

El enfoque diferencial étnico-racial para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros afrocolombianos raizales y palenqueros. Reflexiones para la práctica*

33

Ruby Esther León Díaz**

Profesora del programa de Trabajo Social

Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Colombia

Resumen

El enfoque diferencial étnico logra cierta trayectoria entre algunas instituciones del Estado que atienden asuntos sociales, culturales y de reparación. El artículo propone una guía para la implementación de dicho enfoque —incluyendo el aspecto racial— para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros afrocolombianos raizales y palenqueros. Para ello, retoma y analiza el discurso institucional de dicho enfoque e invita a las instituciones a construir derroteros con acciones puntuales, planeadas y reflexivas. Se concluye que este tipo de intervención debe incidir en la transformación de las injusticias socioeconómicas, raciales y culturales que sufren las y los afrodescendientes en Colombia.

Palabras clave: afrocolombianos, enfoque diferencial étnico-racial, Estado, palenqueros, pueblos negros, raizales.



La revista Trabajo Social es publicada bajo la licencia Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>)

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

León Díaz, Ruby Esther. 2020. “El enfoque diferencial étnico-racial para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros afrocolombianos raizales y palenqueros. Reflexiones para la práctica”. *Trabajo Social* 22 (1): 33-63. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.15446/ts.v22n1.78887>

Recibido: 04 de abril del 2019. **Aceptado:** 07 de noviembre del 2019.

- * Este artículo está dedicado a la memoria de mi padre, Daniel Antonio León Barrios (1951-2019). [N. de la A.]
- ** Trabajadora social, maestra en Políticas Públicas, doctora en Trabajo Social. Miembro del grupo de investigación sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras-Idcarán. Departamento de Trabajo Social, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, restherleond@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0001-7210-4149>.

The Ethnic-Racial Differential Approach to Black, Afro-Colombian, *Raizal*, and *Palenquero* Persons, Collectives, Communities, and Populations. Reflections for Practice

Abstract

The ethnic differential approach has begun to be increasingly used in some State institutions that handle social, cultural, and reparation matters. The article proposes a guide for the implementation of that approach, including the racial aspect, for black, Afro-Colombian, *raizal*, and *palenquero* persons, collectives, communities, and populations. To that effect, it revisits and analyzes the institutional discourse on that approach and invites institutions to build paths through concrete, planned and reflexive actions. The article concludes that this type of intervention should influence the transformation of the socioeconomic, racial, and cultural injustices suffered by Afro-descendants in Colombia.

Keywords: Afro-Colombians, ethnic differential approach, *palenqueros*, *pueblos negros*, *raizales*, State.

A abordagem diferencial étnico-racial para pessoas, coletivos, comunidades e povoados negros afro-colombianos raizais e palenqueiros. Reflexões para a prática

Resumo

A abordagem diferencial étnica alcança certa trajetória entre algumas instituições do Estado que atendem assunto sociais, culturais e de reparação. O artigo propõe um guia para a implementação de tal abordagem — o que inclui o aspecto racial — para pessoas, coletivos, comunidades e povoados negros afro-colombianos raizais e palenqueiros. Para isso, retoma e analisa o discurso institucional de tal abordagem e convida as instituições a construir caminhos com ações pontuais, planejadas e reflexivas. Conclui-se que esse tipo de intervenção deve incidir na transformação das injustiças socioeconômicas, raciais e culturais que as e os afrodescendentes na Colômbia sofrem.

Palavras-chave: afro-colombianos, abordagem diferencial étnico-racial, Estado, palenqueiros, povoados negros, raizais.

Introducción

Luego de veintiocho años de formalización del compromiso de la Nación colombiana con la promoción y protección de la diversidad étnica, la multiculturalidad y la pluriétnicidad, mediante la Constitución Política, son escasas las instituciones que no incorporan en su discurso e imagen institucional el reconocimiento de pueblos indígenas, negros, gitanos y de los territorios que esos grupos étnicos habitan, representados en paisajes de costas, mares, ríos, montañas y, recientemente, ciudades.

Dentro del Estado, las instituciones que incorporan la diversidad de los grupos étnicos se distinguen, unas de otras, por el contenido de las medidas para la inserción que en estas se realizan. Unas incorporan a los étnicos en su imagen institucional con la intención de representar al público ciudadano que demanda sus servicios. Algunas ajustan su acción a los étnicos e introducen modificaciones para incorporar algunas demandas mediante acciones afirmativas para esos grupos. Otras promueven modificaciones en sus organigramas para dar un lugar específico a los grupos étnicos en la modalidad de proyectos, grupos técnicos, oficinas, gerencias, subdirecciones, direcciones. Esa inserción no siempre implica la localización en la jerarquía de primero o segundo nivel de la estructura de la institución ni la asignación de grandes recursos o un plan de acción que conlleve a ampliar, fortalecer o mejorar el servicio que presta la institución hacia los grupos étnicos; a veces se trata de pequeñas oficinas con uno o dos funcionarios que pueden o no ser parte de los grupos étnicos. Esos lugares dentro del organigrama son el espacio a mostrar cuando se solicitan informaciones a la institución por parte de la sociedad civil o de otras instituciones del Estado que son rectoras del sector o ejercen la vigilancia de la función pública. Finalmente, algunas instituciones asumen al mismo tiempo y con amplitud distinta los tres tipos de incorporación de los grupos étnicos antes descritos.

Las instituciones que implementan alguna de esas medidas para los grupos étnicos las rotulan con los títulos *poblacional*, *enfoque diferencial* o *etnias*; con esos adjetivos denominan tanto a las intervenciones como a las dependencias encargadas de ese grupo poblacional y ello ocurre en instituciones del ámbito nacional y del local. Respecto de la diferencia representada por personas, colectivos, comunidades y pueblos negros afrocolombianos rai-zales y palenqueros,¹ ¿cuáles son los énfasis en la intervención institucional

¹ Me refiero a sujetos *individuales* y *colectivos* de este grupo étnico-racial; entiendo que existen derechos que corresponden a la ciudadanía clásica y promueven la no discriminación de ciudadanos y ciudadanas negras, afro, rai-zales y palenqueras. Al mismo tiempo, este grupo

que se promueven desde el *enfoque diferencial*? ¿Es posible proponer acciones adaptadas a las necesidades y derechos de este grupo amparadas con el rótulo de *enfoque diferencial étnico-racial*? El objetivo del presente artículo es aportar una propuesta respecto de la intervención pública a las diferencias étnico-raciales fundamentada en mi experiencia profesional en instituciones públicas. Además de presentar los referentes al respecto del *enfoque diferencial* en el ámbito público, busco brindar orientaciones para quienes, al igual que yo, comparten el interés por pensar de manera crítica, creativa y propositiva la intervención para incidir tanto en el reconocimiento de la diferencia como en el trato igualitario y libre de discriminación de hombres y mujeres de este grupo étnico-racial².

Para ello propongo, de manera preliminar, el contexto normativo que sustenta la intervención *diferenciada* para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros. En seguida, presento los referentes conceptuales que, desde las instituciones públicas, se construyen respecto del *enfoque diferencial étnico*. Luego, propongo mi visión al respecto de ese tipo de enfoque y de allí derivo recomendaciones metodológicas para su aplicación en procesos de acompañamiento, intervención o implementación de política pública.

¿La relevancia inmaterial de las normas?³

El argumento normativo, junto con otros, respalda la incorporación del discurso del reconocimiento de las diversidades en el ámbito institucional colombiano. La adopción de marcos internacionales, tales como tratados y

goza de derechos colectivos particulares que se le atribuyen a las organizaciones y comunidades negras; estos conllevan a una ciudadanía ampliada al espectro pluriétnico y multicultural de la Nación. La referencia a *pueblos* indica la conexión con la diáspora africana y al conjunto específico de derechos garantizados como tal mediante el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban en 2001.

- 2 Todas las ideas aquí planteadas son posibles gracias a mi inserción profesional en dos ámbitos de trabajo. El primero, relacionado con la investigación, investigación participante y la educación popular en el grupo de investigación sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras-Idcarán liderado por la profesora asociada e investigadora Claudia Mosquera Rosero-Labbé en la Facultad de Ciencias Humanas, de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. El segundo ámbito tiene que ver con mi experiencia en el Ministerio de Cultura, Dirección de Poblaciones encargada a Moisés Medrano Bohórquez, en la época en que fue director de la dependencia (2010-2018). Agradezco a la profesora Claudia, al director Moisés y a los equipos multidisciplinarios de colegas por su contribución a mi formación y experiencia profesional.
- 3 En esta sección retomo y actualizo algunos de los contenidos propuestos por Mosquera Rosero-Labbé, León y Rodríguez (2009).

convenciones, y leyes y decretos nacionales amparados en la Constitución nos presentan un desafío en cuanto a la materialización de los derechos individuales y colectivos consagrados allí y que promueven al mismo tiempo el reconocimiento, la no discriminación y la igualdad para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Las normas son un referente de la acción de funcionarios y funcionarias públicas y el soporte inicial de las políticas públicas para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros afrocolombianos raizales y palenqueros. Son argumentos más o menos abstractos que legitiman la intervención con esta población; en otros casos, se convierten en verdaderos indicadores de acción que delimitan el alcance del Estado en términos de protección y promoción de la identidad étnica y cultural. Ese tipo de direccionamiento hacia áreas específicas de intervención se encuentra especialmente en la Ley 70 de 1993 o Ley de Negritudes y sus decretos reglamentarios. No obstante, existen otros referentes, a nivel nacional e internacional, que justifican y respaldan la formulación de acciones, por parte del Estado, para ese grupo étnico-racial.

Normatividad a nivel internacional sobre derechos de las y los afrodescendientes

El bloque de constitucionalidad indica la posibilidad de incorporación de tratados y otras normativas internacionales que contribuyen a la interpretación amplia de los Derechos Humanos, según lo indicado por la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, el Estado colombiano asume y se compromete a cumplir con las convenciones, los convenios, los protocolos y las declaraciones suscritas con organismos supranacionales. Para el caso de personas, colectivos, comunidades y pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros, existe una jurisprudencia con fuerza vinculante considerable y mecanismos que invitan a incorporar acciones específicas para la garantía de sus derechos⁴, la cual destaco en orden cronológico:

1. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, entrando en rigor el 4 de enero de 1969

4 Sentencia C-225-95 MP: Alejandro Martínez Caballero. Posición reiterada en Sentencia C-578-95 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-358-97 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y en Sentencia C-191-98 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz (Arango 2004).

Esta convención fue firmada por Colombia en 1967 y ratificada mediante la Ley 22 de 1981, que la configura en “[...] el tratado internacional más importante para la protección de los derechos raciales y de las minorías étnicas” (Mosquera Rosero-Labbé, León y Rodríguez 2009, 24). En el artículo 2 de la Convención, los Estados se comprometen a condenar y eliminar la discriminación racial; asimismo, a implementar políticas encaminadas para la promoción del entendimiento, y a:

[...] Asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. (Asamblea General de las Naciones Unidas 1965)

La Convención crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial—en adelante, CERD— que es un órgano conformado por expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de la Convención Internacional, es por ello que: “[...] todos los Estados partes tienen la obligación de presentar informes periódicos bianuales al Comité sobre cómo se están aplicando los derechos [...] el Comité examina cada informe y comunica al Estado parte sus preocupaciones y recomendaciones” (Oficina del Alto Comisionado, Derechos Humanos, Naciones Unidas 2002). El informe de Colombia para el periodo 2014-2018 ante el CERD fue radicado en el 2018 y debió ser sustentado por el Gobierno y evaluado por dicho Comité, en 2019.

2. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989

Colombia incorpora el Convenio 169 a la legislación nacional, mediante la Ley 21 de 1991. El Convenio reconoce los derechos al trabajo, al territorio e identidad de pueblos indígenas y tribales; este reconocimiento se hace extensivo a las personas, los colectivos, las comunidades y los pueblos negros afrocolombianos raizales y palenqueros debido a sus características diferenciales étnicas. El reconocimiento, por un lado, como grupo étnico y, por otro, de la titularidad de los derechos asociados al Convenio es avalado por la Corte Constitucional, especialmente mediante las sentencias C-169 de 2001 y T-965 de 2003. Estas sentencias indican que las *comunidades negras* cumplen con las condiciones objetivas y subjetivas atribuidas a grupos sociales que comparten una identidad cultural distinta a la dominante

y, además, debido a sus condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, se configuran como *pueblos* (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2011).

3. Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia o Conferencia de Durban (2001)

39

Colombia y otros países representados en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron los textos de la Conferencia de Durban. Este evento reivindica:

[...] [El] espíritu de compromiso y de renovada voluntad política respecto de la igualdad, la justicia y la dignidad universales para rendir homenaje a todas las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en todo el mundo, y adoptar solemnemente la Declaración y Programa de Acción de Durban. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2002, 12)

En Durban, también se proclama la *afrodescendencia* y se concibe a los *afrodescendientes* como mujeres y hombres que:

[...] [H]an sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos [...] [y] la desigualdad histórica en lo que respecta, entre otras cosas, al acceso a la educación, la atención de salud y la vivienda; situación que ha sido una causa profunda de las disparidades socioeconómicas que la afectan. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2002, 19)

Esa concepción remite también a la *diáspora africana*, es decir, a la población de origen africano contribuidora cultural, económica, política y científica del continente americano y sobre la cual persisten fenómenos tales como racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia que la afectan de manera específica.

En el ámbito de la Conferencia de Durban se expide un plan de acciones que contempla a los pueblos afrodescendientes, entre otros grupos discriminados, y propone a los Estados intervenir con “[...] medidas de prevención, educación y protección destinadas a erradicar el racismo, la discriminación

racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en los ámbitos nacional, regional e internacional” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2002, 26). El Plan de Acción de Durban propone un conjunto estructurado de medidas para que diferentes organismos, tales como los Estados parte y las Naciones Unidas, las implementen de acuerdo con su ámbito de incidencia local, nacional, regional y mundial. Para el caso de las y los *afrodescendientes*, las medidas indicadas al Estado, en el ámbito nacional, se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Medidas indicadas en la Conferencia para la implementación por parte de los Estados

Medida	Dimensión
1. Legislativas, judiciales, normativas, administrativas y de otro tipo para la prevención y protección contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia	• Ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos internacionales y regionales pertinentes relativos a los Derechos Humanos y a la no discriminación. • Enjuiciamiento de los autores de actos racistas. • Establecimiento y consolidación de instituciones nacionales especializadas e independientes y de procedimientos de mediación.
2. Políticas y prácticas	• Reunión y desglose de datos, investigación y estudio. • Políticas orientadas a la adopción de medidas y planes de acción, incluidas las medidas positivas para garantizar la no discriminación, en particular sobre el acceso a los servicios sociales, el empleo, la vivienda, la educación, la atención de la salud, etc. • Empleo. • Salud y medio ambiente. • Participación, en pie de igualdad, en la adopción de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales. • Papel de los políticos y los partidos políticos
3. Educación y sensibilización	• Acceso a la educación sin discriminación. • Educación sobre los Derechos Humanos. • Educación sobre Derechos Humanos para niños y jóvenes. • Educación sobre Derechos Humanos para los funcionarios públicos y los profesionales.
4. Información, comunicaciones y medios de difusión, incluidas las nuevas tecnologías	

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Acción de Durban, sección “A. Medidas en el plano nacional”, 2002.

El examen al cumplimiento de las metas indicadas en la Conferencia, por parte de los países miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se realizó en 2009 bajo el nombre *Conferencia de examen de Durban*; allí también se dio lugar a la declaración de 2011 como Año Internacional de los Afrodescendientes que incidió, posteriormente y mediante otros mecanismos de encuentro, en la declaración del Decenio Internacional para los Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo (2015-2024).

41

4. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (2005)

En el ámbito regional, la Relatoría busca estimular, sistematizar, reforzar y consolidar la acción de la Comisión Interamericana respecto de los derechos de las personas de ascendencia africana y contra la discriminación racial, y, para ello, hace un acompañamiento especial a los Estados y sociedad civil miembros de la Organización de los Estados Americanos —en adelante, OEA—. Ese informe es representado por una relatora o un relator especial, fundamentado en situaciones expresas de vulneración de Derechos Humanos; su trabajo está articulado con otras instancias antes mencionadas como el CERD. De los seis informes presentados sobre países de la región, Colombia ha sido objeto de observación especial en cuatro de ellos:

- Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia (1999). Capítulo XI. Los derechos de las comunidades negras.
- Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (2006). Capítulo IV: la múltiple discriminación contra las mujeres afrocolombianas e indígenas. Sección a: Mujeres afrocolombianas.
- Informe sobre la visita al terreno con relación a las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó, República de Colombia (2009).
- Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial a la República de Colombia (2009).

5. Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, OEA (2013)

42

La Convención responsabiliza al Estado por acciones que conlleven, por un lado, a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y las manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia; por otro lado, el Estado se compromete a formular y aplicar políticas que tengan por objetivo el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades para todas las personas. La Convención fue firmada por Colombia, en 2014; sin embargo, no ha sido ratificada por el país y, por tanto, su contenido no ha entrado aún en vigor.

A pesar de la tendencia en la normativa internacional por la búsqueda de garantía de igualdad y llamado a la superación de problemáticas tales como el racismo y la discriminación racial, en Colombia, la visibilidad de personas, colectivos, comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros se promueve desde el aspecto del reconocimiento étnico y cultural, como se ilustra a continuación.

Normatividad a nivel nacional para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

En el ámbito nacional existe una normatividad especial que enfatiza en la relevancia de la protección de las diversidades culturales de la Nación, vinculada directamente con la Constitución Política de Colombia en los artículos 7, 13, y, para el caso estudiado, en el artículo transitorio 55 que da paso a la Ley 70 de 1993. Esta ley reconoce a las *comunidades negras* y establece mecanismos para la protección de su identidad cultural, étnica y el fomento de su desarrollo económico y social en los 68 artículos que la configuran.

Con la Ley 70 de 1993, como referente, y los compromisos supranacionales antes referidos, Colombia acumula un conjunto de recursos normativos señalados en la tabla 2.

Tabla 2. Derechos derivados de la Ley 70 de 1993 y otras normativas

Derecho	Tema	Normatividad asociada
Territorio	Propiedad colectiva.	Decreto 1745/1995 (Cap. III, Ley 70)
	Consulta previa.	Decretos 1320/1998 y 2613/2013
Autonomía y autoridad propia	Registro de consejos comunitarios de comunidades negras y organizaciones negras, afro, raizales y palenqueras.	Decreto 3770/1993 (art. 45, Ley 70)
Representación	Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (antes Comisión Consultiva de alto nivel, departamental y distrital y Comisión para la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras).	Decreto 1372/2018 (antes: Decretos 1371/1994, 1745/1995, 2248/1995, 3770/2008, 3050/2002. Asociados a los artículos 45 y 57 de la Ley 70)
	Representación de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.	Decreto 1523/2003 (art. 56, Ley 70)
Reconocimiento e identidad cultural	Día Nacional de la Afrocolombianidad.	Ley 725/2001
	Mes de la Herencia Africana.	Resolución 0740/2011 Ministerio de Cultura
	Ley de Lenguas.	Ley 1381/2010
Víctima	Protección y garantía de derechos en el marco del conflicto armado.	Leyes 387/1997 y 1448/2011 Decreto 4635/2011 Sentencia T-025/2004 Auto 005 y derivados
Educación	Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras.	Decreto 1745/1995 (art. 42, Ley 70)
	Cátedra de Estudios Afrocolombianos en los Proyectos Educativos Institucionales.	Decreto 1122/1998 (art. 39, Ley 70)
	Fondo de Créditos Condonables del Icetex. Acceso a la educación superior a los miembros de comunidades negras con bajos o escasos recursos y con mérito académico.	Decreto 1627/1996 (art. 40, Ley 70)
	Reestructuración del ICAN (ahora, ICANH) para adelantar estudios especializados	Decreto 2374/1993 (art. 43, Ley 70)
	Etnoeducación.	Ley 115/1994 (Capítulo III) Decretos 0804/1994, 3323/2005, 140/1998
No discriminación	Protección ante vulneración por actos de racismo y discriminación.	Leyes 1482/2011 y 1752/2015
	Observatorio contra la discriminación y el racismo.	Resolución 1154/2012 Ministerio del Interior
Planeación de política pública	Documentos Conpes.	2909/1997, 3169/2002, 3310/2004
Protección mediante jurisprudencia especializada	Sentencias referidas a las ampliación del concepto “comunidades negras” hacia otros territorios del país más allá del Pacífico y raizales; comunidades negras como grupo étnico; necesaria consulta a las comunidades negras, entre otras.	C-086/1994, T-422/1996, T-955/2003, C-461/2008, entre otras

Fuente: elaboración propia a partir de Mosquera Rosero-Labbé, León y Rodríguez, 2009; Echevarría y Correa, 2016.

Como se presenta en la tabla 2, el énfasis *étnico* permea la legislación nacional y ello se expresa en el énfasis territorial y en aspectos asociados a la identidad cultural —lengua, conmemoraciones, etnoeducación—. El compromiso por la garantía de igualdad combate a la problemática del racismo, que apenas comienza en la segunda década de 2000, cuando es declarado el Año Internacional de la Afrodescendencia de la Organización de las Naciones Unidas.

A pesar de la relevancia de las normas, los principios y los indicativos señalados en la legislación existente sobre los derechos de las personas, colectivos, comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, resulta insuficiente la legislación sin medidas puntuales que atiendan y minimicen la compleja situación de vulnerabilidad de esa población en Colombia. Esa insuficiencia fue evidenciada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —en adelante, Cepal— (2017) al demostrar que las y los afrodescendientes en Colombia y el resto de América Latina padecen desigualdades entrecruzadas que expresan unas grandes brechas en el ejercicio de derechos económicos y sociales. Esas desigualdades remiten a la acumulación de pobreza multidimensional y de desventajas en términos de salud a lo largo del ciclo de vida, educación y mercado laboral.

El contraste entre la inclusión inmaterial o el reconocimiento normativo y el mantenimiento de condiciones de desigualdad se traslada a la creación de espacios institucionales denominados *enfoque diferencial étnico* o *enfoque diferencial con perspectiva étnica*; pero ¿qué ocurre con ese contraste?

Enfoque diferencial étnico: ¿método, estrategia o instrumento?

*El Estado reconoce y protege
la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana
(CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 ART. 7)*

Al respecto del enfoque diferencial en clave *étnica*, algunas instituciones del Estado proponen concepciones adaptadas a sus intereses misionales; otras adhieren, usan y reproducen la noción de *enfoque diferencial étnico* —en adelante, EDE— de otras instituciones sin ninguna mediación o adaptación respecto de su función social. La tabla 3 sintetiza

los objetivos, fundamentos y puntos de partida o situaciones a las que pretenden dar respuesta las instituciones que conciben el EDE. Al inicio, presento las formulaciones de algunas instituciones del Estado, del nivel nacional, que asumen el EDE como componente de sus intervenciones públicas de acuerdo con su misión y función social: Ministerio de Protección Social y Salud, Departamento Nacional de Planeación —en adelante, DNP—, Ministerio de Cultura, Departamento para la Prosperidad Social —en adelante, DPS—, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —en adelante, ICBF— y Departamento Nacional de Estadística —en adelante, DANE—. En seguida, presento la perspectiva del enfoque diferencial de las instituciones, cuyo propósito es la atención a las víctimas del conflicto armado: Acnur, Centro Nacional de Memoria Histórica —en adelante, CNMH—, Ministerio del Interior, Unidad para las Víctimas —en adelante, UARIV—, Unidad de Restitución de Tierras —en adelante, URT— y Comisión de la Verdad —en adelante, CV—.

Tabla 3. Concepciones institucionales sobre el EDE

Institución	Concepción	Objetivos	Situación a la que pretende dar respuesta	Fundamento
Primer grupo				
Ministerio de Salud y Protección Social, Organización Panamericana de la Salud (ops), Organización Mundial de la Salud (oms) (2004, 2013, 2014).	Principio orientador de intervención en salud.	• Adquirir conciencia sobre las particularidades de los grupos étnicos. • Desarrollar programas que conlleven hacia la equidad e interculturalidad. • Evitar desencadenar la ruptura y el fraccionamiento de las culturas particulares (no mayoritarias).	Ejercicio real de los derechos reconocidos a los grupos étnicos.	Ordenamiento jurídico de la Nación pluriétnica y multicultural.
DNP (2012, 2016).	Método de análisis, actuación y evaluación. Perspectiva integrada.	• Proteger derechos fundamentales de las poblaciones étnicas. • Garantizar el desarrollo de la población basada en sus características diferenciales. • Poner la política pública e incidir en las acciones del Estado. • Divulgar y promover la cultura de reconocimiento, respeto e igualdad en el ejercicio de los derechos de los grupos étnicos. • Dimensionar los alcances de la inclusión de esos grupos en la agenda pública y su incidencia en los procesos comunitarios y organizativos.	• Equidad y diversidad. • Enriquecer el modelo de desarrollo del país. • Igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación.	• Nación pluriétnica y multicultural. • Protección de derechos fundamentales de los grupos étnicos. • Oportunidad de intercambio, innovación y creatividad en una sociedad plural.
DPS (2015, 2016).	Instrumento jurídico.	• “Revertir o evitar procesos y actos que generan las condiciones actuales o históricas de discriminación e impiden el goce efectivo de derechos” (Departamento de Prosperidad Social 2015, párr. 3). • Identificar y actuar sobre las necesidades diferenciales de atención y protección.	• Condiciones de discriminación que impiden el goce efectivo de derechos.	Protección de derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos que habitan en el país.
Ministerio de Cultura (2013, 2016).	Estrategia institucional de comprensión, orientación y formación.	• Diseñar, implementar, monitorear programas y proyectos. • Atender a la cosmovisión, usos y prácticas culturales. • Atender a la diversidad interna de los grupos étnicos. • Realizar actividades en conexión con declaraciones internacionales asociadas a los grupos étnicos, por ejemplo, Año Internacional de los Afrodescendientes (2011) y Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024).	• Respeto, reconocimiento e inclusión de los diversos grupos poblacionales. • Pertinencia étnica, es decir, adecuación de la oferta institucional y de las acciones de la política pública en material cultural con las necesidades reales, heterogéneas y dinámicas de la demanda de los grupos étnicos.	• Desarrollo humano y sostenible de los pueblos • Reconocimiento a autoridades y gobernantes étnicos. • Buen vivir y estar bien de los pueblos. • Derechos diferenciados.

ICBF (2017).	Modelo estructurado a partir de estrategias, líneas de acción y categorías de diferenciación poblacional.	• Reconocer particularidades y potencialidades de los grupos étnicos contemplados por la Constitución Política.	• Reconocimiento de grupos humanos (sujetos colectivos de derecho) con características históricas, sociales y culturales particulares.	• Constitución Política. • Convenciones internacionales. • Derechos colectivos.
DANE (2018).	Es un enfoque transversal, es una lógica, es el lenguaje, es la adecuación cultural de los conceptos que permitirán que el Censo 2018 retrate de manera fiel la diversidad étnica y cultural del país” (Departamento Nacional de Estadística 2018, párr. 5).	• “Establecer la pertenencia étnica o el autorreconocimiento como miembros de estos grupos, el territorio en que viven, las lenguas nativas, la medicina tradicional, el hogar, temas de migración, mortalidad y fecundidad, entre otras” (Departamento Nacional de Estadística 2018, párr. 6).	• Inclusión de preguntas enfocadas a los grupos étnicos de Colombia. • Procesar información y ponerla a “[...] disposición de las demás entidades del Estado del orden territorial y nacional” y de “[...] los grupos étnicos, principales usuarios de la información estadística” (Departamento Nacional de Estadística 2018, párr. 7).	• Censo Nacional de Población y de Vivienda (2018).
Segundo grupo de instituciones				
Acnur (2004). [±]	Ejercicio de formulación y construcción participativa entre actores.	• Alentar actividades de formación, elaboración de diagnósticos y diseño de propuestas de política pública que operan en función de prácticas de planificación.	• Atención en medio del conflicto armado.	Derecho Internacional humanitario asociado a migrantes forzados internos.
CNMH (2014).	Estrategia para actuar y focalizar: funciona mediante “principios conceptuales” y metodologías.	• Propiciar procesos de memoria histórica con las poblaciones étnicas del país. • Producir “herramientas que le apuestan a la construcción de pedagogías interculturales”.	• Reconocimiento de los dispositivos culturales de los grupos étnicos. • No repetición de hechos victimizantes. • Reconstrucción de tejido social.	• Ley de Víctimas. • Reparación y memoria histórica de las comunidades étnicas.
Ministerio del Interior (2015).	Conjunto de acciones y herramienta de análisis de política pública.	• Garantizar derechos de víctimas étnicas. • Promover una gestión inclusiva, no discriminatoria y reconocedora de la diversidad de la población víctima del conflicto en los territorios.	• Incorporación del enfoque diferencial y étnico en las herramientas de planeación de la política pública de víctimas.	• Especial protección individual cada por la Constitución y la Corte Constitucional.

± Si bien esta entidad no es pública, se contempla en este inventario debido a que acompaña a instituciones del Estado, además, es organización de la sociedad civil y una agencia de las Naciones Unidas, organismo del cual hace parte el Estado colombiano.

UARIV, Ministerio de Salud, USAID, OIM, OPS (2016, 2018).	Una forma de análisis y una guía de principios para la intervención.	• Analizar e implementar la política pública de víctimas con los grupos étnicos.	• Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de conflicto armado.	• Impacto desproporcionado del conflicto armado en los grupos étnicos. • Sujetos de especial protección en el marco del conflicto armado. • Sujeto colectivo de derechos. • Ordenes de la Corte Constitucional.
URT (2016).	Método de análisis y guía para la acción.	• Analizar y hacer visibles las formas de discriminación. • Brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población étnica.	• Reconocimiento de formas de discriminación en contra de grupos étnicos que son minoría. • Goce efectivo del derecho a la restitución entre los grupos étnicos.	• Grupos de especial protección en el marco de la política de restitución de tierras.
CV (2019).	Tipo de análisis que influencia “[...] las actuaciones, estructura institucional, reglamento, equipo de trabajo, así como procedimientos, protocolos y el conjunto de sus acciones incluyendo [el] informe final” de la Comisión.	• “[...] garantizar el cumplimiento del marco de derechos reconocidos a los pueblos étnicos y el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación colombiana” (Comisión de la Verdad 2019, párr. 2). • “[...] generar una explicación profunda de los impactos de los conflictos en Colombia sobre los pueblos étnicos, exacerbados por causa de la guerra. Asimismo, nos detendremos en las consecuencias de la estigmatización histórica, marginalización, exclusión estructural del poder y las afectaciones al goce efectivo de los derechos humanos” (Comisión de la Verdad 2019, párr. 3).	• Explicación de los impactos del conflicto armado en los pueblos étnicos. • Consecuencias de la estigmatización histórica, marginalización y exclusión estructural del poder. • Afectación en el goce efectivo de Derechos Humanos.	• Comisión de la Verdad.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Salud y Protección Social, OPS y OMS 2014; DNP 2016; DPS 2015; Ministerio de Cultura 2015; ICBF 2017; Dane 2018; Acnur 2005; CNMH 2014; Ministerio del Interior 2015; UARIV Ministerio de Salud, USAID y OIM 2016; URT 2016; CV 2019.

La síntesis anterior indica que no hay una concepción unificada acerca del EDE; sin embargo, es posible identificar tres tendencias de comprensión: la primera, remite a la comprensión de este enfoque como un *método* o procedimiento que indica el uso de principios normativos derivados del carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana y la planeación de acciones específicas para grupos étnicos. Bajo esta concepción, implementar el EDE consiste en realizar procesos de planeación de acciones considerando la identidad étnica de la población atendida por la institución; algunos de esos procesos de planeación requieren la participación y consulta de autoridades étnicas.

La segunda interpretación sugiere que el EDE es un *modelo de comprensión*, es decir, un esquema que permite entender la realidad social y estatus jurídico de los grupos étnicos reconocidos en Colombia. Esa comprensión se relaciona, al mismo tiempo, con la existencia de derechos colectivos específicos a la condición étnica, la garantía de igualdad reconocida por el Estado y la vivencia de problemáticas específicas que afectan a estos grupos —discriminación, asimilación, exclusión—. En ese sentido, implementar el EDE implica llevar a cabo procesos de formación y concientización al interior de las instituciones sobre la relevancia y el amparo legal del cual gozan los grupos étnicos en Colombia.

La introducción del EDE, en la segunda comprensión, también es un elemento sugerido para realizar procesos de elaboración de planes de desarrollo a nivel municipal y departamental; esta propuesta es realizada por la máxima autoridad en términos de planeación nacional, apenas en 2016. Para esta institución:

[...] el enfoque diferencial étnico remite a una perspectiva integrada de análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación. Con esto se busca, por un lado, permear la política pública e incidir en las acciones del Estado, y por otro, divulgar y promover una cultura de reconocimiento, respeto e igualdad en el ejercicio de los derechos para todos los grupos que integran la nación pluriétnica y multicultural, y así dimensionar los alcances de su inclusión en la agenda pública y la incidencia en sus procesos comunitarios organizativos. (DNP 2016, 10)

El DNP realiza una serie de indicaciones para incluir ese enfoque en los planes de desarrollo territorial: propuesta, presupuesto, seguimiento, monitoreo y evaluación.

En tercer lugar, el EDE es comprendido como una *guía* o conjunto de orientaciones que indican caminos específicos a seguir en determinados escenarios de intervención. El enfoque, en esta concepción, ofrece recomendaciones instrumentales para orientar la planeación y, sobretudo, la intervención sobre asuntos sociales y culturales en los que predomina el interés por mantener la integridad cultural de los grupos étnicos.

La tabla 3 también informa sobre la manera como algunas instituciones, que atienden asuntos públicos de tipo social y cultural y de compensación o reparación por el conflicto armado, consideran el ajuste de sus procedimientos de intervención con grupos étnicos. En el escenario de atención a la población víctima del conflicto armado, el EDE convoca la necesidad de *adaptar* una oferta genérica dirigida hacia las personas en situación de desplazamiento propuesta por el Estado, la sociedad civil y las agencias de cooperación. Esta implementación de acciones concretas para atender a las víctimas étnicas parece haber comenzado con los talleres de fortalecimiento cultural impartidos a usuarios y usuarias de los servicios a la población víctima de desplazamiento en ciudades capital receptoras de esa población (Mosquera Rosero-Labbé 2005; 2007).

En términos generales, el EDE propuesto por el Estado colombiano, se mantiene la tendencia hacia el reconocimiento y la valoración cultural de la diferencia dictado por la Constitución, a pesar de que ninguno de los anteriores conceptos identifica al tipo de sujeto étnico para el que opera dicho enfoque. El EDE solo comienza a tratar asuntos asociados con la discriminación y desigualdad desde 2012 —en instituciones como DNP, DPS, Ministerio del Interior, URT— más de una década después de la Conferencia de Durban y un año después del Año Internacional de los Afrodescendientes, en el caso colombiano la presión desde arriba no tiene impacto inmediato por lo que hay que estimar la incidencia de la reivindicación de intelectuales y militantes políticos del movimiento social negro y afro.

Las propuestas de EDE que aparecen en la tabla 3 tienen como argumento preponderante la referencia al aspecto étnico y cultural de un sujeto amplio y los grupos étnicos reconocidos por el Estado colombiano. No obstante, la asociación entre EDE y aspectos de identidad étnica y cultural no resuelve el contraste entre reconocimiento y garantía de no discriminación, ¿cabría la posibilidad de un Enfoque Diferencial Étnico-Racial —en adelante, EDER— para atender las especiales necesidades y reivindicaciones de personas, colectivos, comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros? En seguida presento mi propuesta al respecto.

Propuesta de itinerario para la implementación del enfoque para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros afrocolombianos raizales y palenqueros⁵

Entiendo que la existencia de debates y discusiones sobre los enfoques diferenciales se enmarca en el contexto de lo que Carlos Zambrano denomina fenómenos político culturales emergentes; estos son:

[...] fenómenos concretos y totales producidos por la promoción de la diversidad, son un cambio cultural en sí [...] son un punto de partida para reformular los objetivos de las políticas de la diversidad, o cuando menos para vigilar y defender los logros conquistados hasta ahora. (2006, 83)

Adicionalmente, “[...] son expresiones de la realidad político-cultural del país que ayudan a entender las dinámicas de la diversidad para promoverla según sus propias condiciones” (Zambrano 2006, 49).

Los fenómenos político culturales emergentes surgen en Colombia a partir de la reforma constitucional y consisten en la transición nacional pluralista, la reconfiguración de la diversidad y la génesis del campo étnico. Considero que las experiencias y experimentos en la formulación de un EDE, siguiendo a Zambrano, corresponden a una trayectoria política y cultural presionada por sujetos que desean posicionarse en la sociedad y generar nuevos ámbitos de representación; trayectoria que se encuentra en constante redefinición “[...] al intentar resolver la tensión entre legitimidad cultural y racionalidad política” (Zambrano 2006, 47).

En el estudio, el análisis y la formulación de estrategias de intervención en el ámbito público, encuentro sustentada en mi experiencia profesional la posibilidad de trazar un proceso que conlleve a la incorporación de acciones para el tratamiento especial y específico de las diversidades étnicas y raciales que confluyen en pueblos, comunidades, colectivos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Por ello, asumo el EDER como una *guía* que, aunque contempla procesos de conocimiento y reflexión por parte de funcionarias y funcionarios del Estado, debe conllevar a la implementación de acciones planeadas y sistemáticas para la garantía de la diferencia y de la igualdad, al mismo tiempo asumiendo la problemática del racismo. En resumen, concibo el EDER como la puesta en marcha de acciones concretas que

5 En esta sección del artículo retomo la pregunta “¿cuáles son las recomendaciones metodológicas y técnicas que necesitamos contemplar que indican que se aplica el enfoque diferencial en procesos de acompañamiento, intervención o implementación de una política pública?”, propuesta en la convocatoria de la revista *Trabajo Social* para el presente volumen.

redundan en la corrección de situaciones de discriminación y desigualdad y en la promoción de las diferencias de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros; se trata de una guía conformada por cuatro pasos: análisis e identificación, mapeo, actuación y revisión de la intervención.

52

Primer paso: análisis detallado en clave étnica-racial

El primer paso consiste en analizar lo que se hace en la institución con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera —personas, grupos, colectivos, organizaciones, comunidades—. Para determinar el lugar y la forma como se contempla a la población en la entidad, sugiero responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la situación de derechos —necesidades y/o vulneración— de la población referida al sector que atiende la institución, considerando el territorio que habitan?

Esta identificación puede estar apoyada en sistemas de información estadísticos poblacionales y de condiciones sociales y económicas producidos por entidades rectoras a nivel nacional, tales como ministerios de salud, educación, cultura, trabajo; departamentos, secretarías y/u oficinas de planeación. Asimismo, es posible consultar trabajos de organismos independientes y que son referencia en el tema estadístico, tales como los producidos por el Cidse⁶ a nivel nacional o la Cepal a nivel regional. Es recomendable también consultar informes producidos por organizaciones nacionales tales como AFRODES⁷, CNOA⁸, CIMARRON⁹, PCN¹⁰, Consejos Comunitarios¹¹, entre otras.

6 Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle.

7 La Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados fue creada, en 1999, para defender los derechos de la comunidad afrocolombiana desplazada de sus territorios, bajo dos presupuestos: existencia digna en condición de desplazamiento y condiciones necesarias para el retorno a los territorios de origen.

8 La conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas es un escenario en el que convergen más de 270 organizaciones que trabajan con jóvenes, mujeres, consejos comunitarios, entre otros, que laboran estratégicamente con base en unas líneas de acción relacionadas con problemáticas del pueblo afro.

9 El Movimiento Nacional Cimarrón fue creado en 1982 para trabajar en pro del ejercicio y desarrollo de los Derechos Humanos de la población afrocolombiana.

10 El Proceso de Comunidades Negras es una organización que articula más de 140 organizaciones que trabajan por la defensa y reivindicación de derechos sociales y colectivos para la transformación de realidades sociales, territoriales, políticas y económicas de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

11 Los Consejos Comunitarios son una forma de organización destinada a la administración de

2. ¿Quiénes demandan servicios o atención a la institución? ¿Qué solicitan?

La identificación de las características poblacionales de las ciudadanas y los ciudadanos que demandan servicios o atención institucional se realiza mediante sistemas de información internos y mecanismos institucionales de atención a demandas o solicitudes propuestas en términos de derechos individuales y/o colectivos. Es importante identificar si el origen de la demanda corresponde a la garantía de derechos a la igualdad o al reconocimiento de la diferencia.

En este punto, sugiero identificar si los sistemas de información de la entidad en todos los procedimientos incorporan la pregunta étnica y si esta información es procesada de manera eficiente, está disponible y si es de fácil consulta dentro de la entidad¹².

3. ¿La población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera es beneficiaria de la oferta de bienes y/o servicios de la institución? ¿En cuáles programas, proyectos o actividades?

Consiste en la identificación de la presencia de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en la oferta institucional disponible. Este estudio se realiza mediante sistemas de información propios o internos a la institución que incorporan la pregunta étnica. Cuando la respuesta sea *aquí no hay usuarios de los servicios que pertenezcan a esa población*, sugiero indagar ¿por qué personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no acceden a la oferta institucional de la entidad?

4. ¿Cuál es la respuesta institucional adaptada a las demandas o a la diferencia étnico-racial de la población?

Es necesario identificar si dentro de la institución se implementan: a) programas específicos para la población negra, afrocolombiana, raizal

la propiedad colectiva de los territorios de comunidades negras (Ley 70 de 1993, art. 5).

- 12 La pregunta étnica de autoidentificación a la cual me refiero es aquella asumida por el DANE (2018): "De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos usted es o se reconoce como: indígena; gitano(a) o Rrom; raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; palenquero(a) de San Basilio, negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a); ningún grupo étnico". Dependiendo de la respuesta se despliegan otras preguntas, entre las que se encuentran las asociadas a la lengua creole y palenquera en el caso de los pueblos raizal y palenquero. Existen otras preguntas con perfil étnico asociadas al territorio, la vivienda y el uso de medicina tradicional que pueden ser incluidas según la misión de la institución.

y palenquera —personas, grupos, colectivos, organizaciones, comunidades—; b) programas que contemplan una cuota de participación de la población; c) programas desarrollados en territorios de comunidades negras en el ámbito rural o en sectores urbanos con concentración de la población. Estos programas se deben describir en detalle en términos de objetivos, líneas de acción o contenido del programa, metas, indicadores, perfil del beneficiario, periodo de implementación, dependencias responsables y presupuesto destinado.

5. ¿La institución cuenta con personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras entre su funcionariado? ¿En dónde se encuentran, cuál es su rol y sus funciones dentro de la institución?

Se trata de identificar y caracterizar en términos étnico-raciales la composición del cuadro de funcionarias y funcionarios públicos, contratistas y personal de servicios tercerizados adscritos a la institución.

Segundo paso: mapear buenas prácticas de intervención

Consiste en la identificación de las acciones que ya se implementan o se implementaron en la institución y que contemplan a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Se trata de levantar un inventario cuidadoso de las acciones enunciadas en seguida.

1. Las acciones que incluyeron e incluyen a esa población de manera intencional en la oferta institucional.

Se trata de describir los mecanismos que promueven y facilitan el acceso de la población a la oferta institucional tales como cuotas, cupos especiales, búsqueda activa de usuarios y usuarias y estrategias exclusivas para la población. El Ministerio de Cultura, por ejemplo, desde 2011 contempla a los grupos poblacionales en el marco del Programa Nacional de Estímulos del Ministerio de Cultura. En 2018, esta acción específica fue denominada *Reconocimiento a la dedicación del enriquecimiento de la cultura ancestral de las comunidades Negras, Raizales, Palenqueras y Afrocolombianas: Decenio Afrodescendiente*; consistió en la entrega de un reconocimiento económico a cinco personas de ese grupo por su relevancia cultural. Acciones de este tipo o similares deben ser caracterizadas dentro de la institución.

2. Las acciones especiales diseñadas para trabajar con la población.

Contempla la inserción de metodologías o acciones especiales que se formulan en la institución considerando la particularidad cultural negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Por ejemplo, la *mesa de los abuelos*, propuesta por la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura, es una:

55

[...] herramienta de reconocimiento de los saberes tradicionales de los grupos étnicos presentes en Colombia, de su participación y contribución a la identidad del país a lo largo de su historia como nación, las cuales contribuyen a la visibilización, gestión del conocimiento y circulación de estos saberes. (Ministerio de Cultura 2013, 5)

Esta metodología se desarrolló en departamentos que concentran a esta población, bajo la dirección de representantes culturales, organizaciones o colectivos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros; y se proponía como un espacio para el encuentro intergeneracional para tratar mediante la palabra asuntos relativos a las conmemoraciones, prácticas culturales y manifestaciones declaradas patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad¹³.

3. Las acciones de adaptación de los programas existentes a los derechos y necesidades de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Con base en el análisis de necesidades territoriales específicas y la identificación de aquellas que inciden directamente en la garantía de los derechos individuales o colectivos de la población, de acuerdo con la misión y objetivos de la institución, se pueden establecer las acciones de adaptación de los programas. Por ejemplo, la traducción de material que facilita el conocimiento de la población de sus derechos permite el acceso a la oferta institucional y revitaliza las lenguas criollas, que en el caso de la población son: palenquero y criollo sanandresano. El Ministerio de Cultura y el Ministerio de Salud y Protección Social tradujeron la Ley 1502 de 2011 de seguridad social a nueve lenguas nativas entre las que se incluyen el creole y el palenquero.

13 Por ejemplo, registradas en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional.

En este paso lo esencial es la identificación de buenas prácticas en torno a la garantía y goce de derechos individuales y colectivos mediante la intervención institucional. Estas prácticas deben corresponder al derecho a la igualdad y no discriminación y a la adaptación cultural de la oferta institucional. Las buenas prácticas se dan a diferentes escalas y deben ser sistematizadas para el mejoramiento continuo y replicadas en otros servicios, con el fin de visualizar el avance de la agenda afro en la institución.

El inventario y caracterización de las buenas prácticas debe contemplar el nivel central y descentralizado de la institución descrito en el segundo paso de esta propuesta. Ello implica, especialmente, aproximarse a las buenas prácticas que se realizan en el territorio lideradas por las funcionarias y los funcionarios que interactúan de manera cotidiana con la población; el funcionariado de primera línea es quien cuenta con el saber sobre: cómo resolver tensiones entre igualdad y diferencia y qué adaptaciones deben ser hechas para que la oferta institucional sea acogida por las ciudadanas y los ciudadanos.

Tercer paso: transferencia de experiencias

Este paso consiste en la transferencia, réplica y/o acondicionamiento de experiencias de atención diferencial étnica-racial realizadas en instituciones pares de otros contextos locales, nacionales o internacionales. Esta práctica, a diferencia de otras poblaciones, se facilita por la condición *diaspórica* compartida por los y las afrodescendientes, debido a su historia compartida y pasado común anclado en la esclavitud y condiciones actuales social y económicamente adversas (Cepal 2017).

La transferencia de experiencias también se facilita en el marco de declaratorias mundiales auspiciadas por organismos supranacionales, de los cuales Colombia hace parte. En ese sentido, el Decenio Internacional para los Afrodescendientes se torna en una ventana de acceso al conocimiento de experiencias de intervención implementadas por otros Estados. A este respecto, Costa Rica¹⁴, Perú¹⁵ y Uruguay¹⁶ proponen un conjunto de estrategias

14 Véase: Plan Nacional de Afrodescendencia. Costa Rica. Gobierno del Bicentenario. 2018-2022. <https://presidencia.go.cr/afrodescendencia/>

15 Véase: Plataforma digital única del Estado Peruano. Gobierno de Perú. Ministerio de Cultura. <http://www.cultura.gob.pe/es/tags/afrodescendientes>

16 Véase: Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Uruguay. <http://www.mides.gub.uy/62506/pagina-principal-de-afrodescendencia>

que podrían ser transferidas a sectores tales como salud, educación, cultura y planeación en Colombia¹⁷.

Cuarto paso: actuación directa

El cuarto paso consiste en la actuación de la institución respecto de las necesidades, contingencias y derechos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Incluye acciones que conllevan a productos materiales e intangibles, enunciadas en seguida.

57

1. Ciclos de capacitación a funcionarias y funcionarios, incluso para quienes no trabajen directa o cotidianamente con la población: historia, normativa, diversidad cultural interna, etc.
2. Inclusión de la pregunta étnica en todos los sistemas de información de la institución.
3. Identificación de la oficina o dependencia y del funcionariado responsable del tema dentro de la institución y descripción del objetivo de la misma.
4. Creación de procedimientos o protocolos de atención incluidos en los sistemas de gestión de calidad de la institución. Algunos ejemplos de esos instrumentos son:
 - Protocolos de atención en caso de eventos de racismo en la institución —racismo cotidiano—.
 - “[...] ruta que permita identificar la competencia de las dependencias, responsables y datos de contacto” (DNP 2016).
 - Argumentación sobre importancia de la inclusión de la población entre la población objetivo de la institución.
 - Sistema de acciones afirmativas —asignación de puntaje adicional en procesos de selección de beneficiarios, cuotas y/o cupos, entre otras—.
 - Protocolos para generar oportunidades para que las organizaciones, colectivos o grupos implementen, con recursos de la institución, iniciativas propias en sus territorios¹⁸.

17 Otras instituciones y políticas de la región que promueven la igualdad racial, previenen y atienden el racismo y estimulan la participación en los planes de desarrollo son destacadas, desde una perspectiva crítica, por la Cepal (2017).

18 Por ejemplo, hasta 2018 en la Dirección de Poblaciones, del Ministerio de Cultura, existía un protocolo de atención a sentencias y medidas judiciales de reparación a víctimas que contempla la realización de convenios de asociación entre la institución con las organizaciones étnicas.

5. Conocimiento y articulación con la oferta institucional externa.

58

Esta acción consiste en generar conocimiento especializado sobre la oferta del sector —y de sectores afines— existente en otras instituciones del Estado para la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Consiste también en trazar un diagrama del entramado de la oferta actual existente para la población y localización en el organigrama del Estado; también incluye mapear y entrar en contacto con el directorio oficial actualizado de los referentes étnicos en las instituciones de nivel nacional y territorial. Este conocimiento disponible permite orientar y atender al público que consulta a la institución, proporcionar información confiable y evitar el *traslado genérico* de solicitudes elevadas por ciudadanas y ciudadanos a la institución —derechos de petición—; también facilita la conformación de redes de comunicación de referentes institucionales sobre el tema.

Quinto paso: constante autoanálisis y aplicación de medidas correctivas según los cambios de contexto

Este paso se refiere a la adecuación y mejoramiento interno constante respecto de las actuaciones. Consiste en realizar evaluaciones intermedias y finales de las intervenciones; implica también el monitoreo de la intervención. En este paso es necesario utilizar herramientas propias de la planeación estratégica institucional, haciendo énfasis en los indicadores y fuentes de verificación que de manera realista midan la escala del cambio de la situación o problemática que afecta a personas, grupos, colectivos, organizaciones, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, luego de la intervención de la institución.

En este paso se aplican instrumentos de medición de resultados y también aquellos que permitan hacer un análisis de contexto, para identificar cambios en las necesidades, grupos y colectivos demandantes, y existencia de nuevas directrices producto de cambios o reestructuraciones de la institución tales como: cambio de Gobierno, cambio de funcionariado directivo, etc.

Conclusiones

El reconocimiento y la inclusión de la pertenencia étnico-racial no es un asunto que se resuelve apenas con la representación de la diversidad en la imagen pública de las instituciones bajo el esquema de *multiculturalismo acrítico* (Mosquera 2009). Es un componente a ser considerado en los distintos sectores que atienden las instituciones del Estado. La intención de

proponer el EDE parece responder a la perspectiva del Estado y de su burocracia para sustanciar valores de pluriétnicidad y multiculturalidad de la Nación colombiana enfocado, especialmente, en el aspecto de la *pertenencia cultural*, declarados desde la Constitución Política de 1991.

No obstante, son recientes las directrices para implementar dicho enfoque en instituciones del ámbito nacional y local. Existen además desequilibrios entre las interpretaciones del enfoque que dan lugar a aspectos más abstractos de la intervención institucional, mediante la inclusión y el reconocimiento en el lenguaje y no tanto en la intervención de situaciones y realidades concretas de personas, grupos, colectivos, organizaciones, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En ese sentido, el EDE es interpretado, al mismo tiempo, como la transmisión y circulación de conocimientos referidos a las personas, colectivos, comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros entre las burocracias del nivel medio del Estado. Ese enfoque también es interpretado desde concepciones que promueven la implementación de acciones para la población y algunas incluyen intervenciones que se estructuran a partir del diálogo con los sujetos en espacios formales de consulta previa. Otras interpretaciones indican que el EDE influencia la planeación, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones propuestas, sus beneficiarios y los territorios en donde estas son implementadas.

El conjunto variado de interpretaciones configura un EDE tan amplio y plástico que no impacta las realidades de los grupos étnicos, porque se plantea para un sujeto étnico amplio, no delimitado y no personificado. Ello se debe, en parte, a que en las interpretaciones reseñadas prima el interés de la institución que lo propone y no el contexto ni sujetos específicos de la intervención. Con esa amplitud y flexibilidad conveniente, el EDE se convierte en un conjunto vago de principios en el que se dice mucho, pero se actúa poco.

El EDER, propuesto aquí, busca generar nuevas preguntas al respecto del *lugar* —y del *no lugar*— ocupado al interior de las instituciones por personas, grupos, colectivos, organizaciones, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; remite también a indagar sobre la manera como la institucionalidad se relaciona con estos *otros* de la Nación; en este sentido, el EDER también está asociado a la manera de abordar las relaciones y la negociación con estos *otros*. Las personas, los grupos, los colectivos, las organizaciones, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras reivindican intereses puntuales concretos; estos pueden estar cerrados en su círculo próximo o restringirse al espectro de incidencia

política-territorial como cualquier otro grupo social que reivindica el reconocimiento por parte del Estado mediante el derecho a la consulta previa. Con relación a ese aspecto, la institucionalidad debe también aprender a tejer relaciones de fuerza con estos actores sin miedo a la tensión que ello pueda generar. Lo peor es hacer caso omiso a dichas relaciones de poder con sus dinámicas de inclusión-exclusión y escuchar y atender siempre a los mismos liderazgos afro urbanizados y habituados a manejar el lenguaje y los procedimientos institucionales, lo que perpetúa la exclusión y la ausencia de ciudadanía de las mayorías afro que viven en las ciudades y en los campos en condiciones de marginación socioeconómica y, además, padecen por injusticias derivadas del desprecio y subvaloración cultural, producto del racismo y del endorracismo.

Finalmente, la implementación de un enfoque diferencial para personas, grupos, colectivos, organizaciones, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras debe asumir, al mismo tiempo, el aspecto *étnico*, celebrado y reconocido por la Nación, y el aspecto *racial* que configura también la identidad individual y colectiva reivindicada por ese colectivo. Darle lugar tanto a la protección y al reconocimiento de la diversidad como a la garantía de igualdad efectiva, mediante la compensación por años de abandono e invisibilidad que han padecido históricamente los pueblos negros y afro en Colombia, es una obligación pública de las instituciones del Estado para que ser diferente *valga la pena*.

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2014. "A/RES/69/16. Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes." 13. Nueva York: UNDOCS.
- Cepal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2017. *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*, Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: Cepal, OPS, UNFPA, FordFoundation
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. 2012. *Documento de trabajo. Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Bogotá: DNP.
- . 2016. *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. Bogotá: DNP.
- Echeverría Ramírez, María Clara y Guillermo Antonio Correa Montoya. 2016. "Medellín: territorio libre de discriminación y racismo frente a las poblaciones NARP e Indígenas". *Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia*. Medellín: Alcaldía de Medellín y BID.

- ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2017. *Modelo enfoque diferencial (Procedimiento MDL.DE)*. Direccionamiento Estratégico y Equipo de Enfoque Diferencial (eds.), Bogotá: ICBF, Sistema de Gestión de Calidad.
- . 2017. *Orientaciones para desarrollar el enfoque diferencial étnico a partir de la perspectiva del reconocimiento y respeto de la diversidad. Modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral para la primera infancia (Procedimiento AI.MOI4.PP)*. Proceso Promoción y Prevención (ed.) Bogotá: ICBF, Sistema de Gestión de Calidad.
- Ministerio de Cultura. 2016. *Inclusión de grupos poblacionales en los planes de desarrollo (2016-2019)*. Dirección de Poblaciones (ed.). Bogotá: Dirección de Poblaciones.
- . 2013. *Programa de Incorporación del Enfoque Diferencial y la Acción sin Daño*. Dirección de Poblaciones (ed.), Bogotá: Dirección de Poblaciones.
- Ministerio de Cultura del Perú. 2015. *Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos. Servicios públicos con pertinencia cultural*. Dirección General de Ciudadanía Intercultural y Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial (eds.). Lima: Ministerio de Cultura, USAID.
- Ministerio de Protección Social y ops, Organización Panamericana de la Salud. 2004. *Insumos para la conceptualización y discusión de una política de protección social en salud para los grupos étnicos*. Bogotá: Ministerio de Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social, ops, Organización Panamericana de la Salud y oms, Organización Mundial de la Salud. 2014. *Modelo con enfoque diferencial de etnia e intercultural para las intervenciones en salud mental con énfasis en conducta suicida para grupos y pueblos étnicos indígenas*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio del Interior. 2015. *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*. Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado (eds.). Bogotá: Ministerio del Interior.
- Mosquera Rosero-Labbé, Claudia. 2009. "Capítulo 1. Los Bicentenarios de las Independencias y la ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal". *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnica-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*, Claudia Mosquera Rosero-Labbé y Ruby Esther León Díaz (eds.), 1-64. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales.
- . 2007. "Lecturas críticas de los talleres de salud sexual y reproductiva y de fortalecimiento cultural desarrollados con mujeres negras desterradas por el conflicto armado." *Revista de Estudios Sociales*, 27: 122-137. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes.
- . 2006. "Pluralismos epistemológicos: hacia la revalorización teórica de los saberes de acción. Una reflexión desde la intervención social a la población afrocolombiana

- desplazada.” *Palimpsesto*, 5: 262-277. Santiago de Chile: Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.
- Mosquera Rosero-Labbé, Claudia, Ruby Esther León Díaz y Margarita Rodríguez Morales. 2009. “Capítulo III. Colombia un país ‘con más y mejores leyes’: proliferación legislativa para afrocolombianos, negros, palenqueros y raizales”. *Escenarios post-Durban. para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*, 23-32. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2011. *El derecho de las comunidades afrocolombianas a la Consulta Previa, Libre e Informada. Guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. Bogotá: La Oficina.
- Organización de las Naciones Unidas. A/CONF.189/12. 2001. *Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. 162. Nueva York: UNDOCS.
- UARIV, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Salud y Fiscalía General de la Nación. 2016. *Orientaciones para la adopción del enfoque diferencial étnico en el procedimiento de entrega de cadáveres o entrega simbólica a familiares de víctimas de desaparición forzada y homicidio en el marco del conflicto armado interno y los decretos ley étnicos 4633/4634/4635 de 2011*. Bogotá: USAID, OPS.
- UARIV, Unidad para las Víctimas, USAID y OIM, Organización Internacional para las Migraciones OIM. 2016b. *Enfoque étnico. Pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblo rrom*. Bogotá: UARIV.
- URT, Unidad de Restitución de Tierras. 2016. *Guía para la aplicación del enfoque diferencial en el proceso de restitución de tierras (Procedimiento AC-GU-01)*. Atención a la Ciudadanía (ed.). Bogotá: URT, Sistema de Gestión de Calidad.
- Zambrano, Carlos Vladimir. 2006. *Ejes políticos de la diversidad cultural*. Bogotá: Siglo del hombre, Universidad Nacional de Colombia.

Referencias en línea

- Acnur. 2005. *Enfoque diferencial étnico de la Oficina del ACNUR en Colombia. Estrategia de transversalización y protección de la diversidad. Población indígena y afro colombiana*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4554.pdf> (28 de marzo de 2019)
- Arango Olaya, Mónica. 2004. “El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Colombiana”. *Revista Precedente*: 79-102: <https://doi.org/10.18046/prec.vo.1406>
- CNMH, Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014. *Enfoque étnico*. <http://www.centro-dememoriahistorica.gov.co/fr/areas-trabajo/enfoque-diferencial/etnico>. (28 de marzo de 2019)

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. S. f. *Derechos de las Personas Afrodescendientes y con la Discriminación Racial*. <http://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/default.asp> (28 de marzo de 2019)
- cv, Comisión de la Verdad. *Enfoque étnico*. 2019. <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/enfoques/etnico> (29 de marzo de 2019)
- Dane, Departamento Nacional de Estadística. 2018. “Claves para entender el enfoque diferencial étnico del Censo 2018.” <https://censo2018.dane.gov.co/index.php/claves-para-entender-el-enfoque-diferencial-etnico-del-censo-2018>. (28 de marzo de 2019)
- DPS, Departamento para la Prosperidad Social. 2015. *Grupo de enfoque diferencial*. <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Documents/Descripci%C3%B3n%20Enfoque%20Diferencial.pdf>. (28 de marzo de 2019)
- . “¿Para qué es el enfoque diferencial?”. 2016. http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/SiteAssets/Paginas/Enfoque_diferencial/Enfoque%20Diferencial%20infografia%202016.pdf. (28 de marzo de 2019)
- Ministerio de Salud. 2013. *Glosario institucional: Enfoque diferencial*. <https://www.minsalud.gov.co/Lists/Glosario/DispForm.aspx?ID=21>. (28 de marzo de 2019)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2002. Declaración y Programa de Acción de Durban. Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_declaracion_programa_accion_durban.pdf (28 de marzo de 2019)

Documentos jurídicos

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1965. Resolución 2106 A (xx). Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Nueva York: OHCHR. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> (29 de marzo de 2019)

