

# **Promesas incumplidas y obstáculos persistentes para la realización de los derechos de los afrocolombianos**

**Un reporte sobre el desarrollo de la Ley 70 de 1993**

**Presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

**Julio 18, 2007 (versión revisada)**

**(Traducción del Original en Inglés)**



The Bernard and Audre  
**RAPOPORT CENTER**  
For Human Rights and Justice  
The University of Texas at Austin  
School of Law



**THE ROBERT S. STRAUSS CENTER**  
FOR INTERNATIONAL SECURITY AND LAW



## TABLA DE CONTENIDOS

Introducción .....	3
<b>I. Historia y contenido.....</b>	<b>7</b>
A. Desarrollo de la Ley 70.....	9
B. Garantías legales de la Ley 70.....	10
<b>II. Implementación .....</b>	<b>13</b>
A. Derechos de propiedad colectiva.....	14
B. Derechos al desarrollo y consulta previa.....	18
C. Derechos contra la discriminación.....	21
<b>III. Obstáculos para la implementación.....</b>	<b>22</b>
A. Obstáculos para la adquisición de títulos colectivos sobre la tierra.....	23
1. “Negada” o “En trámites”?.....	24
2. Disputas limítrofes bi-étnicas.....	25
3. Derechos sobre la tierra y urbanización.....	26
B. Obstáculos para el goce de la tierra y el desarrollo sostenible.....	26
1. Legislación nueva y en prospecto.....	27
2. Consulta previa .....	28
3. Desarrollo: Limitaciones políticas, administrativas y financieras.....	29
4. La cuestión de la “sostenibilidad”.....	30
C. Desplazamiento: El mayor obstáculo para el goce de los títulos de tierra colectiva.....	31
1. El rol de los negocios del agro.....	32
2. El rol de los actores armados.....	35
3. El desplazamiento y el rol del Estado.....	35
D. Notas sobre discriminación estructural contra los afrocolombianos y conclusiones.....	36
<b>IV. Afrocolombianos en la región de la costa atlántica: Desafiando los límites de la Ley 70.....</b>	<b>39</b>
A. Título colectivo.....	41
B. Desarrollo y discriminación sistémica.....	45
C. Conclusión.....	48
<b>V. Recomendaciones.....</b>	<b>48</b>
Apéndice A: Biografías de la delegación.....	52
Apéndice B: Biografías de los entrevistados y calendario de entrevistas.....	56
Apéndice C: Distribución de la población afrocolombiana (Mapa).....	63

\* Traducción por Julianna Zambrano, 4 de agosto 2009.

## **Introducción**

### **A. Contexto**

A través de su Constitución de 1991 y la subsiguiente creación de la Ley 70 en 1993, Colombia aprobó una de las legislaciones más progresistas en el mundo con miras a garantizar los derechos de propiedad colectiva de su minoritaria población de afrodescendientes. Sin embargo, las promesas dispuestas en la Ley 70 están lejos de ser cumplidas debido a que años de conflicto armado, la expansión de proyectos de agricultura y turismo y el narcotráfico han impedido la realización de los objetivos de la legislación. La Ley 70 proporciona el marco jurídico para que títulos colectivos sean concedidos a las comunidades afrocolombianas junto con las protecciones que tienen como intención el goce y desarrollo de la tierra. Cantidades significativas de tierra han sido tituladas bajo la Ley 70 en la región del Pacífico colombiano, pero muchos miembros de los grupos que poseen títulos colectivos han sido desplazados. En algunos casos, se cree que la violencia perpetrada contra las comunidades afrodescendientes es resultado de las demandas hechas bajo la Ley 70. En otras instancias, las comunidades han asegurado tanto el título colectivo como su residencia en la tierra pero su posibilidad de conseguir un desarrollo sostenible ha sido escasa. Además, muchas de las disposiciones que la Ley 70 incluye con respecto a la educación, al desarrollo económico (que incluye asistencia financiera) y al gobierno local, todavía no han sido implementadas.

### **B. Delegación**

En Marzo de 2007, una delegación formada por un profesor de leyes y estudiantes de postgrado de varias disciplinas en la Universidad de Texas, incluyendo leyes, antropología, políticas públicas y estudios latinoamericanos; viajaron a Colombia con la misión de realizar una investigación de campo (*Para una lista completa de los participantes y su biografía, por favor*

*ver el Apéndice A*). Con la asistencia de académicos y estudiantes de postgrado en Colombia, la delegación investigó acerca de la existencia de derechos afrocolombianos de tierra colectiva, especialmente según lo estipulado en la Ley 70.

La llegada de la delegación a Bogotá precedió a aquella del presidente de Estados Unidos, George W. Bush, por un día. Por esta razón, el segundo día de la delegación en Colombia fue todo menos un domingo típico. La capital parecía un pueblo fantasma, ya que las calles cerradas y los controles de seguridad mantuvieron a los bogotanos confinados en sus domicilios desde el amanecer hasta caída la noche, a excepción de los grupos envueltos en demostraciones y protestas en contra de la visita de Bush. Las consignas en la calle de aquel día tuvieron eco en las preocupaciones de varias personas entrevistadas por la delegación durante la semana: que el Plan Colombia y el Tratado de Libre Comercio pendiente con los Estados Unidos complican la guerra civil y promueven un tipo de desarrollo erróneo, a expensas de la población local, cuyo sustento depende de la tierra.

El mandato inicial de la delegación parecía sencillo: examinar la implementación de la Ley 70. Fue sólo después de entrevistar a actores de varios sectores de la sociedad y el gobierno colombiano, que los delegados se dieron cuenta de que aquella tarea no podía ser apartada de una pléthora de otros asuntos concernientes a las perspectivas más generales en el país, en temas de paz, seguridad y derechos humanos. Nuestra investigación nos llevó primeramente a cuestionar hasta qué punto el gobierno colombiano ha cumplido su compromiso de implementar la Ley 70. Después nos dimos cuenta de que, de igual forma, el alcance y aplicabilidad de la ley necesitan ser discutidos ya que los derechos de tierra de los afrocolombianos fuera de la región del Pacífico se tratan ambiguamente, y las protecciones para los afrocolombianos urbanos—muchos de ellos alguna vez vivieron en tierras potencialmente protegidas por la Ley 70—son sin lugar a dudas

incompletas. Finalmente, encontramos que la titulación colectiva bajo la Ley 70 no puede separarse de temas de desarrollo económico y de la discriminación sistemática y penetrante en contra de los afrodescendientes.

### **C. Metodología y reuniones**

Del 10 al 24 de Marzo, la delegación multidisciplinaria de la Universidad de Texas en Austin investigó la efectividad de las medidas legislativas destinadas a proteger los derechos colectivos de los afrocolombianos. Para perfilar y enfatizar los obstáculos enfrentados por los afrocolombianos para ejercer sus derechos comunales a la propiedad, al desarrollo y al trato no discriminatorio, el siguiente reporte detalla los hallazgos de la delegación.

La delegación condujo entrevistas a un grupo diverso con la finalidad de entender las perspectivas múltiples alrededor de la legislación de 1993 (*Para una lista completa de las biografías de los entrevistados y del calendario de entrevistas de la delegación, por favor mirar el Apéndice B*). Desde el 12 de Marzo, los estudiantes pasaron una semana reuniéndose con organizaciones de afrocolombianos y de derechos humanos, representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes del gobierno colombiano, representantes del gobierno estadounidense y académicos colombianos. Además la delegación visitó Soacha, una municipalidad a las afueras de Bogotá, donde varios afrocolombianos desplazados internamente viven hoy en día. Durante la visita al asentamiento masivo, los delegados almorzaron con un líder comunitario que recientemente se reunió con el presidente Bush para informarle acerca del impacto del conflicto interno colombiano sobre los afrocolombianos. Finalmente, una parte de la delegación viajó a Cartagena para encontrarse con líderes y residentes de la comunidad afrocolombiana en el Caribe, donde las comunidades están empezando a considerar la opción de reclamar derechos territoriales colectivos. Todas las entrevistas se llevaron a cabo en español.

La delegación se reunió con organizaciones no gubernamentales (ONGs), incluyendo la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Jenzera, Conferencia Nacional de Organizaciones Afro-Colombianas (CNOA), Planeta Paz, Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). Los delegados también se juntaron con organizaciones comunales y de base. Entre estas están los representantes de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur, Federación de Asociaciones por los Derechos de las Comunidades Afro del Putumayo (FEDECAP), Surcos en América Latina, el grupo juvenil de baile La Palma Negra en Soacha y varios de líderes afrocolombianos de las comunidades caribeñas en Barú, La Boquilla, las Islas del Rosario y Palenque de San Basilio.

De igual forma, la delegación condujo varias entrevistas a los representantes de las organizaciones del gobierno colombiano y estadounidense. Estas incluyen la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior colombiano, la agencia presidencial colombiana Acción Social, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la Defensoría del Pueblo, la embajada estadounidense y la *USAID*. También se reunieron con el representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Las reuniones con los académicos colombianos incluyeron a profesores y personal de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de los Andes, la Pontificia Universidad Javeriana y la Editorial Universidad del Cauca.

El viaje fue apoyado por el *Bernard and Audre Rapoport Center for Human Rights and Justice* en la Escuela de Leyes de la Universidad de Texas en Austin y por el *Robert S. Strauss Center for International Security and Law* y el *Teresa Lozano Long Institute of Latin American*

Studies en la misma universidad. En Colombia, el apoyo vino del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) de la Facultad de Leyes de la Universidad de los Andes y del Centro de Estudios Sociales de la Facultad de Humanidades en la Universidad Nacional de Colombia.

Las opiniones expresadas en este reporte pertenecen a los miembros de la delegación y no reflejan una posición institucional de la Universidad de Texas.

#### **D. Alcance y organización del reporte**

Los delegados hicieron preguntas a los entrevistados sobre la historia, contenido, procedimientos de implementación y obstáculos de la Ley 70. El grupo gradualmente escogió los conceptos de título colectivo, desarrollo y discriminación como una forma de concentrar las discusiones ya que estos asuntos emergieron repetidamente en el transcurso de las entrevistas. El informe está dividido de la siguiente manera: (I) Historia y Contenido, (II) Implementación, (III) Obstáculos para la Implementación, (IV) Asuntos especiales concernientes a la región atlántica y (V) Recomendaciones.

#### **I. Historia y contenido**

Los derechos de tierra comunales tienen una historia larga e importante para los afrodescendientes en Colombia. La diáspora africana en el país es descendiente de esclavos que empezaron a ser traídos a lo que se denominaba Nueva Granada, a principios del siglo dieciséis. Los esclavos africanos se empleaban en el trabajo duro en los sectores industriales desde las plantaciones y ranchos hasta las minas de oro y los barcos de pesca comerciales. En algunos casos, los esclavos que podían escapar de sus dueños o comprar su libertad establecieron villas fortificadas, denominadas palenques, en y alrededor de la región costera y los ríos. Ahí su estilo

de vida y sus prácticas culturales tomaron un carácter particular, influenciados por la herencia cultural africana y sus nuevas circunstancias y experiencias de vida.

Cuando la esclavitud fue abolida, las comunidades afrocolombianas se localizaban a lo largo de la región de la costa del Pacífico, la región caribeña de Magdalena, Bolívar y la parte baja de Sinú, y en la región alta del Valle del Cauca, incluyendo el noreste del Cauca y el suroeste del Valle del Cauca. Aunque las comunidades afrocolombianas mantuvieron una presencia física en estas áreas por siglos, casi nunca se les garantizó los títulos legales de sus tierras. Desde el punto de vista de Bogotá, muchas de estas tierras fueron consideradas muy periféricas para ser una preocupación del Estado, opinión que recientemente ha cambiado de manera dramática. En cualquier caso, este relativo aislamiento (desde el aislamiento estratégico de los palenques) de la sociedad mayoritaria es lo que ha permitido a muchas comunidades afrocolombianas desarrollar formas culturales y creencias únicas. Esta diferencia ha provocado que se identifique a los afrocolombianos no sólo como una minoría racial, sino también étnica.

Actualmente, la información sobre la cantidad exacta de la población afrocolombiana es conflictiva. El censo colombiano del 2005 reporta que únicamente el 10.5 por ciento de la población es afrocolombiana—sólo menos de 4.3 millones de individuos. Aunque este número es significativamente mayor al 1.5 por ciento registrado en el censo de 1993, aún es desafiado por muchos afrocolombianos y organizaciones de derechos humanos que consideran que alrededor de 10 millones de personas o un poco menos del 25 por ciento de la población del país, es afrodescendiente. Los desafíos se basan en errores en el reporte y en la dificultad para confiar en la auto-identificación en áreas donde el “ser negro” es todavía fuertemente estigmatizado (*El Apéndice C incluye un mapa del INCODER indicando la distribución de la población afrocolombiana*).



## ***A. Desarrollo de la Ley 70***

En 1991, Colombia eligió a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que esperaba que fuera a reformar su sistema político después de una crisis de legitimidad de varias décadas<sup>1</sup>. El producto de las deliberaciones de la ANC fue una de las constituciones más progresistas alguna vez adoptada en las Américas. Más allá de reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana, la constitución de 1991 garantizaba derechos a los grupos minoritarios y, mediante un artículo transitorio, prometía producir una legislación subsiguiente, específicamente dirigida a mejorar las vidas de aquellos a los que se refería como comunidades negras. El Artículo transitorio 55 (AT55) exigía al Congreso promulgar una ley que diera a las comunidades negras el título colectivo de las tierras que ocupaban. El AT55 designaba tierras baldías públicas o estatales en las riberas rurales de la cuenca del Pacífico como tierras aptas para la titulación comunal. Así, el AT55 llevó al diseño de la Ley 70 en 1993.

La adopción de la Ley 70 motivó la activación de los derechos de tierras comunales de los afrocolombianos. Sin embargo, es importante enfatizar que las provisiones de la Ley 70 no están limitadas a los derechos alrededor de la tierra, la ley también incluye directrices respecto a la promoción del desarrollo económico y social de los afrocolombianos y a sus derechos a la etnoeducación y servicios de salud<sup>2</sup>. Adicionalmente, un punto central de la ley es establecer

---

<sup>1</sup> Según Van Cott, más allá de la “urgente tarea de diseñar nuevas instituciones”, se esperaba que la asamblea constituyente pudiera “proveer un foro para la reconciliación nacional entre lo que los comentaristas colombianos llaman “el país político (*the political country*) y el país real (*real country*).” Ver Donna Lee Van Cott, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, (Pittsburgh, 2000), 51.

<sup>2</sup> Cf. La Convención Americana de Derechos Humanos reconoce los derechos que manan del título colectivo como, derechos a la propiedad, desarrollo y libertad frente a la discriminación. Sobre el derecho a la propiedad, la sección 21 de la Convención señala que cada persona tiene derecho a gozar de su propiedad pero que la ley puede subordinar este uso y goce a favor del bien público. Respecto al derecho al desarrollo, el Artículo 23 dice que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa o mediante representantes elegidos libremente. De manera importante, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido que el Estado no sólo es responsable de las acciones de sus agentes pero también de las acciones cometidas por actores que confían en la tolerancia y en la aquiescencia del Estado. Los Estados no deben simplemente ignorar los derechos violados, pues su obligación es reactiva. Las decisiones de la Corte Interamericana confirman esta responsabilidad. Ver *Caso Velásquez Rodríguez*

mecanismos para proteger “la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras de Colombia, como un grupo étnico”<sup>3</sup>.

### ***B. Garantías legales de la Ley 70***

El capítulo III de la Ley 70 reconoce el derecho de las comunidades afrocolombianas a solicitar el título colectivo de las tierras que ocupan. No obstante, las tierras aptas están limitadas a aquellas definidas en el Artículo II en términos de su relación geográfica con la costa del Pacífico y otras zonas específicamente articuladas. El Artículo 6 estipula, explícitamente, qué áreas no entran en las disposiciones de la Ley 70, como áreas urbanas, territorios indígenas, áreas de parques nacionales y áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional. Además, excluye la propiedad colectiva de los recursos naturales a excepción de los bosques y los suelos, para los que existen disposiciones específicas. Las regulaciones de implementación subsiguientes también excluyen de manera precisa a los baldíos reservados, que se han vuelto un aspecto significativo en las disputas legales recientes sobre la aplicación de la Ley 70 en el Atlántico.

El Artículo 5 de la Ley 70 especifica un marco para la organización y representación colectiva afrocolombiana denominado Consejos Comunitarios. Estos consejos son los únicos cuerpos que tienen permiso para presentar solicitudes para tierras comunales<sup>4</sup>. Desde la adopción de la Ley 70, muchos grupos—tanto nacionales como internacionales—han trabajado en la promulgación de estas instituciones comunitarias con intereses en la titulación de la tierra afrocolombiana.

---

v. *Honduras*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, juicio del 29 de julio de 1988 (Series C, No. 4) y *Caso de Godínez Cruz v. Honduras*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, juicio del 20 de enero de 1989 (Series C, No. 5).

<sup>3</sup> Ley 70, Artículo 1.

<sup>4</sup> Para un análisis del rol de la ley colombiana en la producción de diferentes modos de organización social, ver Mauricio Pardo and Manuela Alvarez, “Estado y movimiento negro en el Pacífico colombiano,” en *Acción colectiva, Estado, y etnicidad en el Pacífico colombiano* (Mauricio Pardo, ed.), (Bogotá, 2001).

Sin duda, la disposición más fuerte de la Ley 70 con mira a los derechos a la tierra es el Artículo 7. Este artículo señala que los títulos colectivos son inajenables, inembargables e imprescriptibles. Estas condiciones salvaguardan la tierra de los actores económicos, gubernamentales y armados que buscan explotar a los afrocolombianos, prohibiendo legalmente que un individuo o la comunidad puedan vender o ceder todo o parte de su tierra. Sin embargo, como se discutirá con más detalle a continuación, el conflicto armado continuo, el narcotráfico, la discriminación institucionalizada y los grandes proyectos de desarrollo de negocios en el agro como los contratos de la industria maderera y los cultivos de aceite de palma, han contribuido a la frustración de los derechos de propiedad del Artículo 7.

La Ley 70 también contiene algunas protecciones medioambientales que limitan el uso de la tierra y preservan las prácticas tradicionales. El Artículo 14 requiere que la tierra sea usada en formas consecuentes con la conservación y protección de los recursos naturales. Asimismo, la ley especifica regulaciones adicionales para la protección del medio ambiente, incluyendo la preferencia por las formas tradicionales de caza y pesca, la protección de las aguas y la vegetación nativa y las regulaciones de los bosques<sup>5</sup>. Esta concede también una licencia de exploración y operación especial a las comunidades negras en zonas mineras, permitiéndoles continuar en las operaciones mineras tradicionales<sup>6</sup>.

Además de proveer derechos de tierra comunales y regulaciones medioambientales, la Ley 70 también hace valer la importancia de la identidad y cultura afrocolombianas. Aunque la investigación de la delegación usó los derechos de tierra con el punto de partida, algunas personas entrevistadas enfatizaron a la identidad y a la cultura como inextricablemente ligadas a la tierra. La Ley 70 reconoce esta relación de tal forma que el Artículo 32 provee cambios en el

---

<sup>5</sup> Ver Ley 70, Artículo 19, 21 y 24, respectivamente.

<sup>6</sup> Ley 70, Artículo 27.

currículo educativo, bajo el auspicio de la etnoeducación afrocolombiana. La Ley 70, de igual manera, prohíbe explícitamente todos los actos de intimidación, segregación, discriminación y racismo en contra de las comunidades afrocolombianas, en el sector público, los medios masivos y en la educación. Para los que violen estas normas, la ley estipula sanciones<sup>7</sup>. También se estipulan derechos a la salud, a los servicios sociales y al desarrollo profesional<sup>8</sup>.

Los derechos afrocolombianos de desarrollo económico están diseñados en los Artículos 47-69 (Capítulo VII) de la Ley 70, como en los Decretos 1745 y 1320<sup>9</sup>. Junto con las exigencias encontradas en los Artículos 32-46 (Capítulo VI), la ley conecta el desarrollo a la participación y al planeamiento mediante las siguientes disposiciones:

1. El establecimiento de mecanismos participativos para los estudios de impacto medioambiental (Artículo 44);
2. La participación en el Plan de Desarrollo Nacional y en los Planes de Desarrollo Regional (Artículo 48);
3. La participación de las comunidades afrocolombianas en la planeación, diseño y ejecución de proyectos de desarrollo internacional (Artículo 49);
4. La disposición para fondos gubernamentales, soporte técnico, estudios, créditos financieros, subsidios, transferencias tecnológicas y asistencia en el diseño apropiado de estos instrumentos (Artículo 47, 50-55, 58);
5. La participación en las Corporaciones Autónomas Regionales (Artículo 56); y,
6. Un estudio conducido por el gobierno para un plan de desarrollo de las comunidades negras (Artículo 57).

Los artículos contenidos en estos capítulos asimismo autorizan una variedad de programas e incentivos para el desarrollo. El artículo 47 señala que la ley proveerá los métodos para garantizar el desarrollo económico y social, mientras que el Artículo 50 compromete al gobierno

---

<sup>7</sup> Ley 70, Artículo 33.

<sup>8</sup>Ver Ley 70, Artículos 37 y 38.

<sup>9</sup> El último es el decreto “por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”.

a promover y financiar ciertas actividades, identificando las potencialidades particulares de las comunidades afrocolombianas. El Artículo 52 estipula que los créditos financieros estarán disponibles para la formación de cooperativas. El Artículo 58 asigna fondos estatales para el entrenamiento, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos relevantes a las comunidades negras. El Artículo 54 perfila cómo los productos vegetales, alimenticios y medicinales pueden convertirse en fuentes económicamente viables de ingreso para las comunidades.

La Ley 70 entonces exige la colaboración estatal, regional e internacional con las comunidades afrocolombianas en las tierras sujetas a la Ley 70; y crea mecanismos para la participación afrocolombiana en todos los niveles y tipos de proyectos de desarrollo. También invita al Estado colombiano a financiar y apoyar, en el nivel comunitario, estudios comprensivos y apoyo técnico para el desarrollo. Estas medidas están diseñadas para funcionar en conjunto con los Decretos 1745 y 1320, que se refieren al funcionamiento de los Consejos Comunitarios y la consulta previa directa. Como se verá a lo largo del reporte, estas son algunas de las medidas legales dirigidas al beneficio de los afrocolombianos que todavía deben ser cumplidas.

## **II. Implementación**

Mientras que, como lo mostrará la siguiente sección, los derechos prometidos en la Ley 70 sólo han sido implementados de forma parcial, un número significativo de procedimientos se han puesto en marcha para asegurar títulos a gran parte de la tierra que, inicialmente, se determinó como sujeta a la titulación colectiva. El noventa por ciento del territorio de las

municipalidades con mayoría afrocolombiana en el Pacífico, por ejemplo, se ha cedido formalmente a las comunidades afrocolombianas<sup>10</sup>. Esta sección esboza el proceso de titulación.

Una comunidad que quiere reclamar una tierra colectiva debe, como primer paso, formar un Consejo Comunitario de acuerdo con las especificaciones detalladas en el Decreto 1745. Los Consejos Comunitarios están compuestos por una Asamblea General y una Junta que comparten las obligaciones administrativas y regulatorias relacionadas al uso del territorio y al gobierno en la comunidad, incluyendo algunas medidas de resolución de conflictos internos, planeación de estrategias económicas y desarrollo cultural. Para la mayoría de los consejos, la mayor tarea es representar a las comunidades a lo largo del proceso de titulación de tierras colectivas.

El INCODER es una agencia administrativa del Estado que supervisa la titulación de tierras colectivas. Se formó en el 2003 gracias a la consolidación de varias agencias administrativas estatales<sup>11</sup>. El Decreto 1745, en conformidad con los Artículos 8 y 17 de la Ley 70, autoriza al INCODER a establecer conceptos previos sobre las solicitudes para la utilización, exploración y explotación de los recursos naturales dentro de estos territorios<sup>12</sup>. El INCODER designa una comisión técnica para producir cada concepto previo.

### ***A. Derechos de propiedad colectiva***

La Convención Americana de Derechos Humanos, en el Artículo 21, señala que cada persona tiene el derecho a gozar de su propiedad. Esta disposición ha sido interpretada por la Corte Interamericana para incluir la protección de la propiedad colectiva e individual<sup>13</sup>. Al

---

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional Desarrollo, 2006-2010*, (Bogotá, 2006).

<sup>11</sup> Estas agencias incluyen al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (IAT), al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA.

<sup>12</sup> Decreto 1745.

<sup>13</sup> Ver *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) de Awas Tingni v. Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, juicio del 31 de Agosto, 2001 (Series C, No. 79).

mismo tiempo, la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo explícitamente proporciona “derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupen” a las personas amparadas bajo la Convención<sup>14</sup>. Ambas convenciones son importantes para los derechos afrocolombianos, especialmente desde que la jurisprudencia colombiana ha determinado, de manera definitiva, que la Convención 169 debe ser aplicada a las comunidades negras<sup>15</sup>. Estos derechos son centrales en los procesos que controlan la adquisición, uso y goce de los títulos colectivos de las comunidades de afrodescendientes.

En lo concerniente a la legislación interna, el Decreto 1745 contiene procedimientos específicos para el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva sobre las tierras de las comunidades negras. La propiedad colectiva debe ejecutarse principalmente en las tierras baldías dentro de “zonas rurales ribereñas” en el Pacífico<sup>16</sup>. Mientras el Decreto 1745 sugiere que “otras zonas del país” podrían beneficiarse de la titulación colectiva de tierras afrocolombiana, también señala que el contenido procedimental se aplica a la región marcada como cuarta en la Ley 70—aquella del Pacífico<sup>17</sup>. Con el fin de iniciar la titulación colectiva del territorio de las comunidades negras, el Consejo Comunitario debe presentar una solicitud escrita a la oficina regional del INCODER<sup>18</sup>. La solicitud tiene que contener la siguiente información: una descripción física y sociocultural del territorio requerido en la solicitud; la organización social de la comunidad; las formas de tenencia dentro del territorio en juego; los conflictos que existen

---

<sup>14</sup> Estas personas deben tener acceso también a las tierras que no han ocupado exclusivamente pero que son importantes para “sus actividades tradicionales y subsistencia”, Organización Internacional del Trabajo, *Convención (no. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*, Artículo 14 (1).

<sup>15</sup> La Corte Constitucional aplicó la Convención 169 a los afrocolombianos basándose en la composición y auto-identificación de las comunidades negras, como grupos que comparten características sociales y culturales que los diferencian de la mayoría. Ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-169 (2001).

<sup>16</sup> Ver Decreto 1745, Artículo 1.

<sup>17</sup> Ver *ibid.*, Artículo 2. Como aprendió la delegación, un gran número de *Consejos Comunitarios* se han formado, sin embargo, en otras partes del país con el propósito de ganar tierras colectivas.

<sup>18</sup> INCODER debe tomar el proceso de titulación colectiva en conformidad con lo estipulado no sólo en la Ley 70 y el Decreto 1745, pero también con la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994.

sobre el territorio o el uso de los recursos naturales dentro del territorio y las prácticas tradicionales de producción<sup>19</sup>. Los mapas demarcando el territorio no necesitan ser de un alto nivel técnico.

Después de recibir una solicitud que se considere válida, las regulaciones indican que el Director Regional del INCODER debe visitar la comunidad y notificar al representante legal del Consejo Comunitario interesado y al Procurador Delegado para los asuntos ambientales y agrarios<sup>20</sup>. Cuando se involucran en el proceso comunidades indígenas, su representante legal también debe ser notificado y un edicto debe publicarse en lugares públicos, con el objetivo de notificar a cualquier parte interesada en la visita<sup>21</sup>. Los funcionarios del INCODER asumen un estudio de la tierra y de la comunidad, investigando su geografía, genealogía y características culturales. La visita constituye la base del reporte técnico que intenta confirmar y elaborar la solicitud: definir el territorio que podría ser titulado colectivamente para la comunidad; juntar información sociocultural, histórica y económica concerniente al grupo; realizar un censo de la población afrodescendiente; determinar si existen terceras partes ocupando el territorio y la ubicación y forma de su ocupación; y orquestar con los habitantes los límites del territorio de la comunidad negra con título colectivo<sup>22</sup>.

En caso de que en el territorio solicitado existan dos o más comunidades negras, indígenas o de otro tipo, los representantes del INCODER inician un proceso de mediación para definir el territorio de cada comunidad. Si las comunidades alcanzan un acuerdo, ellos informan a la oficina principal del INCODER para que la titulación pueda continuar; caso contrario, se

---

<sup>19</sup> Decreto 1745, Artículo 20.

<sup>20</sup> Esta sección acerca de la implementación describe como debe ser el proceso de titulación colectiva, lo que no garantiza que en realidad se lleve a cabo en todas las instancias.

<sup>21</sup> Decreto 1745, Artículo 22.

<sup>22</sup> Idib.



conforma una comisión mixta, con representantes de todas las comunidades interesadas, para que puedan continuar definiendo los límites de cada uno de sus territorios.

Si existe un conflicto en marcha entre comunidades afrocolombianas o entre éstas y otras comunidades indígenas, la tierra no puede ser titulada. Cualquier parte que se oponga a la titulación colectiva puede presentar una oposición por escrito, acompañada de las bases de su negativa. La oposición se resuelve mediante una indagación que intenta averiguar si el grupo de oposición tiene algún derecho al título legal de la tierra o si el territorio no es susceptible a título colectivo. Si después de la investigación, el territorio en disputa no es descalificado del título colectivo, la oposición será negada y el proceso de titulación continuará<sup>23</sup>.

Después de recibir el reporte técnico, el INCODER determina la legalidad del proceso de titulación colectiva y presenta un archivo a la comisión técnica. Esta comisión, empleando la solicitud, el reporte del Consejo Comunitario y la información juntada por el INCODER, determina entonces los límites del territorio que será garantizado a la comunidad negra. Si la comisión técnica no encuentra que los documentos son suficientes para hacer su evaluación, puede que intente encontrar más información para tomar su decisión<sup>24</sup>.

Según los representantes del INCODER, su rol generalmente termina una vez que la tierra es titulada, al menos que la comunidad quede insatisfecha con el resultado. El INCODER está autorizado únicamente a conferir títulos, después el dominio estatal sobre la tierra baldía pasa a manos de la comunidad en cuestión. Cualquier comunidad que quede insatisfecha con el resultado del proceso de titulación puede, sin embargo, buscar ayuda en el INCODER o en las cortes administrativas. Si cualquier otra parte interfiere en el uso y goce de la tierra, una vez que ésta es titulada, el INCODER ya no está más involucrado en el proceso; en su lugar, existen

---

<sup>23</sup> Decreto 1745, Artículos 24-26 y 22(2).

<sup>24</sup> Ibid. Artículos 27-28.

varios remedios civiles potenciales para expulsar a poseedores ilegales de tierra o poseedores de mala fe. La parte injuriada puede tomar, como respuesta, una acción constitucional como la tutela o la acción popular. Las últimas son sólo para remediar los daños, pero no para desalojar a personas de la tierra.

El proceso de titulación colectiva descrito anteriormente provee seguridad territorial a las comunidades afrocolombianas, si es aplicada de manera justa y eficiente. No obstante, existen limitaciones sustanciales para la tierra que puede ser titulada y para el alcance del uso de aquella tierra<sup>25</sup>. Además, hasta que el régimen de implementación se expanda más allá del Pacífico, muchos afrocolombianos permanecerán sin acceso seguro a la tierra. Incluso en el Pacífico, los procesos administrativos convierten a la titulación en algo problemático, a la vez que el desplazamiento continúa siendo una amenaza constante. Estos asuntos serán discutidos detalladamente en la sección III de este reporte. Antes de proseguir con estos obstáculos, revisaremos a continuación otros procesos de implementación del tipo y espíritu de la Ley 70, comenzando con el asunto del desarrollo.

### ***B. Derechos al desarrollo y consulta previa***

Si bien ha sido relativamente exitoso el proceso de titulación colectiva de tierras afrocolombianas, los esfuerzos a favor de este fin no han coincidido con la voluntad institucional y política para implementar otros derechos, incluyendo el derecho al desarrollo y las protecciones en contra de la discriminación. Esta subsección esbozará los componentes legales que se relacionan con los derechos al desarrollo e indicará las entidades institucionales involucradas en la implementación de estos derechos. Las medidas específicas anti-

---

<sup>25</sup> Ibid., Artículo 19.

discriminación contenidas en la Ley 70 serán entonces identificadas, y este apartado sugerirá cómo la discriminación está ligada al derecho al desarrollo incumplido.

En secciones anteriores del reporte se han detallado los derechos al desarrollo especificados en el Capítulo VII de la Ley 70, al igual que en los Decretos 1745 y 1320. Grandes negocios agrarios están actualmente amenazando estas directrices al usurpar territorios afrocolombianos para el cultivo de productos comercializables. El proceso de consulta denominado “consulta previa” podría proveer los medios para proteger a las comunidades en contra de estas usurpaciones, si fuera implementado.

El mecanismo de consulta previa fue establecido en el Artículo 330 de la Constitución colombiana para tratar a las comunidades indígenas. La disposición establece que la explotación de recursos naturales no puede darse si va en detrimento de la integridad cultural, social y/o económica de una comunidad indígena. La Convención OIT 169 (ratificada por el gobierno colombiano<sup>26</sup>) garantiza este derecho a los pueblos indígenas y tribales, lo que incluye a las comunidades negras, de acuerdo a los hallazgos de la Corte Constitucional mencionados anteriormente. Otras leyes apoyan el derecho de los afrocolombianos a la consulta previa y establecen cómo las comunidades negras en Colombia deben participar en los estudios de impacto<sup>27</sup>.

Los puntos específicos del proceso de consulta previa están descritos en el Decreto 1320. Los procedimientos otorgan a la autoridad medioambiental, que garantiza las licencias para la explotación de recursos naturales, el poder para ejercer su capacidad e invitar a las comunidades afrocolombianas a participar en el proceso de consulta previa. En la Ley 99 de 1993, Artículo 76, están definidas tanto la autoridad medioambiental y como su responsabilidad de conducir la

---

<sup>26</sup> Según el Artículo 93 de la Constitución colombiana, todos los tratados internacionales y convenciones que ratifique el gobierno colombiano prevalecen en las leyes internas.

<sup>27</sup> El Decreto 1745, por ejemplo, ha referencia a la ley 21 y sus requerimientos de participación de la comunidad.

consulta previa. Este proceso debe llevarse a cabo por la autoridad de medio ambiente en asociación con la entidad que está interesada en la explotación de recursos naturales en el área.

La consulta previa incluye un análisis del impacto económico, medioambiental, social y cultural de cualquier potencial explotación de recursos naturales. Según el Decreto 1320, la consulta debe ocurrir cuando la actividad o proyecto en cuestión tenga lugar en un área con títulos colectivos o sin título y habitada por afrocolombianos o grupos indígenas. El estudio de la consulta previa debe producir una descripción de las características de la cultura de la comunidad y proveer el impacto social, económico y cultural previsible del proyecto propuesto. De igual manera, deberá describir las potenciales alternativas o medidas para mitigar los efectos dañinos del proyecto en cuestión<sup>28</sup>. Como lo establece la OIT 169, la consulta previa es requerida no sólo en aquellas situaciones concernientes a la explotación externa de recursos, sino también para cualquier medida administrativa o legislativa que afecte a los “pueblos” en los que se enfoca el documento<sup>29</sup>; una vez más, esta disposición es aplicable a las comunidades afrocolombianas bajo la ley colombiana.

El artículo 40 del Decreto 1745 estipula que las comunidades afrocolombianas deberían recibir créditos financieros y subsidios, en línea con el Artículo 3 de la Ley 160 (1994) que ofrece los mismos derechos a hombres del área rural y a mujeres en general. Estos derechos incorporarían a los afrocolombianos a los planes de asistencia para el desarrollo a nivel nacional. Como ya se bosquejó anteriormente, el Capítulo VII de la Ley 70 establece objetivos similares y el Artículo 57 crea fondos para un Plan Integral a largo plazo para la población afrocolombiana. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), recientemente adoptado por la legislatura colombiana, incluye medidas dirigidas a los afrocolombianos. Estos preceptos se relacionan con el desarrollo

---

<sup>28</sup> Decreto 1329, Artículo 6 y 10.

<sup>29</sup> OIT, Convención 169, Artículo 6.

económico y étnico, el desarrollo social, fondos para las tradiciones culturales, biodiversidad y medio ambiente y fortalecimiento y protección de los derechos humanos<sup>30</sup>. Sin embargo, muchos activistas afrocolombianos están insatisfechos con el PND, argumentando que éste considera a las comunidades negras de forma superficial y que no alcanza los objetivos del Plan Integral<sup>31</sup>. Al mismo tiempo, otras leyes nacionales propuestas, que establecen políticas de desarrollo, como la Ley de Desarrollo Rural, no hacen ninguna mención a las medidas específicas contenidas en la Ley 70. La Ley de Desarrollo Rural sólo se refiere a las comunidades afrocolombianas, enfatizando la necesidad de convenir en la adjudicación de títulos privados, para clarificar los límites entre las comunidades afrocolombianas y los territorios colectivos indígenas y para la recuperación de las tierras baldías públicas y sin uso<sup>32</sup>.

### ***C. Derechos contra la discriminación***

La discriminación es discutida en el Artículo 33 de la Ley 70, que implanta que el gobierno colombiano elaborará sanciones para y destinadas a prevenir toda intimidación, segregación, discriminación o racismo, en contra de las comunidades afrocolombianas en los medios sociales, en el sistema educativo nacional, los medios masivos y la administración pública. La Defensoría, a través de este artículo y de la Constitución colombiana, ha proseguido varias tutelas a favor de afrocolombianos que han sido excluidos de lugares públicos. También, en los últimos dos años, ha estado involucrada en la creación del Estatuto Antidiscriminación.

Este estatuto de largo alcance pretende tratar todas las formas de discriminación en contra de todo tipo de minorías. Así, contempla penas criminales y civiles, al igual que sanciones

---

<sup>30</sup> *Plan Nacional de desarrollo, 2006-2010*, Capítulos 3-4, 6-7.

<sup>31</sup> Ciertamente, los afrocolombianos no son los únicos insatisfechos con el PND que ha sido el foco de docenas desde su aprobación.

<sup>32</sup> Proyecto de Ley de Desarrollo Rural.

policiales, por discriminación en contra de las minorías étnicas, culturales, raciales y sexuales. Aunque la intención del estatuto de rectificar la discriminación es loable, se ha encontrado con la oposición de una variedad de grupos de las minorías que intenta proteger, algunos de ellos aboga por protecciones particulares a su grupo minoritario. En cualquier caso, el proceso legislativo anti-discriminación parece estar paralizado, debido a que la Defensoría todavía tiene que presentar su propuesta de legislación al Congreso.

Mientras tanto, la discriminación continúa de manera innegable. Sus formas van desde aquellas que son evidentes y descaradas en los estereotipos raciales de los medios colombianos, a otra discriminación más sutil, a veces casi invisible, que se tratará directamente en la siguiente sección de este reporte. Los problemas de discriminación racial van más allá de casos individuales de maltrato basado en la raza. La discriminación en contra de los afrocolombianos está ligada a cómo ellos como grupo comparten experiencias de pobreza y marginalización. Estas experiencias compartidas muestran una discriminación estructural dentro del sistema colombiano que no constituyen sólo violaciones de derechos en y de ellos, sino que también aseguran muchos de los obstáculos persistentes discutidos a continuación.

### **III. Obstáculos para la implementación**

La sección previa muestra que el espíritu y contenido de la Ley 70 provee un marco legal promisorio, con vistas a remediar varios problemas de exclusión vividos por las comunidades afrocolombianas, mientras da pistas sobre las limitaciones y las fallas definitivas de ésta y otras legislaciones. Esta sección se concentrará de manera más directa en las realidades persistentes de marginalización, pobreza e iniquidades estructurales, experimentadas por las comunidades afrocolombianas. Muchos aspectos esenciales de la Ley 70 (especialmente, aquellos

pertenecientes al desarrollo) deben todavía ser implementados. Mientras tanto, los artículos que han sido implementados están siendo seriamente minados por inconsistentes apoyos burocráticos e institucionales, así como por la intervención de intereses armados y/o económicos. Incluso, este último tipo de impedimento para el goce de las tierras comunales se ha encontrado con la inacción del gobierno, tanto así que la misma relevancia de las garantías de los derechos de la Ley 70 se pone en duda, junto con el compromiso del Estado para garantizar los derechos humanos fundamentales.

#### ***A. Obstáculos para la adquisición de títulos de tierra colectivos***

Antes de su llegada a Colombia, la delegación pronosticó que uno de los principales obstáculos para la obtención de títulos colectivos serían los altos requerimientos adjudicados a las comunidades para demostrar adecuadamente su cumplimiento de los complejos criterios culturales estipulados por la Ley 70. Este pronóstico reflejaba tanto una lectura de literatura de ciencias sociales relevante para el estudio de los afrocolombianos, como de la forma en la que la “cultura” ha sido, en otros contextos, mal valorada para negar derechos<sup>33</sup>. Gran parte de la Ley 70 se dedica a establecer parámetros (muchos de naturaleza etnocultural) por los que las poblaciones se puedan definir como comunidades negras, llevando a asumir, a por lo menos una parte de la delegación, que muchos de los que reclamaran, serían excluidos bajo juicios subjetivos acerca de su grado de diferencia cultural<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> En realidad, el abuso del concepto “diferencia cultural auténtica” ha impulsado mucha legislación similar para otorgar tierras, como en el caso de Brasil con el proceso de titulación de los quilombos a favor de los descendientes de los esclavos. Ver Jan Hoffman French, “Dancing for Land: Law-Making and Cultural Performance in Northeastern Brazil,” *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)*, Vol.25, no.1 (Mayo 2002)

<sup>34</sup> Ciertamente, el sistema judicial colombiano ha usado peritajes culturales para juzgar cosas como el nivel de “conciencia étnica” de un individuo para “tratar de establecer si él o ella conforma parámetros culturales [indígenas]”. Los resultados determinan quien está sujeto a derechos de titulación colectiva o a obligaciones versus quien está demasiado “aculturado” como para recibir lo mismo. Citas de la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-496/96.

Contrariamente, la delegación encontró que las solicitudes de tierra de los afrocolombianos estaban demoradas más por el “estudio técnico de los terrenos” por parte del INCODER, que por su “estudio cultural de la comunidad”. Este problema deriva de una larga historia de ambigüedades en el mapeo catastral de las áreas periféricas del país. También está relacionado con distinciones que se hacen sobre qué tierra le pertenece a quién (e incluso, quién puede poseer propiedades) que frecuentemente no corresponden con modelos reales de uso. Por ejemplo, el requerimiento en la Ley 70 de que sólo tierras denominadas “tierras baldías” pueden ser otorgadas para la propiedad colectiva ha resultado ser muy problemático, ya que muchas comunidades afrocolombianas rurales no viven en, o cerca de tales tierras. Ciertamente, habiendo visto sus resultados, es debatible que la Ley 70—entendida para proteger la propiedad tradicional, ancestral de la tierra—predeterminara qué tierras estarían disponibles para titulación. Este obstáculo de clasificación de las tierras se muestra especialmente significativo en la región Atlántica, que será tratado detalladamente en la siguiente sección.

### *1. ¿“Negada” o “en trámites”?*

De acuerdo con la información reunida por la delegación, el rechazo absoluto de solicitudes para títulos, que cumplieran los requerimientos formales de la ley, raramente ha ocurrido. Esto es especialmente cierto cuando se consideran sólo aquellas comunidades localizadas en la región Pacífico del país. La mayoría de los casos que fueron presentados a la delegación como “negaciones” o “rechazos”, en realidad involucraban situaciones en las que las fronteras se encontraban en disputa, o en donde una decisión del INCODER estaba pendiente. Estas solicitudes (a la que se les adjudica la categoría de estar “en trámites”) conforman una proporción significativa de los reclamos archivados en años recientes, especialmente al tiempo que las tierras predeterminadas como disponibles para titulación se acercan al agotamiento. La



delegación encontró que era mucho más probable para una comunidad afrocolombiana experimentar una especie de negación *de facto* del título al postergar sus solicitudes perpetuamente en trámite, que siendo rechazadas de plano. Esta prolongación del proceso repercute negativamente en los recursos de la comunidad y además deja las tierras vulnerables a incursiones por parte de actores armados y/o corporaciones del agro operando en la región.

## 2. *Disputas limítrofes bi-étnicas*

Las solicitudes se pueden encontrar en trámites perpetuos debido a la inconmensurabilidad de la Ley 70 con respecto a los patrones tradicionales de uso pacífico de tierras entre dos etnias. El mandato del INCODER incluye el requerimiento de que, en espacios tradicionalmente habitados y/o usados tanto por afrocolombianos como por indígenas, las fronteras sean delimitadas antes de que los títulos puedan ser otorgados. Las áreas compartidas por dos etnias tienen que ser divididas de una manera en la que los límites no se superpongan entre comunidades –cualquier pedazo de tierra dado sólo puede ser ocupado por *alguno* de los dos grupos. Esta rígida conceptualización de la propiedad va en contra de las sensibilidades históricas y contemporáneas de la mayoría de las poblaciones rurales negras e indígenas<sup>35</sup>. Como el antropólogo Jaime Arocha enfatizó, muchas comunidades Afro-colombianas tienen un concepto de territorio en el que las fronteras son *porosas y flexibles*, y los patrones de uso cambian dependiendo de la estación.

Mientras las comunidades tratan de llegar a un acuerdo de cómo desenmarañar sus tierras, el INCODER actúa como “moderador”, pero en realidad hace poco por agilizar el proceso. La agencia ni propone soluciones concretas ni presenta ninguna evidencia de su estudio de tierras inicial que pudiera ayudar a sugerir marcadores de límites o fronteras cuya resonancia

---

<sup>35</sup> Como se mencionó antes, la decisión de la Corte Interamericana en *Awes Tingi* puso un precedente en las Américas para respetar los distintos entendimientos de propiedad y posesión de tierra.

sea mutua a lo largo de las líneas étnicas de la comunidad. La delegación encuentra que el gobierno colombiano no ha cumplido con el requerimiento de la Convención 169 que establece que deben “instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”<sup>36</sup>. La imposición de un modelo de tenencia exclusiva y el requerimiento de que las comunidades lleguen a un consenso sobre límites estrictos, deja muchas solicitudes en trámite por períodos extendidos de tiempo.

### ***3. Derechos sobre la tierra y urbanización***

Más allá de obstáculos procedimentales para las reclamaciones de tierra hechas bajo el amparo de la Ley 70, las mismas disposiciones de la ley limitan el tema de las tierras colectivas a comunidades afrocolombianas rurales y en la práctica incluso se ha restringido a aquellas comunidades localizadas en la región Pacífico. Algunos de los aspectos de la Ley 70 que han establecido derechos al desarrollo y a la educación no conllevan explícitamente esta limitación y así abarcan, al menos potencialmente, a afrocolombianos tanto en áreas urbanas como en áreas fuera del Pacífico. Sin embargo, hasta ahora ninguno de éstos derechos ha sido implementado en estas áreas, a pesar de la creciente demanda por parte de los activistas afrocolombianos de hacerlo. El asunto de los reclamos de derechos en asentamientos urbanos se está haciendo más urgente debido al masivo desplazamiento de afrocolombianos rurales a éstas áreas. Volveremos a este asunto más adelante en la subdivisión sobre el desplazamiento.

### ***B. Obstáculos para el goce de la tierra y el desarrollo sostenible***

Al menos para los afrocolombianos de la región del Pacífico, muchos más obstáculos les esperan para la satisfacción de los derechos después de recibir el título que los enfrentan en el

---

<sup>36</sup> OIT, *Convención 169*, Artículo 14(3).

proceso mismo de titulación. La delegación escuchó, por ejemplo, distintas preocupaciones sobre la legislación reciente que parece amenazar el espíritu, si no la sustancia misma de la Ley 70 y sus decretos subsecuentes. Estas leyes fueron temas prominentes en casi todas las reuniones de la delegación con los activistas y representantes de los afrocolombianos. Por lo tanto, la delegación quisiera enfatizar la importancia que debería dársele a una investigación más profunda de estas nuevas leyes, cada una de las cuales está en un estado diferente en los proceso de redacción y promulgación.

### *1. Legislación nueva y en prospecto*

Las leyes en cuestión incluyen: “Ley de Minas”<sup>37</sup>, “Ley del Agua”<sup>38</sup>, “Ley Forestal”<sup>39</sup> y “Ley de Desarrollo Rural”<sup>40</sup>. Los efectos potenciales de estos proyectos legislativos no se ha comprendido todavía en su totalidad, y, mientras las primeras dos no parecen contravenir explícitamente los derechos garantizados en la Ley 70, si parecen contradecir sus principios. Cada una de ellas da una clara preferencia normativa por la propiedad privada y por proyectos de desarrollo económico extractivo (sobre bienes sociales colectivos y desarrollo sostenible), poniendo en juego los derechos a la tierra colectiva y al desarrollo sostenible de las comunidades afrocolombianas. Todas estas leyes y propuestas legislativas también expresan una clara lógica desarrollista amarradas a ideas sobre la “modernización” usadas con frecuencia para disfrazar el racismo y etnocentrismo<sup>41</sup>. Así, podrían ser interpretadas como proyectos que socavan el ya

---

<sup>37</sup> Ley 685 del 15 de agosto de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

<sup>38</sup> La versión más reciente que conocemos de esta ley prospectiva es el *Proyecto de Ley del Agua*, borrador, Enero 17, 2005.

<sup>39</sup> Ley 1021 del 20 de abril de 2006, por la cual se expide la Ley General Forestal.

<sup>40</sup> Esta legislación es todavía prospectiva, con el nombre de Proyecto de Ley por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural—INCODER—y se dictan otras disposiciones.

<sup>41</sup> Ciertamente, la interrelación entre el discurso de la “modernización” y del “desarrollo” en América Latina ha provocado la devaluación, de manera constante, de las culturas, modos de vida y sistemas de creencias de las minorías que no son asimiladas por la sociedad mayoritaria. Poner un fin a estas formas de discriminación es, al menos en apariencia, uno de los principales propósitos de la Constitución colombiana de 1991 y la subsiguiente legislación.

inestable compromiso del Estado colombiano para proteger y respetar la diversidad cultural y los derechos diferenciados.

La Ley Forestal y el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural han sido arenas de contestación directa sobre el futuro del poder de decisión de los afrocolombianos al interior de sus territorios. Su formulación ha excluido la representación de la comunidad afrocolombiana y ha buscado alentar la privatización y alienación *de facto* de tierras que son supuestamente inalienables. Esta exclusión constituye una clara violación de los derechos a la participación y consulta previa de las comunidades.

## **2. Consulta Previa**

El compromiso del gobierno colombiano para hacer cumplir los niveles exigidos del requerimiento de consulta previa es cuestionable. Como lo indica la sección anterior, la Ley 70 es sólo una de una serie de leyes que requieren la participación de las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de proyectos de desarrollo que probablemente las afectaran. Aún así, líderes de la comunidad afrocolombiana dan testimonio de que la consulta previa es raramente tomada en cuenta. Tanto la Defensoría del Pueblo como la Oficina de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior han hecho compromisos verbales para fortalecer la consulta previa. Si bien avances claros en esta dirección todavía deben ser encontrados, cualquier veredicto final sobre la seriedad de estas agencias sería todavía prematuro.

Es más, aún cuando la “consulta” es llevada a cabo en Colombia, no siempre se hace de buena fe, involucrando coerción o exclusión de elementos realmente representativos para la comunidad involucrada. Aunque no es claro si alguna clase de consulta previa ha sido emprendida con una comunidad negra, esta ha sido la experiencia de las poblaciones indígenas en sus intentos de asegurar este derecho. En condiciones de extrema pobreza y sin apoyo del

gobierno (al menos, en garantizar el cumplimiento de los derechos básicos), las comunidades indígenas y afrocolombianas están en la misma situación de gran desigualdad de condiciones cuando negocian con intereses económicos poderosos en el proceso de consulta.

### **3. Desarrollo: Limitaciones políticas, administrativas y financieras**

Secciones previas de este reporte explican como el Capítulo VII de la Ley 70 tiene la intención de que los derechos al desarrollo sean garantizados a las comunidades afrocolombianas. Estos derechos, sin embargo, no han sido dispuestos en obligatoriedad (a través de la implementación de la legislación) en ningún sentido significativo. Una razón fundamental parece ser la falta de compromiso del gobierno para proveer el apoyo fiscal necesario para hacer el desarrollo posible. El gobierno central no asigna fondos a los Consejos Comunitarios ya que no tienen el mismo status autónomo de sus contrapartes indígenas, o resguardos. En cambio, a las comunidades afrocolombianas se las considera como *parte de* la municipalidad en la que se encuentran. Por lo tanto, su desarrollo potencial está determinado más por las autoridades municipales que por sus propios líderes comunitarios. De acuerdo con varios oficiales del estado en Bogotá, un cierto número de gobiernos municipales sufren de falta de capacidad administrativa así como de corrupción e ineficiencia. El hecho de que funcionarios municipales tengan a menudo un entendimiento muy limitado de la Ley 70 y sus implicaciones agrava aún más esta situación; el problema se hace peor cuando los funcionarios están influenciados ya sea consciente o inconscientemente por actitudes racial o étnicamente discriminatorias.

Cualquiera sea la causa, a los Consejos Comunitarios no se les otorga ninguna cercanía al poder de decisión o a los recursos necesarios para lograr el desarrollo de sus territorios colectivos, como se garantiza bajo la Ley 70. En ausencia de alguna legislación de autoridad que le dé forma a las disposiciones del Capítulo VII, la realización de estos derechos resulta

inverosímil<sup>42</sup>. Adicionalmente, como la parte rural de Colombia es generalmente pobre, las comunidades negras carecen de acceso a créditos y subsidios directos, a pesar de la existencia de leyes que prometen esos recursos<sup>43</sup>. La ausencia de estas herramientas para el desarrollo inhibe las posibilidades para que los afrocolombianos tengan una ventaja total sobre los títulos colectivos que podrían ser garantizados.

La relevancia de los problemas señalados arriba va mucho más allá de las posibilidades para la realización de la Ley 70. Sobre todo, forman parte de un patrón de inacción y promesas incumplidas del gobierno, indicativas de la persistencia de una discriminación racial estructural. Los afrocolombianos continúan viviendo en situaciones de pobreza y exclusión que son equivalentes a una violación de sus derechos básicos, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, garantizados en la Ley 70, la Constitución colombiana y la ley internacional.

#### ***4. La Cuestión de la “Sostenibilidad”***

Finalmente, la Ley 70 no sólo promete el derecho al desarrollo en general, pero también de una manera que sea sostenible, y así ofrece una tipo de estabilidad y predictibilidad de vida al interior de la cual las comunidades pueden planificar para generaciones futuras. La importancia vital del desarrollo sostenible para asegurar la subsistencia y la reproducción cultural entre las comunidades negras en el futuro no puede ser exagerada. Debido a la ausencia de algún programa de desarrollo patrocinado por el gobierno, a las comunidades afrocolombianas se las deja enfocadas en el mero sobrevivir, en lugar de la sostenibilidad, poniendo en mayor riesgo a su medio ecológico por la sobreexplotación, violando la Ley 70.

---

<sup>42</sup> El tipo de autonomía que se ganaría con la provisión de estos derechos y recursos sobre el desarrollo llevaría a las comunidades negras a un status más cercano al que gozan los resguardos indígenas, un punto de referencia ubicuo para los activistas afrocolombianos que experimentan discriminación en su percibida relegación a un status minoritario secundario.

<sup>43</sup> Ver la Ley 160 de 1994, especialmente el Artículo 3. Ver también el Artículo 40 del Decreto 1745 de 1995.

### ***C. El desplazamiento: El mayor obstáculo para el goce de los títulos de tierra colectiva***

La amenaza más extendida para el goce de las tierras comunales es el desplazamiento. Este proceso violento es uno de los que el director de la ACNUR para las Américas, Philippe Lavanchy, ha reconocido que afecta y continúa amenazando a los afrocolombianos de forma desproporcionada<sup>44</sup>. El desplazamiento contribuye a un “puñado” de violaciones contra los derechos de los afrocolombianos, transgrediendo las garantías para el desarrollo, educación, reproducción cultural y representación política, cobijadas en la Ley 70. Aún más, las personas forzadas a huir de sus territorios sufrieron violaciones flagrantes de sus derechos humanos más básicos, tanto durante como después del desplazamiento.

Una vez que las comunidades o individuos afrocolombianos son desplazados, ellos se encuentran efectivamente despojados de sus derechos, bajo la Ley 70. Desplazados de su tierra y apartados de su red de soporte comunal, son forzados a empezar de nuevo en áreas urbanas o semi-urbanas donde no gozan de protecciones especiales. Separados por la fuerza de sus medios de subsistencia, deben tratar de insertarse en un mercado laboral ya apretado, en un ambiente marcado por la estigmatización y discriminación social. Además, los asentamientos semi-urbanos rara vez reciben servicios básicos como agua potable y mucho menos apoyo para el desarrollo personal o comunitario. El acceso a la etnoeducación estipulado en la Ley 70 está presente en muy pocas ocasiones, y aún la educación pública tiene un escaso alcance. El resultado es una profundización de las condiciones de marginalización y pobreza.

Como si estos impedimentos no fueran suficientes, la presencia y amenaza de actores armados con frecuencia persiguen a los desplazados hasta las áreas urbanas. Por ejemplo,

---

<sup>44</sup> Red de Solidaridad Social, “El ACNUR solicita 14,4 millones de dólares para su operación a favor de las personas desplazadas en Colombia,” Feb. 20, 2007; accesible en *Vértice*, la carta en la página web es del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del gobierno colombiano. La reproducción de la carta en el sitio web de Acción Social elimina la cita del señor Lavanchy, dejando sin mención a los afrocolombianos.

moverse del departamento del Chocó a Soacha (justo al sur de Bogotá) no necesariamente significa un escape a la violencia del conflicto interno colombiano. Muchos afrocolombianos han incluso resistido múltiples desplazamientos, forzándolos a restablecerse de un asentamiento urbano a otro debido a la interminable violencia<sup>45</sup>.

Nada de esto es para decir que formas tangibles de desarrollo social y cultural no se estén dando en los asentamientos desplazados, pero más bien que tal desarrollo generalmente sucede *a pesar* de la significativa inacción de parte del Estado colombiano. Es sólo gracias al fuerte compromiso que los afrocolombianos desplazados se tienen los unos a los otros y hacia sí mismos, que se establecen proyectos para el desarrollo cultural y comunal. Recordando la observación de Dostoievsky que establece que “el grado de civilización de una sociedad puede ser juzgado entrando a sus prisiones,” a la delegación le gustaría sugerir que la profundidad del compromiso del Estado colombiano hacia el desarrollo humano integral de sus ciudadanos debería ser juzgada poniendo un pie en un asentamiento de desplazados.

### ***1. El rol de los negocios del agro***

Las comunidades afrocolombianas con títulos colectivos en la región del Pacífico consideran que las incursiones de los negocios agrarios son unas de las principales amenazas a su tierra y bienestar. La industria más peligrosa y común es la de la palma aceitera<sup>46</sup>. Esta planta de palma especializada es producida por su aceite, que es ingrediente de cosméticos y otros bienes de consumo de producción extranjera<sup>47</sup>. Gran parte de la región del Pacífico tiene tierras consideradas particularmente propicias para el cultivo de esta planta. En realidad, productores e inversionistas han sido extremadamente agresivos en promocionar la palma aceitera en esta área,

---

<sup>45</sup> Varios testimonios personales, escuchados por la delegación durante la visita a Soacha, atestiguan este fenómeno.

<sup>46</sup> También conocida como palma africana.

<sup>47</sup> Recientemente, el interés en esta planta ha aumentado más ya que el gobierno colombiano está explorando cómo los bio-combustibles pueden calzar en su estrategia de desarrollo.



incluso han sido acusados de haber contratado fuerzas paramilitares que amenazan a las comunidades para vender sus tierras. Este cargo no puede ser subestimado. De hecho, debe ser tomado con extrema seriedad, especialmente a la luz de los vínculos que han aparecido entre paramilitares y otros negocios agrarios transnacionales—Chiquita Brands Internacional<sup>48</sup>.

A pesar de la elevada crítica en contra de sus prácticas, los negocios agrarios han recibido el apoyo moral que necesitan para continuar avanzando a través de los territorios titulados a los afrocolombianos. El presidente Álvaro Uribe y el Ministro de Agricultura<sup>49</sup> colombiano, por ejemplo, han reiterado el compromiso del gobierno de incrementar la producción de aceite de palma en numerosas ocasiones. El 11 de Abril de 2007, a la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) le fue otorgado el “Premio Nacional a La Contribución Institucional al Desarrollo Agrícola y Rural” por la oficina colombiana del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura<sup>50</sup>. Este tipo de reconocimiento destaca negocios que deberían ser puestos bajo un cercano escrutinio del gobierno colombiano.

Muchos representantes de las comunidades rurales en la región del Pacífico argumentan que la palma africana tiene efectos devastadores en la tierra, agotando sus minerales después de algunas temporadas de cultivo y, en el proceso, disminuyendo la biodiversidad de las regiones donde es cultivada. También se quejan porque la forma en la que la cosecha es impuesta por actores interesados que se encuentran ganando mucho de su producción, mientras los agricultores locales ganan poco. Incluso se arguye que el apoyo estatal a la palma aceitera revela su prioridad hacia el desarrollismo sobre formas más integrales de desarrollo, y pone a la meta de

---

<sup>48</sup> Ver, por ejemplo, Juan Forero, “Colombia May Seek Chiquita Extraditions,” *The Washington Post*, Marzo 21, 2007.

<sup>49</sup> Para el punto de vista del Ministerio de Agricultura, ver las notas de la entrevista a los representantes del Departamento Nacional de Planeación, Marzo 14, 2007, en archivo con los autores.

<sup>50</sup> Ver la página web de Fedepalma en [www.fedepalma.org](http://www.fedepalma.org).

la acumulación del capital frente a su compromiso legal para asegurar el bienestar del ambiente y de las comunidades negras locales.

Al menos un prominente partidario de los derechos de los afrocolombianos le dijo a la delegación que él no consideraba a la palma por sí misma como el problema, sino a la manera en que su cultivo ha sido llevado a cabo. Muchos afirmaron que la cosecha es un “buen negocio,” pero que las prácticas actuales de la industria excluyen a las comunidades locales de sus beneficios, tomándolos en cuenta sólo para llenar posiciones como mano de obra mal pagada. Ciertamente, si el cultivo de la palma siguiera las indicaciones de la consulta previa, la sostenibilidad ecológica y la participación de la comunidad, señaladas en la Ley 70, podría tener el potencial de ser una herramienta necesaria para estas comunidades.

De todos los peligros de la industria, a la delegación se le aconsejó tomar en cuenta que la palma de aceite es realmente sólo “la punta del iceberg”. Hay muchos intereses exógenos compitiendo por el control sobre los recursos naturales encontrados en las áreas rurales habitadas por afrocolombianos. Muchas de estas zonas han sido consideradas históricamente como zonas sin valor y “vacías” (de ahí que se llamen “baldíos”), pero ahora están siendo codiciadas por su potencial productivo y también por su ubicación estratégica. En el caso de la región del Pacífico, los desarrollistas quieren realizar mega-proyectos como autopistas<sup>51</sup> y canales que están ligados a intereses comerciales; mientras que los carteles de tráfico de drogas desean controlar las tierras costeras para sus propias rutas comerciales<sup>52</sup>. La región atlántica tiene más casos de conflicto entre los intereses comerciales y los derechos de los afrocolombianos, un tema que será desarrollado a profundidad en la siguiente sección.

---

<sup>51</sup> Durante nuestro viaje, escuchamos que hay conversaciones para extender el propuesto plan Puebla-Panamá a “Plan Puebla-Bogotá”. Este proyecto tendría graves consecuencias para las tierras colectivas afrocolombianas.

<sup>52</sup> Aunque no escuchamos detalles, el desplazamiento causado por el narcotráfico y las medidas en contra de este fenómeno también afectan a la población afrocolombiana. Al parecer, el peligro es una combinación de la competencia entre traficantes y las campañas de fumigación apuntadas al cultivo de coca.

## ***2. El rol de los actores armados***

Las entrevistas de la delegación con afrocolombianos desplazados revelan una tendencia perturbadora a la entrada de los actores armados a las tierras que coincide con la terminación del proceso de titulación. Si estas entrevistas fueran de alguna manera representativas, esto ocurre seguido de una manera impresionante. Como un entrevistado declaró, “el desplazamiento no es un producto del conflicto armado. Es una estrategia deliberada para sacar a la gente de la tierra. A medida que se entregan los títulos de la Ley 70, los paramilitares empiezan a llegar”. Algunos llegaron a etiquetar al desplazamiento como una tipo de contrarreforma agraria *de facto*.

Los afrocolombianos son difícilmente inconscientes de la correlación entre la titulación colectiva y el desplazamiento forzado. La delegación teme que este fenómeno pueda disuadir a algunos de incluso de solicitar a las tierras comunales. En el contexto actual de impunidad e inacción estatal, el miedo a represalias por reclamar o por recibir tierra con éxito pueden hacer que la ejecución de la Ley 70 parezca más peligrosa que la *no-práctica* de los derechos que ella garantiza. En cualquier caso, los delegados encuentran las palabras de Rudesindo Castro, en su discusión de estos múltiples retos para la integridad territorial de los afrocolombianos, muy apropiadas: “atrapados en una maraña de intereses y disparos, a los afrocolombianos y a sus organizaciones, les cobran en vida y sangre el costo de tener derechos territoriales en el país que hemos ayudado a construir”<sup>53</sup>.

## ***3. El desplazamiento y el rol del Estado***

Una vez que los afrocolombianos son desplazados de sus tierras, el Estado colombiano aparentemente hace poco para rectificar la situación. De hecho, la provisión de servicios o sólo el reasentamiento son cargas por las que ninguna agencia del gobierno quiere ser responsable. El

---

<sup>53</sup> Ver Rudesindo Castro Hinestroza, “Étnia, cultura, territorio y conflicto armado en el Pacífico colombiano,” en *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y América Latina* (Jaime Arocha, ed.), (Bogotá, 2004), 379.

INCODER ve su responsabilidad primaria eclipsada una vez el título es reconocido, y los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo no han llevado a cambios significativos en la responsabilidad del Estado. La reciente reglamentación de la Corte Constitucional encontró que el Estado es negligente a la hora proteger a las personas desplazadas, pero falló en proveer reconocimiento explícito del desafortunado impacto que el desplazamiento ha tenido en los afrocolombianos<sup>54</sup>.

En realidad, no tiene sentido hablar de apoyo estatal para afrocolombianos desplazados, debido a que el gobierno ni ha producido datos específicos ni ha formulado políticas puntuales para este grupo minoritario. Esta deficiencia es tanto causa como efecto de la continua invisibilización de los afrocolombianos—desplazados y de diferentes condiciones<sup>55</sup>. De cualquier manera, por “inembargable, inajenable, e imprescriptible” que pueda aparecer la tierra colectiva en el papel, el desplazamiento demuestra que no es así en la práctica. Aquellos desplazados de tierras con esta designación especial parecen pagar una tarifa no mejor que cualquier otra parte de la población desahuciada sin amparo legal.

#### ***D. Notas sobre la discriminación estructural en contra de los afrocolombianos y conclusiones***

La delegación encuentra que cada uno de los obstáculos específicos para adquirir o gozar de títulos colectivos, amparados por la Ley 70 y descritos anteriormente, muestran un ambiente general de discriminación racial estructural en Colombia. Reconociendo a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial como la autoridad definitiva en temas de discriminación, la delegación haría énfasis en que los Estados

---

<sup>54</sup> Para una sinopsis del contenido de los “Autos” tramitados por la Corte Constitucional a finales de 2006, ver, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, *Comunicado de prensa*, Nov. 29, 2006, en: [www.ilsa.org.co/IMG/pdf/Comunicado\\_Corte\\_Cnal\\_29\\_de\\_nov\\_de\\_06.pdf](http://www.ilsa.org.co/IMG/pdf/Comunicado_Corte_Cnal_29_de_nov_de_06.pdf).

<sup>55</sup> De hecho, hasta los representantes legales de Acción Social, parte del gobierno colombiano, expresaron frustración por estar incapacitados para cumplir su misión, a falta de información oficial suficiente sobre la población.

son responsables por formas de discriminación más allá que la discriminación abierta auspiciada por el Estado. Para poner en marcha la meta de erradicación de la discriminación, la convención incluye entre las responsabilidades del Estado el prohibir (1) la discriminación y racismo perpetrados por actores no estatales<sup>56</sup>, y (2) cualquier política o acción (o combinación de las dos) que tenga un efecto discriminatorio. En otras palabras, la convención no sólo busca “igualdad en ley,” sino también “igualdad de hecho”<sup>57</sup>. Estas y otras disposiciones determinan que el deber de los Estados es uno innegablemente activo.

A pesar del lenguaje de inclusión y de respeto por la diversidad en la Constitución colombiana, en la práctica pocos aspectos de la vida han mejorado considerablemente para la mayoría de afrocolombianos. En 1999, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD) expresó su preocupación por el impacto desproporcionado de la violencia y la pobreza en las comunidades afrocolombianas, notando que ellas han sido el blanco de grupos armados de manera creciente y poniéndolas en “una atmósfera que conduce a violaciones de derechos humanos y a la destrucción de autonomía cultural e identidad”<sup>58</sup>. Aun después de ocho años de haber identificado el problema, es digno de tener en cuenta la frecuencia con la que estas condiciones continúan probando ser amenazantes para la vida de las comunidades negras.

La delegación quisiera reiterar las siguientes fuentes/evidencia de la persistente discriminación racial:

1. Hay una negación colectiva en gran parte de la sociedad colombiana del rol de la raza en la desigual distribución de bienes sociales, económicos y políticos. El “mito del

---

<sup>56</sup> Ver Convención del CERD, Artículo 2, Sección 1(d)

<sup>57</sup> Ibid. Artículo 1, Sección 1.

<sup>58</sup> CERD, *Concluding Observations: Colombia*, 20 August 1999. UN doc. CERD/C/304/Add.76. El CERD también ha notado un clima de impunidad que se convierte en un factor para la discriminación cuando se lo considera junto a la sujeción desproporcionada de afrocolombianos a violaciones de derechos humanos y normas humanitarias internacionales. Ver específicamente los párrafos 10-11.

mestizaje”, como es ampliamente conocido en la región, continúa “invisibilizando” la existencia de la discriminación racial. Esto se evidencia en el currículum escolar por la efectiva eliminación de las personas afrocolombianas de la historia de Colombia y por el silencio concerniente a sus presentes contribuciones a la nación. Aunque la Ley 70 requiere que el Estado modifique el currículum escolar nacional para reflejar la cultura e historia afrocolombiana, muy poco se ha hecho en este sentido. Muchos esfuerzos concertados serán necesarios para empezar a combatir los discursos discriminatorios que han sido dominantes por generaciones.

2. Los afrocolombianos continúan siendo “invisibilizados” en contextos de representación política. Cifras bajas de matriculación de este grupo minoritario en instituciones de alta educación aseguran que dicha exclusión continúe. Poco se ha hecho para hacer decrecer la disparidad entre el porcentaje de la población colombiana que es afrodescendiente y el porcentaje que esta población representa en instituciones gubernamentales y educativas. Como lo mencionamos antes en este reporte, incluso estadísticas precisas sobre la población afrocolombiana todavía tienen que ser producidas.
3. Aunque una cantidad importante de tierra en la región del Pacífico ha sido subvencionada para esas comunidades, el título ha resultado inútil para muchos a causa del desplazamiento tanto activo como pasivo. La inacción del gobierno—ya sea para prevenir el desplazamiento, para proteger a aquellos ya han huido o para proveer las condiciones para un regreso seguro—ha impactado desproporcionadamente en el goce de los derechos humanos básicos de los afrodescendientes, anulando efectivamente sus derechos culturales, sociales y económicos amparados por la Constitución colombiana, la Ley 70 y la ley internacional.
4. A las comunidades negras que han obtenido satisfactoriamente el título colectivo bajo la Ley 70 y que han permanecido en la tierra se les ha dificultado el completo goce por falta de asignación de fondos suficientes por parte del Estado. La implementación del desarrollo y del poder de toma de decisiones garantizadas bajo la ley no ha sido asumido. El fracaso del Estado para proveer recursos para el desarrollo de los afrocolombianos es particularmente atroz, considerando que el Estado ha demostrado apoyo para el desarrollo de proyectos tales como la palma de aceite que han resultado ser perjudiciales para estas comunidades. Las acciones del Estado son discriminatorias tanto en el tratamiento como en sus efectos.
5. En las pocas instancias en las que el asunto de la discriminación es asumido por el Estado colombiano, es tratado la mayor parte del tiempo como una preocupación que se aísla a la vida “privada” y a los prejuicios individuales, no algo que existe en un nivel estructural.

A la delegación le preocupa, ante todo, la falta de voluntad política mostrada por el gobierno colombiano, en relación al mejoramiento de la situación de pobreza, marginalización y violencia experimentada por las comunidades afrocolombianas. A pesar del contenido progresista y el

espíritu de la Ley 70, en muchos sentidos importantes ha quedado en letra muerta. Tomando en cuenta el hecho de que el Estado colombiano es de muchas maneras uno muy fuerte, la delegación encuentra que el problema no está tanto en la capacidad, como en las prioridades. Sus capacidades se distribuyen inequitativamente, reflejando una discriminación basada en la raza.

#### **IV. Afrocolombianos en la región de la costa atlántica: Desafiando los límites de la Ley 70**

Muchas de las conversaciones durante la primera semana de la visita de la delegación se centraron en la región del Pacífico. Como se explicó antes, los segmentos de títulos colectivos de la Ley 70 se concentran, explícitamente, en el Pacífico y la mayor parte de la titulación colectiva ha ocurrido en esta región. No obstante, muchos afrodescendientes habitan la región de la costa caribeña colombiana, de los que algunos no se identifican como negros por la connotación peyorativa relacionada a esta identidad en las localidades. En varias entrevistas, la región atlántica y caribeña aparecía como punto de comparación en el que nuevos asuntos están emergiendo para las comunidades afrodescendientes, por sus particularidades en la propiedad y uso de la tierra, la identidad racial, las disparidades en la salud y el desarrollo turístico.

Las comunidades negras en la región atlántica están organizándose cada vez más y hasta usando la Ley 70 para pedir al Estado títulos colectivos, a veces para contestar los megaproyectos turísticos que se están expandiendo en la región. Las peticiones de título colectivo han sido controversiales. Con frecuencia se argumenta que la Ley 70 debe ser o es aplicada en comunidades fuera de la cuenca pacífica que estén situadas de manera similar (particularmente, aquellas que tengan modos de vida centrados en el agua), pero las demandas de las comunidades afrodescendientes en el Atlántico están enfrentando una batalla a contracorriente. La dificultad

más importante que enfrentan es que a menudo ocupan tierras asignadas a parque nacionales o tierras reservadas del Estado.

Aunque ha habido recientemente cierta organización alrededor y respecto a la identidad afrodescendiente en la costa atlántica, este enfoque en la identidad o debe ser entendido como un fenómeno nuevo y menos como uno que aparece en respuesta a la adopción de la Ley 70. De hecho, a comienzos de los ochenta, muchos estudiantes y grupos culturales y religiosos de la región empezaron a reclamar la negritud, infundiendo valor al concepto y promoviendo su rico significado cultural e histórico<sup>59</sup>. Este reclamo de identidad afrocolombiana ayudó a desplegar el escenario para las peticiones de título colectivo ahora articuladas por las comunidades de esta “otra” costa. Estas demandas están en el centro de varias disputas legales actuales y han encontrado un fuerte apoyo de organizaciones afrocolombianas a nivel regional y nacional. Consecuentemente, la delegación cree que es posible que el Atlántico sea un importante escenario en el que el alcance y aplicación de la Ley 70 sea desafiado (por el Congreso o por la Corte Constitucional) en los próximos años.

Debido a que la relación entre la región caribeña y la Ley 70 ha sido sometida a una escasa discusión a profundidad, tres miembros de la delegación se quedaron una semana adicional para explorar esta relación. Estos delegados pasaron cuatro días en Cartagena, donde también visitaron los alrededores a Villa Gloria (Boquilla) y las Islas del Rosario. El viaje a la región coincidió con la reunión nacional de líderes de comunidades afrodescendientes en Cartagena y los delegados aprovecharon la oportunidad para conocer activistas y defensores de la causa a lo largo de la región atlántica.

---

<sup>59</sup> Ver, por ejemplo, Alfonso Cassiani, “Las comunidades renacientes de la costa Caribe continental,” en *Afrodescendientes en las Américas: Trayectorias sociales e identitarias* (Claudia Mosquera, Mauricio Pardo y Odile Hoffman, eds.), (Bogotá, 2002).



En muchos sentidos, la delegación ve la apelación a la Ley 70 en el Atlántico como un síntoma de los obstáculos al desarrollo y a la discriminación estructural que enfrentan las comunidades afrodescendientes ahí. Mientras la Comisión pide tomar seriamente el fracaso del gobierno hasta para considerar la mayoría de las apelaciones a la Ley 70 que han sido archivadas en la región, la delegación también anima a ésta a usar estas solicitudes como una oportunidad para considerar muchos aspectos que enfrentan los afrodescendientes en la región.

### ***A. Título colectivo***

La ley 70 define a una comunidad negra como un “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”<sup>60</sup>. Como se mencionó, la Ley 70 requiere que esas comunidades formen Consejos Comunitarios antes de solicitar el título colectivo. Aunque algunos argumentan que los autores de la Ley 70 no anticiparon las solicitudes para tierra colectiva en el Atlántico, las comunidades de afrodescendientes en la región han formado Consejos de cualquier forma y, en muchos casos, han buscado el título colectivo. Información del INCODER muestra que tres títulos colectivos han sido garantizados en el departamento de Bolívar y uno en Magdalena, ambas zonas con costa atlántica. Sin embargo, la delegación no pudo encontrar la ubicación precisa o los dueños de los títulos. Cuando la delegación regreso, los miembros buscaron información a través de correos electrónicos al INCODER sobre las solicitudes y títulos en la región, pero no obtuvo ninguna respuesta.

---

<sup>60</sup> Decreto 1745 de 1995, Artículo 3 (elaborado a partir de la Ley 70)

Mientras estuvieron en la zona Atlántica, los delegados hablaron con miembros de la comunidad costera de Villa Gloria. Villa Gloria y los alrededores a Marlinda (ambos dentro de Boquilla) han constituido un Consejo Comunitario (Villa Gloria y Marlinda) y han presentado una solicitud de título bajo la Ley 70. Su solicitud fue llenada en Abril de 2000. La aplicación fue publicada, de acuerdo con el Decreto 1745, para que ninguna persona que considerase que esa tierra le pertenecía pudiese objetar<sup>61</sup>. A la delegación le fue imposible revelar el resultado de la petición. Los líderes comunitarios afirmaron que nunca recibieron respuesta del INCODER. Existe un documento que muestra que un ciudadano de Cartagena presentó una oposición<sup>62</sup>.

Los delegados que viajaron a Cartagena hablaron también con varios miembros de la comunidad Orika en la Isla Grande del Rosario, quienes solicitaron el título colectivo de gran parte de la isla. El interés en el resultado de esta solicitud se levantó el día anterior a la visita de la delegación. En la mañana del 22 de Marzo de 2007, nueve policías, varias autoridades del INCODER y un representante del Ministerio de Medio Ambiente llegaron a la puerta de uno de los residentes afrodescendientes más antiguos en la isla con órdenes de desalojarlo de su propiedad. Se fueron seis o siete horas más tarde, después de un larga conversación con “Cuco” (el ocupante en cuestión), líderes comunitarios y más de 100 residentes en los alrededores del pueblo de Orika. Cuando los oficiales abordaron el bote de regreso de a tierra, la situación quedó irresuelta.

---

<sup>61</sup> Aviso, Abril 4, 2000 (copia archivada en el Rapoport Center).

<sup>62</sup> Se reportó que Carlos Jaime Barjuch de Cartagena se opuso al título colectivo. *Misión de Observación a la Situación de las Comunidades Afrodescendientes en Colombia: Parte Cuarta: El panorama de la violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en territorios de Afrodescendientes*. Copia archivada en el Rapoport Center.

Javier Morales, o “Cuco” como se lo conoce en la isla, es un afrocolombiano que se trasladó a la Isla Grande hace 45 años, desde la cercana Isla Barú<sup>63</sup>. En ese entonces, tenía ocho años. Como trabajó desde niño y su familia tenía escasos recursos, nunca aprendió a leer, ni siquiera a montar bicicleta. Hace más de veinte años, él y su esposa cambiaron de residencia y empezaron a tener cuatro hectáreas cerca del borde de la isla. La tierra, llamada “Buena Esperanza”, está registrada bajo el nombre de un hombre “blanco” apellidado Garcés que rara vez visita la isla y, esencialmente, ha dado a Cuco poder absoluto sobre ésta. Cuco mantiene a su familia en base a la propiedad y ha construido un restaurante e instalaciones para turistas pequeñas y ecológicas.

Aunque la policía llegó con una notificación de desalojo, la intención original del INCODER parecía ser presionar a Garcés a formar un acuerdo para el uso de la tierra a cambio de la renta y del reconocimiento de que la tierra pertenece al Estado. Desde 2001, el gobierno colombiano, a través del INCODER y su agencia predecesora, ha estado involucrado en un proceso de “recuperar” la propiedad de la isla. Para finales de Marzo 2007, ha llegado a un acuerdo con casi el 80 por ciento de los ocupantes de la tierra de la isla que el gobierno ha designado como “baldíos reservados de la Nación”<sup>64</sup>. Como la propiedad pertenece al Estado, el INCODER ha preparado un acuerdo mediante el cual los ocupantes—mayormente dueños blancos de casas vacacionales y hoteles—pueden quedarse en las tierras a cambio del pago de un porcentaje de su valor de renta al Estado. El INCODER ha entregado notificaciones de desalojo a aquellos que se han negado a entrar en el acuerdo. Debido a que Garcés se negó a aceptar pagar renta, Cuco fue receptor y sujeto del desalojo.

---

<sup>63</sup> Para una historia sobre las disputas de propiedad de la Isla Barú entre residentes locales afrocolombianos y los desarrollistas de turismo ver Hugh Bronstein, “Spectacular Colombian is land in tourism battle”, *Reuters*, Febrero 21, 2007.

<sup>64</sup> Ver, por ejemplo, “No titularán predios en las Islas”, *El Universal* (Cartagena), Abril 13, 2007, accesible en: [www.eluniversal.com.co/noticias/20070413/ctg\\_loc\\_no\\_titularan\\_predios\\_en\\_las\\_islas.html](http://www.eluniversal.com.co/noticias/20070413/ctg_loc_no_titularan_predios_en_las_islas.html).

La cobertura mediática alrededor de la pretendida expulsión la trató como algo no intencionado, hasta como un efecto lateral no esperado de los planes estatales. Para los líderes comunitarios, sin embargo, la orden de desalojo tuvo mayores, y tal vez no sorprendentes, consecuencias. Por esta razón, se ha convertido en una *cause celebre* de la recientemente organizada comunidad afrocolombiana en la isla, que está usando la Ley 70 para intentar hacer valer su derecho a título sobre parte de la isla. De hecho, la mayor parte de los residentes de la isla que protestaron por la expulsión hicieron una caminata de cuarenta y cinco minutos desde Orika, un pueblo que fue establecido cuando los miembros de la comunidad ocuparon la tierra en 2001 después de que el Estado expulsó a narcotraficantes del área como parte de sus esfuerzos de recuperación. Los residentes de Orika organizaron entonces un Consejo Comunitario y han solicitado el título colectivo de esa y otras tierras en la isla<sup>65</sup>. El INCODER respondió con una carta dirigida al Consejo Comunitario argumentando que la isla no constituye “tierras baldías” como lo requiere la Ley 70 y, por ese motivo, no es apta para ser considerada. Consecuentemente, el INCODER no ha registrado la solicitud de la comunidad en la lista de solicitudes que han sido aceptadas o que están en trámite. Ha negado el derecho de la comunidad a apelar la disposición procedimental del caso, sobre la base de que, en primer lugar, no era apta para ser solicitada.

El pretendido desalojo de Cuco ha dado a la comunidad una forma de presionar al gobierno para avanzar una consideración oficial de su solicitud de la Ley 70. Cuco se ha sumado a esa presión al negarse a firmar algún acuerdo con el gobierno para el uso de la tierra. No obstante, es probable que sea forzado a reconsiderar su posición dado que el Consejo de Estado

---

<sup>65</sup> Aunque la comunidad tiene un esbozo de la propiedad para la que solicitarían título colectivo, llenaron la solicitud para la isla entera, dejando al INCODER la decisión de que porciones de tierra eran aptas para el título. Entrevista con María Paula Saffon, Marzo 30, 2007.

declaró el 27 de Marzo que ninguna de las tierras del archipiélago pueden ser adjudicadas porque son todas baldíos reservados<sup>66</sup>.

### ***B. Desarrollo y discriminación sistémica***

El caso de la Isla Grande del Rosario es representativo de varios de los asuntos en juego en la costa atlántica colombiana. Aunque las comunidades afrocolombianas sólo recientemente han empezado a organizarse e identificarse a sí mismas como culturalmente distintas en la región en los últimos diez años, la prevalencia de una discriminación sistémica y directa basada en la raza es innegable. En el departamento de Bolívar, donde se localizan Cartagena y las Islas del Rosario, el sesenta por ciento de la población es negra. A pesar de que Cartagena es conocida por su atractivo cosmopolita y hoteles y restaurantes de clase alta, es también una de las ciudades más pobres del país. El índice de pobreza excede el 75%, mientras que el 25% de la población carece de medios para cumplir sus necesidades básicas<sup>67</sup>. Se ha dicho que los departamentos de la región atlántica tienen los indicadores de desarrollo económico más bajos en el país, a excepción del departamento de Chocó en el Pacífico. La región tiene la tasa más alta de mortalidad infantil y varios departamentos tienen niveles de malnutrición entre los más altos del país.

Cuando estas disparidades en la riqueza son discutidas, se lo hace de tal manera que ignora los efectos desproporcionados sobre los afrodescendientes. Un artículo reciente de la *Associated Press* sobre Cartagena, por ejemplo, sólo hace una referencia un poco velada a la

---

<sup>66</sup> Decreto 2664 de 1995, el Artículo 9 dice, de manera específica, que la Ley 70 no se aplica a “los baldíos que constituyan reserva territorial del Estado.”

<sup>67</sup> “Perspectivas del desarrollo comunitario y la calidad de vida en Cartagena: estudio de caso en Los Barrios, La Central, El Milagro y San José de Los Campanos - Zona Sur Occidental”, Universidad de San Buenaventura, Grupo de Investigación en Desarrollo Social – Gides, Centro de Investigaciones, Cartagena, 2003.

raza<sup>68</sup>. Aparentemente, como una forma de informar a los lectores que los afrodescendientes viven en esta área, el artículo cita a un cura que dirige el Centro Cultural Afrocaribeño<sup>69</sup>. Aún cuando menciona la tasa de desempleo de Cartagena que llega al 15% para apoyar su argumento de que en la ciudad, “el abismo entre los pobres y ricos de Colombia está en su punto más amplio”, el artículo no discute qué partes de la población son más vulnerables a ser desempleados y/o pobres. La historia de la AP refleja la forma en la que estos asuntos son discutidos en la misma costa caribeña, incluso entre algunos de los que serían identificados como “negros”. Las discusiones sobre los efectos desproporcionados basados en raza llevan la atención a la penosa historia de esclavitud, exclusión y diferenciales persistentes de poder, de los que muchos prefieren distanciarse a sí mismos<sup>70</sup>.

Aún más, con la expansión de la industria turística que ha sido dominada por mega-proyectos en el Caribe, las comunidades afrocolombianas han sido literalmente empujadas a los márgenes, donde su existencia continúa siendo amenazada. Se estima que el 50% de los desplazados internos colombianos son de descendencia africana. Su desplazamiento, por supuesto, no es del todo resultado del conflicto armado. Tomando en cuenta el Caribe, el desarrollo de Boca Grande, la playa turística central de Cartagena, a principios de la década de 1970, llevó a uno de los primeros desplazamientos forzosos de entre 2 500 y 3 000 residentes de una comunidad pesquera, la mayoría de los cuales eran afrocolombianos<sup>71</sup>. El desarrollo

---

<sup>68</sup> Associated Press, “Poverty, Crime Cloud Cartagena’s Tourism Hopes,” Abril 22, 2007.

<sup>69</sup> Ibid. La cita del cura es corta pero decisiva si uno conoce el contexto: “Nosotros somos un lugar con herencia histórica y cultural y todavía tenemos la incivilización de los problemas más amargos y duros de la injusticia, decadencia y desigualdad”.

<sup>70</sup> Ver Elisabeth Cunin, “De la esclavitud al multiculturalismo: el antropólogo entre identidad rechazada e identidad instrumentalizada,” in *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia* (Eduardo Restrepo and Axel Rojas, eds.), (Cali, 2004).

<sup>71</sup> Ruben Hernández Cassiani, *El Caribe Continental: Entre la Reafirmación y la Desesperanza* (draft).

continuo a lo largo de la costa entre Cartagena y Baranquilla ha llevado a desplazamientos similares en los últimos treinta y cinco años.

Villa Gloria ofrece un ejemplo demostrativo de los pueblos costeros a las afueras de Cartagena que han sido afectados por las aspiraciones de los promotores turísticos. La mayor parte de las personas que viven ahí son de descendencia africana y la mayoría se ha trasladado (o mejor dicho, ha sido empujada) al lugar en los últimos quince años. No hay vías pavimentadas de acceso al pueblo, sólo caminos cortados en la arena por motocicletas o bicicletas-taxis. Aunque se considera a sí mismo como un pueblo pesquero, las aguas de mar que lo bordean están contaminadas. El lugar no tiene agua potable.

Con o sin título colectivo, Villa Gloria actúa en varias formas como una comunidad semi-autónoma. Ha montado sus propias escuelas y ha instituido la “etnoeducación” que fue provista por la Ley 70. La delegación tiene la impresión de que la comunidad recibe algunos fondos para sus escuelas y que la municipalidad entrega agua potable (que se mantiene en contenedores abiertos y comunales), pero que no recibe mucho más en términos de recursos para el desarrollo. No tiene alcantarillado y los habitantes construyeron sus propias casas y escuelas que están en un estado intermedio de terminación. El Consejo Comunitario parece gobernar en el pueblo en las operaciones cotidianas, principalmente por la falta de interés de cualquier otro cuerpo administrativo. En este sentido, la comunidad recuerda una descripción dada varios años atrás por Jaime Arocha de las comunidades en el Pacífico: “En el litoral pacífico, [los afrocolombianos] fueron capaces de desarrollar relativamente autónomas formas territoriales, económicas y políticas, pero fueron olvidadas por el Estado. Por ejemplo, aún cuando se ofrece,

la educación, asistencia médica, el comercio de productos agrícolas y el transporte son mal repartidos. Este evidente descuido ha sido una forma perversa de discriminación racial”<sup>72</sup>.

### **C. Conclusión**

Debido al rol que pueden jugar en el desarrollo de la Ley 70 las disputas sobre la titulación de la tierra en el Atlántico y por la extrema pobreza y las continuas amenazas de promotores que las comunidades afrocolombianas enfrentan en la región, la delegación anima a la Comisión a visitar esta área. La delegación también alienta a la Comisión a considerar la medida en la que los reclamos exitosos por la tierra colectiva pueden responder a un sistemático subdesarrollo, explotación y discriminación que las comunidades afrocolombianas enfrentan en la región.

## **V. Recomendaciones**

En conclusión, la delegación encontró que existe una brecha significativa entre los efectos que la Ley 70 procuraba y la persistente realidad de marginalización y discriminación sufrida por los afrocolombianos. Mientras esta legislación promete proveer a las comunidades negras de tierra colectiva, desarrollo sostenible, salud y educación, sus derechos siguen siendo frustrados por la falta de implementación de mucha de la legislación como también por actores armados, la industria del turismo, los negocios del agro y el comercio de drogas. Estos problemas son agravados, y ciertamente facilitados, por falta de voluntad del Estado colombiano para prevenir las violaciones de los derechos amparados por la ley doméstica e internacional. Aun

---

<sup>72</sup> Jaime Arocha, “Inclusion of Afro-Colombians: Unreachable National Goal?,” *Latin American Perspectives*, Vol. 25, No. 3 (Mayo 1998).



más, la actual interpretación e implementación de la Ley 70 no formula comprensivamente las necesidades de toda la población afrodescendiente de Colombia, excluyendo más descaradamente a aquellos que viven en áreas urbanas y fuera de la región del Pacífico.

Considerando los hallazgos señalados en este reporte, a la delegación le gustaría sugerir que la Comisión haga lo siguiente:

- *Compilar información respecto al estatus y el contenido de la nueva legislación en prospecto que pueda contravenir el espíritu y substancia de la Ley 70. Otra vez, estas incluyen la Ley forestal, Ley del Agua, Ley de Desarrollo Rural y Ley de Minas.*
- *Investigar el rol de los intereses de los negocios del agro en la violación de los derechos acordados para los afrocolombianos. Esto incluye incursiones ilegales en tierras tradicionales y posibles confabulaciones con grupos armados en los desplazamientos.*
- *Entrevistar a las comunidades negras, compañías de agricultura y al gobierno sobre la implementación del requerimiento de la consulta previa en proyectos comerciales privados e iniciativas de desarrollo estatal que puedan impactar en el goce de la propiedad colectiva.*
- *Seguir cuestiones relacionadas a la designación catastral del gobierno de tierras tradicionalmente habitadas por ciertas comunidades afrocolombianas. Nótese, por ejemplo, como la clasificación de ciertas tierras en el Atlántico como baldíos reservados (en vez de tierras baldías) las previene de ser tituladas colectivamente bajo la Ley 70.*

- *Visitar las comunidades afrocolombianas desplazadas por los múltiples procesos descritos en este reporte, prestando particular atención a cómo el desplazamiento forzado socava los derechos estipulados en la Ley 70, a la vez que causan violaciones a sus derechos humanos más básicos. Mientras es claro que el desplazamiento impacta desproporcionadamente a los afrocolombianos, el Estado no produce información estadística particular que refleje esta realidad. Este descuido impide el desarrollo de programas de acción elaborados específicamente para las necesidades de esta población minoritaria.*
- *Obtener información detallada del INCODER con respecto al número y a la locación de los Consejos Minoritarios y a las solicitudes de títulos de tierra colectiva fuera de la región del Pacífico. Esto incluiría el estado de dichas solicitudes, estadísticas del número de rechazos y las razones de su negación.*
- *Explorar las posibilidades para ampliar el alcance que abarca la actual legislación con miras a beneficiar toda la población afrodescendiente de Colombia, particularmente a aquella viviendo en las áreas urbanas o fuera de la región del Pacífico.*

En la opinión de la delegación, existe un claro vínculo entre la implementación defectuosa de la Ley 70 (y subsiguiente legislación) en una mano, y la persistente falta de compromiso político y normativo para con los derechos de los afrocolombianos en la otra. Aspectos importantes de muchas leyes que afectan a los afrodescendientes han quedado sin implementación parcial o totalmente. La compleja crisis humanitaria provocada por el desplazamiento se ha encontrado con la inacción, negligencia y recriminación del Estado. Mientras el gobierno colombiano afirma

promover el desarrollo a través de su apoyo a una variedad de mega-proyectos (de agricultura, comerciales y turísticos), lo hace a expensas de un compromiso con los derechos prometidos a los ciudadanos afrocolombianos. La creación de mecanismos para acrecentar la matriculación de afrocolombianos en educación superior ha sido poco significativa, asegurando su subrepresentación en el sistema político colombiano.

Una de las lecciones más importantes que la delegación aprendió es que es imposible investigar o entender los reclamos de tierra colectiva en un vacío. Los delegados animan a la Comisión a ver todos los obstáculos mencionados y la selectiva inacción del gobierno, al confrontarlos a la luz de la definición de discriminación estructural que se ha venido aceptando en la ley internacional. Un discurso de inclusión e igualdad no silencia los hechos empíricos que atestiguan lo opuesto; tampoco puede tal discurso servir como un sustituto de la acción comprometida del Estado para asegurar el cumplimiento de sus promesas a todos sus ciudadanos.

## Apéndice A: Biografías de la delegación

### *Miembros de la delegación*

**Nicki Alam** recibirá un Master en Asuntos Públicos, con una concentración en Relaciones Internacionales de la *Lyndon B. Johnson School* en Mayo del 2007. Su licenciatura, también de la Universidad de Texas, es en el campo de la teoría de la comunicación y las relaciones públicas. La investigación académica de Alam se concentra en las relaciones diplomáticas de Estados Unidos y los asuntos africanos. Más recientemente, ella completó una pasantía en la misión estadounidense de las Naciones Unidas, donde trabajó en las relaciones con el este de África. Ha tenido el placer de viajar por Sudamérica, incluyendo viajes a Chile y Argentina, pero este fue su primer viaje a Colombia.

**Alysia Childs** obtuvo licenciatura en Español del *Spelman College* en Atlanta, Georgia en 1997, antes de empezar sus estudios superiores en Desarrollo Internacional en el Master en Ciencias del Programa de Servicio Extranjero en *Georgetown University*, donde recibió su título en 2006. Actualmente, es una estudiante de doctorado de primer año en el Programa de Diáspora Africana en el Departamento de Antropología de la Universidad de Texas en Austin. Sus intereses se centran en el desarrollo de la comunidad afrodescendiente en los países de América Latina, estudiando a Colombia y República Dominicana de manera específica. Su investigación actual estudia la intersección entre color y clase en poblaciones afrodescendientes, analizando de forma comparada los dos países mencionados y Washington, D.C.

**Joshua Clark** es un candidato al título de Master en el *Lozano Long Institute of Latin American Studies*. Originario de Battle Creek, Michigan, recibió su licenciatura en Ciencia Política en *Butler University* en Indianapolis. Durante ella, estudió en Centroamérica por medio del Programa de desarrollo y cambio social del *Center for Global Education*. Desde ese entonces ha regresado a Nicaragua y El Salvador varias veces, una como un observador internacional durante las elecciones presidenciales de 2004 en El Salvador y, recientemente, para conducir la investigación de su tesis. Su investigación examina los derechos indígenas organizándose en El Salvador y el compromiso poco entusiasta del Estado con el multiculturalismo y el reconocimiento de los indígenas. De manera más amplia, Clark estudia cómo el concepto de “indigenidad” es definido y representado en los discursos de los Estados, movimientos sociales y la ley internacional.

**Robert Davenport** tiene una licenciatura en Antropología Social. Ahora está estudiando en la Maestría de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin, enfocándose en antropología, derechos humanos, desarrollo social y asuntos medioambientales. Antes de venir a la Universidad de Texas, Davenport trabajó como camarógrafo, productor y editor de varios productos audiovisuales y organizaciones, incluyendo *New York Times Television*. Actualmente, está produciendo una película sobre el conflicto social y las pandillas juveniles en Guatemala, correspondiendo a su interés en el apoyo social a los jóvenes y la prevención de la violencia en ese país.

**Paul Sebastian Di Blasi** creció en San Antonio, Texas, y recibió su licenciatura en Inglés y Ciencia Política en el *Williams College*. Después, ocupó varios trabajos, incluyendo el de

Coordinador del Proyecto de Registro para el Voto para el registro en el sudoeste y como Instructor en Español para el *Math GED*. El verano pasado, trabajó en la Oficina del Sur de Texas del Proyecto de Derechos Civiles en Texas, donde ayudó a discapacitados en litigios en contra de la discriminación en entidades del gobierno. Paul acaba de terminar su tercer semestre en la Escuela de Leyes de la Universidad de Texas en Austin. Ayuda a los profesores Jinks y Sullivan en un litigio del Acta de la Comisión Militar y del Acta de Protección a las víctimas de tortura.

**Karen Engle**, coordinadora del proyecto, es Profesora *W.H. Francis, Jr.* en Leyes y Directora del *Bernard and Audre Rapoport Center for Human Rights and Justice* en la Escuela de Leyes de la Universidad de Texas en Austin. Recibió su J.D. *magna cum laude* la Escuela de Derecho de *Harvard* en 1989 y su licenciatura con honores en *Baylor University* en 1984. La profesora Engle escribe y enseña sobre derechos internacional, derechos humanos y discriminación en el empleo. Actualmente está en Colombia investigando la relación entre la cultura, los derechos humanos y la auto-determinación en el contexto de apoyo internacional a los indígenas.

**Sylvia Romo** recibió su licenciatura en Estudios de Paz y Conflicto en la *University of California*, Berkeley, en 1999. Mientras estudió en Berkeley, Romo se involucró en el trabajo solidario sobre derechos humanos con el movimiento indígena Zapatista de Chiapas, México. Ha colaborado en la construcción del sistema autónomo de educación zapatista desde 1997, incluyendo un voluntariado por dos años para entrenar a profesores indígenas en la primera escuela secundaria. En 2000, Romo se unió al *Center for Justice and Accountability* en San Francisco como una asistente legal y de investigación. Ahí, su investigación contribuyó a instalar precedentes de juicios civiles en contra de los responsables de tortura en Chile, Honduras, Haití y el Salvador. Romo estudia hoy su último semestre como becaria del Master *Donald D. Harrington* en el *Lozano Long Institute* para Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Texas en Austin, donde se enfoca en teorías de participación democrática y el gobierno autónomo indígena.

**Amber VanSchuyver** es una estudiante de leyes de segundo año en la Universidad de Texas y ha tenido una interés permanente por los asuntos de derechos humanos, especialmente aquellos que conciernen a América Latina. Se graduó en la *University of Kansas* con una licenciatura en Español, Estudios Latinoamericanos y Ciencia Política. Como estudiante de licenciatura, completó una investigación sobre movimientos de mujeres combatiendo la violencia en Ciudad Juárez, México. El verano pasado, hizo una pasantía en el *Texas Rio Grande Legal Aid*, donde ayudó a proveer servicios legales civiles a individuos de bajos recursos. También hizo una pasantía en el *Equal Justice Center* para ayudar a que trabajadores migrantes reciban el pago correspondiente al trabajo que terminan. Después de graduarse, planea trabajar en Texas para proveer representación legal a individuos de escasos recursos.

**Kendall Zanowiak** es el coordinador del Programa de Inmigración basado en la familia del Proyecto de Asilo Político en Austin. Ella se graduó con una licenciatura en Cultura y Política y una subespecialización en Estudios de Paz y Justicia de la Escuela de Servicio Extranjero de la *University of Georgetown* en 2004. Su tesis de licenciatura evaluó el trabajo de las comisiones de verdad en América Latina como una forma de testimonio y las comparó con otras expresiones culturales de testimonio resultantes del terrorismo de Estado. Después de graduarse, Zanowiak

trabajó como Investigadora Asociada para la Comisión de Derechos Humanos en Guatemala e hizo una pasantía en el Programa Especial para la Promoción del diálogo y la Resolución de Conflictos de la Organización de Estados Americanos. En mayo de 2007, planea graduarse con un Master del *Lozano Long Institute of Latin American Studies* en la *University* Universidad de Texas en Austin. La investigación actual de Zanolwiak se enfoca en las demandas de espacio de los inmigrantes hispanos dentro del Estado-nación.

*Asistentes de la coordinación del proyecto en Austin y Bogotá*

**Sarah Cline** ha trabajado como la administradora del *Bernard and Audre Rapoport Center for Human Rights and Justice* desde Julio de 2006. Cline obtuvo su título de Master en Relaciones Internacionales en *Baylor University* y su licenciatura, *cum laude*, en Relaciones Internacionales y Sociología en la *Webster University* en Ginebra, Suiza. Antes de unirse al *Rapoport Center*, Cline trabajó para diversas organizaciones de derechos humanos intergubernamentales y no gubernamentales, incluyendo el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *World Vision International* en Ginebra y el Centro Carter en Atlanta, Georgia.

**Elise Harriger** recibió su licenciatura en el Plan II con honores en la Universidad de Texas en Austin en 2003. Al graduarse, estudió Teología a nivel de postgrado en el *Linacre College* de la *University of Oxford*, obteniendo un diplomado. Su exposición a la Teología de la Liberación y a los asuntos de justicia social la llevaron a servir a inmigrantes hispanos en la Casa Marianella, un albergue local de emergencia, sin fines de lucro en la ciudad de Austin. El verano pasado hizo una pasantía como Becaria Rapoport de verano en el Programa para abolir la pena de muerte en la oficina de Amnistía Internacional en Washington D.C. Actualmente, Harriger es una académica en derechos humanos en el *Rapoport Center for Human Rights and Justice* de la Escuela de Leyes en la Universidad de Texas.

**Rachel Lopez** recibió una licenciatura en Ciencia Política, Sociología y Estudios Internacionales en la *Northwestern University* en 2003. El verano pasado trabajó como Becaria Rapoport de verano en el programa de Relatores Especiales en derechos indígenas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Es la coordinadora de la *Human Rights Law Society* en la Escuela de Leyes de la Universidad de Texas, donde trabaja aumentando las oportunidades de los estudiantes para trabajar en derechos humanos e identificando y expandiendo el currículo en derechos humanos en el campus.

**Fernando Serrano** obtuvo su título en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia y un título de Master en Resolución de conflictos en la *University of Bradford*, Reino Unido. Ha trabajado como académico y activista en asuntos de género, sexualidad, identidad cultural y construcción de la paz. En particular, se ha enfocado en el reconocimiento de los derechos de los afrocolombianos, jóvenes urbanos y minorías sexuales. Ha trabajado como investigador universitario y consultor con organizaciones y agencias no gubernamentales nacionales e internacionales.

**Elizabeth Walsh** recibió su licenciatura en Historia y Estudios Étnicos en *Brown University*. Después, trabajó como directora asistente de Posada Esperanza, un servicio residencial para mujeres inmigrantes en Austin, Texas. Actualmente vive en Bogotá, Colombia, donde está

investigando los efectos del conflicto armado y el desplazamiento forzado en las comunidades afrocolombianas del Pacífico, un proyecto que empezó como Investigadora Fullbright. También trabaja como voluntaria de AFRODES, una organización comunitaria no gubernamental en Bogotá.

## **Apéndice B: Biografías de los entrevistados y calendario de entrevistas**

### *Biografía de los entrevistados*

**Guisiken Alegría Vidal** es abogada, activista de derechos humanos y representante de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur.

**Florel Angulo** es representante de la Federación de Asociaciones por los Derechos de las Comunidades Afro del Putumayo (FEDECAP).

**Eliana Antonio** es abogada colombiana representando el Proceso de Comunidades Negras (PCN) en un trabajo de colaboración con el Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) en la Universidad de los Andes. El PCN es una organización paraguas de grupos comunitarios de afrocolombianos en la costa del Pacífico y el Caribe. El PCN trabaja en defensa de los derechos de los afrocolombianos en áreas de desarrollo, identidad, participación política y tierra. El PCN es miembro del grupo de trabajo afrocolombiano de las Naciones Unidas.

**Raul Arce** es representante de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de la agencia del ejecutivo colombiano, Acción Social.

**Jaime Arocha** es profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Es cofundador del Centro para el Estudio de la Diáspora Africana en Europa y Latinoamérica en la *University of Amsterdam*. El Dr. Arocha también trabajó como miembro de la Comisión presidencial para el estudio de la violencia en Colombia.

**Gustavo Balanta Castilla** es periodista, activista de derechos humanos y líder afrocolombiano de la costa caribeña que trabaja con la Fundación Surcos en América Latina.

**Farid Benavides** es profesor de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional de Colombia. También es coordinador del Colectivo de Estudios Poscoloniales en América Latina en la universidad.

**Daniel Bonilla** es profesor de Derecho en la Universidad de los Andes. Sus intereses de investigación incluyen la filosofía del derecho, teoría de los derechos, teoría de la justicia, constitucionalismo multicultural y enseña una clínica legal sobre el caso de la Ley 70 concerniente a una comunidad de la costa atlántica.

**Héctor Cárdenas** es director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. El INCODER es actualmente el cuerpo administrativo que supervisa la implementación de la titulación de tierra y las reformas. Es parte del Ministerio de Agricultura colombiano.

**Rudesindo Castro Hinestroza** es líder comunitario de larga trayectoria, escritor e intelectual de base del departamento de Chocó en Colombia. Trabaja con el Instituto Pensar, el Instituto de Estudios Sociales y Culturales en la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá.



**Eduardo Cifuentes Muñoz** es decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, así como profesor en derecho privado y constitucional. Trabajó para la Defensoría del Pueblo en Colombia hasta 2003, cuando se convirtió en el director de la Oficina de Derechos Humanos de la UNESCO. También fue magistrado y presidente de la Corte Constitucional.

**Paola Cobo** es la gerente del Programa de Derechos Humanos de la *USAID*.

**Emigdio Cuesta Pino** es el secretario ejecutivo de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afro-Colombianas (CNOA), una federación que trabaja para unir activistas afrocolombianos alrededor de proyectos nacionales.

**Daisy** es una coordinadora de La Palma Negra, un grupo juvenil de baile en Soacha, una comunidad de desplazados localizada al sur de Bogotá.

**Dario Fajardo Montaña** es consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

**Ever de la Rosa** es representante legal del Consejo Comunitario y presidente de la Asociación de Comunidades Negras en las Islas del Rosario.

**Viviana Ferro** es representante de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de la rama del ejecutivo colombiano, Acción Social.

**Adriana Fuentes** es representante de la Unidad de Protección de Tierras de la Población Desplazada de Acción Social.

**Silvio Garcés** trabaja como administrador líder del gobierno en demandas de titulación de tierras para las comunidades afrocolombianas, dentro del INCODER. Garcés ha trabajado en esta agencia del gobierno colombiano desde 1998. Es considerado un líder de la comunidad afrocolombiana y también es reconocido por tener la experiencia quizá más técnica y administrativa en el proceso de titulación de tierras. Garcés ha participado en el desarrollo de legislación enfocada en las comunidades afrocolombianas desde inicios de los años noventa.

**César García** es abogado en la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES). La AFRODES se estableció en 1999 como resultado del desplazamiento forzoso de afrocolombianos de sus tierras. La organización ha jugado un rol fundamental en defender los derechos territoriales, civiles, culturales, económicos y medioambientales de afrocolombianos y está enfocada en presionar al gobierno colombiano para producir condiciones en las que los desplazados puedan regresar a sus tierras de forma segura.

**Camila Gómez** trabaja como especialista en el Programa de Desarrollo de la *USAID*.

**Libia Grueso** es trabajadora social, activista de derechos civiles y cofundadora del PCN. Es una de las intelectuales del movimiento de derechos afrocolombianos más importantes y concentra su trabajo en la organización y la defensa medioambiental en la región del Pacífico.

**Yohana Herrera** es representante de la Unidad de Protección de Tierras de la Población Desplazada de Acción Social.

**Rubén Hernández** es historiador y director ejecutivo de la Corporación Jorge Artel en Cartagena.

**Efraín Jaramillo** es director del Colectivo de Trabajo Jenzera. Jenzera trabaja para crear alianzas interétnicas entre comunidades indígenas y afrocolombianas, especialmente en defender territorios de invasiones corporativas y en pedir al gobierno el respeto a la integridad de las tierras compartidas por los dos grupos minoritarios.

**Luis Gerardo Martínez** es representante del equipo técnico de la CNOA.

**Jattan Mazot** es vicepresidente de la asociación AFRODES. Antes de su involucramiento en AFRODES, Mazot fue un líder comunitario en Bellavista, Choco.

**Gregorio Mesa** es el subdirector académico de *Planeta Paz*, una ONG que trabaja en contra de la discriminación y por la paz en Colombia.

**Javier Morales** (“Cuco”) es el propietario de un restaurante y de pequeñas instalaciones de hospedaje en la Isla Grande del Rosario.

**Claudia Mosquera Rosero-Labbé** es profesora de Trabajo Social en Universidad Nacional de Colombia en Bogotá. Activista feminista y de derechos humanos, ha escrito y editado volúmenes acerca de movimientos afrocolombianos y está interesada, de manera especial, en las cuestiones de reparaciones a la población afrodescendiente en las Américas. Junto a Jaime Arocha, Mosquera fundó el Grupo de Estudios Afrocolombianos en la Universidad Nacional en 2000.

**Pastor Murillo** es director de Asuntos Étnicos en el Ministerio del Interior de Colombia.

**Gabriel Muyuy** es defensor público en la oficina para los indígenas y las minorías étnicas en la Defensoría del Pueblo, la oficina de apoyo público.

**Maria Elvira Naranjo** es candidata al título de Master en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

**Francisco A. Ortega** es director del Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, de la Universidad Nacional de Colombia.

**Jaime Prieto** es contratista de USAID.

**Ramona** es representante del Grupo de Mujeres-AFRODES.

**Eduardo Restrepo** es miembro del grupo de profesores del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana. Restrepo ha llevado a cabo trabajo de campo en la región sur del

Pacífico colombiano por más de doce años. Su trabajo abarca desde políticas de negritud en Colombia hasta críticas a la teoría antropológica moderna. Recientemente, completo su disertación doctoral en la *University of North Carolina*, Chapel Hill.

**Axel Rojas** es profesor de antropología en la Universidad del Cauca, en Popayán. Ha escrito volúmenes compilados sobre movimientos afrocolombianos y luchas por derechos, enfocando su investigación en el sistema de educación y “etnoeducación”.

**Marco Romero** es presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), una organización no gubernamental que investiga y apoya a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.

**Carlos Rosero** es el director del Cuerpo de coordinación nacional del PCN. Es uno de los miembros fundadores del PCN y un protagonista líder en la lucha por la apropiación colectiva de los territorios tradicionales de comunidades afrocolombianas en la selva de la costa del pacífico.

**Gloria Sanchez** es activista del Consejo Comunitario de Villa Gloria y Marlinda, localizadas a las afueras de La Boquilla.

**Yamile Salinas** es investigadora de la Procuraduría General de la Nación en el Instituto de Estudios para Desarrollo y la Paz (Indepaz). Ha escrito ampliamente acerca de asuntos de desplazamiento, especialmente aquellos relacionados con los programas de erradicación de coca.

**Liliana Obregón Tarazona** es profesora de derecho internacional en la Universidad de los Andes.

**Ángel Tolosá** trabaja como asesor del sector social en Planeta Paz.

**Constanza Usa** es representante de la Dirección Étnica del Ministerio del Interior.

**Oswaldo Porras Vallejo** es director de desarrollo sustentable en el Departamento Nacional de Planeación.

**Carlos Julio Vargas Velandia** trabaja como consejero legal en derechos humanos en la Embajada de Estados Unidos en Bogotá.

*Calendario de entrevistas*

*Marzo 12, 2007*

***“Panorama general de la Ley 70 y de los derechos de comunidades afrocolombianas”***

**Participantes**

- Jaime Arocha
- Daniel Bonilla
- Eduardo Cifuentes Muñoz
- Carlos Rosero

*Marzo 13, 2007*

**Perspectivas institucionales**

- Defensoría del Pueblo: Gabriel Muyuy
- Departamento Nacional Planeación: Oswaldo Porras Vallejo
- INCODER: Héctor Cárdenas

**Reuniones con AFRODES**

- Cesar Garcia
- Jattan Mazot

***“Panorama nacional y situación regional de los derechos humanos de las comunidades afrocolombianas y la implementación de la Ley 70”***

**Participantes**

- Guisiken Alegría Vidal
- Florel Angulo
- Gustavo Balanta Castilla
- Rudesindo Castro
- Libia Grueso

*Marzo 14, 2007*

**Perspectivas institucionales**

- Acción Social, Oficina de Derechos Humanos de la Presidencia de la República
- Organización para la alimentación y la agricultura: Dario Fajardo
- Indepaz: Yamile Salinas
- Ministerio del Interior: Pastor Murillo

### **Perspectivas de los desplazados (enfoque en mujeres y jóvenes)**

- Visita a Soacha (comunidad de desplazados al sur de Bogotá)
  - Ramona (AFRODES)
  - Daisy (La Palma Negra)

*Marzo 15, 2007*

### **Perspectivas de las ONGs y las agencias de cooperación**

- USAID/Embajada de Estados Unidos
  - Paola Cobo
  - Efraín Jaramillo
- CODHES: Luis Gerardo Martínez
- Planeta Paz: Marco Romero
- CNOA: Ángel Tolosá
- Jenzera: Carlos Julio Vargas

### **Almuerzo y reunión sobre las reparaciones y la antidiscriminación**

- Claudia Mosquera

### **Reunión sobre la Palma Aceitera y la región del Pacífico: Presentación del video *Palma Africana***

- Maria Elvira Naranjo

*Marzo 16, 2007*

### **Reunión sobre el futuro de la titulación de tierras étnicas**

- Silvio Garcés

### **Presentaciones de la delegación y conversaciones con expertos**

#### **Participantes**

- Eliana Antonio
- Jaime Arocha
- Farid Benavides
- Claudia Mosquera
- Liliana Obregón Tarazona
- Francisco A. Ortega
- Eduardo Restrepo
- Axel Rojas

*Marzo 21, 2007*

### **Reunión con Corporación Jorge Artel en Cartagena**

- Rubén Hernández y otros

*Marzo 22, 2007*

**Visita a Villa Gloria**

- Entrevistas con Gloria Sánchez y otros residentes locales
- Visitas a escuelas elementales de la comunidad

**Reunión en Cartagena con los representantes de los Consejos Comunitarios de la región de la costa atlántica (incluyendo desde el Palenque de San Basilio y la Isla de Barú)**

*Marzo 23, 2007*

**Visita a la Isla Grande del Rosario**

- Ever de la Rosa
- Javier Morales
- Otros líderes y miembros de la comunidad

**Apéndice C. Distribución de la población afrocolombiana en Colombia (cortesía de Silvio Garcés, INCODER)**

