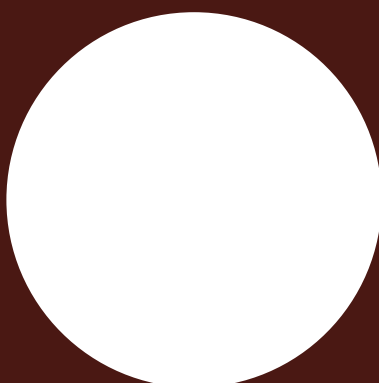
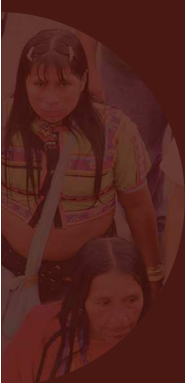


El desplazamiento forzado de los afrocolombianos

Evaluación del cumplimiento del
Gobierno colombiano del auto 005
de la Corte Constitucional

Programa de Justicia Global y Derechos Humanos
Universidad de los Andes

César Rodríguez Garavito (dir.),
Natalia Orduz Salinas y Julián M. Berrío





JUSTICIA GLOBAL 4.

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LOS
AFROCOLOMBIANOS. EVALUACIÓN DEL
CUMPLIMIENTO DEL GOBIERNO COLOMBIANO
DEL AUTO 005 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



JUSTICIA GLOBAL 4.

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LOS
AFROCOLOMBIANOS. EVALUACIÓN DEL
CUMPLIMIENTO DEL GOBIERNO COLOMBIANO
DEL AUTO 005 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

*César Rodríguez Garavito (dir.)
Natalia Orduz Salinas
Julián Berrío*

Documento número 4.
Noviembre de 2010

JUSTICIA GLOBAL 4.

El desplazamiento forzado de los afrocolombianos.
Evaluación del cumplimiento del Gobierno colombiano
del auto 005 de la Corte Constitucional

César Rodríguez Garavito (dir.)

Natalia Orduz Salinas

Julián Berrio

Editor general: César Rodríguez Garavito

Coordinadora editorial: Camila Soto Mourraille

Diseño y diagramación: Angélica Ramos

Corrección de textos: Marcela Garzón

Diseño de cubierta: Alejandro Ospina

© **Universidad de los Andes / Facultad de Derecho**
Programa de Justicia Global y Derechos Humanos

Carrera 1ª núm. 18A - 10, bloque F

Teléfonos: (571) 332 4099 - 339 4949, ext. 2388

www.justiciaglobal.info

justiciaglobal@uniandes.edu.co

Bogotá, D. C., Colombia

Ediciones Uniandes

Carrera 1ª núm. 19 - 27, edificio AU 6

Teléfonos: (571) 339 4949 - 339 4999, ext. 2133, fax: 2158

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

Bogotá, D. C., Colombia

ISSN: 2145-2369

Impresión: Cargraphics

Av. El Dorado núm. 90 - 10

Teléfono: 410 4977

Bogotá, Colombia

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

© 2010 Justicia Global y Derechos Humanos Documentos. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total, su registro en o transición por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin autorización escrita de los editores.

CONTENIDO

Resumen ejecutivo / Executive summary	9
Introducción	17
Metodología de análisis al cumplimiento de las órdenes incluidas en el auto 005/2009	21
Variables de evaluación de políticas públicas que han sido recogidas de varias decisiones adoptadas por la Corte	22
Grado de cumplimiento de las órdenes contenidas en las decisiones de la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento al ECI declarado para la población forzosamente desplazada	24
Balance de cumplimiento de las órdenes contenidas en el auto 005/2009	25
Plan de caracterización de territorios colectivos y ancestrales	27
Aplicación ruta étnica propuesta por Acción Social en el proyecto de protección de tierras y patrimonio	30
Estrategia para adoptar de manera urgente medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa de acuerdo con criterios de especificidad cultural	33
Plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana con la participación de las comunidades y con respeto por sus autoridades	36
Plan de protección y atención a comunidades específicas, respetando las autoridades tradicionales de cada una	37
Adopción sin dilaciones de las medidas decretadas por la Corte IDH mediante las resoluciones del 6 de marzo del 2003, 7 de noviembre del 2004, 15 de marzo del 2005 y 7 de febrero del 2006	40
Ruta metodológica de abordaje de los autos en el tema afrocolombiano con énfasis en el auto 005	44
Conclusiones del informe de seguimiento y recomendaciones	49
Bibliografía	53



Resumen ejecutivo

Este informe de seguimiento expone el grado de implementación y cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en el auto 005/2009 sobre población afrodescendiente desplazada. En el auto 005, la Corte identifica tres “factores transversales” que contribuyen a que el grupo poblacional afrocolombiano sea más vulnerable frente al desplazamiento forzado que otros grupos. Por un lado, resaltó la exclusión estructural de la que es víctima la población afrocolombiana. Por otro lado, identificó que la población negra también es obligada a dejar su territorio por la implementación de proyectos lícitos mineros y agrícolas, y, por último, señaló las deficiencias de la protección institucional a los territorios colectivos. Tras identificar estos factores y con el objetivo de avanzar en la realización de planes y estrategias que mitiguen el daño que el desplazamiento forzado causa en la minoría étnica afrodescendiente, la Corte Constitucional propone un cronograma de diseño e implementación de políticas de atención con entidades responsables específicamente.

Para la mayoría de planes o medidas, el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) y Acción Social (AS), en calidad de entidad directora del Sistema

Executive summary

This report examines the Colombian government’s level of implementation and compliance with Colombian Constitutional Court Order 005 of 2009. The individual terms contained in Order 005 specify the plans and measures that must be undertaken by the government to address the precarious situation of displaced Afro-Colombians. In so doing, they take into account the disproportionate impact that forced displacement has upon the Afro-Colombian population, the heightened vulnerability of displaced Afro-Colombians in comparison to displaced, non-ethnic minorities, and the principal factors that contribute to and perpetuate this situation: (1) structural exclusion; (2) mining and agricultural activities carried out by outsiders on Afro-descendent ancestral territories; and (3) deficient legal and institutional protection for collective territories. In addition to specifying the plans and measures that must be implemented, Order 005 also indicates the corresponding authorities who are responsible for discharging these obligations and for involving —throughout the entire process— the participation of the Afro-descendent communities or their representatives.

For the majority of the plans and measures decreed, the Ministry of the Interior and Justice (MIJ) and *Acción Social* (the Presidential Agency for Social Action

Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), debían presentar a la Corte Constitucional dos informes: el 30 de octubre del 2009 y el 18 de enero del 2010, que dieran cuenta del diseño de los diferentes planes y en algunos casos de su estado de implementación.

Basándose en los informes presentados por MIJ y AS en las fechas referidas, el Observatorio de Discriminación Racial (ODR) del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, el Proceso de Comunidades Negras y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), evalúa la implementación y el grado de cumplimiento por parte de las entidades responsables de atender a la población afrodescendiente desplazada. En su evaluación, el ODR acoge los indicadores de cumplimiento de proceso y de resultado que ha diseñado la propia Corte Constitucional, con el objetivo de hacerle explícito al Gobierno nacional cuál es el tipo de avances esperado y de qué manera deben alcanzarse, cuando se trata de atender a la población víctima de desplazamiento forzado.

De esta manera, para hacer el balance completo y sistemático del grado de cumplimiento de las órdenes incluidas en el auto 005/2009, el ODR califica el grado de implementación y cumplimiento de cada orden con los

and International Cooperation, hereinafter “AS”), in its capacity as the entity that directs the National System for the Integral Attention to the Displaced Population, had the obligation to present progress reports to the Constitutional Court on October 30, 2009 and January 18, 2010. These reports should provide information on the design of the different plans and, for some of the plans, information on their implementation status.

On the basis of the October and January reports presented by the MIJ and AS, Racial Discrimination Watch (RDW) evaluated the implementation and level of compliance by the government entities responsible for addressing the situation of the displaced Afro-descendent population. RDW’S objective was to make explicit to the national government the amount of compliance that is pending and how such compliance should be achieved in order to attend to the population of victims of forced displacement more effectively.

In its evaluation, RDW utilized the Constitutional Court’s indicators for measuring compliance, both in terms of steps taken and concrete results produced, as well as the variables typically used by the Court to evaluate public policy. This methodology thereby allowed RDW to produce a complete and systematic diagnosis of the level of compliance of Order 005, classifying the level

indicadores propuestos por la Corte Constitucional en el auto 185/2004 (clasificados en incumplimiento, cumplimiento bajo, cumplimiento medio y cumplimiento alto) y las variables de evaluación de políticas públicas que han sido recogidas de varias decisiones adoptadas por el Tribunal.

Después de un análisis detallado, el ODR encuentra la falta de acciones concretas que demuestren la implementación cumplida de las órdenes dictadas en el auto. El ODR concluye lo anterior debido a que de los informes presentados por el Gobierno se desprende que:

1. De las principales seis órdenes dictadas, seis se encuentran en una fase de *incumplimiento*.
2. Los avances mostrados se concretan en ideas, propósitos, reuniones, trámites, diseño o adopción de medidas generales, en las que la población afrodescendiente desplazada y confinada no ha sido beneficiada directamente.

Los siguientes son algunos ejemplos:

- La Corte Constitucional constata que no toda la población víctima de las causas del desplazamiento forzado se ve obligada a desplazarse, sino que en ocasiones debe permanecer en sus territorios, con graves

of compliance for each individual order contained therein as non-compliance, low compliance, medium compliance or high compliance.

After a detailed analysis, RDW finds that in general, there is a lack of concrete actions that would allow the State to comply timely with the orders contained in the Court's 2009 decision. In particular, the information provided in the government's progress reports leads to the conclusion that:

1. Of the six principal orders decreed by Order 005, all six merit the classification of NON-COMPLIANCE.
2. The advances reported are limited to ideas, proposals, meetings, paperwork, and the design or adoption of general measures, from which the displaced Afro-descendent population has not benefitted directly.

The following key examples, among others, support these findings:

- Given the humanitarian emergencies faced by confined¹ Afro-Colombian communities, the Court ordered the government to design and execute, by October 30, 2009, a plan to provide these communities with much needed
1. Confinement, a form of displacement that has been particularly neglected, occurs when the Afro-descendent communities are forcibly displaced within their own territory, thus being restricted to a limited part of the territory and losing the ability to circulate freely or exercise control over their land.

limitaciones de movilidad y graves privaciones de otros derechos, la mayoría de las veces en una muy difícil situación humanitaria.² Por ello, la Corte ordenó en el auto 005 a AS diseñar una estrategia para que esta población reciba atención humanitaria de emergencia. A pesar de la urgencia de la medida y la gravedad de la situación que busca atender, en los informes de octubre y enero el Gobierno nacional presentó una versión muy preliminar y general del plan con el que pretende atender a esta población. No se puede constatar, por ejemplo, que el plan presentado a la Corte en los informes haya generado algún beneficio directo sobre alguna comunidad concreta.

- Con la finalidad de dar una protección efectiva a los derechos colectivos sobre los territorios ancestrales, la Corte ordenó realizar una caracterización de los territorios mayoritariamente habitados por población afrocolombiana, estén titulados o no. Esta caracterización debe tener
2. Esta situación es denominada confinamiento y consiste en que las comunidades continúan en una parte de su territorio pero perdiendo movilidad sobre éste y, en algunos casos, la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural. Las comunidades que se encuentran confinadas, aunque pudieron desplazarse optaron, conscientemente, por permanecer en sus territorios, adentrándose en algunos casos en ellos y desarrollando un conjunto de estrategias para mantenerse allí.

emergency aid. According to its October and January reports, the government has designed a very preliminary and vague plan, which has not yet been implemented nor assisted a single individual.

- As the lack of legal and institutional protection for Afro-Colombian lands is one of the principal factors behind the magnitude of the forced displacement crisis, Order 005 required the government to design and implement a plan that would systematically analyze all Afro-Colombian territories. This analysis should include elements such as the territories' legal status, the existence of risks to their effective protection, and mechanisms to return the lands to the communities in the case of lands illegally and/or illegitimately expropriated. However, as evidenced in the January 2010 report, the MIJ has been simply incapable of acquiring this information from other governmental entities. The MIJ still lacks half of the municipal development plans that it needs, it has studied less than a fifth of the land titles adjudicated, and it has acquired copies of only 20% of the municipal budgets necessary for conducting the analysis.
- Order 005 identified particularly serious cases of forced displacement as well as certain displaced Afro-Colombian communities in conditions of extreme vulnerability—for example, communities whose very physical or cultural survival is in jeopardy. The Court therefore ordered the government to

en cuenta los siguientes seis factores: 1. La situación jurídica de los predios; 2. las características socioeconómicas de las comunidades; 3. la situación fáctica y jurídica de los consejos comunitarios y autoridades locales; 4. los riesgos y potencialidades para la protección del territorio; 5. los obstáculos jurídicos que impiden su protección efectiva; y 6. los mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios que se transfirieron violando la ley 70 de 1993, incluyendo el establecimiento de la ilegalidad de estas transacciones. El responsable de impulsar el plan es el MIJ. Sin embargo, en el informe de enero el MIJ afirma no haber podido tener acceso al 50% de los planes de desarrollo de los municipios en los que se va a realizar la caracterización, y que sólo ha podido conocer el 20% de los presupuestos municipales de renta y de gasto.

- En el auto 005, la Corte identificó algunos casos de desplazamientos forzosos de comunidades afrodescendientes que son especialmente graves, debido a que se encuentra en juego la supervivencia física y cultural de estos grupos. En consecuencia, el Tribunal ordenó al Gobierno el diseño de planes específicos de protección y de ayuda para cada una de estas comunidades. Sin embargo, el Gobierno ha

design specific plans of protection and aid for each of these communities. The government has fallen far short of its obligation to report by October 2009 on the status of these plans and their corresponding timelines: in October, *Acción Social* reported its unilateral decision to postpone compliance of this measure until after January 2010. Yet by January, it still had not started designing a single specific plan.

Furthermore, even when it is evident that some important steps have been taken, the government clearly has not complied with the deadlines and directives concretely laid out by the Court in Order 005. Although the progress reports themselves were presented on time, the government entities completely disregarded the other goals set by the Court in this regard.

In addition to the general non-compliance of the Court's orders, the quality of the information presented merits special attention. The annexes are disorganized and do not enable the Constitutional Court to evaluate the information quickly and efficiently. In some aspects, the information given was insufficient. In others, the government provided numerous pages with information completely irrelevant for the purpose of the progress report, as if to cover up the lack of compliance with an abundance of documents. In fact, the annexes contained multiple copies of the same documents.

quedado muy por debajo de su obligación de informar antes de octubre del 2009 sobre la situación de estos planes y sus correspondientes plazos: en octubre, AS informó de su decisión unilateral de aplazar el cumplimiento de esta medida hasta después de enero del 2010. En enero, aún no había iniciado el diseño de un plan específico único.

Aun cuando es evidente que hay avances importantes, debe decirse que los plazos y las directrices concretas señalados por la Corte en el auto no se cumplieron. Los informes fueron oportunamente presentados por el Gobierno, pero las metas esperadas fueron en su totalidad descuidadas.

Además del incumplimiento de las órdenes, la calidad de la información presentada merece un comentario especial. Los anexos son desorganizados y no permiten que la Corte Constitucional pueda hacer una evaluación rápida y eficiente de la información. Si bien en algunos casos no había información suficiente, en otros se pretendía suplir la falta de cumplimiento con hojas en las que constaban datos que no eran relevantes para el objetivo del informe. Adicionalmente, varias copias de los anexos eran repetidas entre sí.

In a country context where there are no specific, systematic policies or programs that reflect concrete actions by the national government to protect the rights of the Afro-descendent ethnic minority, the gravity of the situation endured by displaced Afro-descendents in particular urgently requires the government's compliance with Constitutional Court Order 005. For effective compliance to OCCUR, the government must assume its obligations without delay and more diligently undertake actions that truly respond to the dispositions set forth by the tribunal in Order 005 of 2009. RDW therefore concludes this report with a series of specific, concrete recommendations for both the Constitutional Court and the national government, in an effort to promote efficient and timely compliance of Order 005's provisions.

In December 2010, RDW plans to publish its Second Report on the Colombian Government's Compliance with the terms of Constitutional Court Order 005 of 2009, which will also be made available on its website: odr.uniandes.edu.co.

En un país donde no existen políticas específicas o sistemáticas, ni programas que reflejen acciones concretas por parte del Gobierno nacional para proteger los derechos de la minoría étnica afrodescendiente, la gravedad de la situación que enfrenta esta población en concreto hace aún más urgente que se cumpla con las obligaciones señaladas por la Corte Constitucional en el auto 005/2009. Para que estas órdenes puedan ser implementadas de manera adecuada y oportuna, es de máxima importancia que el Gobierno nacional responda sin dilaciones y con la mayor diligencia posible las disposiciones establecidas por el Alto Tribunal.

Para concluir, el ODR propone unas recomendaciones tanto a la Corte Constitucional como al Gobierno nacional para que se avance de manera más eficiente en el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el auto 005/2009.

El ODR planea presentar en diciembre del 2010 su segundo informe de seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en el auto 005/2009, el cual también estará disponible en la página web: odr.uniandes.edu.co.



Introducción

En la sentencia T-025/2004 (Colombia, Corte Constitucional, 2004), la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional (ECI) del desplazamiento forzado en Colombia¹ como consecuencia de constatar dos hechos. Por un lado, el estado de vulnerabilidad extrema de la población desplazada y la violación reiterada y masiva de sus derechos constitucionales; y, por otro, la insuficiente respuesta del Estado, que para ese entonces no contaba con una política pública sobre desplazamiento que atendiera de manera adecuada a la población víctima de este fenómeno. Dada la magnitud del problema, la Corte decidió mantener la competencia para vigilar el cumplimiento de las órdenes emitidas en ese fallo y para pronunciarse sobre los factores que causan el ECI y las medidas para superarlo.

Adicionalmente, al declarar el ECI, la Corte inició un proceso de articulación entre diferentes entidades con el fin de que se atendiera rápidamente a la población víctima de desplazamiento. Ese proceso se ha

1. La sentencia T-025/2004, hace parte de un grupo de decisiones judiciales que se han denominado en Colombia “fallos estructurales”. Se trata de decisiones complejas adoptadas por la Corte Constitucional colombiana que se caracterizan por: 1. afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa; 2. por involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas; y 3. por implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada, no solamente a quienes hayan sido los demandantes del caso concreto (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010, pp. 26 y ss).

venido manifestando, entre otros procesos, en las reiteradas propuestas políticas que propone el Gobierno a través de sus entidades y en las menudas correcciones y sugerencias que a dichas propuestas ha formulado la Corte. En el intercambio de propuestas, a su vez, el Tribunal revisa la implementación de planes y programas, y ordena la corrección de falencias legales, administrativas y presupuestales.

Como parte del monitoreo detallado que hace la Corte a las respuestas adoptadas por el Estado al hecho del desplazamiento, dictó el auto 005/009 sobre población afrodescendiente² desplazada. A pesar de que en la sentencia T-025/2004 la Corte no se refirió a grupos afrocolombianos explícitamente, desde la declaratoria del ECI, la Corte sí insistió en la necesidad de otorgar un tratamiento especial a los grupos poblacionales que son más vulnerables.³ De esta manera, al hacer un seguimiento a la política pública⁴ con la que el Gobierno pretendía responder al hecho del desplazamiento, el Tribunal constató que el Estado colombiano carecía de una política pública de atención a la población desplazada que fuera sensible frente al impacto particular y desproporcionado que el desplazamiento tiene sobre la minoría étnica afrodescendiente.

En el auto 005/2009, la Corte identificó tres “factores transversales” que contribuyen a que el grupo poblacional afrocolombiano sea más vulnerable frente al desplazamiento forzado que otros grupos. Por un lado, resaltó la *exclusión estructural* de la que es víctima la población

2. Existe un debate académico y social sobre el término que debe ser utilizado para referirse a esta minoría étnica: negra, afrodescendiente o afrocolombiana. A estos términos se suman los referidos a las personas originarias de centros demográficos y culturales prominentes: palenqueros (de Palenque, Bolívar) y raizales (del archipiélago de San Andrés y Providencia). Dado que este informe de seguimiento no pretende mediar en estas discusiones, sino detallar la implementación de las órdenes contenidas en el auto dictado por la Corte Constitucional que se refiere explícitamente a esta minoría, no toma partido por ninguna de estas denominaciones. Utilizamos, por razones prácticas, la terminología más incluyente que adoptó el censo del 2005 como resultado de la presión del movimiento afrocolombiano: población negra, afrodescendiente, palenquera y raizal. También por razones prácticas y brevedad de exposición, a lo largo del informe acudimos con frecuencia a las formas resumidas que distintos actores sociales y estatales utilizan, esto es, ‘población afrodescendiente’, ‘población afrocolombiana’ o ‘población negra’. Siempre que se usan estas versiones abreviadas se está haciendo alusión a la expresión más extensa e incluyente (Rodríguez, 2009, p. 13).
3. En la sentencia T-025/2004, la Corte Constitucional señaló la importancia de atender prioritariamente a los grupos poblacionales que son sujetos de especial protección constitucional. En esa oportunidad, la Corte resaltó que las minorías étnicas (dentro de las cuales se encuentra la población afrodescendiente) merecen un trato especial debido al impacto particular y desproporcionado que el hecho del desplazamiento tiene sobre estas comunidades.
4. En el proceso de seguimiento, la Corte Constitucional convocó a una audiencia pública a la que comparecieron distintos representantes de las entidades del Gobierno y distintos representantes de la población civil. Allí, como lo permite ver el auto 005 del 2009, se pudo constatar la violación masiva de derechos humanos y fundamentales de la que es víctima la población afrodescendiente desplazada.

afrocolombiana, que se evidencia, entre otros indicadores, en mayores índices de pobreza. Por otro lado, la Corte identificó que las conductas ilícitas o proyectos ilícitos en los territorios poblados mayoritariamente por afrocolombianos no son la única causa de desplazamiento de esta población; también los proyectos lícitos, pero irregulares causan desplazamiento, en particular algunos proyectos mineros y agrícolas,⁵ dada la ausencia de recursos de saneamiento y delimitación, la falta de recursos de restitución de los territorios y otros vacíos que permiten transacciones ilegales sobre éstos, así como el ejercicio de presión sobre las comunidades que en ellos habitan (ver también Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009).

En el mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional afirmó que el impacto de la migración forzada sobre la población afrocolombiana tiende a afectarla de manera desproporcionada. Según la Corte, la población desplazada afrocolombiana corre algunos riesgos particulares que contribuyen a aumentar la situación de discriminación y exclusión de este grupo poblacional como efecto del desplazamiento, entre ellos la vulneración a sus derechos territoriales colectivos, la destrucción de su estructura social y cultural, y el debilitamiento de sus organizaciones.

En esta misma oportunidad, la Corte constató que existen altas probabilidades de que la población negra retorne a su territorio sin condiciones mínimas de seguridad, voluntariedad y dignidad. Las probabilidades de un retorno sin condiciones aptas para ello aumentan como consecuencia del mínimo acompañamiento estatal en este proceso y de la presencia de grupos armados o de algunos proyectos productivos en sus territorios. Adicionalmente, la Corte confirmó el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado cuando encontró casos en los que, aunque la población afrocolombiana no había tenido que desplazarse de su territorio, había sido obligada a mantenerse confinada en su tierra por las mismas razones que causan el desplazamiento o cuando lo hace, a costa de su seguridad, como forma de resistencia.⁶

5. En el auto 005/2009, la Corte Constitucional hace énfasis en que esos proyectos están generalmente relacionados con la siembra de palma aceitera. A su vez, la Corte afirma que la implementación de este tipo de proyectos lícitos son causa directa de desplazamiento forzado en la medida en que vulneran el disfrute de los derechos territoriales de la población afrocolombiana, impidiendo que en ocasiones se desarrollen los procesos de titulación de territorios colectivos.
6. "El confinamiento es una modalidad del desplazamiento forzado interno en que las comunidades continúan en una parte de su territorio pero perdiendo movilidad sobre el mismo y en algunos casos la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural [...] Las comunidades resistentes, aunque pudieron desplazarse optaron, conscientemente por permanecer en sus territorios, adentrándose en algunos casos en ellos y desarrollando un conjunto de estrategias para mantenerse en los mismos" (Corte Constitucional, auto 005 del 2009, pág. 116).

Por todo lo anterior, la Corte emitió en el auto 005/2009 órdenes muy precisas en las que señaló instituciones responsables y plazos para el cumplimiento de responsabilidades concretas, con el doble objetivo de prevenir el desplazamiento forzado de la población afrocolombiana a través, entre otras medidas, de la protección de sus derechos territoriales y atender a la población desplazada afrocolombiana.

Más específicamente, las órdenes de la Corte hacen referencia a planes y medidas que deben ser diseñados y aplicados por las autoridades competentes señaladas en el auto, con la participación de las comunidades o sus instancias representativas. Para la mayoría de planes o medidas, el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) y Acción Social (AS), en calidad de entidad directora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), debían presentar a la Corte Constitucional dos informes: el 30 de octubre del 2009 y el 18 de enero del 2010, que dieran cuenta del diseño de los diferentes planes y en algunos casos de su estado de implementación. Estos informes debían contar con los requisitos mínimos establecidos en el auto 005/2009.⁷

En esta medida, tomando como punto de partida los informes entregados por las autoridades competentes a la Corte Constitucional el 30 de octubre del 2009 y el 18 de enero del 2010, en lo que sigue, el Observatorio de Discriminación Racial (ODR) presenta un balance del cumplimiento de las órdenes incluidas en el auto 005/2009, después de un año de dictada esta providencia judicial.

Para presentar este balance de cumplimiento, el ODR ha tenido acceso única y exclusivamente a los informes presentados a la Corte Constitucional por el MIJ y AS. Los documentos mostrados por estas entidades el 30 de octubre del 2009 y el 18 de enero del 2009 a la Corte Constitucional, han podido ser estudiados junto con sus respectivos anexos.

Por tanto, para la realización de este primer balance de cumplimiento a las órdenes emitidas en el auto 005/2009, el ODR se basa sólo en los informes presentados por el Gobierno nacional. Dado que el fin de este primer balance es ofrecer un análisis del grado de cumplimiento basándose en el cronograma diseñado por la Corte Constitucional, no hacen parte de este trabajo los documentos y las versiones aportados por otros actores que estudian el tema. Sin embargo, para el informe de diciembre del 2010, el ODR presentará una evaluación sistemática de los avances del Gobierno basándose en la posición, los documentos y los análisis aportados por los actores de la sociedad civil que también trabajan el desplazamiento forzado afrodescendiente.

7. Estos requisitos aparecen explicados en la tabla 2.

Para presentar la información que compone este balance inicial, el ODR propone, primero, una explicación de la metodología según en la cual se evalúa el grado de cumplimiento de las órdenes contenidas en el auto 005/2009; segundo, una revisión por separado de cada uno de los planes ordenados por la Corte. De esta revisión se excluye la segunda orden contenida en el auto 005/2009, debido a que ésta se refiere a personas afrocolombianas pertenecientes a otros grupos poblacionales igualmente protegidos por la Corte Constitucional en otros autos.⁸ En este apartado el ODR, además de exponer el estado de cumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte, presentará la “Propuesta Metodológica de Abordaje de los autos en el tema de Afrocolombianos”, explicada por el MIJ en su informe del 30 de octubre del 2009. A pesar de que esta propuesta de abordaje no era una orden explícita incluida en el auto 005/2009, el ODR también le hará seguimiento como una forma de evaluar la actuación de las entidades responsables. Tercero, el ODR ofrece unas conclusiones y recomendaciones en las que se resumirán los obstáculos generales que ha enfrentado el cumplimiento de las órdenes y las recomendaciones para cumplir de manera más eficiente las obligaciones contenidas en el auto 005/2009.

Metodología de análisis al cumplimiento de las órdenes incluidas en el auto 005/2009

Como uno de los mecanismos de monitoreo al cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T-025/2004, la Corte ha expedido a la fecha 84 autos de seguimiento al ECI del desplazamiento forzado en Colombia. Estos autos han sido dictados con el fin de darle continuidad a las órdenes emitidas en la sentencia T-025/2004, solicitar informes y acciones concretas, hacer seguimientos puntuales, e inclusive establecer indicadores de evaluación del grado de realización de los derechos de los desplazados (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010).

A pesar de los diversos temas que tocan los autos dictados por la Corte como parte del proceso de seguimiento a la implementación de las órdenes de la sentencia T-025/2004, y, a pesar de lo exigente que resulta

8. Niños y adolescentes (Corte Constitucional, auto 271/2008). Mujeres (Corte Constitucional, auto 092/2008). Personas con discapacidad (Corte Constitucional, auto 006/2009).

estudiarlos y conocerlos todos, el Tribunal insiste en que los 84 autos en su conjunto deben ser leídos como parte de un mismo cuerpo para comprender el plan con el que esta institución actúa para atender a las víctimas de la migración forzada.

Como parte de este plan de acción, a través de algunas de estas decisiones, la Corte ha ido planteando variables de análisis del grado de cumplimiento de sus propias órdenes (Corte Constitucional, auto 185/2004) y variables de evaluación de políticas públicas (sobre las que hay pistas en varios de los 84 autos) que le permitan identificar las falencias y las fortalezas de las propuestas políticas presentadas por el Gobierno nacional.

Para hacer el balance concreto del grado de cumplimiento de las órdenes incluidas en el auto 005/2009, el ODR acoge las mismas variables de análisis que han sido diseñadas por la Corte Constitucional a lo largo de este proceso de seguimiento al ECI de la población desplazada de Colombia. Para hacer claridad sobre cuáles son estas variables de análisis, el ODR presenta a continuación: 1. las variables de evaluación de políticas públicas que han sido recogidas de varias decisiones adoptadas por el Tribunal; y 2. los indicadores de grado de incumplimiento propuestos por la Corte Constitucional en el auto 185/2004.

Variables de evaluación de políticas públicas que han sido recogidas de varias decisiones adoptadas por la Corte

Este primer criterio de análisis planteado por la Corte es de procedimiento. Esto quiere decir que la Corte evalúa el grado de cumplimiento de las órdenes contenidas en las distintas decisiones relacionadas con el desplazamiento ubicando la respuesta del Estado dentro del ciclo clásico de las políticas públicas. Este ciclo consta de tres momentos: diseño, implementación y evaluación. La aplicación de este criterio consistirá en determinar en qué etapa del ciclo de las políticas públicas se encuentran los planes, programas y políticas emprendidos por el Gobierno para dar cumplimiento a las órdenes del auto 005/2009.

La tabla 1, presenta los indicadores de proceso dentro del ciclo básico de políticas públicas:

Fallas en etapas del ciclo de políticas públicas

Diseño y desarrollo de la política pública	No existe plan de acción actualizado sobre el funcionamiento del SNAIPD.
	No se han fijado metas e indicadores específicos que permitan evaluar la realización de los fines de las políticas.
	La asignación de funciones y responsabilidades es difusa.
	Algunos elementos centrales de las políticas son inexistentes o insuficientes: a) no existen plazos para el cumplimiento de objetivos; b) no se estipulan los niveles de apropiaciones necesarias; c) no se prevé el equipo humano necesario; d) no se estipulan los recursos administrativos idóneos para la ejecución de políticas.
	La política no ha sido desarrollada suficientemente, en particular los siguientes elementos: a) la participación de la Población Desplazada (PD) en el diseño de políticas; b) la información oportuna a la PD sobre sus derechos y los mecanismos para exigirlos; c) el manejo ordenado de recursos provenientes de cooperación internacional; d) las políticas tendientes a buscar mayor compromiso de la población civil que no es desplazada; e) programas de preparación de funcionarios; f) reglamentación sobre acceso a la oferta institucional de la PD más vulnerable.
	Los tiempos previstos para la atención humanitaria de emergencia son demasiado rígidos.
	No es clara la asignación de funciones en los proyectos productivos urbanos y en la adjudicación de tierras.
Implementación de la política pública	Son insuficientes las acciones por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones (p. ej., algunos entes del SNAIPD no crean programas especiales; otros, no asignan los recursos necesarios).
	Los medios adoptados no son idóneos para cumplir los fines trazados (p. ej., para acceder a algunos programas ofrecidos de estabilización socioeconómica, la PD debía probar propiedad de vivienda o tierra en la cual desarrollaría el proyecto productivo).
	Existen demoras constantes y prolongadas en la prestación de servicios a la PD.
	Los trámites para la implementación de la política son excesivamente rígidos (p. ej., trámites de contratación).
	Algunos trámites y mecanismos de implementación han sido contraproducentes (p. ej., en salud, la circular 042 de 2002 que buscaba evitar duplicidad de pagos generó una barrera en el acceso a la salud).
Seguimiento y evaluación de la política pública	Existen fallas importantes en los sistemas de información sobre PD, en particular: a) subregistro; b) Sistema Único de Registro (SUR) no incluye datos sobre ayuda dada por AS; c) falta de recolección de datos sobre variables diferenciales (género, etnia, etcétera); c) ausencia de datos sobre tierras abandonadas por PD; y d) falta de datos sobre posibilidades de generación autónoma de ingresos de PD.
	No existen sistemas de evaluación de la política.

Tabla 1. Fallas en las etapas del ciclo de políticas públicas
Fuente: Rodríguez (2009, pp. 450-451)

Grado de cumplimiento de las órdenes contenidas en las decisiones de la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento al ECI declarado para la población forzosamente desplazada

En el auto 185/2004, la Corte evaluó el grado de cumplimiento de las autoridades que hacen parte del SNAIPD respecto a la orden de la sentencia T-025/2004, relativa a garantizar el goce de ciertos derechos de la población desplazada que siempre deben ser satisfechos por el Estado. La Corte acoge en esta oportunidad un criterio de análisis de resultado, y el ODR toma estos indicadores de evaluación del cumplimiento para estudiar cuál es el grado de implementación de las órdenes incluidas en el auto 005/2009, con base en el resultado presentado por el MIJ y AS el 30 de octubre de 2009 y el 18 de enero de 2010. Para adaptar estos criterios a la evaluación del cumplimiento de las órdenes del auto 005, en vez de aplicar los criterios a la totalidad de población desplazada, los adaptaremos a la población afrocolombiana afectada por el desplazamiento.⁹

Grado de cumplimiento		Impactos de las medidas encaminadas a que toda la población afro afectada por el desplazamiento goce del mínimo de protección a sus derechos
Grado de cumplimiento	Características	
Incumplimiento	- Cuando no existe información sobre conclusiones de las acciones ordenadas - Cuando la entidad manifiesta expresamente que ha tomado la decisión de no cumplir con la orden - Cuando no se realizan acciones para que todos los desplazados gocen del mínimo de sus derechos - Cuando la realización se retarda irrazonablemente (plazos legales, cronogramas entidad, necesidad de atención)	No hay impacto

9. Es importante tener en cuenta que el auto no se refiere únicamente a la población afrocolombiana desplazada, sino a la confinada y a la que permanece en sus territorios como forma de resistencia. Las órdenes del auto 005, como se verá, no van encaminadas únicamente a atender a la población desplazada, sino a prevenir el desplazamiento, tomando en consideración el estrecho vínculo de las comunidades afros con su territorio y las frecuentes violaciones a sus derechos territoriales.

Incumplimiento	– Cuando la conclusión sobre el grado de avance en la toma de acciones sólo se concreta en ideas o propósitos, reuniones, trámites, diseño o adopción de medidas generales, en las que los desplazados no son prioridad, o planes y programas específicos en los que no se concretan acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de derechos	No hay impacto
Cumplimiento bajo	– Cuando los planes y programas, sin importar la cobertura, son inoportunos (plazos legales, cronograma de la entidad, necesidad de atención)	Hasta un tercio de la población desplazada desprotegida
Cumplimiento medio	– Cuando los planes y programas cubren entre uno y dos tercios de la población y son oportunos (plazos legales, cronograma de la entidad, necesidad de atención)	Entre un tercio y dos tercios de la población
Cumplimiento alto	– Cuando los planes y programas cubren a más de dos tercios de la población y son oportunos (plazos legales, cronograma de la entidad, necesidad de atención)	Más de dos tercios y potencial de cubrir efectiva y oportunamente a toda la población

Tabla 2. Grados de cumplimiento
Fuente: Corte Constitucional (auto 185/2009)

Balance de cumplimiento de las órdenes contenidas en el auto 005/2009

En el auto 005, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno el diseño y ejecución de siete medidas para prevenir el desplazamiento forzado de la población afrocolombiana y atender a dicha población desplazada. Para ello señaló claramente los responsables y ordenó presentar informes a la Corte Constitucional en plazos determinados y con contenidos mínimos específicos. En este informe el ODR verifica los informes presentados por el Gobierno y evalúa si cumplen con los requisitos ordenados por la Corte Constitucional. La conclusión del informe es que el Gobierno ha incumplido con todas las órdenes del auto y que la información presentada a la

Corte adolece de problemas de organización y coherencia. En lo que sigue, el ODR examina el grado de cumplimiento de cada una de las órdenes, resumidas en la siguiente tabla (3):

Medidas y planes ordenados por la Corte Constitucional	Órdenes concretas de la Corte
1. Plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales	30 de octubre del 2009: El MIJ debe enviar a la Corte Constitucional el plan diseñado con el cronograma de implementación.
2. Aplicación ruta étnica propuesta por AS en el proyecto de protección de tierras y patrimonio	30 de octubre del 2009: Poner en marcha ruta étnica propuesta por AS dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio.
3. Estrategia para adoptar de manera urgente <i>medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia</i> de manera integral, oportuna y completa de acuerdo con criterios de especificidad cultural	30 de octubre del 2009: Informe del director del SNAIPD a la Corte. El informe debe incluir: 1. Estrategia diseñada 2. Mecanismos establecidos 3. Aplicación durante este período
4. Plan integral de <i>prevención, protección y atención a la población afrocolombiana</i> con la participación de las comunidades y con respeto por sus autoridades	18 de enero del 2010: Director de AS debe presentar a la Corte Constitucional un informe con: 1. Descripción del plan diseñado 2. Mecanismos para implementación 3. Cronograma ejecución 4. Aplicación 5. Definición metas 6. Definición funcionarios responsables 10 de julio del 2010: Director AS debe presentar informe sobre avance en la aplicación del plan integral a comunidades afrocolombianas concretas.
5. Plan específico de protección y atención con participación de las comunidades y respetando autoridades tradicionales para cada una de estas comunidades	30 de octubre: Director AS debe remitir a la Corte Constitucional un informe detallado del estado actual de los planes específicos, el cronograma y las metas fijadas.
6. Adopción sin dilaciones de las medidas decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó	Informe bimensual a la Defensoría del Pueblo sobre acciones tomadas para obtener el cumplimiento de las medidas. El informe debe tener evaluación objetiva sobre: 1. Idoneidad de los medios adoptados 2. De acuerdo con resultados obtenidos 3. Identificación de fallas en la prevención de crímenes

Tabla 3. Resultados concretos esperados por la Corte Constitucional para cada uno de los planes ordenados en el auto 005/2009
Fuente: Corte Constitucional (auto 005/2009)

Plan de caracterización de territorios colectivos y ancestrales

Con la finalidad de dar una protección efectiva a los derechos colectivos sobre los territorios ancestrales, la Corte ordenó realizar una caracterización de los territorios mayoritariamente habitados por población afrocolombiana, estén titulados o no. Esta caracterización debe tener en cuenta los siguientes seis factores: 1. La situación jurídica de los predios; 2. las características socioeconómicas de las comunidades; 3. la situación fáctica y jurídica de los consejos comunitarios y autoridades locales; 4. los riesgos y potencialidades para la protección del territorio; 5. los obstáculos jurídicos que impiden su protección efectiva; y 6. los mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios que se transfirieron violando la ley 70 de 1993, incluyendo el establecimiento de la ilegalidad de estas transacciones. El responsable de impulsar el plan es el MIJ. Sin embargo, debe hacerlo articuladamente con otras entidades de acuerdo con sus competencias.¹⁰ La Corte señaló que el informe del 30 de octubre del 2009 debía contener como mínimo el plan diseñado con un cronograma de implementación.

Con base en los informes del 30 de octubre y del 18 de enero, el ODR pudo verificar que a la fecha ordenada por la Corte el plan no estaba diseñado y los trámites para hacerlo han sido muy ineficientes. Por ello, concluye que con respecto a esta orden hay un INCUMPLIMIENTO. Dentro de los ciclos de políticas públicas no se ha superado la etapa del diseño.

Aunque en el documento principal del informe presentado cumplidamente el 30 de octubre por el MIJ y por AS se señala que el avance principal sobre esta orden consiste en una “línea de base para el plan de caracterización” (lo cual resultaría insuficiente para dar cumplimiento a la orden emitida por la Corte Constitucional), en el anexo 9 (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexo 9, folios 633-641) del mismo documento, se señala que tras seis¹¹ reuniones, a las que comparecieron los representantes del MIJ y de la Subdirección del SNAIPD,

10. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MAVDT), director Incoder, director Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), directora del Departamento Nacional de Planeación (DNP), superintendente de Notariado y Registro, director de Acción Social (AS), Defensoría del Pueblo y Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

11. Aunque el anexo 9 (folios 635-637) afirma que se realizaron seis reuniones de discusión, sólo constan actas de cinco reuniones. Estos cinco encuentros se adelantaron los días 4, 11, 18, 24, 31 de marzo del 2009.

se diseñó un plan de caracterización con su respectivo cronograma de implementación (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexo 9, folios 633-641).

Sin embargo, la propuesta de plan de caracterización que consta en el anexo 9 del informe (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexo 9, folios 638-640) no es una propuesta del plan, sino un plan de acción que incluye los plazos y el dinero con los que se piensa contratar a un equipo de cinco profesionales para que diseñen el plan hasta octubre del 2009. El supuesto cronograma de implementación no hace referencia a la puesta en marcha de la ejecución del plan de caracterización; éste sólo hace referencia a los plazos que deben cumplir las personas contratadas para su diseño. En el informe presentado del 30 de octubre no hay referencias a las conclusiones de las acciones al equipo de los cinco profesionales contratados.

A su vez, el MIJ sólo muestra avances parciales en uno de los seis factores que debe respetar el plan de caracterización. El informe muestra en el anexo 15 que tanto AS como el MIJ sólo han avanzado en la descripción de la situación jurídica y fáctica de los consejos comunitarios de las comunidades mencionadas en el auto. A pesar de que en el anexo 15 se evidencia un primer avance en la descripción de la situación de violencia que han experimentado las poblaciones mayoritariamente integradas por afrocolombianos, no se puede decir que la información aportada por las entidades gubernamentales satisfaga el componente de descripción socioeconómica de las comunidades afrodescendientes.¹²

El informe del 30 de octubre confirma que se han institucionalizado reuniones entre las diferentes entidades encargadas de dar cumplimiento a las órdenes del auto. Por un lado, en las reuniones se ha buscado la recopilación de documentos importantes sobre el tema, entre otros un concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) sobre criterios para definir la ocupación colectiva de comunidades negras en territorios ancestrales no titulados, información sobre títulos colectivos otorgados entre 1996-2008, información de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia sobre comunidades en parques y zonas de amortiguación, el Registro Único de Comunidades de Base y Registro

12. En el anexo 15 al informe presentado por AS y el MIJ, se presenta una descripción por municipios del impacto de la violencia que ha generado desplazamientos en las distintas comunidades. Aunque allí se afirma que esta descripción es un avance en el marco de la orden sobre caracterización de las comunidades afrodescendientes, lo cierto es que el anexo no ofrece muestras concretas de que efectivamente si se ha avanzado en la caracterización de las comunidades teniendo en cuenta los seis factores propuestos por la Corte Constitucional.

Único de Consejos Comunitarios, información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los documentos Conpes sobre la materia y la información sobre procesos de consulta previa. Sin embargo, no existe constatación sobre la importancia que se le ha concedido a los documentos recogidos.

Por otro lado, el informe permite ver que en las reuniones se han discutido propuestas sobre la manera de diseñar el plan de caracterización. En la reunión del 4 de marzo del 2009, por ejemplo, se discutió la posibilidad de aplicar una metodología similar a la del censo que se está realizando en las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. Sin embargo, el informe no define finalmente si esta opción se acogió o no y en caso de que no, cuál fue la alternativa decidida.

Aunque el informe señala que en las reuniones de los días 4 y 11 de marzo del 2009 se trató la propuesta borrador del plan de caracterización, no menciona cuáles fueron los resultados concretos de dichas reuniones, cuáles los compromisos de las diferentes entidades, los pasos a seguir y el posible cronograma, al que hizo alusión la Corte en el auto 005/2009.

En el ámbito territorial, el informe señala la expedición de una circular externa por parte de la Viceministra del Interior, en la cual solicita a los alcaldes de los municipios mencionados por el auto toda la información que tengan en sus despachos sobre exigencia de registros de consejos comunitarios de autoridades afrodescendientes. En el anexo 11 del informe (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexo 9, folios 750-805), se presenta la circular emitida por el MIJ y las respuestas, en ocasiones incompletas, de los municipios. Aunque en el anexo 11 constan las cartas de algunas entidades territoriales que confirman haber remitido información, el MIJ nunca justifica la importancia de esa información o su utilidad para el cumplimiento de la orden relativa al plan de caracterización.

Por su parte, el informe del 18 de enero sobre el cumplimiento del auto 005 sólo alude a las acciones realizadas por el Gobierno para dar cumplimiento a la orden del plan de caracterización y sus anexos escasamente se refieren a otras órdenes. No obstante sobre plan de caracterización, éste no muestra ningún avance significativo con respecto a la información presentada en octubre ni resuelve los interrogantes presentados en los párrafos anteriores.

Los avances desde octubre según el informe del 18 de enero, son la capacitación de funcionarios en diciembre sobre temas relacionados con los derechos de la población afrocolombiana y la contratación de seis abogados

que están estudiando los títulos jurídicos de territorios afrocolombianos y que luego se concentrarán en el análisis de los títulos en proceso de adjudicación. El informe admite demoras en el cumplimiento de esta labor y las atribuye a que las oficinas para revisar los títulos cerraron en diciembre. Hasta la fecha de presentación del informe, estos funcionarios tan sólo habían revisado 30 de los 160 títulos existentes, y aún no habían comenzado a revisar los títulos en proceso de adjudicación. El pretexto de las vacaciones de final de año fue alegado también para justificar la lentitud para recopilar los planes territoriales de desarrollo de los municipios en donde se encuentran los territorios estudiados.

En definitiva, el plan de caracterización está muy lejos de ser diseñado con los contenidos mínimos ordenados por la Corte. Las acciones que se han emprendido han sido muy tardías (el análisis de títulos apenas comenzó en diciembre) e incompletas (sólo se ha avanzado en la recopilación sobre situación jurídica de los territorios titulados y no sobre los otros cinco puntos que debe contener el plan de caracterización). La información presentada por el Gobierno no da cuenta de los resultados de las reuniones realizadas ni de la utilidad de los documentos recogidos. Tampoco define metas ni plazos a futuro. Por lo tanto, después de seis meses de vencido el plazo ordenado por la Corte, el plan se encuentra en las primeras fases del diseño. El ODR concluye que ha habido un fuerte incumplimiento.

Aplicación ruta étnica propuesta por Acción Social en el proyecto de protección de tierras y patrimonio

La ruta étnica¹³ propuesta por AS dentro del proyecto de tierras y patrimonio, que busca la protección de los territorios ancestrales constituidos que hayan o no sido titulados, debía ser puesta en marcha antes del 30 de octubre del 2009 por el MIJ, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y AS. La Corte señala tres eventos en los cuales la aplicación de la ruta étnica es obligatoria: primero, en situacio-

13. Corte Constitucional, auto 005/2009: "La ruta de protección de los derechos territoriales étnicos (ruta étnica), es un mecanismo especial de protección que contribuye a la salvaguarda de los derechos territoriales de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, vulnerados o amenazados a causa de la violencia o por la construcción u operación de megaproyectos económicos tales como monocultivos, la explotación minera, portuaria u otro similar".

nes de desplazamiento masivo, cuando la Defensoría haya emitido un informe de riesgo; segundo, en zonas de megaproyectos mineros, agrícolas de turismo o de explotación portuaria que involucren territorios ancestrales y, tercero, cuando haya algún riesgo particular para comunidades afrocolombianas señalado por informes y análisis de autoridades sobre evolución de situación de orden público. La Corte Constitucional ordenó la aplicación inmediata de la ruta étnica propuesta por AS para enfrentar riesgos graves y urgentes sobre la población afrocolombiana. La Corte aceptó la propuesta presentada en ese momento por AS y, a diferencia de otras órdenes, no exigió la realización de la consulta previa.

Después de examinar la información presentada el 30 de octubre y el 18 de enero a la Corte Constitucional, el ODR puede concluir que existe un evidente incumplimiento de la orden sobre la aplicación de la ruta étnica.

El informe del 18 de enero no hace ninguna mención sobre la ruta étnica; por lo tanto, el ODR sólo tiene como insumo la información del 30 de octubre. Dicha información muestra que la ruta no ha sido adoptada y que no hay claridad sobre la forma de diseñarla e implementarla. El punto más problemático es que el Gobierno consideró necesaria la modificación de la propuesta presentada por AS (aceptada por la Corte para su aplicación inmediata en las situaciones descritas). Por ello, en el momento de presentar el informe aún no sólo no se había comenzado a implementar la ruta étnica, sino que tampoco se había adoptado su versión definitiva ni se tenía claridad sobre su estatus jurídico.

El informe señala que con posterioridad al auto 005/2009, fue necesario reajustar la propuesta de ruta étnica para que incluyera como factor de desplazamiento los megaproyectos económicos, monocultivos, explotación minera, turística o portuaria u otros similares. Asimismo, expresa que aún es necesario revisar el procedimiento de ruta étnica propuesto para que sea “concordante con la institucionalidad”, darle aplicación masiva y ampliar su ámbito de cobertura. Por otro lado, el MIJ en respuesta a un derecho de petición enviado por el ODR, después del informe del 30 de octubre, afirmó que dada la declaratoria de inexequibilidad de la ley 1157 de 2007¹⁴ y el consiguiente cambio de competencias institucionales, le solicitó a AS una redefinición de la ruta étnica. La nueva propuesta fue presentada al MIJ el 4 de diciembre, y en la actualidad se están realizando las evaluaciones técnicas, operacionales

14. La ley 1151 del 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-175/2009.

y presupuestales. En este escrito el Ministerio afirma que por tratarse de una decisión administrativa, la ruta debe ser sometida a consulta previa.¹⁵

A juicio del ODR, este punto merece un pronunciamiento aclaratorio de la Corte Constitucional. La Corte Constitucional aceptó una propuesta de ruta étnica para enfrentar situaciones de riesgo grave y actual, para lo cual no ordenó consulta previa. Sin embargo, el Gobierno modificó la versión aprobada por la Corte y considera someterla a consulta. No es del todo claro si estos cambios son compatibles con la orden de la Corte y si realmente permiten perseguir los objetivos fijados por ella. Dado que se trata de una situación sobreviniente e imprevista, y están en juego la urgencia de la situación y el derecho a la participación, es importante que la misma Corte se pronuncie sobre la viabilidad de la nueva ruta étnica, la necesidad de aplicarla inmediatamente o de someterla a consulta previa.

Lo único concreto que expresa el informe del 30 de octubre es la existencia del “Documento de Trazabilidad de la Ruta Étnica” (Acción Social, 2009) que se envió a las instituciones competentes y al Ministerio Público que reúne todos los documentos producidos sobre la ruta étnica a septiembre del 2009. De acuerdo con este documento, el proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP) y AS se encuentra en la tercera fase de implementación de una estrategia para caracterizar las afectaciones a los derechos territoriales de los grupos étnicos en algunas zonas específicas.¹⁶

En esta tercera fase, que comprende el período 2008-2010, el PPTP y AS se plantearon el objetivo de “disminuir el riesgo de empobrecimiento de la población desplazada y contribuir a la paz nacional a través del impulso, desde un enfoque diferencial, de la aplicación de las medidas de protección patrimonial en diferentes zonas del país [...]”. Sin embargo, este documento insiste, nuevamente, en que debido a la declaratoria de inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural (ley 1151/2007), en marzo del 2009, la ruta étnica ha debido reajustarse atendiendo, además, a las órdenes incorporadas por la Corte en el auto 005/2009 (Acción Social, 2009, p. 3).

15. Respuesta del 23 de diciembre del 2009 del Ministerio del Interior y Justicia al derecho de petición enviado por el ODR el 22 de octubre del 2009.

16. En la fase I del PPTP (2003-2005), se adelantaron estrategias para caracterizar las afectaciones a los derechos territoriales y los factores de vulnerabilidad territorial en el contexto de la violencia para los grupos étnicos en zonas específicas. Durante la fase II (2005-2008), el PPTP consolidó los conceptos y las metodologías para la identificación y caracterización de las afectaciones y los factores de vulneración de los derechos territoriales étnicos. Con base en éstos, se propuso la inclusión del tratamiento étnico en una parte de la legislación. Igualmente se apoyó la aplicación de medidas de protección por parte de algunos Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (por ej.: el pueblo Motilón Barí, los municipios de Tumaco, Barbacoas, Olaya Herrera, Santa Cauca) (Acción Social, 2009, pp. 1-2).

El Documento de Trazabilidad señala que actualmente la nueva propuesta de ruta está siendo “socializada a las entidades con competencia en su aplicación con el objeto de proponer su ajuste y concertación definitiva” (Acción Social, 2009, p. 3). Sin embargo, el texto es explícito al decir que como consecuencia de la falta de respuesta oportuna de las entidades involucradas al comentar la propuesta, no existe una concertación que de manera conjunta haya estudiado la ruta étnica que debía estar lista para el 30 de octubre del 2009. No sobra señalar, que aunque en este documento se hace alusión a que para septiembre del 2009 ya existía una propuesta de ruta étnica, esta propuesta tampoco se expone o se presenta en el Documento de Trazabilidad.

Puede afirmarse, en consecuencia, que para el informe del 30 de octubre el Gobierno (PPTP y AS) no cumplió con su obligación de comenzar a aplicar la ruta étnica en las circunstancias descritas por la Corte en el auto 005/2009. La modificación de la ruta étnica y su consulta son asuntos no previstos por la Corte Constitucional, por lo cual debería pronunciarse sobre estos dos problemas.

Estrategia para adoptar de manera urgente medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa de acuerdo con criterios de especificidad cultural

La Corte Constitucional constata que no toda la población víctima de las causas del desplazamiento forzado se ve obligada a desplazarse, sino que en ocasiones debe permanecer en sus territorios, con graves limitaciones de movilidad y graves privaciones de otros derechos, la mayoría de las veces en una muy difícil situación humanitaria. Por ello, la Corte ordenó en el auto 005 al director de AS diseñar una estrategia para que esta población reciba atención humanitaria de emergencia. Dada la urgencia de la medida y la gravedad de la situación que busca atender, la Corte dispone que AS debe diseñar discrecionalmente la mencionada estrategia (por lo tanto no es necesario someterla a consulta o a una concertación), de manera que pueda ser aplicada eficazmente. Incluso, la Corte determina que en caso de existir barreras jurídicas para la aplicación de esta estrategia, el auto constituye un título jurídico suficiente para derribarlas. Para el 30 de

octubre del 2009, la Corte no sólo espera que la estrategia esté diseñada, sino también que haya comenzado a ser aplicada. El informe debe dar cuenta de estos dos aspectos, así como de los mecanismos establecidos para que sea efectiva.

Después de analizar la información presentada por AS a la Corte Constitucional, el ODR concluye que existe un evidente incumplimiento de esta orden, caracterizado por el diseño preliminar de una propuesta de plan de atención a la población confinada que carece de pruebas sobre su aplicación eficiente; pues aún nadie se ha beneficiado del plan preliminarmente diseñado. Ahora bien, a pesar de que se cumplió con el diseño preliminar, la propuesta de plan de atención a población confinada se encuentra en la primera etapa del ciclo de políticas públicas dado que el grado de generalidad en el que éste está formulado, no permite que pueda ser considerado una guía eficiente para atender a comunidades afrodescendientes confinadas. El diseño de una propuesta concreta que demuestre eficiencia práctica es aún una tarea pendiente de AS.

El informe indica que efectivamente AS diseñó una estrategia para acudir a este tipo de situaciones, llamada “Ruta de atención a comunidades con restricciones a la movilidad y confinamiento”. Allí se presentan los principales componentes de la ruta de atención y el trámite que ha surtido en su diseño. Se resalta la discusión en la mesa interinstitucional y su presentación en la Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en Riohacha, entre el 23 y 26 de septiembre del 2009.

Sin embargo, es claro en el informe entregado por AS que la estrategia no se ha comenzado a aplicar aún, pese a que la Corte destacó su carácter. Adicionalmente, del informe se desprende que dado el alto grado de generalidad de formulación de la estrategia, ésta no constituye en realidad una guía que pueda ser aplicada ágilmente por las instituciones para atender el drama del confinamiento.

La estrategia presentada por el Gobierno en el informe es la siguiente: en menos de 48 horas después de conocida la situación de confinamiento, el alcalde o el gobernador deben convocar al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) y a las autoridades étnicas a una junta. Allí se realizará un diagnóstico de la situación y se buscará la forma de coordinación entre las entidades para hacerle frente.

El diagnóstico de la situación, afirma AS, deberá tener en cuenta los siguientes tres etapas. Primero, deberán realizarse operaciones militares, respetando la directiva 07/2007 y la 016/2006, con el objetivo de hacer un

balance oficial de la situación. Un “oficial de enlace”, será el responsable de que la fuerza pública se comunique directamente con las comunidades.¹⁷ La segunda etapa consiste en la atención humanitaria de emergencia, que puede ocurrir en diferentes situaciones: en territorios minados, en donde se hace imprescindible una operación de desminado y otras situaciones, en donde la entrada puede ser más sencilla. La ayuda de emergencia debe restablecer los servicios sociales del Estado y garantizar la asistencia alimentaria y de emergencia a la población. Finalmente, la tercera fase, “sostenibilidad de la estrategia”, apunta al fortalecimiento institucional en estos territorios para prevenir el confinamiento.

En este punto, cabe señalar que en el informe del 18 de enero del 2010, AS señala que va a incluir un eje adicional en la propuesta de plan de atención de tres fases que se presentó el 30 de octubre del 2009. Se trata de una nueva fase I de coordinación interagencial, en la que las instituciones encargadas de la atención a la población desplazada coordinarían unas misiones humanitarias al terreno que se procura atender en comunicación con las autoridades de las comunidades negras (Agencia Presidencial para la Acción Social y Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, 18 de enero del 2010: 2, anexo 2, diapositiva n.º 8).

No obstante, a pesar de que existen unos lineamientos de estrategia, ninguno de los dos informes presentados a la Corte Constitucional (ni el del 30 de octubre del 2009 ni el del 18 de enero del 2010) presenta avances puntuales frente a la implementación del plan de acción. La estrategia que se pretende adoptar está planteada en términos tan generales, que aún no se puede constatar con precisión cómo va a ser su ejecución. Tal como está “la ruta de atención a comunidades [...]”, los únicos lineamientos claros y específicos de la estrategia son el plazo en el cual deben ser convocadas las autoridades para proceder a actuar y la necesidad del certificado de seguridad de la región expedido por el Ministerio de Defensa para proveer la ayuda humanitaria (Agencia Presidencial para la Acción Social y Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, 18 de enero del 2010, p. 2, anexo 2, diapositiva n.º 8). Por lo

17. En el anexo 15 (folios 975-977), se afirma que la directiva 07/2007 en su numeral 7 manifiesta lo siguiente: “Designar un punto de enlace o de contacto entre los representantes legales de estas comunidades y las autoridades militares y de policía en cada región, encargado de atender directamente a las comunidades, escuchar sus quejas, recibir información y fomentar confianza mutua. Este oficial de enlace debe estar en contacto permanente con las comunidades en cada una de las fases de la recuperación militar”.

demás, las entidades no reciben directrices claras sobre cuál es la manera de actuar más eficiente y articulada en estos casos. Por lo tanto, el Gobierno incumplió con la orden de la Corte Constitucional.

Plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana con la participación de las comunidades y con respeto por sus autoridades

La Corte Constitucional, con el objetivo de garantizar una protección efectiva a toda la población afrocolombiana desplazada o confinada, ordenó el diseño de un plan integral que combatiera el desplazamiento forzado y sus impactos a través de la prevención, la protección y la atención. Este plan debe seguir unas directrices muy claras definidas por la Corte Constitucional, de manera que realmente combata los riesgos especiales a los cuales está sometida la población afrocolombiana desplazada.

Esas directrices apuntan a que se debe realizar una caracterización adecuada de la población desplazada o confinada, y un plan de prevención específico por departamento de desplazamiento y confinamiento que debe tener en cuenta el conflicto armado, la situación de los municipios, corregimientos y veredas; así como, los informes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y las propuestas de consejos comunitarios. Asimismo, el plan debe asegurar medidas de fortalecimiento de autoridades locales y consejos comunitarios constituidos, una estrategia para combatir la discriminación y garantizar acceso efectivo a distintos componentes y servicios de política de atención a población desplazada, planes de vivienda, de generación de ingresos, de mecanismos de superación de falencias presupuestales y administrativas que impiden el goce de derechos, planes de retorno que respeten los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, medidas para fortalecer organizaciones sociales, estrategias para la transmisión y protección del conocimiento tradicional, un sistema de seguimiento y evaluación, y medidas presupuestales para cada uno de estos planes.

A pesar de que el director de AS el 18 de enero del 2010 debía presentar un avance del plan integral en donde constara claramente el contenido del plan, sus mecanismos de implementación, cronograma de ejecución, funcionarios responsables y metas, el informe de dicha fecha no da cuenta de avances con respecto a ninguno de estos puntos, razón por la cual concluimos que esta orden fue claramente incumplida. A su vez, considerando que para el 18 de enero el plan ya debería estar diseñado, debe

decirse que como consecuencia de dicho incumplimiento, esta orden aún se encuentra en la primera etapa del ciclo de políticas públicas en las que se discute el diseño de la medida que se va ejecutar.

Plan de protección y atención a comunidades específicas, respetando las autoridades tradicionales de cada una

La Corte Constitucional, después de un análisis detallado de la información que recibió en la sala técnica de trabajo del 18 de octubre del 2007, pudo identificar casos emblemáticos que evidencian la grave violación de derechos humanos de la que es víctima la población afrocolombiana desplazada, así como comunidades especialmente vulnerables. Para ellas ordenó el diseño y aplicación de un plan específico de protección y atención. A pesar de que la Corte nombró varias comunidades, los planes específicos no deben restringirse a esta lista, sino a todas las comunidades con características de riesgo o vulnerabilidad similares.

La construcción de estos planes debe atravesar por un proceso de consulta previa con todas las garantías del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la presencia de la Defensoría del Pueblo y con respeto por sus usos y costumbres. Estos planes deben contemplar los factores transversales identificados por la Corte, que conducen a que la población afrocolombiana sea más vulnerable al desplazamiento forzado, así como los riesgos específicos que influyen en que el impacto del desplazamiento sea mayor en esta población. El plan debe contar con un cronograma claro y preciso, además de contar con la colaboración de las entidades territoriales y de todo el CNAIPD. La Corte esperaba del informe del 30 de octubre que contuviera el estado de los planes hasta ese momento y las metas fijadas.

Sobre esta orden debe señalarse que existe un evidente INCUMPLIMIENTO, debido a que se postergó la realización de lo que solicitaba la Corte para el 18 de enero del 2010. Sin embargo, el informe de dicha fecha sigue sin demostrar avances concretos. A su vez, la propuesta de plan de atención para comunidades específicas se encuentra en la primera etapa del ciclo de políticas públicas como consecuencia de que la documentación sobre el estado de los planes que se van a implementar sólo ofrece un balance diagnóstico, pero no demuestra el diseño de los planes ni el cronograma para su ejecución.

En el momento de presentación del informe del 30 de octubre del 2009, no había avances con ningún plan específico en particular, puesto que no se había comenzado el proceso de consulta con ninguna de las

comunidades. Los avances señalados en el informe son sobre reuniones y acuerdos llevados a cabo entre instituciones en el ámbito nacional y entre éstas y los diferentes departamentos para abonar el terreno para dar inicio a la consulta previa (reuniones y acuerdos resumidos en la tabla 4).

Fecha y miembros de la reunión	Temas discutidos	Conclusiones de las reuniones (nuevas fechas establecidas)
11 de marzo del 2009: no específica quiénes integraron la reunión	Mapa de regionalización junto con fases para la metodología de trabajo	a) Llamado de atención sobre la necesidad de adelantar diagnósticos de las comunidades para poder identificar sus problemas y establecer el estado del arte de la cobertura institucional y el grado de afectación de cada comunidad como producto de la violencia y el desplazamiento. b) Se solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia presentar una metodología de carácter operativo para adelantar los procesos de consulta y concentración para los planes específicos y el plan integral nacional.
18 de marzo del 2009: no específica quiénes integraron la reunión	Se evidencia la necesidad de adelantar un proceso de alistamiento y articulación con los entes territoriales, los consejos comunitarios, los representantes de organizaciones de población desplazada y los representantes de los grupos de base. Puntos a tratar en las consultas previas: la apertura de las consultas sobre la estrategia de protección y atención de las comunidades específicas debe estar sujeta a los siguientes parámetros: 1. Socialización del auto 005/2009. 2. Identificación de problemas transversales a partir de la regionalización. 3. Socialización de los problemas transversales y específicos y las posibles respuestas y salidas a éstos. 4. Presencia de autoridades responsables de dar respuesta a problemas. 5. Recolección de información (diagnósticos participativos). 6. Concertación metodológica.	a) Puntos mínimos comunes a los planes de protección y atención específica por comunidades: 1. Educación 2. Salud 3. Generación de ingresos 4. Seguridad alimentaria 5. Tierras: titulación y protección 6. Consulta previa 7. Vivienda 8. Seguridad 9. Participación y gobernabilidad 10. Estrategias contra discriminación 11. Prevención 12. Garantía de acceso a ofertas institucionales 13. Protección cultural

14 de abril del 2009: mesa interinstitucional	Necesidad de adelantar un plan piloto para retroalimentar el proceso y mejorar la ruta metodológica de consulta	a) Para el plan piloto se escogen las comunidades de la costa caucana, que aparecen referenciadas como casos emblemáticos (auto 005/2009, pár. 165, caso IV): 1. López de Micay 2. Guapi 2. Timbiquí AS se compromete a aportar los recursos necesarios para desarrollar el programa piloto.
9 de junio del 2009	Necesidad de vinculación de entes locales	AS convocará espacios para que equipos de la mesa interinstitucional aborden el tema en los diez departamentos en donde se deben hacer planes específicos.
21 de julio del 2009	AS presentó el cronograma de comités departamentales y municipales	a) Se organizan Comités Departamentales con las autoridades locales y se brinda apoyo técnico, logístico y presupuestal para poder comenzar con el proceso de consulta previa.

Tabla 4. Reuniones preparatorias de los planes específicos
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia (2009, 30 de octubre)

Con respecto a la consulta previa, es necesario mencionar que, de acuerdo con el informe, la directora de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales afirmó que la consulta debía surtirse primero con la Comisión Consultiva de Alto Nivel (Corte Constitucional, auto 005/2009, núm. 169.1).

Por otro lado, el informe señala que AS presentó un mapa de regionalización para establecer las zonas de consulta. No es muy claro a qué se refiere con estas zonas, cuáles son, ni bajo qué criterios fueron constituidas.

En concreto, de acuerdo con el informe, la coherencia que exige la Corte Constitucional en la política pública de atención a la población desplazada del país implica que hasta que no sea discutido por las entidades nacionales un borrador del plan nacional integral de prevención, protección y atención a la población desplazada, no es posible diseñar una estrategia para la atención específica de las comunidades. Por esta razón, AS anunció un cambio en la agenda del SNAIPD para el cumplimiento de la orden de atención específica a comunidades y postergar su diseño e implementación para después del 18 de enero del 2010.

No obstante, en el informe que fue entregado a la Corte Constitucional en el primer mes del 2010, la AS sólo avanzó en la exposición de diez informes diagnósticos del Observatorio del Programa Presidencial

de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. Aunque se puede destacar que la información diagnóstica es importante, lo cierto es que los planes específicos no se han comenzado a consultar hasta el momento y las propuestas concretas de diseño y aplicación siguen sin ser presentadas al Alto Tribunal (Agencia Presidencial para la Acción Social y Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, 18 de enero del 2010, p. 13).

El informe del 30 de octubre señala algunos avances de coordinación interinstitucional (que el informe del 18 no permite identificar si han continuado o no), pero especialmente sobre reuniones realizadas y no sobre contenidos. Tampoco hay una referencia explícita a la forma como se articulará la construcción de estos planes con la propuesta metodológica de abordaje del auto 005 del 2009 que trataremos en un apartado posterior.

Adopción sin dilaciones de las medidas decretadas por la Corte IDH mediante las resoluciones del 6 de marzo del 2003, 7 de noviembre del 2004, 15 de marzo del 2005 y 7 de febrero del 2006

Con base en los informes y documentos que en su momento fueron allegados ante la Corte Constitucional por distintas entidades del orden nacional e internacional,¹⁸ el Alto Tribunal pudo constatar la difícil situación que afrontan las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó.¹⁹ En este sentido, teniendo como base las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el marco del estudio de las violaciones de derechos de las que estas comunidades

18. En el auto 005/2009, la Corte funda su análisis de la situación de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, en los documentos sobre medidas provisionales emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el informe preparado por la Unión Sindical Obrera que fue presentado a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEARC). A partir de la información contenida en estos dos documentos la Corte hace una relación detallada de los factores de riesgo que han afectado y siguen afectando a las personas que conforman las comunidades referidas.

19. De acuerdo con la información allegada a la Corte y constatada por ésta: “[Se] señala que los ataques de que son víctimas los pobladores de estas poblaciones son de diverso orden y aumentan el riesgo de desplazamiento. Por ejemplo, la población se siente acosada por los registros fílmicos que se han hecho de todos los pobladores, por el acopio de todos sus datos, por la destrucción de las demarcaciones de los territorios que habitan y de las denominaciones de los mismos como zona de biodiversidad, por las acusaciones constantes de pertenecer a determinado grupo armado insurgente, por las amenazas directas y admoniciones de las consecuencias nocivas que podrían seguirse de no atenderlas (como la muerte o el exterminio de la familia), por la destrucción de los homenajes que los miembros de la comunidad hacen a sus comuneros asesinados y por la profanación las tumbas de sus seres queridos” (Corte Constitucional, auto 005/2009).

han sido víctimas, la Corte Constitucional colombiana insta al MIJ y al de Defensa a presentar la evolución en la implementación de estas medidas a través de informes bimensuales que deben presentarse ante la Defensoría del Pueblo. Estos informes deben mostrar idoneidad de los medios escogidos para dar cumplimiento a la medidas cautelares de la Corte IDH, los resultados y las fallas en la prevención de nuevas violaciones.²⁰

En este sentido, se concluye que existe incumplimiento, en el entendido de que no se aporta, en los informes de los Ministerios, la información completa solicitada por la Corte.

La tabla 5 permite identificar el tipo de información que han presentado tanto el MIJ como el Ministerio de Defensa en los informes bimensuales aportados a la Defensoría del Pueblo (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexos 9 y 10, folios 650-749):

Entidad	Fecha del informe	Información relevante incluida en los informes
Ministerio del Interior y de Justicia	9 de julio del 2009	Se adoptaron doce medidas individuales ²¹ en busca de proteger a personas que se encuentran en situación de riesgo. Se adoptó una medida de carácter colectivo, aunque no se explica a qué comunidad concreta fue otorgada la medida. En total se encuentran activas las siguientes medidas adoptadas: siete celulares, tres medios de comunicación satelital, un apoyo terrestre, 47 tiquetes aéreos nacionales, un escolta policía, 22 apoyos de reubicación temporal y un esquema temporal. El informe presentado por el MIJ a la Defensoría del Pueblo señala, adicionalmente, que se realizó el desalojo “inminente” de la comunidad negra de Caracolí.
Ministerio del Interior y de Justicia	14 de septiembre del 2009	En este informe se repite idénticamente la información contenida en el informe del 9 de julio sobre las medidas individuales implementadas. Lo único que cambia (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexos 9 y 10, folios 699) es que la medida de carácter colectivo consistió en apoyar a uno de los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó con tres medios de comunicación satelital y veinte tiquetes aéreos para asistir a una reunión solicitada por la Viceministra del Interior.
Ministerio del Interior y de Justicia	27 de octubre del 2009	Este informe es una copia exactamente igual del informe del 14 de septiembre del 2009 (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexos 9 y 10, folios 701-709).

20. De acuerdo con la Corte Constitucional (auto 005/2009), los informes presentados a la Defensoría deben dar cuenta, primero, de la idoneidad de los medios adoptados para cumplir con las órdenes de la CIDH; y, segundo, de las fallas en la prevención de crímenes.

21. Vale la pena destacar que de las doce medidas individuales adoptadas, de acuerdo con el informe del 9 de julio del 2009, una de ellas se le prestó a una persona cuyo nombre aparece escrito en el informe con las siglas “q.e.p.d.” (anexo 9, folio 674). Si es cierto que la persona ya había fallecido, ¿cómo se explica que el Ministerio le haya otorgado un esquema individual de protección compuesto por un vehículo corriente con dos escoltas del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), un medio de comunicación celular y seis apoyos de reubicación temporal? Ni en el informe ni en sus anexos aparece claridad sobre este punto.

Ministerio del Interior y de Justicia	23 de diciembre del 2009	En una reunión entre funcionarios del MIJ y líderes de la cuenca del río Curvaradó, se acordaron como medidas de protección concertadas: diez tiquetes aéreos nacionales mensuales, tres apoyos de reubicación temporal a favor de los señores Jaime Beita, Germán Marmolejo y Adam Quinto dos vehículos, uno blindado y otro corriente, que serán puestos a favor de los beneficiarios en el Municipio de Turbo. Se estableció como contacto directo de la comunidad con la Policía Nacional al Mayor Gutiérrez. Adicionalmente se concertó que para marzo del 2010 deberían implementarse las siguientes tres medidas: dos botes, tres teléfonos satelitales y la contratación de escoltas para consolidar esquemas de protección (Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 18 de enero del 2010, acta de reunión, folio 166).
Ministerio de Defensa Nacional	6 de abril del 2009	Como una forma de respaldar la acción militar y para demostrar la protección de los derechos de las comunidades Jiguamiandó y Curvaradó, el Ejército Nacional y la Policía Nacional, dice el informe, han realizado 21 operaciones con las que se ha pretendido hacer frente a la situación de inseguridad que enfrenta esa comunidad. En el marco de estas operaciones se han destruido laboratorios de procesamiento de cocaína (Ministerio del Interior y de Justicia, 30 de octubre del 2009, anexos 9 y 10, folios 714-716); capturas de personas armadas aparentemente pertenecientes a grupos al margen de la ley; incautación de equipos de guerra (de "bandas criminales" y grupos al margen de la ley) y material para el procesamiento de cocaína.
Ministerio de Defensa Nacional	26 de mayo del 2009	Al iniciar este informe, el Ministerio de Defensa hace un recuento de la situación de inseguridad que aqueja a las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. Allí resalta cuáles son los grupos armados ilegales que hacen presencia en la zona y cuál es la presencia del Ejército Nacional en el lugar. Se afirma que en el tiempo comprendido en este informe no se han realizado consejos de seguridad pero que, sin embargo, durante el período de todo el mes de abril no se han recibido quejas de las comunidades que habitan la zona sobre actos de violencia o excesos de autoridad por parte de los representantes de la fuerza pública. Se afirma que como consecuencia de la acción militar oportuna y de la presencia de la fuerza pública, en Jiguamiandó y Curvaradó no se presentaron hechos de violencia o desplazamiento forzado.
Ministerio de Defensa Nacional	8 de junio de 2009	El Ministerio señala que la fuerza pública sigue realizando controles y retenes militares en las vías, caminos, trochas, carreteras y ríos que acceden a las comunidades. Los trámites de requisa y antecedentes penales se realizan a través de la Policía de Río Sucio, Chocó. El informe señala que durante todo el mes de junio nadie presentó alguna queja por abuso de autoridad de algún representante de la fuerza pública o por actos de violencia en la zona.

Ministerio de Defensa Nacional	23 de julio del 2009	El informe afirma que durante todo el mes de junio y en lo corrido del mes de julio no se presentó ningún tipo de queja por parte de la población. Sustenta este hecho positivo señalando que "las acciones desarrolladas por la brigada de selva n.º 15 ha generado condiciones de seguridad y protección sobre la zona, ya que toda observación o alerta que tenga que ver con el orden público en la zona es verificada de inmediato por el personal militar".
Ministerio de Defensa Nacional	26 de agosto del 2009	Este informe constata lo mismo que los anteriores: no se han presentado acciones de violencia en la zona y tampoco se han presentado quejas de la ciudadanía; la presencia de la fuerza pública, afirma el informe, sigue contrarrestando la acción de los grupos armados al margen de la ley.

Tabla 5. Informes sobre la implementación de medidas para el caso de Jiguamiandó y Curvaradó
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia (2009, 30 de octubre, anexo 9)

Ahora bien, si de acuerdo con la Corte Constitucional los informes presentados a la Defensoría debían dar cuenta de la idoneidad de los medios adoptados para cumplir con los órdenes de la Corte IDH y de las fallas en la prevención de crímenes, habría que advertir que no existe ningún medio a través del cual se pueda constatar que las medidas adoptadas por la fuerza pública han sido idóneas para cumplir el fin de protección de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. Si bien los informes arrojan resultados positivos en la medida en que afirman tener controlada la situación de seguridad en la región, no existen mecanismos que nos permitan verificar si en la práctica existe un verdadero control de los grupos al margen de la ley que ejercen presión sobre los representantes de la población civil y los ciudadanos. Por ejemplo, en los anexos de los informes presentados a la Defensoría del Pueblo no se adjuntan las actas de los Consejos de Seguridad realizados por las brigadas del ejército que se encuentran activas en la zona.

A su vez, los informes no arrojan la información suficiente como para verificar si se ha implementado algún tipo de comunicación o sistema de evaluación de las medidas adoptadas, que sea útil para evaluar las fallas en la prevención de crímenes en la región. Además, como bien los informes sólo llegan hasta octubre, carecemos de elementos de juicio para certificar que la situación de seguridad sigue siendo pacífica en la zona estudiada.

Puede concluirse, por tanto, que existe un grado de incumplimiento en el entendido de que no se aporta, en los informes de los Ministerios, la información completa solicitada por la Corte.

Ruta metodológica de abordaje de los autos en el tema afrocolombiano con énfasis en el auto 005

En el informe presentado el 30 de octubre del 2009 a la Corte Constitucional, el Gobierno propuso una metodología para abordar el tema afrocolombiano en los diferentes autos, especialmente en el 005/2009. Esta propuesta, aunque no responde a ninguna orden concreta de la Corte, es la que se presenta de manera más completa en el informe, incluso más que los diferentes planes descritos anteriormente. La finalidad es preparar el terreno tanto en las comunidades, como en las entidades para abordar los temas clave del auto.

Para ello, la propuesta cuenta con tres fases: un proceso de sensibilización y socialización, un proceso de construcción documental y un proceso de implementación. De acuerdo con lo expuesto por el informe, se han realizado algunos adelantos concretos con respecto a la primera fase. La fase de implementación, en donde se cumplen las órdenes de la Corte, no ha comenzado aún.

Para la primera fase se proponen cuatro ejes de trabajo. El primero, llamado marco normativo de comunidades negras, busca combatir el desconocimiento de los derechos de la población afrocolombiana por parte de las comunidades y las instituciones. El segundo, “enfoque diferencial”, toma en cuenta que la Constitución reconoció a Colombia como un país pluriétnico y multicultural, y busca proveer a la población afro de información sobre la atención diferencial y fortalecer a las instituciones para que la tengan en cuenta. El tercero aspira a que tanto las comunidades como las autoridades aborden el auto 005/2009 articuladamente con los demás autos emitidos por la Corte Constitucional en relación con la sentencia T-025/2004. El cuarto, sobre consulta previa, tiene como finalidad difundir el marco normativo sobre la consulta previa para que las comunidades afrocolombianas puedan “ser escuchadas y tenidas en cuenta” en el proceso de abordaje del auto 005/2009.

El enfoque del Gobierno sobre la consulta previa es muy importante para el diseño de varias medidas, en particular para el desarrollo de los planes específicos que, según la Corte, deben ser consultados con las comunidades con todas las garantías del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, de la lectura de los dos informes —el del 30 de octubre y el del 18 de enero— se puede concluir que el Gobierno tiene una posición contradictoria sobre la consulta previa. En el informe del 30 de octubre señala que el efecto de la consulta es que las comunidades puedan ser tenidas en cuenta y que se permita su injerencia en las decisiones. El informe del 18 de enero repite textualmente que la consulta busca “permitir su injerencia en las decisiones que se tomen”; sin embargo, en el párrafo siguiente, expresa que “es necesario

tener en cuenta que un proceso de consulta previa, debe seguir algunos pasos [...] que contemplan, además del consentimiento previo, libre e informado, unos mínimos básicos”.

Los anteriores pronunciamientos son claramente contradictorios. El estándar de consulta que permite la injerencia de las comunidades en las decisiones es notablemente distinto al que obliga a que las decisiones cuenten con su consentimiento. En el primer caso pueden tomarse decisiones que no coincidan con su voluntad, siempre que se valoren sus aportes, mientras en el segundo caso esta situación no es posible. Esta contradicción afecta un punto crucial de la ejecución de las órdenes del auto, por lo que es sumamente importante una definición clara por parte del Gobierno del estándar aplicable, que en ningún caso puede ser menos protector que el fijado por el Convenio 169 de la OIT.

La propuesta metodológica propone que el auto se aborde en diferentes ámbitos: nacional, departamental, zonal y municipal. Para ello se han realizado algunas reuniones y se planean otras que se resumen en la tabla 6:

Nacional	Reunión	Temática
Mesa creada por la Corte	15 de octubre del 2009 (faltan anexos)	
	14-18 de diciembre	
Interlocución con la consultiva Nacional de Comunidades Negras	Cali: 21-24 de septiembre	Socialización de los autos
	Riohacha: 21-25 octubre	Propuesta metodológica de abordaje de los autos
	1-5 de diciembre	Estado de avance del proceso y de los documentos temáticos presentados en la anterior sesión, plan integral de prevención, estrategia de atención a la población confinada y ruta de protección a territorios colectivos.
Departamental: Comisiones Consultivas Departamentales y Distrital de Bogotá	20 reuniones entre enero y julio	
	6 de noviembre	Consultiva Departamental del Cauca.
Zonal	14-18 de diciembre (caracterización ancestral: subcomisiones de la consultiva nacional)	
Otras reuniones	Dependiendo de las características y particularidades. Las llevan a cabo los responsables zonales del nivel interinstitucional del interior.	

Tabla 6. Reuniones llevadas a cabo con las diferentes instancias representativas de la población afrocolombiana
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia (2009, 30 de octubre)

Para ejecutar el auto 005/2009, el MIJ dispuso de un equipo de 25 personas, la mayoría en sitios estratégicos para poder adelantar las acciones concernientes al auto. El Ministerio está trabajando en una estrategia de comunicaciones que busca responder a las diferencias culturales entre los grupos afrocolombianos y que tiene un componente especial de elaboración de material didáctico, como cartillas, boletines, etcétera.

Bajo el título de “Construcción Documental”, que correspondería a la segunda fase de la propuesta metodológica, el informe explica algunos espacios en los cuales se busca llevar a cabo la sensibilización y socialización de los autos en las entidades, tanto en el ámbito zonal como en el departamental. En realidad no es clara la diferencia entre la primera y la segunda etapa. Casi todas las acciones están pensadas hacia el futuro, salvo una reunión realizada en el despacho del Ministerio del Interior y de Justicia con los gobernadores o sus delegados el 14 de octubre (quince días antes a la entrega del informe), y otras reuniones en este Ministerio con tres gobernadores y alcaldes a la vez todos los jueves de 9:00 a 11:00 de la mañana.

Según el informe, el SNAIPD comenzó a definir las directrices para implementar las acciones que den respuesta a los autos de la Corte en una sesión de “direccionamiento estratégico” el 26 y 27 de febrero. La mesa interinstitucional del auto 005/2009 se ha venido reuniendo desde el 4 de marzo del 2009. Con los funcionarios se han realizado algunos talleres por parte del MIJ como el “Taller instrumento para el diseño de planes de prevención en el marco del cumplimiento del auto 005/2009”, realizado los días 18 y 19 de mayo del 2009, y el taller simulacro de consulta previa, llevado a cabo el 1° de junio del 2009, dirigido especialmente a capacitar a los funcionarios que elaborarían los planes de salvaguarda para la población indígena ordenados en el auto 004/2009 y los planes específicos para la población afrocolombiana ordenados en el auto 005/2009.

Finalmente, dentro de la propuesta metodológica, el informe señala cuáles han sido los espacios de “participación, consulta y concertación” con la población afrocolombiana. Es importante mencionar que el informe no hace una distinción clara entre estos conceptos. El informe da cuenta de tres espacios: la mesa de seguimiento que convoca a organizaciones de población afro y de seguimiento al auto 005, que se ha reunido dos veces; la Comisión Consultiva Nacional de Comunidades Negras, cuyas reuniones son las que presentamos en la tabla 6, y la Mesa Nacional Temática de Población Afrocolombiana en Situación de Desplazamiento Forzado y Confinamiento.

El informe señala algunas reuniones llevadas a cabo en lo que llama espacios de participación, consulta y concertación, pero no describe los contenidos de las reuniones, los acuerdos o las dificultades. Según lo que se lee del informe, no se han realizado más de cinco reuniones. Tampoco se define claramente cómo se articula la propuesta metodológica con el cumplimiento de las órdenes del auto.



Conclusiones del informe de seguimiento y recomendaciones

La gravedad de las vulneraciones a los derechos humanos de las personas y comunidades afrodescendientes desplazadas hacen urgente que el Estado colombiano cumpla con las obligaciones que le ha señalado la Corte Constitucional. Para que este cumplimiento pueda darse, es indispensable que el Gobierno asuma sus compromisos sin dilaciones de ninguna clase y sea más diligente para iniciar acciones que efectivamente demuestren ofrecer respuestas sólidas a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en el auto 005/2009.

El ODR examinó el cumplimiento de cada una de las órdenes y concluyó que todas estaban en una fase de incumplimiento. Adicionalmente, que los avances señalados presentados en los informes se concretan en ideas, propósitos, reuniones, trámites, diseño o adopción de medidas generales, pero no en resultados, cronogramas hacia el futuro y metas. En ninguno de los informes se da cuenta de población beneficiaria de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno.

Además del incumplimiento de las órdenes, la calidad de la información presentada merece un comentario especial. Los anexos son desorganizados y no permiten que la Corte Constitucional pueda hacer una evaluación rápida y eficiente de la información, como tampoco las organizaciones interesadas en contribuir a impulsar el cumplimiento del auto. Si bien en algunos casos no había información suficiente, en otros se

pretendía suplir la falta de cumplimiento con hojas en las que constaban datos que no eran relevantes para el objetivo del informe. Adicionalmente, varias copias de los anexos estaban repetidas. El informe del 18 de enero, a pesar de llevar el título “auto 005/2009”, presenta avances del Gobierno con respecto a la protección de la población afrocolombiana en espacios diferentes del auto y con respecto al auto, guarda silencio sobre la mayoría de las medidas.

Ahora bien, con el propósito de promover la aplicación de las órdenes emitidas en el auto 005/2009, el Observatorio de Discriminación Racial del Programa Justicia Global de la Universidad de los Andes, Dejusticia y el PCN se permite hacer respetuosamente las siguientes recomendaciones y sugerencias:

A la Corte Constitucional:

1. Intensificar la labor de monitoreo a la aplicación de las órdenes dictadas en el auto 005/2009 acerca del desplazamiento afrodescendiente en Colombia. Para este fin considera conveniente adoptar una estrategia o agenda común de observación y rendición de cuentas con las entidades involucradas en la decisión referida.
2. Monitorear con especial atención la aplicación de las recomendaciones relacionadas con los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado a la verdad, la justicia y la reparación, particularmente el derecho a la restitución de las tierras y viviendas.
3. Pronunciarse sobre la viabilidad de la nueva ruta étnica propuesta por AS y sobre la necesidad de llevar a cabo la consulta previa de ésta.
4. Exigir al Gobierno la socialización de las medidas con las organizaciones mencionadas en el auto.
5. Ordenar un sistema para mejorar la presentación de la información por parte del Gobierno.
6. Seguimiento por parte de la Corte Constitucional a las 19 solicitudes de protección presentada por las comunidades afros y las que se hayan dado a la fecha, por cuanto éstas responden a situaciones de grave riesgo y vulnerabilidad de las comunidades.

Al Gobierno nacional:

7. Observar con particular atención los temas relativos a la protección del derecho a la tierra y al territorio de las comunidades afrocolombianas, cuya usurpación por intereses de desarrollar proyectos lícitos o ilícitos es una de las amenazas más graves.

8. En relación con lo anterior, aplicar estrictamente la consulta previa con los estándares de la jurisprudencia colombiana y el Convenio 169 de la OIT para todos los proyectos económicos, en particular mineros y agrícolas en territorios titulados o ancestrales de las comunidades afrocolombianas.
9. Fortalecer efectivamente la protección jurídica e institucional a los territorios colectivos.
10. Realizar eficientemente todas las gestiones para aplicar la ruta étnica en el menor tiempo posible en las circunstancias ordenadas por la Corte. Pedir a la Corte Constitucional una aclaración sobre la necesidad de consultar la ruta étnica dada la circunstancia sobreviviente de declaratoria de inexequibilidad del Estatuto de Desarrollo Rural que causó la modificación de las competencias institucionales.
11. Socializar masivamente la ruta étnica de protección y del formulario de aplicación de solicitud de protección por la ruta étnica. Para ello se recomienda adelantar una jornada nacional de formación de funcionarios del Ministerio Público (procuraduría general de la Nación y Defensoría del Pueblo), tanto en los ámbitos nacional como local, con el objetivo de aprestarlos en la atención y solicitud de protección de los territorios de las comunidades étnicas.
12. Adelantar un proceso de concertación con las organizaciones de carácter regional y nacional que son mencionadas en el auto 005, como aquellas que durante el período de seguimiento establecido por la Corte Constitucional fueron relacionadas como las demandantes de las afectaciones de las que son objeto las comunidades negras. Lo anterior con el fin de precisar los planes de atención, prevención y de caracterización que busquen apuntar a los factores e impactos del confinamiento, el desplazamiento, situaciones de riesgo del que son víctimas los afrodescendientes.
13. Construir con base en los planes de atención, indicadores de seguimiento para las medidas de protección, restitución y reparación, de manera que permitan definir con la participación de los actores sociales la efectividad de las medidas tomadas en el cumplimiento de las órdenes del auto 005.
14. Socializar los avances y ampliar los escenarios institucionales de construcción de acciones estratégicas ordenadas por la Corte Constitucional, como la política de tierras para garantizar el derecho fundamental

a la participación de los actores sociales teniendo en cuenta las organizaciones demandantes relacionadas en el auto 005.

15. Teniendo en cuenta que los territorios de las comunidades afrodescendientes son inembargables, imprescriptibles e inalienables, se recomienda incluir en los desarrollos normativos que se adelantan, el tema de restitución y reparación para los territorios de las comunidades negras teniendo en cuenta las formas particulares del despojo de que son víctimas dichas comunidades.

Bibliografía

Acción Social (2009, septiembre), “Documento de trazabilidad de la ruta étnica. Ruta de protección de los derechos territoriales de los grupos étnicos”, Bogotá.

Agencia Presidencial para la Acción Social y Ministerio del Interior y de Justicia Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (2010, 18 de enero), “Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente, víctima de desplazamiento forzado, en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional, declarado por la sentencia T-025/2004”, Bogotá, p. 2, anexo 2, diapositiva n.º 8.

Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-025/2004, M.P. Manuel José Cepeda.

— Auto 185/2004, M.P. Manuel José Cepeda.

— Auto 092/2008, M.P. Manuel José Cepeda.

— Auto 271/2008, M.P. Manuel José Cepeda.

— Auto 005/2009. M.P. Manuel José Cepeda

— Auto 006/2009, M.P. Manuel José Cepeda.

— Auto 009/2009. M.P. Manuel José Cepeda.

— Sentencia C-175/2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Ley 1151/2007, “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural”.

Ministerio del Interior y de Justicia (2009, 30 de octubre), “Informe sobre la implementación a las órdenes del auto 005/2009”, Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (2010, 18 de enero), “Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente, víctima de desplazamiento forzado, en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional, declarado por la sentencia T-025/2004”, Bogotá, acta de reunión, folio 166.

Rodríguez Garavito, César (2009), “Más allá del desplazamiento o cómo superar un estado de cosas inconstitucional”, en Rodríguez, C. (coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, pp. 450-451.

— y Rodríguez Franco, Diana (2010), *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Dejusticia.

— Alfonso, Tatiana y Cavelier, Isabel (2009), *Raza y derechos humanos en Colombia: Primer Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*, Bogotá, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Ediciones Uniandes.



En Colombia, la violencia y el desplazamiento forzado han tenido un impacto particularmente grave sobre los afrodescendientes. El diagnóstico y el plan de acción estatales más completos sobre esta situación se encuentra en una decisión fundamental de la Corte Constitucional, el auto 005/2009. En éste, la Corte ordena la creación de planes de protección, atención y atención eficaces para las comunidades negras que han sido desplazadas forzosamente o se encuentran en riesgo de serlo. Los planes, según la Corte, deben ser elaborados con la participación de la población afrocolombiana y tener en cuenta su especificidad étnica.

Este documento ofrece una evaluación sistemática del primer año de ejecución de esta decisión por parte del Gobierno colombiano.

Basándose en este balance, presenta recomendaciones concretas para atender la emergencia humanitaria de las comunidades negras víctimas de la violencia y el desarraigo.

Colección Justicia Global
documentos

