



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/18/Add.3
23 de febrero de 2004

ESPAÑOL
Original: ESPAÑOL/FRANCÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 6 del programa provisional

**EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, LA XENOFOBIA
Y TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN**

**Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas
contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y
formas conexas de intolerancia**

Adición

MISIÓN A COLOMBIA* **

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho figura en el anexo del resumen y se distribuye en español, francés e inglés.

** Este documento se presenta con retraso a fin de incluir en él la información más reciente.

Resumen

El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, en cumplimiento de su mandato, hizo una visita a Colombia, por invitación del Gobierno, del 27 de septiembre al 11 de octubre de 2003. La visita permitió evaluar cómo se han venido implementando las políticas y medidas para mejorar la situación de los afrocolombianos y la población indígena, en especial tras la visita en 1996 del Relator Especial anterior, Sr. Glèlè-Ahanhanzo (véase el documento E/CN.4/1997/71/Add.1, párrs. 66 a 68). El Relator Especial examinó asimismo la situación de los romaníes, que aparentemente no figuran en los datos etnodemográficos de Colombia, a los que los defensores de los derechos humanos casi no prestan atención y que se consideran víctima de una discriminación secular. Ahora bien, el objetivo principal de la visita era hacer un análisis global de la situación de todas las comunidades en el contexto del recrudecimiento de la violencia política en Colombia.

El Relator Especial reconoce que desde 1991 Colombia tiene una Constitución y leyes e instituciones que reconocen y protegen su diversidad étnica y cultural, garantizan los derechos humanos y sienta las bases de la democracia. Pero también se percató de que la persistencia e incluso el recrudecimiento de la violencia perpetrada por todos los participantes en el drama colombiano pone en entredicho profunda y permanentemente el surgimiento de una sociedad en que se respeten los derechos humanos y el imperio de la ley.

La violencia política y militar y su corolario, la prioridad concedida por todas las partes a la solución militar del conflicto, así como el olvido de la cuestión del respeto de los derechos humanos y la violación sistemática de los derechos fundamentales de la población, han afianzado enormemente la situación de precariedad y de penuria económica y social, así como la discriminación, en particular racial y étnica, de esas comunidades. La presencia masiva de indígenas y comunidades afrocolombianas en las regiones de más importancia económica y estratégica y en las zonas de conflicto los hace muy vulnerables a esa violencia. De un número de desplazados que, según estima el Gobierno, es de 890.000 a 3 millones, el 3,75% son indígenas, que constituyen apenas el 2% de toda la población. Los afrocolombianos por su parte constituyen el 17% de los desplazados. La desastrosa repercusión del conflicto en esta población se inscribe en un contexto cultural y social en que tiene su impacto en la conciencia el legado histórico de discriminación racial y étnica de que es objeto. La dimensión etnoracial del conflicto armado colombiano, por lo tanto, es una dura realidad. En consecuencia, las recomendaciones del Relator Especial se articulan, en especial, en torno a las cuestiones siguientes: solución política y derechos humanos, programa nacional contra el racismo y la discriminación, situación de los desplazados, estrategia intelectual contra la discriminación y cuestión de la isla de San Andrés.

Anexo

**INFORME, SOBRE LA MISIÓN A COLOMBIA (27 DE SEPTIEMBRE
A 11 DE OCTUBRE DE 2003) DEL SR. DOUDOU DIÈNE, RELATOR
ESPECIAL SOBRE LAS FORMAS CONTEMPORÁNEAS DE
RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL, XENOFOBIA Y FORMAS
CONEXAS DE INTOLERANCIA**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	5
A. Objeto y desarrollo de la misión.....	1 - 5	5
B. Datos etnodemográficos	6	6
I. EVALUACIÓN DE LOS ESFUERZOS DEL GOBIERNO TRAS LA VISITA DEL RELATOR ESPECIAL EN 1996	7 - 31	6
A. Marco institucional, político y legislativo de la lucha contra la discriminación racial.....	7 - 15	6
B. Medidas que afectan a las comunidades afrocolombianas y los raizales.....	16 - 25	8
C. Medidas que afectan a los pueblos indígenas	26 - 31	11
II. EXPOSICIÓN DE SU SITUACIÓN POR LAS COMUNIDADES DEL CASO.....	32 - 39	12
A. Situación de los indígenas.....	33	13
B. Situación de las comunidades afrocolombianas y los raizales ...	34 - 37	13
C. Situación de los romaníes	38 - 39	14
III. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN POR LO QUE RESPECTA AL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA XENOFOBIA.....	40 - 50	15
A. Evaluación del impacto del conflicto armado en la protección de los derechos humanos	40 - 46	15

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. (<i>continuación</i>)		
B. Dimensiones etnoraciales del conflicto armado	47 - 50	16
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	51	17
<i>Apéndice</i>		20

INTRODUCCIÓN

A. Objeto y desarrollo de la misión

1. Respondiendo a la invitación del Gobierno de Colombia y con arreglo a su mandato, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia visitó Colombia del 27 de septiembre al 11 de octubre de 2003.
2. Tuvo la oportunidad de ir a 4 departamentos de los 32 que tiene el país, además de a la capital. Estuvo en Bogotá; en Cartagena (Bolívar), joya turística de la costa del Caribe, donde los barrios pobres de la gente desplazada están en contraste con el paisaje; en la Isla de San Andrés, donde los indígenas llamados "raizales" le expusieron su situación de doble marginación -demográfica, a causa de la inmigración en masa desde tierra firme de colombianos hispanohablantes, y económica y social, por su escasa participación en el desarrollo económico y turístico de la isla; en Cali (Valle del Cauca), ciudad refugio con un gran número de desplazados procedentes de la zona del Pacífico; en el Quibdó (Chocó), donde la población, en su mayoría afrocolombiana, abandonada a su suerte, padece las consecuencias trágicas de la violencia política y militar de los combates entre el ejército oficial, los paramilitares y la guerrilla.
3. En Bogotá, el Relator Especial se entrevistó, en particular con el Vicepresidente de la República, Sr. Francisco Santos Calderón, el Viceministro del Interior, Sr. Juan Carlos Vives Menotti, la Ministra de Relaciones Exteriores, Sra. Carolina Barco Isaacson, el Ministro de Protección Social, Sr. Diego Palacio Betancourt, y el Defensor del Pueblo, Sr. Volmar Antonio Pérez. En Cartagena, se entrevistó con el alcalde, Sr. Carlos Díaz Redondo, y visitó dos comunidades de desplazados, Pablo VI Segundo y El Posón. En San Andrés, se reunió con la Gobernadora, Sra. Susanie Davis Bryan y su equipo, así como con el Representante Especial del Presidente de la República para las islas de San Andrés y Providencia, Sr. Juan Guillermo Ángel. En Cali, se reunió con el Gobernador del departamento de Valle del Cauca, Sr. Germán Villegas Villegas, el alcalde de la ciudad, Sr. Jhon Maro Rodríguez, y el candidato a la alcaldía, Sr. Apolinar Salcedo, un invidente. En el Quibdó, el Relator Especial se reunió principalmente con los representantes de las comunidades afrocolombianas e indígenas y visitó sus viviendas destartaladas, así como con los representantes de la Iglesia católica que prestan ayuda a la gran cantidad de desplazados.
4. En cada lugar se reunió con representantes de la sociedad civil, en particular los de las comunidades afrocolombianas e indígenas. En Bogotá, celebró sesiones de trabajo muy fructíferas con la comunidad romaní y también visitó su barriada.
5. El Relator Especial agradece al Gobierno colombiano su colaboración y las facilidades de que dispuso para llevar a feliz término su misión. Expresa su gratitud a los representantes de las instituciones de protección de los derechos humanos y da las gracias a todos los representantes de la sociedad civil que, con su testimonio e información, le permitieron conocer mejor la situación colombiana. Se siente particularmente en deuda con la Comisión Colombiana de Juristas que tuvo la amabilidad de coordinar las reuniones con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

B. Datos etnodemográficos

6. Se calcula que en 2002 Colombia tenía 43.775.839 habitantes¹. Los afrocolombianos (incluidos los raizales de San Andrés y Providencia) constituyen el 26,83%, es decir 11.745.403 personas; se estima que hay un 2% de indígenas, o sea 875.516. La gran mayoría de los afrocolombianos viven en la costa del Pacífico, en los departamentos de Chocó (85%), Valle (60%), Cauca (39%) y Nariño (17%), pero también en las grandes ciudades de la costa atlántica, Barranquilla (48%) y Cartagena (60%), y en la capital Bogotá, donde se cree que son más de 1 millón. Repartidos en 84 grupos que hablan 64 lenguas, los indígenas viven sobre todo en las zonas rurales, en particular la Amazonia, en los departamentos de Magdalena, César y Guajira (Sierra Nevada de Santa Marta), de Cauca y del Chocó. Los romaníes, o gitanos, aunque por lo general no aparecen en las estadísticas, le indicaron que son unos 8.000, de los cuales una gran parte se ha sedentarizado y vive en las grandes ciudades como Bogotá, Cali y Medellín.

I. EVALUACIÓN DE LOS ESFUERZOS DEL GOBIERNO TRAS LA VISITA DEL RELATOR ESPECIAL EN 1996

A. Marco institucional, político y legislativo de la lucha contra la discriminación racial

7. El nuevo Gobierno se ha comprometido a respetar los compromisos internacionales de Colombia en materia de derechos humanos y colabora al efecto con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Bogotá. También hizo una invitación permanente a los procedimientos especiales en 2003 (discurso del Vicepresidente de Colombia ante el 59º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos). Colombia también tiene mecanismos nacionales para proteger de los derechos humanos, entre ellos la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la República. También es parte en los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. No obstante, no ha formulado la declaración reconociendo al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial competencia para examinar las comunicaciones de personas, de conformidad con el artículo 14 de la Convención. Además, pese a la recomendación del último Relator Especial tras la visita que efectuó en 1996 (E/CN.4/1997/71/Add.1, párr. 68), Colombia no ha aprobado todavía una ley general contra el racismo y la discriminación racial.

8. Conviene recordar que la Constitución de 1991 reconoce la diversidad étnica y cultural del país y es el fundamento de la actuación del Estado contra toda forma de discriminación. Así, en su artículo 13 se estipula que todos los colombianos y colombianas son iguales ante la ley y gozarán de la misma protección y trato de las autoridades. Esta disposición prohíbe en particular la discriminación por razones de raza, origen nacional o familiar, idioma o religión. Además, prescribe explícitamente que el Estado "promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

¹ Estimación proporcionada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

9. A partir de este marco constitucional se han adoptado medidas legislativas y normas para garantizar el respeto de las tradiciones y promover el desarrollo económico de las comunidades afrocolombianas e indígenas reconocidas como sujetos colectivos claramente definidos en el seno de la nación colombiana.

10. En 1993 se aprobó la Ley N° 70 que reconoce a las comunidades negras la propiedad colectiva de las tierras baldías de la región en que viven. Los aspectos más significativos de esa ley son:

- a) El derecho a la propiedad colectiva para las comunidades que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales próximas a los ríos de la cuenca del Pacífico;
- b) Los derechos relativos a los recursos del subsuelo;
- c) El derecho a una enseñanza conforme a las necesidades de esas comunidades y a sus aspiraciones culturales (etnoeducación), y
- d) La participación de las comunidades negras en los mecanismos fundamentales que deciden la política social, como los Consejos Territoriales de Planeación y los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.

11. En cuanto a las poblaciones indígenas, hay que señalar ante todo que sus reivindicaciones en materia de identidad y su deseo de ser autónomas condujeron, desde la época colonial, a la delimitación de territorios que gozan de cierta autonomía -los resguardos- sobre los cuales ejercían su autoridad los jefes amerindios, en los denominados cabildos. Estas zonas protegidas sobre las cuales las comunidades indígenas ejercen un derecho de propiedad colectiva inalienable pudieron mantenerse y consolidarse en virtud de la Ley N° 89 de 1890. Sobre este logro se fundan las leyes subsiguientes y se siguen creando nuevos resguardos.

12. Por ejemplo, en virtud de la Constitución de 1991 las comunidades indígenas adquirieron el derecho a gobernarse según sus propias costumbres. El artículo 330 dice así:

"De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos formados y reglamentados de acuerdo con las costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

- a) Velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo y poblamiento de sus territorios;
- b) Confeccionar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social de su territorio, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
- c) Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida utilización;
- d) Percibir y distribuir los recursos económicos;

- e) Velar por la preservación de los recursos naturales;
- f) Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio;
- g) Colaborar en el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno nacional;
- h) Representar a los territorios ante el Gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren, e
- i) Cumplir las funciones que les señalen la Constitución y la ley."

13. El mismo artículo dispone que "La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".

14. Asimismo, el artículo 246 de la Constitución nacional otorga funciones jurisdiccionales a las comunidades indígenas y en el artículo 171 se prevé la institución de una circunscripción especial para la elección de dos senadores por las comunidades indígenas, que deberán ser personas que hayan ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.

15. A fin de que se diera seguimiento a la Conferencia de Durban, el 21 de marzo de 2003 el Gobierno creó un Grupo de Trabajo interministerial de representantes de los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de los Estados Americanos para estudiar la elaboración de un plan nacional para ejecutar el Programa de Acción de Durban. El Grupo de Trabajo ya ha definido un marco temático para el seguimiento de la Conferencia de Durban y prosigue sus consultas con los representantes de la población en cuestión.

B. Medidas que afectan a las comunidades afrocolombianas y los raizales

16. Tras la aprobación de la Ley N° 70, se había elaborado, en colaboración con las poblaciones afrocolombianas, un plan nacional para su desarrollo que abarcaba el período de 1998 a 2002. Este plan, cuya formulación es excelente, preveía la consignación de casi 1.600 millones de pesos para mejorar el nivel de vida de esa población mediante el suministro de equipo y servicios sociales básicos, el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el afianzamiento de los procesos de organización y participación de las comunidades afrocolombianas, el desarrollo de la infraestructura vial y portuaria y la realización de proyectos económicos para generar empleo. Ese plan, en sus grandes líneas, se ha convertido en letra muerta, ya que no se han consignado los recursos necesarios.

17. El nuevo Gobierno dirigido por el Presidente Uribe optó por una reestructuración de la política de promoción de los afrocolombianos al integrarla en una política global a favor de los grupos étnicos. Así, por ejemplo, se suprimió la Dirección de las Comunidades Negras que antes se encargaba de la formulación y ejecución de los programas a favor de esas comunidades y sus

atribuciones fueron asignadas a la nueva Dirección de Etnias, dependiente del Ministerio del Interior. En la actualidad, un asesor presidencial coordina la elaboración de políticas étnicas. El Presidente de la República también nombró un Alto Comisionado para las Islas de San Andrés y Providencia.

18. El Gobierno informó al Relator Especial de sus recientes iniciativas para reformular su política a favor de las poblaciones afrocolombianas. La Dirección de Etnias viene adelantando un Plan de Acción que identifica elementos claros para la atención de estas comunidades, principalmente fortaleciendo su base organizativa y sensibilizando a las demás instancias del Estado frente al tratamiento especial y diferencial. En sí el Plan busca empoderar a las organizaciones para que accedan a las ofertas del Estado, e involucra el ente local en el logro de este objetivo.

19. En el marco del Plan nacional de desarrollo 2002-2006, la Dirección de Etnias apoyó la realización de dos conferencias afrocolombianas organizadas por las organizaciones de base de las comunidades negras en el marco de un plan de fortalecimiento interno y celebradas en Bogotá, en noviembre de 2002.

20. Por otro lado, la Dirección apoyó la realización de la Primera Conferencia de Fortalecimiento Institucional Afrocolombiano, celebrada en Cartagena en julio y agosto de 2003. La Conferencia, promovida por la Asociación de Alcaldes del Pacífico, se centró en los siguientes temas: la situación de los derechos humanos, el desarrollo social y económico de la población afrocolombiana y la propuesta de fortalecimiento organizativo. La Conferencia contó con una amplia participación de actores del Movimiento Social Afrocolombiano, autoridades locales y nacionales, incluido el propio Presidente de la República, quien se hizo presente en el acto de clausura, y destacados delegados internacionales.

21. Entre los compromisos asumidos por el Presidente de la República destacan la decisión de adoptar un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la población afrocolombiana, y realizar un Consejo Comunal (espacio de interlocución abierta del Primer Mandatario con la comunidad) para el próximo año. Para progresar en el proceso de elaboración del CONPES, se avanza en un conjunto de acciones con miras a la identificación de programas específicos y definidos en una temporalidad. Adicionalmente se involucran dos aspectos esenciales para el sostenimiento de su desarrollo:

- a) La formulación de un sistema de información sobre población afrocolombiana;
- b) La gestión internacional para el desarrollo de los programas que se planteen.

22. El Gobierno indicó que las necesidades básicas que se pretende cubrir con los programas están definidas en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI), o sea salud, educación, vivienda y generación de ingresos, y como intereses estratégicos que a su vez se constituyen en básicos: protección en derechos humanos, avanzar en la reglamentación de la Ley N° 70 de 1993, terminar la titulación colectiva de tierras, el fortalecimiento institucional y organizacional y, por último, el fortalecimiento de la identidad cultural.

23. Otras acciones planeadas por el Gobierno incluyen las siguientes:

- a) La Dirección de Etnias, en el marco de un convenio de apoyo interinstitucional entre el Banco Mundial, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Nacional de Políticas (DNP), viene trabajando en los ajustes de la pregunta para la inclusión de la variable étnica en el próximo censo nacional, de esta manera se tiene previsto realizar dos talleres, el primero con expertos del Brasil y afrocolombianos en temas de autodeterminación y estadísticas y el segundo con la participación de organizaciones afrocolombianas.
- b) Adicionalmente en desarrollo de la primera acción, se elaboró con el Ministerio de Minas y Energía un proyecto de reglamentación del Código de Minas, el cual desarrolla los elementos clave para la reglamentación del uso de la tierra y la protección de los recursos naturales, del medio ambiente y sobre la planeación y fomento del desarrollo económico y social.
- c) Como aspecto fundamental de la Ley N° 812², sobre fortalecimiento de grupos étnicos, se viene apoyando la formulación del Plan de Desarrollo Integral a largo plazo desde la visión y las particularidades étnico-culturales.
- d) Por otro lado, se está desarrollando una estrategia de fortalecimiento de procesos locales a partir del documento CONPES 3238³. De la implementación de este documento se espera lograr mejor gestión y mayor reconocimiento de los grupos étnicos por parte de los entes territoriales. Esta acción propiciaría la inclusión de la variable étnica en los planes, programas y proyectos locales de desarrollo y la descentralización de los recursos nacionales.
- e) Adicionalmente, con el apoyo del Banco Mundial se está elaborando un documento exploratorio sobre la mujer afrocolombiana desplazada. El objeto de esta acción es permitir al Gobierno una mejor comprensión y un acercamiento a la situación y las políticas actuales frente al tema de género y el tema del desplazamiento forzoso, para de esta manera apoyar a la Consejería de Equidad de la Mujer en las condiciones especiales de la mujer afrocolombiana frente a su condición de desplazada;

² Ley N° 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado Comunitario".

³ El documento CONPES 3238 de 2003 de estrategia de fortalecimiento departamental delega en los departamentos, a través de las oficinas de planeación, el registro de organizaciones, consejos comunitarios y organizaciones de comunidades afrocolombianas y la resolución de conflictos en razón de la propiedad colectiva.

- f) Para la ejecución del documento CONPES 3180⁴, el DNP constituyó un equipo interinstitucional cuyo objetivo es reorientar acciones e inversiones como intervención en la reparación de la masacre de Bojayá, ocurrida en mayo de 2002⁵. Este equipo se encargará de avanzar en la formulación del programa y apoyará en la gestión interna de los recursos que ejecuta cada entidad para el logro de un objetivo.

24. Uno de los ámbitos en que la actuación del Gobierno ha resultado eficaz es el de la adjudicación de títulos de propiedad colectiva de las tierras a las comunidades que viven en la cuenca del Pacífico, conforme a la Ley N° 70. Gracias a los esfuerzos de 1996 a 2003 del INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), que ahora se llama INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), se han adjudicado 4.611.248 hectáreas de tierra de los 5.600.000 previstos en el plan de adjudicación a 1.943 comunidades, lo que corresponde a 53.235 familias y 267.826 personas. Quedan, por lo tanto, 988.752 hectáreas por adjudicar para finalizar el programa, que no consistió únicamente en adjudicar tierras, sino también en dar orientación técnica y apoyo económico para el aprovechamiento de las tierras o la explotación de los cursos de agua.

25. No obstante, algunos representantes de las comunidades afrocolombianas han expresado el temor de que los titulares de los derechos de propiedad de la tierra no puedan realmente disfrutar de ella debido a las incursiones de la guerrilla y de los paramilitares. En efecto, son muchas las familias que han tenido que huir de la violencia y la agresión de esos grupos armados y abandonar sus tierras. Por ejemplo, tras una matanza en que perecieron 150 personas de la comunidad del río Naya, las tropas paramilitares atacaron la comunidad del Palenque de Desparramado en el río Yurumanguí (departamento de Valle del Cauca) que el 23 de mayo de 2000 había obtenido el título de propiedad colectiva de 54.000 hectáreas. Siete personas resultaron muertas y 1.450 miembros de la comunidad tuvieron que huir hacia la ciudad de Buenaventura para no morir. Hay quien considera que los paramilitares son el brazo armado de poderosos intereses económicos y financieros que querrían explotar los abundantes recursos naturales de la cuenca del Pacífico, y que los títulos de propiedad colectiva molestan. El INCODER, sin embargo, ha garantizado al Relator Especial que los títulos de propiedad otorgados son inalienables.

C. Medidas que afectan a los pueblos indígenas

26. El Gobierno también le informó de las medidas que está adoptando a favor de los pueblos indígenas. Indicó que está avanzando en un proceso de fortalecimiento institucional en relación

⁴ CONPES 3180 de 2002: "Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá antioqueño y chocono y Bajo y Medio Atrato".

⁵ El 2 de mayo de 2002: 119 personas fueron muertas en Bojayá, en el departamento del Chocó, cuando un objeto explosivo lanzado por las FARC-EP estalló dentro de la iglesia en que se había refugiado parte de la población (véase el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, del 24 de febrero de 2003, E/CN.4/2003/13, párr. 57).

con los pueblos indígenas. A manera de ilustración, conviene destacar el crecimiento de las partidas presupuestarias destinadas al mejoramiento de la salud de los pueblos indígenas y el presupuesto que transfiere la nación a los territorios indígenas titulados como resguardos.

27. La Ley N° 691 de 2001 garantiza el derecho de acceso de los pueblos indígenas a los servicios de salud y su participación en ellos, en condiciones dignas y apropiadas, observando el debido respeto y protección a la diversidad étnica y cultural de la nación. Las normas sobre seguridad social establecen que quienes no dispongan de recursos están cobijados por un régimen subsidiado. A la fecha, 497.000 indígenas se hallan cubiertos por este sistema, lo cual significa un costo de 90.000 millones de pesos al año, cerca de 31 millones de dólares de los EE.UU. Aproximadamente 205.000 indígenas se encuentran afiliados a empresas creadas por sus propias comunidades que administran al año cerca de 13 millones de dólares.

28. Los resguardos indígenas tienen el derecho a participar de los recursos que la nación transfiere a los entes territoriales subnacionales. Estos recursos deben ser invertidos según los proyectos e iniciativas de las mismas comunidades indígenas en educación, salud y saneamiento básico, vivienda y desarrollo rural. El total de recursos transferidos entre 1994 y 2002 asciende a 319.809 millones de pesos, que equivale a 109,9 millones de dólares. Este año los resguardos percibirán 61.878 millones de pesos, es decir, 21 millones de dólares.

29. El Gobierno se apresta a constituir las primeras entidades territoriales indígenas, lo cual constituirá un paso fundamental en el desarrollo de la autonomía y el desarrollo propio, ya que además de gobernarse por sus propias autoridades, podrán percibir de manera directa los recursos que la nación les transfiera, establecer sus propios tributos y administrar los servicios que requiera su población, según sus planes de vida (desarrollo).

30. Además, el Gobierno informó al Relator especial de que pretende reactivar la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, que será encargada de construir un plan de acción concreto que se pueda ejecutar juntamente con las comunidades indígenas. En el último año, la Comisión no ha podido sesionar en razón de dificultades relacionadas con la concertación sobre la metodología de trabajo que debe seguir.

31. Con el fin de poner en marcha acciones puntuales que permitan garantizar la protección de los pueblos indígenas, mientras se logra el consenso necesario para la elaboración del Plan aludido, desde la Dirección de Etnias se viene impulsando la elaboración de una "Estrategia de protección de los derechos humanos de los grupos étnicos", encaminada a la atención integral de los mismos, la cual será concertada con las organizaciones, autoridades y pueblos indígenas en los espacios legalmente constituidos para tal efecto: Comisión Nacional de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas y Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras.

II. EXPOSICIÓN DE SU SITUACIÓN POR LAS COMUNIDADES DEL CASO

32. Los representantes de los indígenas, las comunidades afrocolombianas y los raizales, así como de los romaníes, afirmaron que las gestiones oficiales a favor suyo siguen siendo insuficientes. Mostraron su respectiva situación con datos cuantificados sobre los efectos que el conflicto interno ha tenido para ellos, las precarias condiciones económicas y sociales de su

existencia y la persistencia de una cultura etnocéntrica tendente a resaltar el legado de los españoles en Colombia y a excluir las diversas aportaciones de los indígenas, los afrocolombianos y los romaníes a la construcción de la nación colombiana, a pesar de la proclamación del carácter multicultural del país como principio constitucional.

A. Situación de los indígenas

33. Los representantes de los indígenas manifestaron al Relator Especial su insatisfacción por su situación socioeconómica y por su relación con la administración. Estimaban que la autonomía que se les confiere en la letra de los textos (entre ellos, la Ley N° 152/94) no es respetada por las autoridades nacionales y locales. Consideraron que los territorios de los indígenas están en una situación de urgencia económica, política, social y medioambiental en razón al incremento de la pobreza y de las enfermedades en esos lugares y de la falta de respeto por su forma de vivir tan dependiente del contacto con la naturaleza. En los planes de desarrollo nacionales y locales no se toman en cuenta los deseos de los indígenas y la explotación de los recursos naturales, principalmente el petróleo y la madera, si el consentimiento de la población local vulnera sus derechos territoriales y perjudica su entorno. De modo general, el nivel de enseñanza en los resguardos es exiguo por falta de infraestructura escolar y docentes.

B. Situación de las comunidades afrocolombianas y los raizales

34. Las políticas oficiales siguen casi sin afectar la situación económica y social de los afrocolombianos. Los representantes de esas comunidades consideran que ha habido un retroceso con respecto a lo que los gobiernos anteriores hicieron por ellos. En su comunicación, el Gobierno reconoce que el 82% de ellos todavía vive sin que se subvenga a las necesidades básicas (abastecimiento de agua, luz eléctrica, saneamiento, etc.); la tasa de analfabetismo de esta población es tres veces superior a la del resto del país (43% en el campo y 20% en la ciudad, en comparación con el 23,4 y el 7,3% para el resto de la población) y de cada 100 jóvenes afrocolombianos apenas 2 tienen acceso a estudios superiores; la tasa de mortalidad infantil es del 151% mientras que el promedio nacional es del 39%; el 76% vive en condiciones de extrema pobreza y el 42% está sin empleo. El departamento del Chocó, cuya ciudad más importante, Quibdó, visitó el Relator Especial, es emblemático en este sentido. Como allí se concentra toda la gama de problemas que enfrentan las comunidades afrocolombianas, parece que hubiera quedado olvidado. Del mismo modo, en Cartagena, la bella ciudad turística de las orillas del Caribe, hay muchas villas miseria en que vive la población afrocolombiana. La misma situación se observa en las calles de Cali y en el inmenso barrio brujo de Agua Blanca en que están sumidas en condiciones sumamente insalubres más de 600.000 personas.

35. Los raizales de las islas de San Andrés y Providencia, que según las estadísticas oficiales suman 24.444⁶, también le expusieron la situación de discriminación racial de que se creen víctima. Una mezcla de africanos, británicos y amerindios, los raizales reivindican una identidad diferente a la de los otros colombianos. Sus idiomas maternos son el inglés y el criollo, y son en su mayoría protestantes. También consideran que han sido discriminados a raíz del proceso de emigración de tierra firme que el Gobierno ha promovido. Hoy por hoy,

⁶ Registro de Población y Vivienda (censo piloto), Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mayo de 1999.

entre 80.000 y 100.000 personas viven en la isla de San Andrés, que tiene una densidad de población de 3.000 habitantes por km², siendo una minoría los oriundos de ella. Éstos alegan que son víctima de una discriminación política que los margina del proceso de toma de decisiones en su departamento; deben hacer frente a la dominación cultural de la tierra firme en los sistemas escolar y judicial, pues la enseñanza se lleva a cabo exclusivamente en español y en los tribunales sólo se emplea el inglés.

36. Pese a que el Estado colombiano es un Estado laico, los raizales piensan que son discriminados en el plano religioso por no ser católicos que es la religión dominante. Como el Estado ha encargado a la Iglesia católica de las instituciones de enseñanza, ésta se ha dedicado a convertir a los lugareños al catolicismo, lo que ha despertado la oposición de éstos. La economía de las islas, basada en el turismo y la importación de productos manufacturados (San Andrés es un puerto libre), está en manos de la gente de tierra firme que contrata a muy pocos indígenas. La tasa de paro de éstos se calcula en un 70%.

37. El Representante Especial del Presidente de la República le dijo al Relator Especial que el Gobierno está enterado de la situación particular de San Andrés y está en proceso de elaborar una estrategia que permita corregir los problemas observados. El plan permitirá, entre otras cosas, consignar créditos a quien desee crear albergues familiares para turistas u otro tipo de empresas.

C. Situación de los romaníes

38. Los romaníes están en América desde el siglo XV, primero a consecuencia de su deportación de España y Portugal y luego por emigración voluntaria desde el siglo XIX en adelante. La mayor parte de los romaníes colombianos pertenecen a la etnia vlx y llegaron a Colombia por voluntad propia desde 1880 hasta 1920. Han tenido que afrontar un proceso de asimilación al que se opusieron decidiendo replegarse sobre sí mismos. Así, han podido conservar su idioma y una organización tradicional propia de ellos. Empero, como en Europa, los estereotipos sobre los romaníes colombianos son comunes, como asimilarlos a "vagabundos", "ladrones" o "magos".

39. La organización romaní Proceso Organizativo del Pueblo Rom de Colombia se ha comprometido a sacarlos de la marginación y de la penumbra en que se han visto obligados a vivir por una mayoría intolerante, y a hacer que se les reconozca una identidad propia y luchar por sus derechos colectivos, a semejanza de los indígenas y de las comunidades afrocolombianas. Desde 1998, el Estado colombiano ha dado inicio a un proceso de reconocimiento de los romaníes aceptando que en su caso se dé cumplimiento al Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. El Gobierno ha señalado que va a instituir los mecanismos necesarios para reafirmar y proteger los derechos culturales de los romaníes y promover programas para mejorar sus condiciones de vida.

III. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN POR LO QUE RESPECTA AL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA XENOFOBIA

A. Evaluación global del impacto del conflicto armado en la protección de los derechos humanos

40. Desde hace más de 40 años, Colombia enfrenta un conflicto armado interno en gran escala que opone, por un lado, a las fuerzas gubernamentales a diversos movimientos guerrilleros bien organizados y fuertemente armados -las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)- y, por otro, a grupos paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a los movimientos guerrilleros. La Constitución de 1991, en que se reconoce la diversidad étnica y cultural, garantiza los derechos humanos y sienta las bases de la democracia, ha despertado una gran esperanza de que se restablezca la paz y se construya una sociedad fundada en el cumplimiento de las leyes. Pero el surgimiento de esa sociedad se pone en entredicho constantemente debido a la persistencia e incluso la intensificación de la violencia.

41. En este contexto, la conculcación de los derechos humanos se considera, en el mejor de los casos, "daños colaterales" y, en el peor, un arma política que resta al contrario toda protección legal o jurídica. En 2002, por lo menos 7.000 personas fueron muertas por razones políticas y un gran número de políticos viven amenazados de muerte por las fuerzas rebeldes y paramilitares que las fuerzas del orden rara vez son capaces de contrarrestar. La población civil, sobre todo en las zonas rurales en que tiene lugar el conflicto, está particularmente expuesta a actos que vulneran los derechos fundamentales de la persona, como el derecho a la integridad física y la vida.

42. La dramática situación en Colombia se debe a dos factores: por un lado, el estancamiento político y su corolario, la solución militar como única estrategia para todas las partes, y, por otro, la toma como rehén de la población, que se ve forzada a tomar partido o pagar un terrible costo en sufrimiento humano e indignancia económica y social. La estrategia oficial de "seguridad democrática"⁷ se guía más por el imperativo de la seguridad que el interés en la democracia.

43. Esa estrategia en realidad se traduce, entre otras cosas, en dos vías políticas especialmente negativas para el respeto efectivo de los derechos humanos y para el afianzamiento de la democracia. Así, la legitimidad democrática es invocada por el Gobierno electo democráticamente, para exigir, mediante declaraciones públicas a todos los niveles de la administración, que la población acepte su planteamiento de la seguridad y sea un agente

⁷ De acuerdo con el documento titulado "Política de defensa y seguridad democrática" publicado en 2003 por el Ministerio de Defensa Nacional y la Presidencia de la República, la política de "seguridad democrática" se puede definir como el proyecto de "reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática y garantizar la seguridad de los ciudadanos por igual. También pretende recobrar el completo control del territorio por parte del Estado, derrotar el terrorismo, así como involucrar a la población civil en el proceso de seguridad, especialmente prestando colaboración y apoyo a las autoridades y a las fuerzas militares".

voluntario y activo de sus operaciones militares y de sus decisiones estratégicas contra los movimientos guerrilleros. La neutralidad, así sea pasiva, de la gente en este contexto es considerada por las fuerzas armadas en el terreno, en el mejor de los casos, hostilidad para con el Gobierno y, en el peor de los casos, connivencia u apoyo de esos movimientos. Por consiguiente, para las fuerzas de seguridad ya no tiene prioridad proteger a la población de la violencia a que la someten los distintos grupos armados, sino utilizarla como instrumento estratégico y reprimirla.

44. Por lo demás, la política gubernamental con respecto a las organizaciones que defienden los derechos humanos parece estar basada en el mismo tipo de razonamiento. Se las considera un obstáculo en el camino de la estrategia de "seguridad democrática". Esa relación de sospechas, desconfianza e incluso hostilidad para con esas organizaciones ha sido legitimada políticamente con unas declaraciones del Presidente Uribe, el 8 de septiembre de 2003, en que trató a los defensores de los derechos humanos de "traficantes de derechos humanos [...] escritores y politiqueros que sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos", para responder a las críticas de su política de seguridad democrática.

45. Todos los grupos armados también usan a la gente como instrumento político y estratégico. Fundados en una legitimidad ya no democrática sino ideológica y política, esos grupos consideran que la población, cuyo interés superior creen defender, no tiene otra alternativa que aceptar sus planteamientos ideológicos y apoyar activa y decididamente sus actos y operaciones militares.

46. Víctima expiatoria de esas estrategias maniqueas, la gente está sometida de frente, pues, a todo tipo de actos de violencia: desplazamientos, rapto, asesinato, ejecución en público, torturas y así sucesivamente. Las comunidades indígenas y afrocolombianas son el objetivo principal de esa violencia a causa de su vulnerabilidad política, económica y social de resultas de discriminaciones pasadas y arraigadas y de su presencia, en un hábitat antiguo y a menudo tribal, en zonas geográficas tenidas por estratégicas por los distintos autores de la violencia en Colombia.

B. Dimensiones etnoraciales del conflicto armado

47. La presencia de los indígenas y las comunidades afrocolombianas en regiones que cada vez tienen más importancia económica y estratégica y coinciden con las zonas en conflicto (la costa del Pacífico, la zona del Darién) los hace sumamente vulnerables a la violencia sociopolítica. De los desplazados (que, según cálculos oficiales, ascienden a entre 890.000 y 3 millones), un 3,75% son indígenas, cuando no constituyen sino el 2% del total de la población. Los más afectados son las etnias emberá, nasa, kankuamo, inga, emberá chami, emberá catío y pijao de los departamentos del Chocó, el Cauca, el César, Putumayo, Córdoba, Antioquia, el Tolima, Arauca y el Cauca (véase el apéndice). Por añadidura, sus líderes son asesinados regularmente por la guerrilla o los paramilitares. Según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), de 2002 a la primera mitad de 2003 se registraron 179 casos de homicidio. Del 7 de agosto de 2002 al 10 de junio de 2003, los kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en

particular pagaron un pesado tributo en muertos, habiendo sucumbido 51 de ellos; se atribuyen 36 asesinatos a los grupos paramilitares, 10 a la guerrilla y 5 a personas no identificadas⁸.

48. Los afrocolombianos, a su vez, constituyen el 17% de los desplazados⁹. El Relator Especial pudo darse cuenta de su importante número entre los desplazados que se encuentran en las calles de Bogotá y Cali, donde se dedican al comercio informal, y en Cartagena, donde visitó las comunidades de Pablo VI Segundo y El Posón. Los líderes y personalidades afrocolombianos también son asesinados o amenazados por los guerrilleros y los paramilitares.

49. Como ha mostrado ya la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer (véase E/CN.4/2002/83/Add.3, párrs. 66 a 73), las mujeres, las indígenas y afrocolombianas inclusive, son las que más se ven afectadas por el conflicto y constituyen el 48% de los desplazados. Los niños de 5 a 14 años de edad también se ven muy afectados por el fenómeno del desplazamiento pues constituyen el 75% de ellos. Además del desplazamiento propiamente dicho, las muchachas y las mujeres son víctima de malos tratos que van desde el reclutamiento forzoso por fuerzas ilícitas hasta la violación y el secuestro para el servicio doméstico.

50. Por su dimensión, este fenómeno es uno de los más graves problemas humanitarios en Colombia a raíz del conflicto armado intestino. No sólo es un grave atentado contra los derechos humanos, civiles y políticos, sino que ante todo incrementa la pobreza y la vulnerabilidad de la gente al destruir sus estructuras sociales y su capital humano. La autonomía de las comunidades y la representatividad de sus autoridades tradicionales se ven considerablemente afectadas por el conflicto. Habiendo perdido sus recursos económicos, a menudo los desplazados viven como personas desarraigadas y suelen terminar en la pobreza extrema o la indigencia.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

51. El Relator Especial comprobó que más de diez años después del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de Colombia y a pesar de la aprobación de leyes y la creación de instituciones que prometen, la situación de los indígenas, las comunidades afrocolombianas y los romaníes sigue siendo precaria. El conflicto interno que absorbe la mayor parte de los recursos del Estado constituye un serio obstáculo para la aplicación de políticas bien pensadas. Fuera de los adelantos en la adjudicación de títulos de propiedad a las comunidades afrocolombianas, la situación socioeconómica de esa población sigue siendo motivo de preocupación. Además, la generalidad de la población no necesariamente ha entendido el significado de la diversidad cultural del país y sigue teniendo prejuicios con respecto a algunos grupos. El Relator Especial también quiere formular las siguientes recomendaciones:

⁸ Información facilitada por la Comisión Colombiana de Juristas.

⁹ Cifras proporcionadas por el Gobierno. Según estimaciones de las organizaciones afrocolombianas, los afrocolombianos constituyen del 45 al 50% de los desplazados.

- a) **El Gobierno y todos los participantes en la vida política, para dar una solución duradera al conflicto colombiano, deberían fijarse el objetivo fundamental de construir una sociedad en que impere la solidaridad en lugar de la sociedad basada en la seguridad de hoy en día:**
 - i) **Vinculando toda solución política duradera del conflicto a la promoción del respeto de los derechos humanos;**
 - ii) **Reconociendo el profundo legado histórico del racismo y de la discriminación y sus secuelas económicas, sociales y políticas;**
 - iii) **Elaborando democráticamente un programa nacional contra el racismo, la discriminación y la xenofobia que se inspire en la Declaración y el Programa de Acción de Durban.**
- b) **El Relator Especial quisiera subrayar la necesidad de adoptar medidas urgentes y prioritarias, con los recursos presupuestarios correspondientes, para atenuar y acabar con la precariedad económica y social de las comunidades más vulnerables a la violencia política, por ejemplo en las esferas de la vivienda, la salud, la educación y el empleo.**
- c) **El Relator Especial recomienda crear, cuanto antes, una comisión nacional sobre los desplazados con un doble mandato: el examen a fondo de su situación en los planos económico, social y de la seguridad, y el arbitrio de soluciones y disposiciones para corregir los problemas que se señalen. Se ha de prestar especial atención a la problemática de las condiciones de vivienda, salud, trabajo y educación de los desplazados. La comisión debería constar de cuatro elementos: representantes gubernamentales (entre otros, de los principales departamentos ministeriales en cuestión), miembros de la oposición democrática, representantes de las principales organizaciones de defensa de los derechos humanos y de la sociedad civil, y representantes de la población desplazada.**
- d) **La aprobación de una ley general contra la discriminación racial y la creación de una comisión nacional contra el racismo y la discriminación a fin de instituir un multiculturalismo democrático e interactivo, con la participación de las comunidades indígenas, afrocolombianas y romanés y de la sociedad civil, por ejemplo las organizaciones que defienden los derechos humanos y la oposición democrática, y de los representantes de las principales religiones y tradiciones espirituales.**
- e) **El Gobierno de Colombia debería declarar que reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para examinar comunicaciones de personas sobre la discriminación racial en virtud del artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.**

- f) El Gobierno debería poner en efecto una estrategia intelectual y ética enderezada tanto a acabar con el profundo arraigamiento del racismo y de las discriminaciones en la cultura y el modo de pensar como a construir un multiculturalismo solidario, democrático e interactivo. La estrategia se ha de articular en torno a lo siguiente:**
- i) La escritura y el aprendizaje de la historia de Colombia en que tenga un lugar apropiado la historia de los indígenas, los afrocolombianos, la comunidad romaní y los colombianos de origen europeo. Se invita al Gobierno a apoyarse en este sentido en la serie de historia regional que edita la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, como la historia de África, la historia de América Latina y la historia del Caribe.**
 - ii) La construcción de la identidad nacional colombiana, que tiene una sola base y es de composición y expresión pluriétnica y multicultural.**
- g) Se invita al Gobierno a pensar en conceder un status especial a la isla de San Andrés, que garantice su identidad cultural y lingüística y el incremento de la participación de su población indígena (los raizales) en la dirección y el desarrollo económico de la isla.**
- h) De manera general, el Gobierno debería asociar a las comunidades correspondientes en la elaboración de proyectos de desarrollo y la adopción de las decisiones que los afecten. Se ha de asegurar su efectiva participación en las instituciones responsables de las cuestiones de las comunidades como la Comisión Consultiva sobre la población afrocolombiana y la Comisión interinstitucional sobre los derechos humanos de los indígenas.**

Apéndice

Año	Desplazados	Departamento	Pueblos indígenas
2001 y 2002	12.884	Chocó, Cauca, César, Putumayo, Córdoba, Antioquia y Tolima	Embera, Nasas, Kankuamos, Ingas, Embera Chami, Embera Catio y Pijaos
2003, primer semestre	2.981	Putumayo, Arauca, Cauca, Chocó, Tolima, César	Inga, Guahibos, Eperara Siapidara, Emberas, Pijaos y Kankuamos
Total	15.865		

Datos de homicidios

Año	Desplazados	Departamento	Pueblos indígenas
2002	127	Cauca, César, Chocó, Antioquia, Putumayo, Antioquia Córdoba y Tolima	Nasas, Kankuamos, Embera, Huitotos, Zenu, Pijao
2003, primer semestre	52	César, Chocó, Antioquia, Arauca, Tolima, Caldas, Cauca, Guajira	Kankuamos, Embera, Guahibos, Pijaos, Emberea Chami, Tules, Nasa, Wayu
Total	179		

Autores de los homicidios, año 2002 y primer semestre de 2003

Actores	Homicidios	Porcentaje
AUC	62	35
FARC	44	25
ELN	13	7
Ejército	9	5
Desconocido	51	28
Total	179	100

Fuente: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).