



# Políticas públicas para el avance de la población afrocolombiana: revisión y análisis



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaría-Geral  
Ibero-Americana

Una publicación del Proyecto Regional  
“Población afrodescendiente de América Latina”

Copyright © 2010

Programa de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación podrá reproducirse, almacenarse en un sistema de búsqueda ni transmitirse por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro, sin la autorización previa del Proyecto Regional “Población afrodescendiente de América Latina” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ISBN 978-9962-688-02-0

**Diseño de la tapa y diagramación**

Maisa Ferro, Corotú Estudio de Diseño

**Revisión y edición**

Mariana Enghel

**Dirección editorial**

Silvia Beatriz García Savino

Coordinadora del Proyecto Regional “Población afrodescendiente de América Latina” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los análisis y las recomendaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta es una publicación del Proyecto Regional “Población afrodescendiente de América Latina” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Centro Regional para América Latina y el Caribe**

Casa de las Naciones Unidas

Ciudad del Saber, Edificio 128

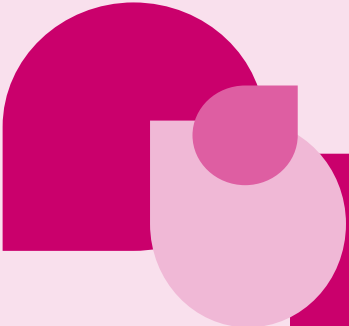
Apartado 0816-1914

Panamá, República de Panamá

Central telefónica (507) 302-4500

Fax (507) 302-4551





# **Políticas públicas para el avance de la población afrocolombiana: revisión y análisis**

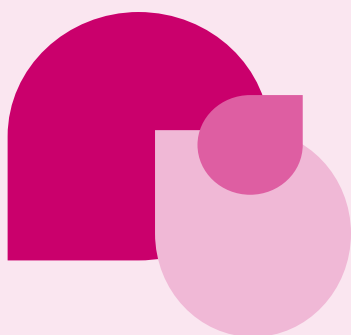
**Gustavo I. de Roux**

# **Índice de contenidos**

Prólogo	6
Resumen	9
Unas evidencias contundentes	10
Los afrocolombianos: ¿una minoría?	11
Una verdad de Perogrullo: los afrodescendientes muestran los indicadores más precarios	13
Un desarrollo legislativo amplio y copioso	17
Las leyes y los decretos	19
Los autos y las sentencias de la Corte Constitucional	28
Las ordenanzas y los acuerdos	29
Los instrumentos para la concreción de las políticas: los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y los Planes de Desarrollo	31
Documentos CONPES con acento en el desarrollo territorial	32
Documentos CONPES con acento en lo poblacional	34
Las recomendaciones de la Comisión Intersectorial: un nuevo insumo para el diseño de las políticas públicas	38
Los factores que limitan la eficacia de las políticas públicas	42
Consideraciones finales	48
Bibliografía	50
Curriculum vitae	54

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Desarrollo legislativo a favor de la población afrocolombiana	25
Cuadro 2. Documentos CONPES orientados a promover el avance territorial y poblacional de la población afrocolombiana	35
Cuadro 3. Barreras, líneas de acción y recomendaciones de la Comisión Intersectorial	39



\* Bruno Moro, de nacionalidad italiana, es graduado en Ciencias Políticas de la Universidad de Padua, Italia. Tiene una Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, Estados Unidos, y una Maestría en Relaciones Internacionales y Economía Internacional de la Escuela de Asuntos Políticos Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia, Italia.

Desde el año 2006 es Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el país. Con más de 20 años de experiencia en el PNUD, antes de su llegada a Colombia cumplió misiones en México, Kenya, Uganda, El Salvador y Cuba. Asimismo desempeñó una destacada labor en la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del PNUD en Nueva York, donde fue Jefe de la División para América Latina.

Entre los principales retos asumidos durante su carrera se destaca el rol de buenos oficios en nombre del Secretario General para los Acuerdos de Paz en El Salvador, el apoyo a la implementación de estos acuerdos, el fortalecimiento de las nuevas instituciones creadas en ese país y la puesta en marcha de los programas de reinserción de ex combatientes.

Asimismo asumió la coordinación del apoyo de las Naciones Unidas en respuesta a desastres naturales como el Huracán Mitch en Centroamérica y los huracanes que afectaron a Cuba en los últimos años.

## Prólogo

**Por Bruno Moro\***

Entre las metas que plantean los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como en las distintas áreas de trabajo orientadas a la construcción de oportunidades que mejoren los índices de desarrollo humano, la comunidad afrocolombiana es una prioridad para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El PNUD ha desarrollado diversas estrategias dirigidas a este sector de la población, que van desde la elaboración de diagnósticos territoriales hasta la gestión de programas y proyectos en el marco de los planes de desarrollo territoriales.

Como aporte a este proceso, este documento presenta un panorama de las brechas existentes entre la población afrocolombiana y la población no afrodescendiente en temas clave como la educación, la salud, el empleo y los ingresos. De igual forma, este trabajo visibiliza mediante la presentación de estadísticas la situación de las comunidades afrocolombianas. En contraste, también se presenta la gran cantidad de legislación y de normas que se ha generado hasta el momento desde las diferentes instancias del Estado como respuesta a la situación de desventaja en la que viven estos grupos minoritarios.

El PNUD en Colombia actualmente lleva adelante un proyecto de apoyo técnico al país para el cumplimiento de los ODM y, en su primera fase, en conjunto con las agencias del gobierno relacionadas, ha determinado la línea de base y las metas nacionales para el logro de cada uno de los ODM. También ha fomentado alianzas entre instancias públicas y privadas para fortalecer el cumplimiento de estos objetivos. Así, se puede afirmar que Colombia se encuentra trabajando de forma intensa y comprometida para el logro de los

ODM, pero aún persisten grandes diferencias regionales y poblacionales.

A cinco años de la fecha límite acordada en el nivel mundial para alcanzar dichas metas y en respuesta a la necesidad de visibilizar la situación de los afrocolombianos en relación con el logro de los ODM, el PNUD ha asumido, a modo de estrategia transversal que comprende sus diferentes proyectos, el compromiso de promover y brindar apoyo técnico a la gestión pública y privada en el diseño de los planes y los programas orientados a mejorar la situación de la población afrodescendiente.

Sin embargo, pese a los avances sustantivos logrados en temas como la cobertura en educación y salud, una mirada más profunda a las dinámicas poblacionales y territoriales muestra que existen poblaciones, en particular la afrodescendiente y la indígena, entre las cuales estas metas serán difícilmente alcanzables si no se aplican estrategias focalizadas orientadas a acelerar la disminución de las brechas existentes en el acceso a los servicios y a fomentar la igualdad de oportunidades.

La población afrodescendiente cuenta con un mayor porcentaje de personas que están bajo la línea de pobreza en comparación con el resto del país (un 53,7% frente a un 45,5%, respectivamente, en el año 2009). A este panorama se suma el hecho de que los afrodescendientes enfrentan mayores desventajas en el acceso al sistema de seguridad social. Asimismo presentan tasas más elevadas de mortalidad infantil y materna. Por su parte, su déficit de vivienda representa la mitad del déficit nacional y sus asentamientos presentan los peores indicadores en lo que respecta al acceso a los servicios públicos.

En el marco de la situación de desventaja en la cual vive esta población se destacan las expresiones de riqueza cultural, de imaginación y de creatividad que han permitido que a lo largo de los años los afrodescendientes enfrentaran situaciones adversas y desarrollaran estrategias innovadoras de supervivencia, en las cuales la cultura ha sido un elemento fundamental.

Es urgente, tal como lo establece la Constitución colombiana, reconocer y asegurar la protección de la diversidad étnica y cultural del país y obligar al Estado a proteger las riquezas culturales y naturales, reconocer los derechos colectivos en los territorios de ocupación ancestral y afirmar el derecho de los grupos étnicos a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural.

Es preciso implementar una política social que propicie la inclusión y el desarrollo humano para la comunidad afrodescendiente, que construya capital social, que les permita a las comunidades alcanzar el “empoderamiento” y la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones y de fortalecimiento de la ciudadanía activa. Una política social que desarrolle las competencias, las capacidades y las responsabilidades de los afrodescendientes y otros grupos minoritarios para construir y desarrollar proyectos que les garanticen una vida satisfactoria y productiva. Es urgente el fortalecimiento de la identidad y la valoración de la diversidad y la diferencia.

En el PNUD, en tanto organización internacional, nos convoca el compromiso de trabajar para promover la construcción de puentes entre las comunidades afrodescendientes y el resto de la población con el fin de fortalecer a futuro los trabajos conjuntos y el intercambio.

El PNUD se siente comprometido a apoyar y acompañar a la comunidad afrocolombiana y las autoridades respectivas para llevar a cabo procesos constructivos orientados al mejoramiento de la calidad de vida y de las condiciones sociales y políticas de los afrodescendientes en el país.

Bogotá, Colombia  
Septiembre de 2010

## Resumen\*

En Colombia ha tenido lugar un desarrollo legislativo importante en materia de normas que protegen los derechos de los afrocolombianos y se han implementado programas variados orientados a incluirlos en el disfrute de los beneficios del desarrollo.

En este documento se analizan las diferencias existentes en materia de bienestar entre la población “no étnica” y la afrodescendiente, se detallan los importantes avances legislativos y programáticos orientados a disminuir las brechas existentes, y se ponen en evidencia las limitaciones que presenta la política pública para potenciar el desarrollo socioeconómico en los territorios habitados por la población afrodescendiente, disminuir la discriminación racial y reconocer la diversidad étnica y cultural como patrimonio de la nación.

\* El autor agradece la corrección de estilo de Mario de la Calle Lombana.

# Unas evidencias contundentes

Hay tres certezas rotundas en relación con la población<sup>1</sup> afrocolombiana :

1) esta población exhibe las condiciones de vida más precarias, como lo muestran los estudios que analizan su situación socioeconómica<sup>2</sup> y la información censal disponible;

2) el Estado ha realizado esfuerzos significativos en materia de política pública orientada al reconocimiento de los derechos étnicos y territoriales y ha implementado numerosos planes y proyectos nacionales, regionales y municipales con el objetivo de superar la situación de pobreza, marginación y exclusión en la que vive esta población; y

3) no se comprueban avances sustantivos en materia de inclusión para esta población a pesar de la copiosa normatividad existente y de la gran cantidad de programas implementados para mejorar su calidad de vida.

Estas evidencias ponen en cuestionamiento tanto el alcance de las políticas públicas como la eficiencia de los procedimientos utilizados para hacerlas efectivas.

1. En este texto se utiliza indistintamente el término población afrocolombiana o afrodescendiente para referir al conjunto de la población negra, la población raizal (del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) y la población palenquera (de San Basilio de Palenque).

2. Los estudios más recientes son aquellos que fueron encargados por el gobierno nacional a distintas universidades (Universidad de los Andes, 2009; Universidad del Valle, 2009; Universidad Nacional de Colombia, 2008) para brindar información a la Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, que entregó sus conclusiones y recomendaciones en mayo de 2009, y los documentos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre la población afrocolombiana (Departamento Nacional de Planeación, 2005; 2007a; 2008a).

# Los afrocolombianos: ¿una minoría?

Establecer cuál es el verdadero tamaño de la población afrocolombiana es una cuestión que ha suscitado mucha discrepancia pues las cifras que brinda el último censo de población realizado en 2005, y cuyo formulario incluyó preguntas de autoidentificación étnica, han sido objeto de interpretaciones diversas. Quienes se identificaron a sí mismos como negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales sumaron, según el Censo General de 2005, 4.316.592 personas, que representan el 10,6% de la población total del país. Hay quienes consideran, sin embargo, que el sinnúmero de condicionantes existentes en una sociedad que discrimina racialmente inclina a muchos a no autoidentificarse como afrodescendientes, situación que se traduciría en un subregistro de esta población en los datos censales. Esto hace suponer que la proporción de afrocolombianos correspondería a una cifra no inferior al 15%, porcentaje que representa una porción muy significativa de la población colombiana.

La mayor parte de los afrocolombianos reside en el Chocó biogeográfico que comprende el andén del Pacífico, en los valles interandinos, en la costa Atlántica y en las grandes ciudades. De hecho, los afrodescendientes se concentran en unos pocos departamentos como el Valle del Cauca, donde habita la cuarta parte de esta población (1.100.000 habitantes afrocolombianos)<sup>3</sup>, la mitad de la cual reside en Cali, su capital. Otros departamentos con población preponderantemente afrodescendiente son Antioquia (600 mil), Bolívar (500 mil), el Chocó y Nariño (cada uno con cerca de 300 mil), el Cauca y el Atlántico. Cabe señalar que en el departamento del Valle del Cauca se encuentra la ciudad que presenta el mayor número de afrodescendientes del país (Cali, con 550 mil habitantes afrodescendientes que representan el 26,2% de su población total) y la ciudad que cuenta con el mayor porcentaje de afrocolombianos entre su población total (Buenaventura, con aproximadamente 300 mil habitantes, el 88,5% de los cuales son afrodescendientes).

Los afrocolombianos habitan hoy en día principalmente en las grandes ciudades, donde son importantes en número pero representan una minoría en términos relativos. Medellín, por ejemplo, cuenta con 140 mil habitantes afrodescendientes que representan solamente el 6,5% de su población total, pero tiene más pobladores afrodescendientes que Tumaco (130 mil), donde el 88,8% de la población total es afrodescendiente. Bogotá,

3. Todas las cifras relativas a datos sobre la población han sido redondeadas.

con el 1,5% de afrocolombianos, tiene tantos habitantes afrocolombianos como Quibdó (100 mil), donde el 90% es afrodescendiente. En Cali (550 mil), Cartagena (320 mil), Barranquilla (150 mil), Medellín (140 mil) y Bogotá (100 mil) se concentra la tercera parte de la población afrocolombiana del país. Solamente hay 49 municipios en el país (5% del total) en los cuales la población afrocolombiana es mayoritaria<sup>4</sup>.

Este panorama muestra la diversidad de los tipos de asentamientos en los que se congrega la población afrocolombiana, una variedad que debería verse reflejada en el diseño de las políticas públicas. Un tipo de asentamiento lo constituyen las ciudades de tamaño intermedio como Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Turbo y Puerto Tejada, donde los afrodescendientes son inmensa mayoría. Otro tipo agrupa a las ciudades grandes como Bogotá y Medellín donde los afrocolombianos son minoría pero constituyen un número importante en términos absolutos. Cali y Cartagena, por su parte, forman parte de un tipo de asentamiento donde los afrocolombianos no son mayoría pero son considerables numéricamente y tienen un peso demográfico sustantivo (26,2% y 36,5% de la población total, respectivamente), rasgo que imprime un carácter singular a las ciudades, con la particularidad de que la mayor parte de los afrodescendientes se concentra en zonas específicas de estas ciudades como, por ejemplo, el distrito de Aguablanca en Cali. Otro tipo de asentamiento engloba a ciudades pequeñas e intermedias ubicadas en los valles geográficos de los ríos Cauca y Magdalena y en la planicie de la costa Atlántica como Zarzal, Girardot o Ayapel, las cuales tienen una proporción importante de habitantes afrocolombianos que, sin ser mayoría, comparten con la población general las zonas de residencia y los hábitos de

la vida urbana. Un último tipo incluye los poblados relativamente pequeños de vocación agraria, forestal o minera como Villarrica en el valle del río Cauca, Guapi en la costa del Pacífico, Itsmina en el Chocó o San Onofre en la costa Atlántica, donde los afrocolombianos constituyen más del 85% de la población total.

Como corolario cabe señalar que las problemáticas que viven los afrocolombianos en los diversos tipos de asentamientos en los que habitan son diferentes. Barbary, Ramírez y Urrea (2004), en un estudio comparativo sobre la identidad afrocolombiana en la región Pacífica y Cali, observaron que para los habitantes del Pacífico las reivindicaciones son de carácter étnico-territorial, mientras que en Cali, al igual que en las otras grandes ciudades que cobijan una cantidad importante de afrodescendientes, lo que está en juego es la denuncia de la discriminación racial y la lucha por el acceso en condiciones de igualdad a las oportunidades educativas, la salud, la vivienda, los servicios públicos y los mercados laborales. Nuevamente cabe señalar que estas diferencias deberían verse reflejadas en el diseño de las políticas públicas.

4. Miranda (52,7%), Candelaria (53%), San Andrés (54,4%), Suárez (58,2%), Necoclí (59%), Jamundí (60,7%), Baudó (60,9%), Caloto (62,4%), San Antero (63%), Tamalameque (63,1%), Bajo Baudó (67,4%), San Bernardo del Viento (68,1%), Buenos Aires (68,5%), Patía (70,1%), San Benito (70,1%), El Copey (71,1%), Belén (72,6%), Tolú (73,2%), Girardota (73,3%), San Pablo (73,7%), Moñitos (76,8%), Barbacoas (78,3%), Riosucio (81,1%), Turbo (81,3%), Puerto Escondido (83,2%), Tadó (85,5%), Timbiquí (86,1%), Urabá (86,5%), Altos del Rosario (87,5%), Buenaventura (88,5%), Tumaco (88,8%), Itsmina (91,1%), Roberto Payán (91,3%), Medio San Juan (92,8%), Francisco Pizarro (94,3%), San Onofre (94,4%), El Charco (94,7%), Luruaco (94,7%), Olaya Herrera (94,8%), Quibdó (95,3%), Condoto (95,6%), Villarrica (96,9%), Mosquera (97%), Magüí (97%), Guapi (97,3%), María La Baja (97,3%), Puerto Tejada (97,5%), López de Micay (97,9%) y La Tola (98,1%).

# Una verdad de Perogrullo:

## los afrodescendientes muestran los indicadores más precarios

Una verdad de Perogrullo es “una verdad o certeza que, por notoriamente sabida, es necedad o simpleza el decirla”<sup>5</sup>. Sin embargo, afirmar que los afrocolombianos viven en peores condiciones que el resto de los pobladores del país es una certidumbre que es preciso reiterar pues la persistencia en el tiempo de esta situación, aunque sobradamente conocida, la convierte en una inequidad aberrante sobre la cual es necesario insistir hasta que se logre modificarla. La labilidad de las condiciones de existencia de los afrodescendientes que habitan en los barrios marginales de las grandes ciudades, en el andén del Pacífico o en los valles interandinos se observa a simple vista, sin necesidad de estadísticas, como un retrato vívido que compendia en imágenes visuales siglos de discriminación y de abandono, porque los territorios en los que moran estas poblaciones suelen ser hoy en día, como en el pasado, los más desatendidos<sup>6</sup>.

A su vez, las estadísticas confirman con exactitud aquello que los sentidos reconocen a simple vista. Sobre la base de la información contenida en los estudios realizados recientemente puede colegirse que en 200 años de vida republicana el país no ha logrado cancelar satisfactoriamente la deuda histórica que mantiene con los afrodescendientes. También es posible inferir que aún hoy, cuatro lustros después de promulgada la Carta política (1991) que exaltó la universalización de los derechos y ofreció garantías para su cumplimiento, persiste una brecha significativa entre los beneficios que recibe la población “no étnica”<sup>7</sup> y los que obtienen los afrocolombianos.

La pobreza, por ejemplo, golpea con más intensidad a los afrocolombianos –y también a los indígenas– que a las poblaciones “no étnicas”, independientemente de los indicadores utilizados para su medición. Tomando como base la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2003 y la línea de pobreza (LP) construida por la Misión del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), Viáfara López (2007: 32-33) mostró que, considerando la población nacional en su conjunto, el porcentaje de afrocolombianos que está por debajo de la línea

5. Según la definición del diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

6. Los resultados de una investigación realizada por el PNUD en Buenaventura con la colaboración de la Fundación de la Sociedad Portuaria, la Universidad del Pacífico y la Alcaldía Municipal muestran que la ciudad presenta un déficit de 30 mil viviendas y severas deficiencias en el acceso a los servicios públicos domiciliarios que evidencian las condiciones precarias de las viviendas existentes. Del total de viviendas, solamente el 54,9% cuenta con servicio de energía eléctrica, un 23,5% dispone del servicio de acueducto, apenas el 15,7% cuenta con alcantarillado y sólo el 17,6% tiene acceso al servicio de recolección de basuras. Como señala el documento, “Buenaventura encarna uno de los más tristes ejemplos de pobreza y atraso social en Colombia [...]. Con el paso del tiempo su situación se ha vuelto más crítica y ha condenado a cientos de familias a vivir en la indigencia. De alguna forma, la persistencia de la pobreza los ha llevado a aceptar la trampa que se deriva de la marginalidad y la falta de acceso a los servicios del Estado” (Núñez y Carvajal Panesso, 2008: 16).

7. En el Censo de 2005 se catalogó como población “no étnica” a quienes, sin ser indígenas, respondieron “ninguna de las anteriores” a la pregunta de autorreconocimiento étnico, es decir, aquellos que no se autoincluyeron en las categorías correspondientes a negro/a o mulato/a.

de pobreza es superior al de los “no étnicos” (53,7% frente a 47,2%) y que un porcentaje mayor de aquellos tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI) (41,8% frente a 29,9%). El autor del documento citado observó además que dichas desigualdades son significativamente mayores en el Valle del Cauca, departamento que concentra la mayor cantidad de afrocolombianos en el país (allí un 50% de los afrocolombianos están por debajo de la LP, mientras que el porcentaje es del 33,8 en el resto de la población; los porcentajes de población con NBI, por su parte, ascienden al 32,2% y al 16,4%, respectivamente).

Buenaventura, el puerto más importante de Colombia en el Pacífico cuya población es en su mayoría afrodescendiente, tiene un índice de desempleo del 29% y un índice de subempleo del 35%. El 80,6% de sus habitantes vive en condiciones de pobreza y el 43,5%, en condiciones de indigencia (Núñez y Carvajal Panesso, 2008). Otro ejemplo lo constituyen los diez municipios del norte del departamento del Cauca que cuentan con población preponderantemente afrodescendiente. En esa zona, como conjunto, el índice de calidad de vida (ICV) en 2005 estaba por debajo del promedio nacional (70 en la zona referida frente a 76 en el nivel nacional) destacándose algunos casos, como el del municipio de Buenos Aires (ICV 39), que presentaban valores sensiblemente por debajo del promedio. En este último, y en el municipio de Suárez, tres de cada cuatro habitantes tienen sus necesidades básicas insatisfechas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

Entre todos los eslabones del “círculo vicioso de la pobreza”, el desempleo, las ocupaciones informales y la baja remuneración del trabajo, por ser determinantes centrales del ingreso, guardan una relación estrecha con la calidad de vida. Lo cierto es que los afrocolombianos encaran fuertes desigualdades en lo que respecta a

la empleabilidad (presentan mayores tasas de desempleo, especialmente en el nivel urbano) y en su gran mayoría se ven obligados a insertarse en el circuito de la economía informal, lo cual implica trabajar en condiciones sumamente precarias.

Una de las secuelas más nocivas de los bajos ingresos es su impacto sobre la alimentación. Las desigualdades en la ingesta de alimentos entre los distintos grupos sociales reflejan diferencias sustanciales en la calidad de vida, así como dificultades para avanzar en materia de desarrollo humano. En el Censo General de población de 2005 se preguntó a los encuestados si, por falta de dinero, habían dejado de consumir alguna de las tres comidas básicas uno o más días durante la semana anterior a la realización de la encuesta. La información obtenida evidenció diferencias notorias entre la población “no étnica” y los afrocolombianos. Mientras que el porcentaje de personas “no étnicas” que sufrieron abstinencia alimenticia por falta de dinero fue del 6,1%, la cifra para los afrocolombianos duplicó con creces este valor (14,3%), con diferencias alarmantes en Chocó (5,2% frente a 20,5%) y Nariño (6% y 35,5%, respectivamente). Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Profamilia, 2006), la inseguridad alimentaria alcanzó en 2005 al 58,9% de los habitantes del Litoral Pacífico, en su inmensa mayoría afrodescendientes, mientras que la cifra para el total del país fue del 40,8%.

En lo que respecta a la educación recibida, los afrocolombianos muestran tasas de inasistencia escolar más altas que los “no étnicos”, sobre todo en edades tempranas; exhiben un porcentaje más elevado de analfabetismo (10,9% frente a 6,9%); presentan las tasas más bajas de acceso a la educación superior<sup>8</sup>; y cuentan con menores oportunidades para acceder a educación de calidad. Asimismo existen barreras que obstaculizan el paso de la escuela primaria a la secundaria y de esta última

8. En lo que respecta al nivel educativo alcanzado, las desigualdades entre la población afrocolombiana y la población “no étnica” son significativas. Según Urrea, Ramírez y Botero (2006), en el nivel de los estudios superiores (incluyendo los niveles profesional, las especializaciones y los niveles de maestría y doctorado) los afrocolombianos de Cali participan con el 6% y los “no étnicos” alcanzan el 12,9%. En Cartagena, los porcentajes son similares: 6,8% y 12,9, respectivamente.

a la educación superior, no solamente por factores asociados con la pobreza sino también por problemas de calidad en la educación básica que reciben los afrocolombianos. En 2003, para el país en su conjunto, los resultados de las pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)<sup>9</sup> mostraron que el 65% de los colegios situados en municipios con población mayoritariamente afrodescendiente se ubicaban en las categorías “inferior” y “muy inferior”. Cabe destacar que el 70% de las opciones de educación media disponibles para los afrodescendientes no responden a los contextos ni a las expectativas de la población.

En un estudio realizado en Apartadó por la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia (SEDUCA) sobre la pertinencia de la educación recibida, se encontró que los modelos pedagógicos no estaban adaptados a las realidades culturales afrocolombianas, que la historia y las tradiciones de la comunidad afrodescendiente estaban ausentes de los procesos educativos y que la escuela no contribuía a visibilizar los aportes de los afrodescendientes ni a valorar su cultura y afirmar su identidad (Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, 2006). Así, la baja calidad de la educación que recibe un porcentaje muy significativo de los afrocolombianos afecta sensiblemente sus oportunidades para lograr vivir y desarrollarse de manera constructiva y satisfactoria.

Por otra parte, tres de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales fueron establecidos en la Declaración del Milenio aprobada en septiembre del año 2000 en el marco de la Cumbre del Milenio celebrada por las Naciones Unidas, están directamente relacionados con la salud, lo cual constituye un reconocimiento de la evidencia acumulada sobre las relaciones estrechas que existen entre la salud y el desarrollo. La capacidad para aprender, crear e innovar depen-

de en gran medida del estado de salud de la población. Asimismo, la salud condiciona el rendimiento del trabajo en la producción de bienes y servicios. La Declaración del Milenio fue explícita en lo que respecta a afirmar que sin progresos en materia de salud no será posible lograr avances en otras áreas.

La precariedad de las condiciones de salud tiene sus raíces en la desigualdad y la inequidad. Los pobres, entre los cuales se incluye la mayoría de los afrocolombianos, son más vulnerables al riesgo de enfermar o morir; están más expuestos a riesgos ambientales por habitar en viviendas precarias, barrios insalubres y entornos violentos; y tienen menor acceso a una oferta amplia de servicios de salud de calidad. Urrea (2006) observó que los hogares afrocolombianos enfrentan desventajas en el acceso al sistema de seguridad social en relación con los hogares de población “no étnica”, situación ejemplificada con el caso de Buenaventura donde, según un estudio sobre las trampas de la pobreza (Núñez y Carvajal Panesso, 2008), el 32% de los afrodescendientes no estaba afiliado en 2007 al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y sólo el 23% pertenecía al Régimen Subsidiado de Salud (RSS).

Dos indicadores relevantes de la situación de la salud son la tasa de mortalidad infantil y la tasa de mortalidad materna, cuya reducción forma parte de los ODM. En general, en los asentamientos afrocolombianos estas tasas presentan las cifras más elevadas. Buenaventura, por ejemplo, mostraba en 2005 indicadores de mortalidad infantil y materna que triplicaban el promedio para el departamento del Valle del Cauca (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008). Por otra parte, en un estudio realizado en Cali y Cartagena en el cual se compararon, entre otras cosas, las tasas de mortalidad materna de mujeres afrodescendientes y de mujeres “no étnicas”, se encontró que en ambos contextos urbanos las mujeres afrocolombianas presentaban

9. Se trata de pruebas de Estado que realizan todos los estudiantes al culminar la educación secundaria

mayores tasas de mortalidad (Urrea, Ramírez y Botero, 2006).

Finalmente, como lo muestra un estudio de la Universidad del Valle (2009), el déficit de vivienda para la población afrocolombiana corresponde aproximadamente a la mitad del déficit total nacional y, si bien no existe un diagnóstico preciso sobre los peligros que aquejan a los asentamientos humanos, el citado estudio afirma que el 69% del casco urbano de Tumaco se encuentra en zona de alto riesgo. Asimismo, el trabajo concluye que sistemáticamente, en comparación con el promedio nacional, la población afrocolombiana presenta los peores indicadores en lo que respecta a la oferta de servicios públicos provistos por el Estado.

Los indicadores señalados se traducen en una menor esperanza de vida al nacer: los hombres y las mujeres afrodescendientes viven respectivamente, en promedio, 5,7 y 10,8 años menos que el resto de la población. En resumen, en Colombia, como lo señaló recientemente la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías en las conclusiones preliminares de su visita oficial (McDougall, 2010), el mapa de la pobreza coincide con el de los asentamientos de afrocolombianos, cuya situación, “tanto en zonas rurales como el Chocó y en los entornos urbanos a los que a menudo se ven obligados a desplazarse [...], solamente podría clasificarse de gravísima”. O, como señaló un participante en una consulta realizada a líderes afrodescendientes en el marco de la elaboración del *Informe Regional de Desarrollo Humano 2008* para el Valle del Cauca, “es en los sitios donde vivimos los negros donde más se ve pobreza y discriminación” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

# Un desarrollo legislativo amplio y copioso

El panorama descrito, que resume en términos generales la situación de la población afrocolombiana, contrasta con la existencia de un marco legislativo frondoso que no solamente reconoce la diversidad étnica y cultural del país, sino también los derechos de los afrodescendientes a poseer los territorios de ocupación ancestral, a no ser discriminados, a la igualdad en el acceso a oportunidades, a participar en los organismos de planeación y decisión y a participar en política, debiendo ocupar, según establece la ley, dos escaños en la Cámara de Representantes.

La historia de la jurisprudencia a favor de la población afrocolombiana se inició en la era republicana con la Ley de Libertad de Vientres (Ley 21 de 1821), a la que siguieron el Decreto 28, de junio de 1827, que creó la Dirección de Manumisión y otras disposiciones<sup>10</sup> que allanaron el camino hacia la promulgación de la Ley 21 de 1851, la cual determinó la abolición de la esclavitud. A pesar de que Colombia es reconocida como “país de leyes”, lo que siguió luego fue un interregno de 140 años de silencio legislativo durante los cuales la población afrodescendiente permaneció ignorada e invisibilizada en lo referente a sus derechos y a su presencia como sujeto social en el territorio nacional.

La Constitución política de 1991, elaborada por una Asamblea Constituyente en la que participaron, entre otros, activistas e intelectuales de organizaciones afrocolombianas con propuestas concretas, rompió ese intervalo de mutismo y abrió las puertas a una legislación abundante orientada a ampliar los derechos étnicos y territoriales, afirmar la identidad y promover acciones para mejorar las condiciones de vida de los afrodescendientes. Esta nueva Constitución<sup>11</sup> fue proclamada por la necesidad de ajustar la Carta política a las nuevas realidades sociales y políticas del país, a su diversidad cultural y étnica, a las reivindicaciones de los movimientos sociales e inclusive a las demandas de la insurgencia. Asimismo, su promulgación respondió especialmente a la necesidad de amoldar la arquitectura del Estado a los preceptos del Estado Social de Derecho.

10. Entre ellas cabe mencionar la Ley del 16 de abril de 1846 por la cual se estableció un orden preferencial para otorgar la libertad; la Ley del 29 de mayo de 1842 que reglamentó la Ley 21 de 1821 para garantizar su cumplimiento, y la Ley del 22 de junio de 1850 que especificó las fuentes de las cuales se obtendrían los recursos para financiar la manumisión.

11. La anterior Constitución política databa de 1886.

12. Colombia, como país miembro de las Naciones Unidas, había aprobado y asumido las obligaciones consignadas en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que instan a los Estados al respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales sin distinciones basadas en la raza, el sexo, el idioma o la religión.

13. Resolución 2106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

14. Antes de la Conferencia Mundial de Durban, Naciones Unidas ya contaba con más de cinco décadas de actividades dedicadas a promover acciones orientadas a erradicar toda forma de racismo y de discriminación racial. Entre ellas, se destaca la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en el año 1963 y la aprobación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en 1965. Asimismo, Naciones Unidas designó el año 1971 como Año Internacional de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial y en 1993 nombró un relator especial sobre las formas contemporáneas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

15. El artículo transitorio 55 ordenó la promulgación de una ley que reconociese la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes sobre las tierras baldías ocupadas secularmente por estos grupos en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, y que también contemplara mecanismos de protección de la identidad cultural y de los derechos económicos y sociales de estas comunidades.

Para la inclusión en la Constitución política de este artículo y de otros artículos afirmativos de los derechos de los afrodescendientes fue determinante, como señala Mosquera (2009), el papel jugado por las organizaciones afrocolombianas que venían impulsando desde tiempo atrás la reivindicación de los derechos políticos, económicos, culturales, territoriales y sociales de los afrodescendientes y que se movilizaban para la elaboración de una propuesta de carácter étnico. El artículo transitorio 55 dio origen a la Ley 70 de 1993.

16. Este fue el origen de la Ley 649 de 2001.

A su vez, en la filosofía de la Constitución política de 1991, que pone el acento en los derechos y resalta aquellos de las minorías étnicas, también influyó la adopción que el país venía realizando desde tiempo atrás de diversos tratados y declaraciones internacionales<sup>12</sup> en los cuales se estipulaban medidas para proteger a las minorías étnicas y raciales sobre la base de los principios de la igualdad, la equidad y la no discriminación (Sánchez y García, 2006). Entre estos cabe mencionar la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que fue adoptada en 1960 y entró en vigor en 1962, la cual proclama la igualdad de trato en la educación sin distinción o exclusión; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 ratificado por la Ley 74 de 1968; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969 adoptada mediante la Ley 16 de 1972; y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, adoptado por la Ley 21 de 1991. Mediante esta última ley Colombia se comprometió, entre otras cosas, a consultar y evaluar con las comunidades étnicas la incidencia social, espiritual, cultural y medioambiental que las actividades de desarrollo previstas pudieran tener sobre ellas.

Entre los tratados y los convenios internacionales suscritos por Colombia, dos de ellos merecen ser destacados por su importancia como referentes para las reivindicaciones de la población afrocolombiana: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965<sup>13</sup>, aprobada mediante la Ley 22 de 1981, y la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia

y las Formas Conexas de Intolerancia, que tuvo lugar en Durban en agosto de 2001<sup>14</sup>. Esta última, aunque fue realizada en 2001, es decir, 10 años después de promulgada la Constitución política, sirvió como marco conceptual para el posterior diseño de políticas públicas orientadas a promover el bienestar de la población afrocolombiana.

La Constitución política de 1991 fundamentó el desarrollo de una relación cualitativamente diferente entre el Estado y la población afrocolombiana al reconocer y asegurar la protección de la diversidad étnica y cultural (artículo 7), obligar al Estado a proteger las riquezas culturales y naturales (artículo 8) y determinar que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (artículo 13). Además, la nueva Carta política abrió las puertas para un desarrollo legislativo importante a favor de los afrodescendientes al reconocer los derechos colectivos de esta población en los territorios de ocupación ancestral (artículo transitorio 55)<sup>15</sup>, determinar que “las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (artículo 63), afirmar el derecho de los grupos étnicos a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 67), y anunciar la promulgación de una ley para establecer una circunscripción especial a fin de asegurar la participación de los grupos étnicos en la Cámara de Representantes (artículo 176)<sup>16</sup> (República de Colombia, 1991).

# Las leyes y los decretos

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución política de 1991, en Colombia tuvo lugar un desarrollo legislativo importante en materia de disposiciones orientadas a disminuir la situación de desigualdad y de vulnerabilidad de la población afrodescendiente y de sus asentamientos (véase Cuadro 1). A continuación se mencionan los principales avances en este sentido, y las respectivas disposiciones que contribuyeron al logro de cada uno de ellos.

## **La ampliación de oportunidades, la protección de derechos y el reconocimiento de los derechos preferenciales**

Con la Ley 70 de 1993, conocida como la “ley de negritudes”, se les reconocieron a las comunidades afrodescendientes sus derechos de propiedad colectiva sobre las tierras baldías de ocupación ancestral en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico. Además se establecieron mecanismos generales para proteger su identidad cultural y sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y para fomentar su desarrollo económico y social. En esta ley se reconocieron como principios los derechos a la igualdad y a la participación de las comunidades afrodescendientes y sus organizaciones en las decisiones que pudieren afectarlas, un reconocimiento que se ve reflejado en varias de las disposiciones dictadas posteriormente.

La afirmación de los derechos a la propiedad colectiva condujo a subsiguientes desarrollos normativos que contribuyeron a formalizar estos derechos. Entre ellos, por su especial relevancia, cabe mencionar el Decreto 2663 de 1994 que reglamentó algunos capítulos de la Ley 160 de 1994 (la cual creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria), determinando que los procedimientos de clarificación de tierras en las comunidades afrodescendientes deben legalizar los territorios colectivos (artículo 18). Por su parte, el Decreto 1745 de 1995 fijó los trámites específicos para la titulación de dichos territorios e instituyó los consejos comunitarios como máxima autoridad para su administración. Cabe mencionar, además, que la Ley 1152 de 2007, que definió la política pública en materia de desarrollo rural, propuso beneficiar en los procesos de adjudicación de tierras, entre otros actores, a los miembros de las comunidades

afrodescendientes minifundistas o que no posean tierras (artículo 4). Mediante la Ley 387 de 1997, por su parte, se adoptaron medidas para prevenir el desplazamiento forzado y establecer la atención, la protección y la estabilización de los desplazados, garantizando una protección especial para las comunidades afrodescendientes.

En otras reglamentaciones, como por ejemplo la Ley 685 de 2001 (que estableció el Código de Minas), se destacaron los derechos preferenciales de las comunidades afrodescendientes para intervenir en las actividades que se realicen o se puedan realizar en sus territorios. Según esta ley, la minería puede desarrollarse en esos territorios siempre y cuando las autoridades de las comunidades afrocolombianas no ejerzan su derecho prevalente a obtener el título minero (artículo 35) y siempre que se respete y proteja la identidad cultural de las comunidades afrodescendientes (artículo 130), las cuales disponen en todos los casos de prioridad para que la autoridad minera les conceda los derechos sobre los yacimientos ubicados en sus territorios (artículo 131). La ampliación de oportunidades para los afrocolombianos se expresa también en otras disposiciones como el Decreto 1627 de 1996 por medio del cual, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 40 de la Ley 70 de 1993, se creó el fondo especial de créditos educativos para estudiantes de las comunidades afrodescendientes de escasos recursos económicos y buen desempeño académico, para facilitarles el acceso a la educación superior de pregrado y posgrado, así como a la formación técnica, tecnológica y en artes y oficios.

## El reconocimiento del derecho a la consulta previa

La dinámica económica del andén del Pacífico ha estado centrada, entre otras cosas, en la extracción de recursos naturales como la madera y el oro. En general, los territorios sometidos a

este proceso, hasta la promulgación de la Ley 70 de 1993, fueron considerados por el Estado como baldíos y entregados en concesión para su explotación principalmente a agentes externos a la región, a pesar de haber estado ocupados ancestralmente por afrodescendientes (y por indígenas, en menor proporción), quienes habían desarrollado en esos territorios formas particulares de organización social y de apoyo colectivo, un *ethos* coherente con su inserción en el universo natural y un fuerte sentimiento de pertenencia. La falta de respeto a lo largo de los siglos a los derechos de las comunidades afrodescendientes al enajenar sus territorios y tomar decisiones a sus espaldas las hizo particularmente sensibles a la importancia de la consulta previa, fundamento de su reconocimiento como sujetos históricos y del respeto a su derecho a la autodeterminación.

La Constitución política de 1991 abrió el espacio para la sanción de la obligatoriedad de la consulta previa (artículo 360). Mediante la Ley 21 de 1991, antes mencionada, que aprobó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, el Estado se comprometió a proteger los derechos de estos pueblos y a participar en la utilización, la administración y la conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios (artículo 15) y se obligó a “establecer procedimientos con miras a *consultar* a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos se verían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”<sup>17</sup>.

La exigencia de obtener la anuencia de las comunidades afrodescendientes para el desarrollo de actividades en sus territorios también está presente en otras disposiciones legales. Entre ellas, en la Ley 99 de 1993 se determinó que la explotación de los recursos naturales debe realizarse sin desmedro de la

17. En las citas textuales que se presentan en esta sección, la cual trata sobre el reconocimiento del derecho a la consulta previa, el énfasis ha sido agregado por el autor.

integridad cultural, social y económica de las comunidades y que “las decisiones sobre la materia se deben tomar *previa consulta* a sus representantes”.

Por su parte, el Decreto 1320 de 1998 reglamentó la consulta previa con las comunidades afrodescendientes –e indígenas– ubicadas en los territorios colectivos o en zonas no tituladas pero habitadas por estas en forma permanente, “para analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse por la explotación de recursos naturales dentro de sus territorios, y las medidas propuestas para proteger su integridad”. Asimismo, el Decreto 1220 de 2005 que reglamentó el Título VIII de la Ley 99 de 1993 anteriormente citada, estableció que, en lo referente a las licencias ambientales, “en los casos en que se requiera debe darse cumplimiento a la *consulta previa*”. Finalmente, el Decreto 140 de 2006, que reglamentó la selección mediante concurso especial para el ingreso de etnoeducadores a la carrera docente, estipuló que el jurado debe contar con un instrumento elaborado mediante *previa consulta* con la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras (artículo 11).

## La ampliación de los espacios de representación política

Las posibilidades de ampliar la participación de los afrocolombianos en los escenarios de representación popular fueron abiertas por la Ley 649 de 2001, mediante la cual se reservaron dos escaños en la Cámara de Representantes para ser ocupados por miembros de las comunidades de afrodescendientes avalados, como candidatos, por organizaciones inscriptas previamente ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras<sup>18</sup> del Ministerio del Interior. Estos escaños son independientes de aquellos logrados por los afrocolombianos que pudieren resultar elegidos en representación de los partidos políticos.

La ampliación de la participación en los escenarios de concertación y planificación

Durante el período que siguió a la promulgación de la Constitución política de 1991, la agenda legislativa fue generosa en lo que refiere a dictar normas para ampliar las posibilidades de participación de los afrocolombianos en diferentes escenarios de concertación y toma de decisiones, lo cual les permitió tener representación en el Consejo Nacional de Planeación, en los consejos territoriales de planeación, en el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el Consejo Nacional de la Juventud y en el Consejo Nacional de Paz.

Una de las primeras normas emitidas por el Poder Ejecutivo para materializar el derecho constitucional de los afrocolombianos a participar en las decisiones que afecten sus destinos e intereses fue el Decreto 1332 de 1992 que creó la Comisión Especial para las Comunidades Negras, encargada de elaborar el proyecto de ley reglamentario del artículo transitorio 55 de la Constitución nacional que dio como resultado la Ley 70 de 1993. Mediante este decreto se instituyeron también las comisiones consultivas departamentales en Chocó, Valle, Cauca y Nariño con el fin de identificar y proponer mecanismos para impulsar el desarrollo económico y social de las comunidades afrodescendientes, así como para promover la protección de la identidad cultural y de los derechos de estas comunidades.

Por su parte, a fin de brindar permanencia y continuidad a la instancia de diálogo y concertación abierta entre el gobierno nacional y las comunidades afrodescendientes, dar seguimiento a las normas que desarrollan sus derechos, impulsar los programas de titulación colectiva y promover consensos y acuerdos, se conformaron, mediante el Decreto 1371 de 1994, la Comisión Consultiva de Alto Nivel y las comisio-

<sup>18</sup> Esta Dirección cambió su nombre al de Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en el año 2008 en virtud del Decreto 1720 de ese mismo año.

nes departamentales integradas por representantes de las comunidades afrodescendientes y del gobierno nacional, de las entidades públicas definidas por la ley y de los gobiernos regionales, según el caso. Por medio del Decreto 2248 de 1995 se amplió la representación de las organizaciones comunitarias en la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras con el objetivo de incluir a los dos representantes de la Cámara elegidos por circunscripción especial para las comunidades afrodescendientes y a los representantes de las regiones, los distritos y los departamentos con población mayoritariamente afrodescendiente. Finalmente, el Decreto 3770 de 2008 reglamentó las comisiones consultivas y agregó a sus funciones, entre otras, la de servir como instancia de consulta previa de medidas legislativas o administrativas que pudieran afectar directamente a las comunidades. También estableció los requisitos para el registro de los consejos y las organizaciones comunitarias.

Mediante la Ley 375 de 1997 (Ley de Juventud) el Estado garantizó diversos derechos a las juventudes afrocolombianas, entre ellos, el derecho a la representación en diferentes instancias de decisión (artículos 8 y 17). Asimismo, por medio de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) se afirmó la participación de las comunidades afrodescendientes en el Consejo Nacional de Planeación. En general, las leyes nacionales, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales en virtud de los cuales se han expedido los planes de desarrollo durante la última década han incluido a la población afrocolombiana como destinataria de las propuestas y como sujeto activo de su diseño y su ejecución. La Ley 1151 de 2007, por ejemplo, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, determinó dar continuidad al proceso de formulación del Plan integral de largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, garantizando

la participación de esta población en el nivel regional, de modo tal que se incorporen sus visiones y sus particularidades etnoculturales.

En la esfera de la educación cabe mencionar el Decreto 0804 de 1995 por el cual se reglamentó la atención educativa para grupos étnicos, que es destacada como uno de los principios bajo los cuales se deben “orientar, desarrollar y evaluar sus procesos etnoeducativos, ejerciendo su autonomía” (artículo 2). Por ello se establece que los concursos para el nombramiento de docentes en las comunidades afrodescendientes y para el desarrollo de la infraestructura física de las entidades educativas deben “responder a criterios concertados” (artículos 13 y 19). Por su parte, mediante el Decreto 2249 de 1995 se conformó la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras y se estableció que debe contarse con la asesoría de esta comisión para formular y ejecutar las políticas de etnoeducación, construir currículos acordes con las expectativas de las comunidades afrodescendientes y diseñar la cátedra de estudios afrocolombianos y demás políticas y proyectos educativos que contribuyan a fortalecer la identidad de los afrocolombianos. Asimismo, mediante el Decreto 140 de 2006, que reguló el ingreso de etnoeducadores afrocolombianos a la carrera docente, se modificó el artículo 18 del Decreto 3323 de 2005 en el sentido de garantizar el desarrollo del concurso “con la participación de la Comisión Pedagógica Nacional para las Comunidades Negras”.

Entre las reglamentaciones que promueven la participación de los afrocolombianos en otras instancias de decisión, cabe mencionar: el Decreto 2374 de 1993 que amplió las funciones del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) como entidad facilitadora de la presencia institucional en las investigaciones relacionadas con la cultura afrocolombiana y ejecutora de estudios pertinentes en

concertación con y con participación de las comunidades afrodescendientes y de sus organizaciones; el Decreto 1523 de 2003 por el cual se reglamentó el procedimiento de elección del representante y el suplente de las comunidades afrodescendientes ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre áreas en las cuales se adjudiquen propiedades colectivas; y la Ley 1152 de 2007 que estableció, entre varias medidas, que el Consejo Nacional de Tierras (CONATI) debe contar con un delegado de las comunidades afrodescendientes.

El gobierno nacional, siguiendo los preceptos constitucionales, ha asegurado también la participación de representantes afrocolombianos en instancias de carácter temporal creadas específicamente para formular planes y propuestas que benefician a la población afrodescendiente. Así, mediante los Decretos 2314 de 1994, 2253 de 1998, 3050 de 2002 y 4007 de 2006 se conformaron las comisiones para formular los planes de desarrollo de las comunidades afrodescendientes para los cuatrienios correspondientes. Posteriormente, el Decreto 4181 de 2007 creó la Comisión Intersectorial para el avance de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, la cual funcionó por un período de seis meses con el objeto de evaluar las condiciones de vida de esta población y presentar al gobierno nacional las recomendaciones tendientes a superar las barreras que impiden o limitan su desarrollo.

## **El reconocimiento de la diversidad y la afirmación de la identidad**

Varias de las reglamentaciones antes mencionadas, desde la Constitución nacional en adelante, pasando por la Ley 70 de 1993, hacen referencia a la importancia de la multiculturalidad, la defensa de los valores y las costumbres propias, y la protección de la identidad

cultural<sup>19</sup>. Entre ellas se puede mencionar el Decreto 0804 de 1995, ya citado, que al reglamentar la atención educativa para grupos étnicos privilegia las *tradiciones culturales* como base para la selección de los docentes (artículo 11), la organización del gobierno escolar (artículo 18) y la adquisición de materiales educativos (artículo 20); o el Decreto 140 de 2006, también mencionado anteriormente, que establece que quienes sean elegibles para ser nombrados como docentes en cargos vacantes en los territorios colectivos “deberán contar con el aval de *reconocimiento cultural* expedido por la autoridad comunitaria competente del respectivo Consejo Comunitario” (artículo 17).

Asimismo, el gobierno nacional expidió disposiciones orientadas a transformar las acciones racistas o discriminatorias y a promover el respeto de las diferencias y la valoración de la diversidad cultural. Mediante el Decreto 1122 de 1998, por ejemplo, se dispuso la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en todos los establecimientos de educación formal del país, que desarrolla temas, problemas y actividades pedagógicas que atañen a la cultura propia de las comunidades afrodescendientes. En el mismo sentido, por medio de la Ley 725 de 2001 se estableció el Día Nacional de la Afrocolombianidad, que se celebra el 21 de mayo de cada año en homenaje a la abolición de la esclavitud y en reconocimiento a la pluriétnicidad de la nación y a la importancia que tiene para la población afrocolombiana la recuperación de su memoria histórica.

## **El desarrollo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

La Constitución política de 1991 determinó la posibilidad de establecer un régimen especial para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales de estas poblacio-

19. Sin embargo, como señala Giraldo García (2007: 35), en la ley no quedan claramente establecidos los mecanismos que han de implementarse para hacer efectivos el reconocimiento y la protección de la identidad cultural.

nes (artículo 310). Sobre la base de ese marco se dictaron disposiciones orientadas a proteger la identidad y a promover el desarrollo en el departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Una de ellas, la Ley 47 de 1993, dotó al departamento de un estatuto especial para su desarrollo acorde con sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas. Por su parte, la Ley 915 de 2004 (Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Archipiélago) estableció condiciones legales especiales para promover el desarrollo de sus habitantes en correspondencia con sus particularidades. Otras reglamentaciones significativas son el Decreto 2762 de 1991, por medio del cual se regularon los derechos de circulación y residencia en el Archipiélago, y el Decreto 2548 de 1999, que creó la comisión responsable, entre otras materias, de proponer un estatuto para proteger la identidad cultural de su pueblo raizal.

### **El establecimiento de instancias de apoyo a los procesos relacionados con la promoción de los derechos de la población afrocolombiana**

A fin de impulsar las acciones establecidas en el marco legal para promover el desarrollo de los afrodescendientes se instituyeron diversas dependencias en la estructura del Estado. La primera de ellas, la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, fue creada mediante el Decreto 2313 de 1994 para coordinar la ejecución de programas para las comunidades afrodescendientes, velar por el cumplimiento de los principios de igualdad e identidad, recopilar las normas pertinentes, fortalecer los procesos organizativos, mantener un registro de las organizaciones existentes y dirigir la Secretaría

Técnica de la Comisión Consultiva de Alto Nivel. Posteriormente, mediante el Decreto 2344 de 1996 se le otorgó también la función de dirigir la Secretaría Técnica de las comisiones consultivas regionales y departamentales y de la Comisión Consultiva Distrital de Bogotá. Disposiciones posteriores como el Decreto 200 de 2003 y el Decreto 1720 de 2008 establecieron con mayor precisión su estructura y sus funciones. Según lo establecido por este último decreto, las funciones principales de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (artículo 4) son las siguientes: diseñar y coordinar la implementación de políticas públicas a favor de esta población, promover sus derechos fundamentales, diseñar programas de asistencia técnica y social, coordinar los espacios de participación previstos por la ley, apoyar los procesos de consulta para el desarrollo de proyectos que la afecten, planificar y ejecutar los procedimientos para la titulación colectiva, y promover la incorporación del enfoque diferencial en los programas públicos.

## Cuadro 1

### Desarrollo legislativo a favor de la población afrocolombiana

Énfasis	Leyes y decretos	Beneficios
<b>Ampliación de oportunidades, protección de derechos y derechos preferenciales</b>	Ley 70 de 1993	Reconoce derechos de propiedad colectiva sobre tierras baldías de ocupación ancestral en zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y establece mecanismos generales para proteger la identidad cultural y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y para fomentar el desarrollo económico y social
	Decreto 2663 de 1994	Determina, entre otros aspectos, que los procedimientos de clarificación de tierras en las comunidades afrodescendientes deben legalizar los territorios colectivos
	Decreto 1745 de 1995	Establece los trámites para la titulación de territorios colectivos e instituye los consejos comunitarios como máxima autoridad para su administración
	Decreto 1627 de 1996	Crea el Fondo Especial de Créditos Educativos para estudiantes de las comunidades afrodescendientes
	Ley 387 de 1997	Adopta medidas para prevenir el desplazamiento forzado y garantiza una protección especial para las comunidades afrodescendientes
	Ley 685 de 2001	Establece derechos preferenciales de las comunidades afrodescendientes para la regulación de las actividades de minería que se realicen o se pudieren realizar en sus territorios
	Ley 1152 de 2007	Propone, entre otros aspectos, beneficiar en los procesos de adjudicación de tierras a minifundistas de comunidades afrodescendientes o a afrodescendientes que no posean tierras
<b>Derecho a la consulta previa</b>	Ley 21 de 1991	Obliga al Estado a “establecer procedimientos con miras a <i>consultar</i> a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras” (énfasis propio)
	Ley 99 de 1993	Determina, entre otros aspectos, que las decisiones sobre la explotación de los recursos naturales en territorios de comunidades afrodescendientes “se deben tomar <i>previa consulta</i> a sus representantes” (énfasis propio)
	Decreto 1320 de 1998	Reglamenta la consulta previa “para analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse por la explotación de recursos naturales dentro [de territorios de las comunidades afrodescendientes], y las medidas propuestas para proteger su integridad”
	Decreto 1220 de 2005	Estipula que para el otorgamiento de licencias ambientales “debe darse cumplimiento a la <i>consulta previa</i> ” (énfasis propio)
	Decreto 140 de 2006	Estipula que el jurado para seleccionar etnoeducadores debe contar con un instrumento elaborado <i>previa consulta</i> a la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras
	Decreto 3770 de 2008	Agrega a las funciones de las comisiones consultivas la de servir de instancia de <i>consulta previa</i> de medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente a las comunidades afrodescendientes

## Cuadro 1 [Continuación]

Énfasis	Leyes y decretos	Beneficios
Ampliación de la participación política	Ley 649 de 2001	Reserva dos escaños en la Cámara de Representantes para afrodescendientes avalados por organizaciones inscriptas ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior
	Decreto 1332 de 1992	Crea la Comisión Especial para las Comunidades Negras encargada de elaborar el proyecto de ley reglamentario del artículo transitorio 55 e instituye comisiones consultivas departamentales en Chocó, Valle, Cauca y Nariño para proponer mecanismos para el desarrollo y la protección de la identidad y los derechos de las comunidades afrodescendientes
	Decreto 2374 de 1993	Amplía las funciones del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), estableciendo, entre otras, la función de ejecutar estudios <i>en concertación con y con la participación</i> de las comunidades afrodescendientes
	Ley 152 de 1994	Establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y afirma la participación de las comunidades afrodescendientes en el Consejo Nacional de Planeación
	Decreto 1371 de 1994	Conforma la Comisión Consultiva de Alto Nivel y las comisiones departamentales, instancias de diálogo y concertación entre el gobierno nacional y las comunidades afrodescendientes, para dar seguimiento a las normas que desarrollan sus derechos, impulsar los programas de titulación colectiva y promover consensos y acuerdos
	Decreto 0804 de 1995	Reglamenta la atención educativa para grupos étnicos resaltando <i>criterios concertados</i> para el nombramiento de docentes en las comunidades afrodescendientes y para el desarrollo de la infraestructura física
	Decreto 2248 de 1995	Amplía la representación de las organizaciones comunitarias en la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras
	Decreto 2249 de 1995	Conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras con la cual deben concertarse políticas de etnoeducación
	Ley 375 de 1997	Garantiza la representación de jóvenes afrocolombianos en diferentes instancias consultivas y decisorias
	Decreto 1523 de 2003	Reglamenta el procedimiento de elección del representante de las comunidades afrodescendientes ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre áreas en las cuales se adjudiquen propiedades colectivas
	Decreto 140 de 2006	Modifica el artículo 18 del Decreto 3323 de 2005 para garantizar que el concurso para el ingreso de etnoeducadores se realice “con la participación de la Comisión Pedagógica Nacional para las Comunidades Negras”
	Ley 1152 de 2007	Estipula, entre otras medidas, que el Consejo Nacional de Tierras (CONATI) debe contar con un delegado de las comunidades afrodescendientes
	Decreto 4181 de 2007	Crea la Comisión Intersectorial para el avance de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal para que elabore recomendaciones tendientes a superar las barreras que impiden su inclusión social, económica y política
	Decreto 3770 de 2008	Reglamenta las comisiones consultivas como instancias de concertación y establece requisitos para el registro de los consejos y las organizaciones comunitarias

### Ampliación de la participación en escenarios de concertación y planificación

**Cuadro 1 [Continuación]**

Énfasis	Leyes y decretos	Beneficios
<b>Reconocimiento y afirmación de la identidad</b>	Ley 70 de 1993	Exalta la importancia de la multiculturalidad, la defensa de los valores y las costumbres propias y la protección de la identidad cultural
	Decreto 0804 de 1995	Reglamenta la atención educativa para grupos étnicos privilegiando las <i>tradiciones culturales</i> como base para la selección de docentes, la organización del gobierno escolar y la adquisición de materiales educativos
	Decreto 1122 de 1998	Dispone la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en todos los establecimientos de educación formal del país
	Ley 725 de 2001	Establece el Día Nacional de la Afrocolombianidad
	Decreto 140 de 2006	Determina, entre otras disposiciones, que quienes sean elegibles para ser nombrados como docentes en cargos vacantes en los territorios colectivos “deberán contar con el aval de reconocimiento cultural expedido por la autoridad comunitaria competente del respectivo Consejo Comunitario”
<b>Desarrollo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de su población raizal</b>	Decreto 2762 de 1991	Regula los derechos de circulación y residencia en el Archipiélago
	Ley 47 de 1993	Dota al departamento de un estatuto especial para su desarrollo en atención a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas
	Decreto 2548 de 1999	Crea una comisión responsable, entre otras materias, de proponer un estatuto para proteger la identidad cultural de su pueblo raizal
	Ley 915 de 2004	Establece condiciones legales especiales para promover el desarrollo de los habitantes del Archipiélago en correspondencia con sus particularidades
<b>Establecimiento de instancias de apoyo a los procesos relacionados con la promoción de los derechos de la población afrocolombiana</b>	Decreto 2313 de 1994	Crea la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras
	Decreto 2344 de 1996	Otorga a la Dirección la función de ejercer la Secretaría Técnica de las comisiones consultivas regionales y departamentales y de la Comisión Consultiva Distrital de Bogotá
	Decreto 200 de 2003 y Decreto 1720 de 2008	Precisan la estructura y las funciones de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Fuente: Elaboración propia.

# Los autos y las sentencias de la Corte Constitucional

Además de las leyes y los decretos mencionados, la Corte Constitucional estableció con mayor precisión la jurisprudencia a favor de la población afrocolombiana. La Sentencia C-422 de 1996, por ejemplo, se centró en la discriminación positiva para instaurar la equidad social sobre la base del “reconocimiento de la situación de marginación social de la que ha sido objeto la población negra” y la Sentencia SU-039 de 1997 puntualizó las condiciones de diálogo y de información que deben orientar los procesos de consulta resultantes de la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

Varias sentencias de la Corte se ocupan del tema de la participación de las comunidades afrodescendientes en los procesos de toma de decisiones. La Sentencia C-891 de 2002, entre otras, estableció que, en lo concerniente a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, deben brindarse a las comunidades “las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso”. En relación con los procedimientos para la consulta previa, la Sentencia C-208 de 2007 señaló que estos “no podrán responder a un modelo único” y que deberán “garantizar los usos y costumbres”. Por su parte, en la Sentencia C-030 de 2008 se destacó el compromiso del Estado con el desarrollo de medios que les permitan a las comunidades participar efectivamente en la consulta previa, así como la obligación de “no hacer efectivas medidas que no hayan sido previa y debidamente consultadas”.

Asimismo varias providencias de la Corte están dirigidas a proteger los derechos de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento. Como ejemplo puede mencionarse el Auto 005 de 2009 en virtud del cual se dictan procedimientos para diseñar y poner en marcha un plan específico de protección de esta población, el cual deberá elaborarse con la participación efectiva de las comunidades afrodescendientes y en el marco del pleno respeto por sus autoridades con el fin de adoptar medidas que garanticen la provisión de atención humanitaria de emergencia para esta población de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural.

# Las ordenanzas y los acuerdos

La copiosa legislación promulgada a instancias del gobierno nacional para favorecer la inclusión de la población afrocolombiana encuentra resonancia en diversas entidades territoriales que, mediante el dictado de variadas ordenanzas y acuerdos<sup>20</sup>, han trazado lineamientos de política pública para orientar sus acciones e inversiones. Un ejemplo lo constituye la Ordenanza 10 de 2007 de la Asamblea Departamental de Antioquia que estableció las bases de la política pública para “garantizar los derechos de las comunidades negras o afrodescendientes” y “focalizar, identificar e incrementar el acceso de esta población a los programas sociales del Estado”. Entre los objetivos específicos que deben guiar el diseño de la política pública figuran el fortalecimiento de las organizaciones afroantioqueñas, la garantía de la prestación de servicios públicos básicos y de planes básicos de educación, salud y saneamiento para la población afrodescendiente, el apoyo al proceso de legalización de sus propiedades, la producción de información y estadísticas que reflejen de forma precisa la presencia y las condiciones de vida de esta población, y la creación de espacios de consulta que aseguren la participación de los consejos consultivos departamentales, los consejos comunitarios y las organizaciones de base legalmente constituidas en el diseño y la ejecución de los planes y los proyectos departamentales.

En el caso del departamento del Valle, la Asamblea estableció, mediante la Ordenanza 299 de 2009, “los lineamientos para la elaboración y construcción de la política pública para investigar, reconocer y garantizar los derechos de la comunidad negra afrodescendiente”, política que contempla el apoyo técnico y financiero para gestionar la titulación de tierras, el fortalecimiento de las organizaciones de base de la comunidad afrodescendiente, el desarrollo de proyectos educativos y productivos que respeten el medio ambiente, la generación de estadísticas e indicadores sobre su situación socioeconómica, y la garantía de la participación afrovallecaucana en los espacios de consulta<sup>21</sup>.

En el departamento de Córdoba, por su parte, la Asamblea Departamental sancionó la Ordenanza 009 de 2009 con el objeto de promover, mediante acciones afirmativas<sup>22</sup>, “el desarrollo territorial, educativo, cultural, económico, político, administrativo, social, religioso y ambiental de las comunidades afrocolombianas del departamento de Córdoba”. A tal fin ordena a

20. Las ordenanzas y los acuerdos son disposiciones emitidas por las asambleas departamentales y los concejos municipales, respectivamente, para la gestión de asuntos que son de su incumbencia en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Tanto las ordenanzas como los acuerdos son normas jurídicas subordinadas a las leyes.

21. En agosto de 2006 la gobernación del departamento del Valle del Cauca y los representantes consultivos departamentales firmaron un “Acuerdo de voluntades” por el cual se comprometieron a consolidar una política de inclusión y de acción afirmativa para las comunidades afrodescendientes que reconociera los derechos étnicos, las formas de vida y el derecho al desarrollo social y productivo de estos grupos. Asimismo, se comprometieron a mantener y fortalecer la identidad cultural, las costumbres ancestrales y las instancias organizativas de los afrodescendientes; elaborar un plan de acción que incorporara las demandas y los intereses de estas comunidades en las políticas, los planes, los programas y los proyectos del departamento; y establecer mecanismos para fortalecer la Comisión Consultiva Departamental, los consejos comunitarios y las organizaciones de base afrodescendientes.

22. Para la Corte Constitucional (Sentencia C-371 de 2000) las acciones afirmativas hacen referencia a las “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”.

la administración departamental “adquirir, adjudicar, legalizar, facilitar, y acompañar el acceso a la tierra urbana y rural para las comunidades”, impulsar la etnoeducación y “garantizar los recursos necesarios para el acceso a la educación en todos los niveles de miembros de la comunidad negra o etnias afrocolombianas”. Asimismo, la ordenanza establece la obligatoriedad de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos desde el preescolar hasta el nivel universitario y obliga a la administración departamental a apoyar proyectos y realizar acciones diferenciadas para las comunidades afrodescendientes afectadas por el desplazamiento forzado. También crea la Oficina Departamental de Política para Comunidades Negras o Afrocolombianas de Córdoba.

Los concejos municipales de varios municipios del país han emitido acuerdos similares. Como ejemplo cabe mencionar la ciudad de Cali cuyo cabildo emitió el Acuerdo 0234 de 2008 que estableció los criterios para formular e implementar la política pública de la población afrocolombiana residente en

el municipio, por medio de la cual “la Administración Municipal garantizará la inclusión económica, social, política y cultural, formulará estrategias que permitan combatir manifestaciones de discriminación racial, implementará un conjunto de acciones afirmativas dirigidas a la población afrocolombiana residente en el Municipio de Santiago de Cali y estimulará la participación de esta población en la toma de decisiones, la formulación y ejecución de los programas y proyectos de vida en el Plan de Desarrollo Municipal” (artículo 2). En Palmira, el concejo municipal, por medio del Acuerdo 066 de 2007, adoptó la política pública para las comunidades afrodescendientes en virtud de la cual “les serán reconocidos sus derechos como grupo étnico, sus formas de vida, su desarrollo social, económico, político, productivo y cultural, procurando fortalecer su identidad étnica y ancestral y sus instancias organizativas”. En Bogotá la alcaldía mayor, mediante Resolución del 28 de marzo de 2006, emitió la política pública distrital y el plan integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes.

# Los instrumentos para la concreción de las políticas:

## los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y los Planes de Desarrollo

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)<sup>23</sup>, la máxima autoridad nacional de planeación, es la entidad responsable de aprobar los documentos programáticos que concretizan las políticas públicas y de coordinar y orientar, para su ejecución, la actividad de las entidades oficiales pertinentes según cada caso. Las políticas públicas, entre ellas, las relacionadas con la inclusión y el avance de la población afrocolombiana, se expresan principalmente por medio de protocolos conocidos como documentos CONPES y de los planes de desarrollo de la nación, los departamentos y los municipios.

Los documentos CONPES más importantes dirigidos a materializar en estrategias y acciones concretas la copiosa legislación existente, antes mencionada, así como a cumplir el mandato constitucional de construir una sociedad más equitativa en el marco de la multiculturalidad, son básicamente de dos tipos: 1) de carácter territorial, categoría que engloba a aquellos documentos que están dirigidos a propiciar el desarrollo regional en territorios donde predominan los asentamientos afrocolombianos; y 2) de carácter poblacional, que comprenden los documentos orientados a promover acciones para disminuir las brechas que existen entre la población afrocolombiana y la población “no étnica”, exaltando la identidad cultural, el reconocimiento y la valoración de la diferencia, los derechos étnicos y la afirmación racial y étnica. Aunque las fronteras para distinguir estos dos tipos de documentos son frágiles por cuanto los documentos CONPES casi siempre contienen enunciados, objetivos o procedimientos que corresponden a las dos categorías, estos mantienen, sin embargo, énfasis particulares que los diferencian en varios aspectos. A continuación se enuncian brevemente los enfoques que caracterizan a los principales documentos CONPES de tipo territorial y poblacional.

<sup>23</sup>. Creado por la Ley 19 de 1958.

## Documentos CONPES con acento en el desarrollo territorial

### **CONPES 2589 de 1992. Plan Pacífico: una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana**

Tuvo como objetivo central crear el “Plan Pacífico” en 40 municipios de los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño para desarrollar, con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 35,3 millones de dólares, acciones e inversiones dirigidas a: fortalecer las capacidades de los municipios para promover el desarrollo local y ordenar el territorio; mejorar la calidad y el acceso a los servicios básicos de salud, educación, saneamiento, electrificación rural, telecomunicaciones y transporte; y apoyar alternativas productivas sustentables. La mayor parte de los recursos se ejecutaron en proyectos de agua potable y saneamiento básico (31,5%), salud (31,4%), educación (20,2%), desarrollo institucional (12%) y actividades productivas (4,9%).

### **CONPES 2892 de 1996. Plan de desarrollo integral del Alto Patía**

Sobre la base de una visión integral, propuso acciones para impulsar el desarrollo de una región que cuenta con fuerte presencia de población afrocolombiana.

### **CONPES 3058 de 1999. Estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

Tuvo como objetivo general contribuir a erradicar los factores que limitan el desarrollo del departamento y mejorar el bienestar de la comunidad del Archipiélago. Con ese propósito se propusieron programas, proyectos y acciones a ser desarrollados con recur-

sos asignados principalmente en los sectores de educación, salud, agua potable y alcantarillado, residuos sólidos, vivienda, generación de empleo, convivencia, seguridad y participación ciudadana, fortalecimiento institucional, reubicación de familias y atención de la población más necesitada. También se creó una Consejería Presidencial para el Archipiélago a fin de que sirviera como enlace entre la población raizal y el gobierno nacional, y se formuló un plan maestro de turismo con énfasis en el reconocimiento de la riqueza cultural y la generación de empleo.

### **CONPES 3180 de 2002. Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y del Bajo y Medio Atrato**

Tuvo como objetivo central contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrocolombiana y mitigar los efectos de los hechos violentos ocurridos en Bojayá. Con este propósito se promovió la implementación de programas de reubicación de la población y de etnodesarrollo comunitario y sostenible, que fueron formulados concertadamente con los consejos comunitarios, las organizaciones afrocolombianas e indígenas, las entidades territoriales y otros actores locales y regionales. Se priorizó el desarrollo de líneas estratégicas para abordar las siguientes cuestiones: el territorio y el conflicto, la seguridad alimentaria, los proyectos productivos, los proyectos de infraestructura, los servicios públicos y el fortalecimiento institucional.

### **CONPES 3410 de 2006. Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura**

Sus objetivos fueron los siguientes: avanzar hacia el logro de los ODM, promover el desarrollo económico y la competitividad territorial, hacer de Bue-

naventura una ciudad habitable y acogedora, y fortalecer la gobernabilidad democrática. Mediante este documento el gobierno nacional se comprometió a contribuir con la constitución de una agencia de desarrollo local; el fortalecimiento institucional y de la participación ciudadana; la concertación de agendas sociales y la implementación de acciones para atraer inversiones; la promoción de la actividad empresarial; el fortalecimiento de las competencias laborales; y la modernización de la infraestructura necesaria para el desarrollo. Cabe resaltar el compromiso asumido por el gobierno nacional con la defensa de los derechos humanos y los derechos étnicos mediante la implementación de acciones previstas para robustecer los consejos comunitarios y los procesos organizativos, proteger a las comunidades en situación de alto riesgo, atender de manera diferenciada las necesidades de los desplazados e incluir el componente étnico en los registros de información. También cabe destacar el compromiso asumido con el desarrollo normativo de la Ley 70 de 1993 en áreas tituladas de Buenaventura y el apoyo gubernamental a la consulta previa.

### **CONPES 3491 de 2007. Política de Estado para el Pacífico colombiano**

Por medio de este documento se concretó la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en los 46 municipios del Pacífico colombiano en las siguientes áreas: “seguridad democrática”, con propuestas para afianzar la legitimidad del Estado, erradicar cultivos ilícitos, acompañar el proceso de retorno y reacomodamiento de comunidades desplazadas e incrementar la asistencia humanitaria; “reducción de pobreza”, mediante la puesta en marcha de acciones para ampliar la cobertura educativa, mejorar los servicios de salud, garantizar el bienestar de los niños, proteger a los adultos mayores, fortalecer la seguridad alimentaria, ampliar el alcance del programa Familias en Acción y mejorar las condiciones de

habitabilidad con acceso al crédito, el agua potable y los servicios de saneamiento básico; “crecimiento alto y sostenido”, con propuestas para ampliar las carreteras, modernizar los puertos, consolidar el transporte férreo, aéreo y fluvial, expandir la cobertura de las telecomunicaciones, aumentar la cobertura eléctrica, promover la titulación de tierras, fortalecer la pesca y promover los cultivos de palma africana; “gestión ambiental”, mediante la promoción de acciones para conservar la biodiversidad y fomentar el desarrollo de los mercados verdes y el ecoturismo; y “dimensiones especiales del desarrollo”, con propuestas para promover la equidad de género, la cultura y el deporte, y el fortalecimiento institucional y de los grupos étnicos.

### **CONPES 3553 de 2008. Política de promoción social y económica para el departamento de Chocó**

Sus objetivos fueron los siguientes: reducir los niveles de pobreza; mejorar la estructura productiva y de infraestructura del departamento; fortalecer la capacidad institucional y financiera del departamento y sus municipios; y superar las barreras que constriñen la prestación de servicios y la ejecución de los recursos en las áreas de educación y salud, principalmente. Entre las propuestas del documento relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad de la población afrochocoana para intervenir en la gestión del desarrollo, se estableció la promoción de las iniciativas de desarrollo local orientadas a formular planes de etnodesarrollo y a mejorar la capacidad técnica y organizativa de los consejos comunitarios, de las comisiones consultivas y de otras organizaciones

## Documentos CONPES con acento en lo poblacional

### **CONPES 2009 de 1997. Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras**

Tuvo como objetivos coordinar las acciones de los distintos niveles de gobierno en el apoyo a los procesos concertados de etnodesarrollo conformes con la cosmovisión de las comunidades; impulsar y fortalecer las organizaciones de las comunidades afrodescendientes en su desarrollo institucional; incrementar la participación de los afrodescendientes en las instancias públicas de decisión; y apoyar acciones de protección, promoción, divulgación y defensa de los derechos étnicos, individuales y colectivos de las comunidades afrodescendientes.

### **CONPES 3169 de 2002. Política para la población afrocolombiana**

Sus objetivos fueron los siguientes: precisar la política pública orientada a generar mayor equidad social a favor de la población afrocolombiana, en particular en la región pacífica, y contribuir al fortalecimiento de la identidad étnica, los procesos organizativos y la participación de esta población en el diseño y la implementación de las políticas y los planes de desarrollo vinculados con su bienestar. Entre las principales estrategias planteadas para lograr estos objetivos cabe mencionar la construcción de un sistema de información para la población afrocolombiana; el mejoramiento de su calidad de vida; el fortalecimiento institucional de las organizaciones comunitarias y las entidades de orden nacional, regional y local vinculadas con los afrodescendientes; y el desarrollo de instrumentos legales para promover el bienestar de esta población.

### **CONPES 3310 de 2004. Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana**

Tuvo por objetivo incrementar, mediante acciones afirmativas, el acceso de la población afrocolombiana a los programas sociales del Estado con el fin de ampliar sus oportunidades de acceder a los beneficios del desarrollo y mejorar sus condiciones de vida. Las estrategias para lograr este objetivo fueron las siguientes: la promoción de la equidad, mediante la aplicación de las herramientas del Plan de Reactivación Social (orientado a impulsar la revolución educativa, la seguridad social, el manejo social del campo y de los servicios públicos, un país de propietarios, la economía solidaria y la calidad de vida urbana); las acciones afirmativas a corto plazo (créditos educativos, ampliación de la cobertura educativa, etnoeducación, atención a la población desplazada, ampliación de las telecomunicaciones, fortalecimiento cultural); el desarrollo de un sistema de información; la formulación del Plan integral de largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal; y el seguimiento de las políticas y las estrategias para la población afrocolombiana. Este documento, si bien refiere a políticas de acción afirmativa, no incluye el tema de la propiedad de las tierras y el territorio y no prevé una estrategia clara de financiamiento para lograr los objetivos establecidos.

### **CONPES 3660 de 2010. Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal**

Presentó un balance de las principales políticas, planes, programas y proyectos que el gobierno nacional ha implementado en el período 2002-2010 en beneficio de la población afrocolombiana y planteó acciones en seis ejes estratégicos para superar las “barreras invisibles” que dificultan el acceso de los afrodescendientes en igualdad de

condiciones a las oportunidades que les permitan mejorar sus condiciones de vida. En el plan de acción correspondiente se estipulan ajustes normativos y acciones para promover el acceso a la educación y la permanencia de los afrodescendientes en el ciclo educativo, así como la pertinencia y la calidad de la educación recibida; la capacitación con enfoque diferencial; el desarrollo productivo; y la inclusión de la variable étnica en los registros administrativos. El costo total estimado para la financiación de la política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana,

palenquera y raizal asciende a 710.494 millones de pesos colombianos, de los cuales las entidades cuentan, para el período 2010-2012, con alrededor de 450 mil millones de pesos colombianos provenientes del presupuesto general de la nación<sup>24</sup>.

En el Cuadro 2 se detallan los documentos CONPES elaborados para fomentar el avance de la población afrocolombiana, disminuir su vulnerabilidad y propiciar su inclusión en el goce de los derechos con perspectiva de equidad.

24. El CONPES no precisa cuáles son las fuentes que proveerán el resto del financiamiento.

**Cuadro 2**  
**Documentos CONPES orientados a promover el avance territorial y poblacional de la población afrocolombiana**

	Documentos de política	Títulos y temas
<b>Énfasis en el desarrollo territorial</b>	CONPES 2589 de 1992	Plan Pacífico. Una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana
	CONPES 2892 de 1996	Plan de desarrollo integral del Alto Patía
	CONPES 3058 de 1999	Estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
	CONPES 3180 de 2002	Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
	CONPES 3410 de 2006	Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura
	CONPES 3491 de 2007	Política de Estado para el Pacífico Colombiano
	CONPES 3553 de 2008	Política de promoción social y económica para el departamento de Chocó
<b>Énfasis en lo poblacional</b>	CONPES 2909 de 1997	Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras
	CONPES 3169 de 2002	Política para la población afrocolombiana
	CONPES 3310 de 2004	Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana
	CONPES 3660 de 2010	Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, los planes nacionales de desarrollo elaborados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) también son instrumentos centrales de la política pública. Algunos fueron formulados específicamente para promover el desarrollo de la población afrodescendiente, como fue el caso del “Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana. ‘Hacia una nación pluriétnica y multicultural’. 1998-2002”, que se propuso avanzar en la construcción de un modelo de relaciones que articulase la participación social en los procesos de etnoeducación, empleo, sensibilización nacional sobre la situación y los derechos de los afrodescendientes, reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida (Departamento Nacional de Planeación, 1998).

En general los planes nacionales de desarrollo han incluido propuestas para contribuir a la inclusión de la población afrocolombiana, al igual que los planes de los departamentos y los municipios que cuentan con una proporción importante de afrodescendientes entre su población. El “Plan Nacional de Desarrollo. ‘Hacia un Estado comunitario’” 2002-2006<sup>25</sup> contiene, por ejemplo, directrices de política para elevar la calidad de vida de los grupos étnicos, así como un programa especial de dotación de tierras y propuestas para mejorar las condiciones de empleo, salud, vivienda, recreación y deporte de los afrodescendientes, y para promover el acceso a créditos de fomento (Departamento Nacional de Planeación, 2002a). En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010<sup>26</sup>, por su parte, se contemplan estrategias orientadas a propiciar el reconocimiento, el fortalecimiento y la protección de los grupos étnicos mediante la puesta en marcha de acciones afirmativas. Se propone, asimismo, dar continuidad al proceso de elaboración del Plan integral de

largo plazo para la población negra, palenquera, afrocolombiana y raizal (artículo 113) y desarrollar un programa para erradicar la pobreza extrema, brindando prioridad al municipio de Buenaventura (artículo 145) (Departamento Nacional de Planeación, 2006a).

En el nivel regional cabe mencionar la Agenda Pacífico XXI, un proyecto surgido en 1999 para superar la dispersión de las políticas existentes y la ausencia de una coordinación eficaz entre los actores oficiales y particulares presentes en la región. El objetivo central de esta agenda fue la promoción del desarrollo sostenible sobre la base de un ordenamiento territorial del Pacífico que considerara la protección de los recursos naturales, la educación, la ciencia y la tecnología, la salud, el saneamiento básico, el desarrollo productivo, la infraestructura y el fortalecimiento de los procesos organizativos.

En departamentos con fuerte presencia de afrocolombianos, el tema étnico está presente en los planes de desarrollo. En el caso del Valle del Cauca, por ejemplo, el Plan de Desarrollo 2008-2011<sup>27</sup> cuenta entre sus ejes estratégicos la promoción del “Bienestar y Desarrollo Social” (artículo 5) con énfasis en la protección de los derechos de la población vulnerable y la valoración de su cultura. En el departamento del Cauca el Plan de Desarrollo 2008-2011<sup>28</sup> contempla un subprograma para apoyar las iniciativas de las comunidades afrodescendientes organizadas (artículo 12), la puesta en marcha de una Consejería Departamental de Comunidades Afrodescendientes y la realización de acciones orientadas al desarrollo productivo, la ampliación de la cobertura de salud y educación, y el apoyo a proyectos culturales (artículo 13). Otro ejemplo lo constituye el Plan de Desarrollo de Cartagena<sup>29</sup>

25. Aprobado mediante la Ley 812 de 2003.

26. Aprobado mediante la Ley 1151 de 2007.

27. Aprobado mediante la Ordenanza 246 de 2008 de la Asamblea Departamental.

28. Aprobado mediante la Ordenanza 024 de 2008 de la Asamblea Departamental.

29. Aprobado mediante el Acuerdo 004 de 2008.

que estipula “trato preferente en la oferta social” para las poblaciones en situación de vulnerabilidad como los afrodescendientes (artículo 8), el cumplimiento de los derechos (artículo 14), entre ellos, los étnicos, y la garantía de la participación de las poblaciones más vulnerables. También resalta la importancia de visibilizar a “los protagonistas anónimos de nuestra cultura y nuestra historia” y de apoyar los procesos de recuperación, conservación y difusión de la memoria histórica (artículo 45).

# Las recomendaciones de la Comisión Intersectorial:

## un nuevo insumo para el diseño de las políticas públicas

Con el fin de hacer más efectivas las políticas públicas a favor de la población afrocolombiana se creó, mediante el Decreto 4181 de 2007 y por un período de seis meses, la Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal con la misión de analizar las barreras que constriñen la inclusión de esta población y la realización efectiva de sus derechos, y presentar recomendaciones tendientes a superar esas limitaciones.

Para la identificación de esas barreras el gobierno nacional encargó a diversas universidades del país la elaboración de estudios sobre la situación de la población afrodescendiente<sup>30</sup>, y realizó 4 sesiones plenarias, varias reuniones de nivel técnico y 18 talleres regionales<sup>31</sup> en los que participaron, presentando sus reflexiones y propuestas, alrededor de 4 mil representantes de organizaciones sociales, empresarios y políticos. Las barreras identificadas por la Comisión Intersectorial, así como las propuestas y las recomendaciones, se presentan de forma resumida en el Cuadro 3.

30. Véase Universidad del Valle (2009), Universidad Nacional de Colombia (2008) y Universidad de los Andes (2009).

31. Los talleres regionales se desarrollaron en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Pereira, Montería, Villavicencio, Armenia, Buenaventura, Quibdó, Turbo, Tumaco, San Andrés, Puerto Tejada, San Onofre y Guapi.

### Cuadro 3

#### Barreras, líneas de acción y recomendaciones de la Comisión Intersectorial

Barreras	Líneas de acción	Recomendaciones
<b>1. Racismo y discriminación racial</b>	Superación de la discriminación	-Ley de inclusión social e igualdad de oportunidades de la población afrocolombiana
<b>2. Baja participación y representación de la población afrodescendiente en espacios políticos e institucionales de decisión</b>	Incremento de la representatividad política y fortalecimiento institucional	-Programa en gerencia pública y alto gobierno para candidatos afrocolombianos
		-Becas para mujeres y jóvenes afrocolombianos en administración pública
		-Incentivo adicional en la reposición de votos para partidos en los que resulten elegidos afrodescendientes
		-Fortalecer la participación de la población afrocolombiana en consejos territoriales de planeación
		-Política de acción afirmativa y diversidad étnica en la policía nacional
		-Establecer un cupo obligatorio de directivos docentes afrodescendientes en instituciones educativas en los municipios con población afrodescendiente
<b>3. Mayores dificultades en el acceso a educación de calidad y la permanencia en el ciclo educativo, que limitan el acceso a empleos de calidad y a los emprendimientos, dificultando la superación de la pobreza</b>	Mejoramiento en el acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de la educación para la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	-Fortalecer la oferta de programas de alfabetización con enfoque cultural
		-Promover prácticas de lectura y el acceso a las nuevas tecnologías educativas
		-Asignar cupos en los mejores colegios públicos y cupos-becas en los colegios privados
		-Incluir el enfoque étnico en los currículos de las facultades de educación
		-Mejorar la calidad educativa en las instituciones que atienden a la población afrocolombiana
		-Promover el conocimiento general sobre la diversidad étnica
		-Fortalecer el sistema de implementación y monitoreo de la política etnoeducativa
		-Definir cupos para estudiantes afrodescendientes en universidades e instituciones de educación superior
		-Fortalecer los centros regionales de educación superior (CERES)
		-Programas de tutoría a estudiantes afrodescendientes en universidades e instituciones de educación superior
		-Becas en universidades privadas que incluyan recursos para el sustento de los estudiantes
		-Fortalecer el fondo de becas para estudios en el exterior (posgrados)
		-Reestructurar el fondo de préstamos condonables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)
		-Incorporar la diversidad étnica en el proceso de acreditación de las universidades
		-Ampliar los programas de educación técnica y tecnológica
		-Fortalecer los requisitos para acceder a facultades de pedagogía y magisterio a fin de mejorar la calidad de los egresados de estas carreras

**Cuadro 3 [Continuación]**

Barreras	Líneas de acción	Recomendaciones
<b>4. Escaso reconocimiento y valoración de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional</b>	Rescate de las tradiciones culturales y reconocimiento de la identidad cultural de las comunidades afrocolombianas	-Desarrollar una campaña de diversidad étnica
		-Producir y difundir historias locales que visibilicen el papel de los afrocolombianos en la construcción de la nación
		-Implementar centros de promoción de la memoria
<b>5. Desigualdad en el acceso al mercado laboral y su vinculación con trabajos de baja calidad (empleos no calificados, con bajos salarios y escasa vinculación con la seguridad social)</b>	Promoción del desarrollo económico y la igualdad en materia de empleo	-Impulsar políticas de capacitación a afrodescendientes para el empleo productivo
		-Ley para garantizar la presencia de los afrocolombianos en entidades públicas
		-Establecer un porcentaje de empleos públicos para la población afrodescendiente
		-Política de diversidad en empresas privadas
		-Crear un observatorio de seguimiento a la discriminación racial en el mercado laboral
		-Incentivos tributarios a empresas que designen a afrodescendientes en cargos ejecutivos
		-Modificar la ley de contratación del Estado para promover la vinculación de afrodescendientes en los procesos de contratación estatal
		-Incentivar la contratación de trabajadores afrocolombianos en el sector privado
		-Conformar mecanismos que regulen la oferta pública y privada para el desarrollo agropecuario en territorios de afrocolombianos
		-Fomentar el desarrollo empresarial y el apoyo a las iniciativas productivas
		-Documentar las experiencias exitosas en materia de etnodesarrollo
<b>6. Baja disponibilidad de información sobre la población afrodescendiente que limita la focalización y la definición de una política pública ajustada a las particularidades étnicas y territoriales</b>		-Promover el acceso de los afrodescendientes a servicios financieros formales y al crédito
		-Compensar el pago del impuesto predial a los municipios que cuenten con territorios colectivos de comunidades afrodescendientes
		-Incluir y fortalecer la variable étnica en los procedimientos, instrumentos y formatos de las entidades nacionales para mejorar la focalización de las acciones implementadas

**Cuadro 3 [Continuación]**

Barreras	Líneas de acción	Recomendaciones
<b>7. Débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal</b>	Fortalecimiento de los consejos comunitarios y las organizaciones sociales y comunitarias afrodescendientes	-Fortalecer los consejos comunitarios para su participación en procesos de desarrollo en sus territorios mediante la implementación de un programa de asistencia técnica y de acompañamiento
<b>8. Deficiencias en materia de seguridad jurídica de los derechos de propiedad de los territorios colectivos</b>	Definición de una política pública concertada orientada a garantizar la seguridad jurídica de los territorios colectivos	-Diseñar una política nacional para promover la seguridad jurídica de la propiedad colectiva
<b>9. Acceso limitado a programas de subsidio</b>		-Garantizar la participación de la población afrodescendiente en igualdad de condiciones en los programas de subsidio del gobierno nacional
		-Garantizar recursos para dotar de viviendas a la población afrodescendiente
<b>10. Deficiencia en la incorporación e implementación de iniciativas y propuestas que surgen de la población afrocolombiana</b>	Incorporación e implementación de las políticas públicas y las propuestas de la población afrocolombiana	-Revisar las diferentes propuestas (Plan Integral de largo plazo, propuestas de las comisiones consultivas y los consejos comunitarios, entre otras) y asignar recursos para su implementación en el marco de sus competencias y disponibilidad presupuestal

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en Ministerio del Interior y de Justicia (2009).

# Los factores que limitan la eficacia de las políticas públicas

Como puede verse, en Colombia tuvo lugar un claro avance en materia de la afirmación de los derechos de los afrodescendientes y de la validación de su contribución a la conformación de la nación, el cual se refleja en un desarrollo legislativo revelador y en un volumen significativo de programas diseñados para promover el desarrollo humano de la población afrodescendiente. Sin embargo, como lo señaló la experta independiente de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, “mientras que las medidas constitucionales y legislativas son dignas de reconocimiento [...] la aplicación de la legislación colombiana en las comunidades afrocolombianas sigue siendo lamentablemente inadecuada, limitada y esporádica” y, a pesar del sinnúmero de iniciativas de política y de las propuestas existentes para mejorar el bienestar de esta población, “los resultados no están a la altura de las expectativas y de las necesidades de los afrocolombianos” (McDougall, 2010). De hecho, uno de los fundamentos que dieron origen al trabajo de la Comisión Intersectorial fue el haber observado que, a pesar de la copiosa legislación y de las políticas existentes para favorecer a la población afrocolombiana, se mantenían las brechas con respecto a la población nacional, evidencia clara de que “los esfuerzos no han sido suficientes y que es necesario dar una reorientación a las políticas públicas” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2009).

Para Viáfara López (2007) la implementación de los programas planteados en los documentos CONPES produjo tan sólo efectos minúsculos sobre la calidad de vida de los habitantes de la Región Pacífica, ya sea porque las inversiones realizadas han sido insuficientes para romper el círculo vicioso de la pobreza, ya sea por ineficiencia e ineficacia en la implementación de las políticas. La Asociación Nacional de Alcaldes de Municipios con Población Afrodescendiente (AMUNAFRO) se expresó también en ese sentido al señalar que, “cada vez que la comunidad negra o afrocolombiana reclama políticas públicas que permitan su desarrollo, el Gobierno Nacional responde con un documento CONPES. Ninguno de estos documentos puede mostrar resultados concretos que beneficien a la mayoría de la población con excepción de unos pocos casos y algunos avances en materia de titulación de tierras colectivas y educación, se han

quedado en la etapa de formulación pero sin ejecución efectiva” (citado por Mosquera, 2009). Como lo ha señalado la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), la distancia entre lo estipulado por las normas, la implementación de las políticas públicas diseñadas y los resultados efectivos de las mismas, “en el caso de los derechos de la población afrocolombiana, [...] registra una magnitud incomprensible e inaceptable [que] requiere que se profundicen los análisis de dimensiones y variables a las que tal vez no se ha prestado la atención adecuada” (AFRODES, 2010b: 4).

Entre las razones que limitan la eficacia de las políticas públicas orientadas a reducir la brecha existente entre las condiciones de vida de los afrocolombianos y la población “no étnica”, se pueden mencionar las siguientes.

## Macrocondicionantes

Las condiciones que impone el *modelo de desarrollo* afectan las posibilidades de realización histórica y de desarrollo humano de la población afrodescendiente ubicada en regiones estratégicas como el andén del Pacífico. La estructura de la producción rural en el país, de por sí excluyente y discriminatoria, tiende a profundizar las desigualdades en razón de los intereses actuales en la producción de biocombustibles que orientan la agricultura no hacia la producción de alimentos, sino hacia la producción de bienes energéticos, como la palma aceitera, que son intensivos en capital. El apoyo institucional a la expansión de este cultivo, que es una prioridad nacional<sup>32</sup>, preocupa a las organizaciones de afrodescendientes que además consideran esta expansión como una amenaza a sus derechos territoriales y ambientales en la medida en que conlleva la invasión

de tierras comunales y el deterioro de la biodiversidad (Proceso de Comunidades Negras en Colombia, 2007). En el marco de este nuevo orden de acumulación se generan formas profundas de exclusión difíciles de paliar con políticas públicas que no estén orientadas a producir cambios estructurales.

A su vez, existen otros factores *macro* que menoscaban significativamente la efectividad de las políticas públicas. Uno de ellos tiene que ver con la presencia de actores que favorecen la ilegalidad con amplias repercusiones sobre la política, la economía y la apropiación de lo público. La expansión de cultivos ilícitos en la región Pacífica, facilitada en parte por su localización estratégica y por la débil presencia institucional, contribuye al deterioro de la economía tradicional y ocasiona graves daños ambientales. Como señalan Sánchez y García (2006), los grupos armados –los paramilitares, las bandas privadas de narcotraficantes y la guerrilla– prosperan al ritmo de los cultivos ilícitos imponiéndose a las estructuras organizativas comunitarias y haciéndoles perder dominio sobre sus territorios colectivos.

Los cultivos ilícitos conllevan además la extensión y la profundización de la violencia. El documento CONPES 3410 hace énfasis sobre este punto al señalar, en referencia a Buenaventura, que este municipio, si bien representa un activo estratégico para la actividad legal, “tiene igual ventaja para el desarrollo de actividades no legales: tráfico de armas, movilización de insumos para procesamiento de drogas ilícitas, contrabando, extracción ilegal de crudo del Poliducto del Pacífico y establecimiento de cultivos ilícitos”. También se indica que “las condiciones de atraso y exclusión de gran parte de la población por fuera del desarrollo, las oportunidades y los servicios son

32. El Proceso de Comunidades Negras (PCN), en su Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las comunidades afrocolombianas, cita fragmentos del discurso del presidente de la República en un Congreso de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma): “Hay unas regiones de la Patria que tienen en los biocombustibles, en el biodiesel, la alternativa inmediata, casi la única que estamos viendo, por sus condiciones de suelo, por sus condiciones de altura sobre el nivel del mar, por sus condiciones de lluvias” (Proceso de Comunidades Negras en Colombia, 2007: 4). Entre esas regiones están los territorios ribereños del Pacífico que, como señala el informe de referencia, están habitados “fundamental e históricamente por afrocolombianos, a los que la legislación en Colombia les reconoce sus derechos a la participación con autonomía, a la consulta previa, a que los proyectos de desarrollo tanto del gobierno como de la cooperación internacional sean elaborados con su participación y respeten su identidad cultural y las particularidades ambientales de su entorno” (Proceso de Comunidades Negras en Colombia, 2007: 5).

parte del contexto en el que tiene lugar la dinámica de la confrontación armada y la expresión de otras múltiples violencias como la del narcotráfico y la delincuencia común” (Departamento Nacional de Planeación, 2006b).

En términos cuantitativos, entre el 20% y el 30% del total de la población desplazada en el país es afrocolombiana, la cual, según AFRODES, aún es víctima de la violación de sus derechos étnico-territoriales (AFRODES, 2010a). Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra y Cavelier Adarve (2009) coinciden al afirmar que los afrocolombianos son las principales víctimas del desplazamiento forzado por causas violentas. Asimismo sostienen que los afrodescendientes se encuentran en peores condiciones de vida que otros grupos desplazados en términos del acceso a la alimentación como resultado de la fractura de los lazos comunitarios, el menor acceso a las oportunidades sociales y económicas, y la imposibilidad de ejercer su derecho al uso y el disfrute de su territorio en ejercicio pleno de su identidad y su cultura. Al revisar el programa de generación de ingresos, la principal herramienta del gobierno nacional para promover la estabilización socioeconómica de los desplazados, los autores citados encontraron que las ayudas eran diseñadas sin enfoque diferencial y entregadas sin participación de las organizaciones comunitarias, por lo que “el impacto de este tipo de programas en el goce del derecho de la población desplazada a la estabilización socioeconómica ha sido muy limitado” (Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra y Cavelier Adarve, 2009).

El efecto positivo de las políticas públicas a favor de los afrocolombianos se desdibuja en el marco de un modelo económico que privilegia megaproyectos sin prever suficientemente el impacto que esas iniciativas tendrán sobre las comunidades afrodescendientes afectadas y que a su vez impulsa la expansión de los cultivos para biocombustibles, en el marco de una

situación compleja caracterizada por el conflicto armado interno y alimentada por el narcotráfico y los altos niveles de violencia. Todos estos factores forjan condiciones “para que la brecha de las desigualdades se mantenga, cualifique y profundice” (Proceso de Comunidades Negras en Colombia, 2007: 6).

## Racismo y discriminación racial

El prejuicio racial –fundamento del racismo– es una alienación culturalmente construida, anclada en procesos históricos que insertaron a las razas en un escalafón donde el color de la piel justificaba el dominio o la subordinación, menores o mayores derechos, trato preferencial o discriminatorio y la ocupación en uno u otro oficio. El prejuicio racial, que tiene sus orígenes en la esclavización de africanos, aún hoy se afianza sobre estructuras en las cuales la jerarquía sociorracial es muy marcada, victimizando cotidianamente a la población afrocolombiana y sin que exista una política pública sólida e integral para combatir el racismo y la discriminación (Observatorio de Discriminación Racial, 2008).

La discriminación racial resultante del prejuicio se manifiesta de variadas maneras: las asimetrías en las relaciones sociales, la segregación espacial, el trato irrespetuoso y las desigualdades en materia de prerrogativas, ingresos, consideración social y acceso a las decisiones, las oportunidades y los derechos. Para los afrodescendientes que participaron en las consultas realizadas en el proceso de elaboración del *Informe Regional de Desarrollo Humano 2008* para el Valle del Cauca, la discriminación constituye el mayor impedimento para acceder en igualdad de condiciones a empleos decorosos, a la propiedad y a una educación de calidad, y para integrarse a la sociedad con plenitud de libertades y derechos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008). Como señala Rebeca Grynspan, las desigualdades que afectan a la población afrodescen-

diente “son el resultado de la discriminación y el racismo que han continuado hasta nuestros días” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009: 19).

Al analizar los determinantes del abandono escolar en Cali, Viáfara López (2005) observó que las mayores tasas de deserción escolar de niños y jóvenes afrocolombianos no sólo resultan de las condiciones de pobreza de sus hogares de origen, sino que también responden a mecanismos institucionales que podrían ser interpretados como discriminatorios. Urrea y Viáfara López (2007), por su parte, encontraron que el incremento en los años de educación en el caso de los afrocolombianos tiene menos efectos positivos para salir de la pobreza que en el caso de individuos pertenecientes a hogares “no étnicos”, situación que podría responder a la existencia de discriminación en el mercado de trabajo o al acceso a educación de menor calidad en el caso de los afrodescendientes. Los autores citados también observaron que la mayor probabilidad de los afrocolombianos de mantenerse pobres resulta de un efecto combinado de las características socioeconómicas y la acumulación histórica de desventajas que los colocan en peor situación con respecto a la población “no étnica” del país y concluyeron que, por consiguiente, debido a la discriminación, no basta con incrementar los niveles de educación de los afrocolombianos para superar las grandes desigualdades existentes entre grupos étnicos-raciales.

Los afrocolombianos enfrentan fuertes desigualdades en comparación con los “no étnicos” en lo que respecta a las remuneraciones salariales por el desempeño en cargos similares. Viáfara López (2007), al estimar el ingreso laboral promedio en Cartagena y Cali según el género y la ascendencia étnica, encontró diferencias sorprendentes. En Cartagena, por ejemplo, en ocupaciones de alto rango (directores y funcionarios), los hombres afroco-

lombianos perciben la quinta parte de lo devengado por los no afrocolombianos, mientras que las mujeres afrodescendientes que se desempeñan en la categoría de “profesionales y técnicos I” ganan la cuarta parte de lo que perciben las mujeres “no étnicas”. En Cali, por su parte, los hombres afrocolombianos que trabajan como “directores o funcionarios” o como “profesionales y técnicos I” obtienen la mitad del salario ganado por sus pares no afrocolombianos. Estas brechas salariales sólo pueden ser interpretadas como producto de la discriminación.

En resumen, las políticas públicas orientadas a potenciar el avance de la población afrocolombiana se esterilizan en buena medida por el efecto perverso de la discriminación racial. En todos los estudios realizados para analizar las barreras que impiden el desarrollo pleno de los afrodescendientes, la discriminación ocupa un lugar destacado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008; Ministerio del Interior y de Justicia, 2009). En términos generales la política pública a favor de los afrodescendientes no ha incluido dispositivos contundentes para combatir la discriminación si bien las recomendaciones de la Comisión Intersectorial, entre las que la “superación de la discriminación” ocupa el primer lugar, abren un espacio importante en ese sentido<sup>33</sup>.

## Falencias institucionales

La debilidad de la capacidad institucional para hacer efectivas las políticas públicas afecta sensiblemente la eficacia estatal para implementarlas. Una norma tiene validez práctica si existen procedimientos que obliguen a su cumplimiento. La existencia de leyes que “se obedecen pero no se cumplen” genera círculos viciosos de normas, violaciones, nuevas normas y nuevas violaciones que redundan en una escasa efectividad de las legislaciones vigentes. Es habitual que la política pública se desarrolle por un lado y que

33. En Colombia se han elaborado diversas propuestas para abordar la problemática de la discriminación, pero posteriormente no se han llevado a cabo las acciones necesarias para implementarlas. Entre ellas, cabe mencionar la iniciativa de acción parlamentaria para ampliar la participación de los afrocolombianos en los cargos de poder (Ruiz, 2006) y la propuesta que plantea el establecimiento de sanciones para quienes incurran en conductas racistas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008). Una propuesta reciente de Mosquera Rosero-Labbé, León Díaz y Rodríguez Morales (2009) contempla la puesta en marcha de acciones afirmativas con un enfoque diferenciado y transversal de raza-etnia en las instituciones de educación pública superior y en el mercado de trabajo, principalmente. Considera además una política basada en una ley que penalice los actos de racismo y la discriminación racial, y propone la creación de observatorios y centros de atención a las víctimas del racismo y de recepción de quejas; la realización de campañas mediáticas para la prevención del racismo; el monitoreo y la sanción de los discursos racistas y discriminatorios en los medios masivos de comunicación; la capacitación de los funcionarios públicos en los temas vinculados con la problemática del racismo, la discriminación racial y la etnicidad; la divulgación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); y el apoyo al “empoderamiento” de las organizaciones del movimiento social afrocolombiano. Asimismo, esta propuesta contempla un plan de reparaciones simbólicas que reconozca la contribución de los afrocolombianos a la conformación de la nación.

34. Según AFRODES, EDEA significa e implica: un trato diferente en lo diferente (derechos étnico-territoriales) y un trato preferencial en lo común (DESC) en razón de las desventajas derivadas de la exclusión estructural y profundizadas por el desplazamiento y/o el confinamiento; una aproximación integral y articulada con el pueblo afrocolombiano que favorezca el fortalecimiento cultural y la relación entre los consejos comunitarios y los afrocolombianos desplazados; una aproximación simultánea y articulada con las causas estructurales y las consecuencias humanitarias inmediatas de la discriminación racial; y la reconstrucción y/o el fortalecimiento de la autonomía de las comunidades y de sus procesos organizativos (AFRODES, 2010b:10-11).

35. En el documento CONPES 2909 se estipula, por ejemplo, que “para el cumplimiento de los fines propuestos, las estrategias y acciones señaladas se financiarán a través de la inversión realizada por las entidades del orden nacional, recursos canalizados a través del sistema de cofinanciación, situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y los demás planes, programas y proyectos de carácter nacional y regional. Asimismo, el Gobierno Nacional negociará y contratará empréstitos y convenios de cooperación técnica internacional que estime necesarios” (Departamento Nacional de Planeación, 1997). Por su parte, en el documento CONPES 3310 se establece “solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores gestionar recursos de cooperación internacional para apoyar el desarrollo de esta estrategia y en general la implementación del CONPES” (Departamento Nacional de Planeación, 2004), y en el documento CONPES 3169 se estipula “solicitar a los ministerios y entidades del orden nacional [que] coordinen y articulen sus acciones con el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General para Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales, para la planeación, asignación de recursos y ejecución de los programas dirigidos al cumplimiento de los objetivos propuestos” (Departamento Nacional de Planeación, 2002b).

por otro lado diferente transiten las prácticas sociales y las institucionales (falta de voluntad política y de compromiso institucional, centralización de las decisiones, deficiente control y gestión para aplicar la normatividad existente, débil coordinación interinstitucional y débil seguimiento y evaluación de las políticas implementadas), contradiciendo así los propósitos de la legislación y haciendo difícil y lejana su implementación. Como ya se mostró, existen numerosas normas, pero la capacidad para hacerlas cumplir es cuestionable. Esta situación exige el despliegue de otros dispositivos, adicionales a las normas, que garanticen su observancia.

Un ejemplo claro lo constituye la débil capacidad de las instituciones para cumplir y hacer cumplir la normatividad relacionada con la *consulta previa*. Si bien es cierto que la ley no define claramente cómo y con quién deberían celebrarse esas consultas, también lo es que las entidades responsables de asegurar el cumplimiento de ese derecho no actúan siempre en concordancia con la norma. Un ejemplo ilustrativo lo representa la situación que dio origen a una resolución de la Defensoría del Pueblo de la República de Colombia (2005: 4), según la cual, “en territorios de comunidades afrocolombianas que han sido reconocidos legalmente, empresas del orden estatal y privado adelantan proyectos, sin haberse [cumplido] los respectivos procesos de información, consulta y concertación durante la planeación y ejecución de sus obras”. Como fue señalado en una consulta realizada con representantes de organizaciones de afrodescendientes durante el proceso de elaboración del *Informe Regional de Desarrollo Humano 2008* para el Valle del Cauca, “todos los funcionarios tienen que cumplir con directrices concretas de la Ley 70 pero se hacen los de la vista gorda” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

Según AFRODES, una de las falencias institucionales para aplicar debidamente las políticas públicas a favor de la población afrodescendiente en situación de desplazamiento tiene que ver con la incapacidad para aplicar un enfoque diferencial étnico-afrocolombiano (EDEA)<sup>34</sup>, a pesar de que varios autos y sentencias de la Corte Constitucional, entre ellos, el Auto 005 de 2009, identifican una ruta clara en ese sentido (AFRODES, 2010b: 3). Entre otras razones, las fallas se deben al hecho de que las dinámicas institucionales orientadas a favorecer a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento y/o confinamiento “han girado en torno a: 1) la creencia de que la falla de una norma se corrige con otra norma, 2) el desarrollo de procesos de diseño con un ritmo que no se corresponde con la gravedad y profundidad de las dinámicas que continúan vulnerando los derechos de la población afrodescendiente, 3) [el] mantenimiento y [la] profundización de programas y proyectos sin enfoque diferencial, a los que [la] población debe tratar de acceder dada la precariedad de la situación en que viven, y 4) [la existencia de] esquemas de participación que aún no desarrollan en forma adecuada los lineamientos reconocidos para garantizar el derecho a la consulta previa y a los cuales no se asignan recursos suficientes para generar las condiciones requeridas” (AFRODES, 2010b: 9).

La débil capacidad institucional para ejecutar los programas y los proyectos también limita la efectividad de las políticas. En los documentos CONPES destinados a las regiones del Pacífico (3410 de 2006, 3491 de 2007 y 3553 de 2008) se reconoce explícitamente como una de las mayores limitaciones la baja capacidad institucional de las administraciones municipales y del departamento del Chocó para orientar, distribuir y focalizar mejor la inversión, debido a su debilidad para planear, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y ejercer control sobre las acciones a ser implementadas.

## Debilidad de las propuestas

En general, los programas, los planes y las propuestas expresados en los documentos del CONPES y en los planes de desarrollo resaltan entre sus objetivos generales y en su contenido los aspectos más relevantes para potenciar el desarrollo de las comunidades de afrodescendientes y mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana. Sin embargo, estas iniciativas habitualmente no contemplan metas mensurables, impactos cuantificables en materia de cobertura ni indicadores de calidad de vida y NBI, lo cual dificulta la posibilidad de verificar el logro de los objetivos planteados. En su mayoría estas acciones tampoco incluyen cronogramas de ejecución ni procedimientos claros que permitan evaluar y dar seguimiento a los logros alcanzados. Según el propio DNP, al CONPES 2589 de 1992 le faltaron las metas específicas, los productos esperados y los impactos deseados, lo que hizo difícil evaluar sus avances (Departamento Nacional de Planeación, 2005).

Aunque la política pública no se circunscribe a aquello que los gobiernos puedan hacer con los recursos públicos por cuanto su propósito es también orientar las acciones e intervenciones e incentivar y regular la participación de otros actores en la promoción del desarrollo, el aspecto financiero juega un papel fundamental para hacer efectiva la política. Sin embargo, como señala McDougall (2010), “es evidente que los recursos financieros otorgados a los proyectos que lucen bien sobre el papel en demasiados casos no están llegando a las comunidades que requieren urgentemente los servicios que se les han prometido”.

Por lo general, los documentos CONPES elaborados en beneficio de la población afrocolombiana sólo en contadas excepciones precisan el monto de los recursos que se destinarán al cumplimiento de los programas establecidos

en ellos o aclaran los mecanismos que se aplicarán para implementar esos programas. Usualmente recomiendan la gestión de recursos ante las entidades gubernamentales y de cooperación internacional para apoyar el desarrollo de las estrategias planteadas y garantizar su ejecución<sup>35</sup>, hecho que deja dudas sobre la voluntad política del Estado de financiar esas propuestas. Como ha señalado Héctor Copete (2006), las políticas públicas para la población afrocolombiana son formuladas en su componente estratégico pero no contienen un plan claro de inversiones realizado sobre la base de los recursos efectivamente disponibles, ni la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

La falta de “dientes” en los CONPES, que los convierte en meras formulaciones de “buenas intenciones”, se evidencia en la proliferación de generalidades en sus textos<sup>36</sup>, a las que hay que sumar las restricciones que imponen las lógicas institucionales<sup>37</sup> y las deficiencias en la coordinación interinstitucional. El mismo DNP ha identificado que en la ejecución de los CONPES cada ministerio suele trabajar en forma “aislada” tratando de cumplir de manera independiente su propio compromiso institucional y que la desarticulación de las acciones estatales del nivel central respecto de la región, pasando por las debilidades institucionales de los municipios y del departamento, hace que los esfuerzos realizados en todos los niveles de gobierno carezcan del impacto necesario para crear las condiciones de cambio requeridas.

36. Entre muchas otras cabe mencionar, por ejemplo, las siguientes citas que han sido extraídas de diferentes documentos CONPES: “las entidades competentes focalizarán acciones e iniciarán un proceso de adecuación de sus procedimientos”; el Ministerio del Interior y de Justicia “diseñará e implementará un programa de promoción y divulgación de las Siete Herramientas de Equidad”; “se elaborará una matriz de indicadores focalizados en la población negra o afrocolombiana que sirva para que las entidades ejecutoras definan metas y presupuestos”; “el DNP está trabajando con las instituciones del orden nacional para identificar metas, proyectos y recursos por medio de los cuales se está atendiendo o se podría atender a esta población”; para la formulación del Plan integral a largo plazo “se tiene previsto realizar un taller para diseñar cronograma, metodología, costos estimados, participantes e insumos disponibles para el proceso de formulación”.

37. Las lógicas institucionales pueden dificultar los logros en materia de desarrollo humano cuando no promueven el protagonismo de los “beneficiarios” de los programas porque comportan rutinas que desdibujan su participación efectiva, compartimentan los procedimientos, no ajustan los ritmos institucionales a los ritmos de las comunidades, se centran más sobre aspectos cuantitativos que cualitativos o tratan de ajustar la realidad social a los programas y no a la inversa.

# Consideraciones finales

Para ser efectivas en términos de inclusión y de desarrollo humano, las políticas públicas deben basarse en el enfoque de derechos humanos; en los principios rectores de la solidaridad social y la equidad (que establecen que se debe atender prioritariamente las necesidades de los sectores más excluidos facilitándoles *sin asistencialismo* el acceso a bienes y servicios y a condiciones favorables para el desarrollo y la aplicación de sus potencialidades); y en los criterios metodológicos de integralidad (no fragmentar los esfuerzos ni aislar unos problemas de otros), progresividad, cooperación y coordinación. Estos principios y criterios deben guiar la política pública no sólo en términos de la asignación de los recursos, sino también en lo que respecta a la focalización de los esfuerzos. El establecimiento de un *mínimo*, susceptible de ser alcanzado, es una de las tareas de la política pública.

Las políticas públicas deben facilitar un recorrido hacia lo deseable, hacia el logro de las metas que se espera alcanzar. Los objetivos claros y alcanzables son los que definen y orientan una intervención social y, por eso, no pueden ser imprecisos ni ambiciosos, confusos ni utópicos. Por el contrario, los objetivos deben ser realistas, es decir, debe ser posible lograrlos en el tiempo previsto y con los recursos disponibles. Asimismo, las políticas públicas también deben contener procedimientos para implementar sus metas y, por ello, en sus planes, programas y proyectos deben responder a la pregunta sobre el *cómo*. Una buena intervención es un buen camino y un buen camino es una garantía para poder llegar a la meta. En cierto sentido las políticas públicas pueden entenderse como las *opciones* o *caminos* que se escogen para avanzar hacia un destino definido marcado por los objetivos. Esos *caminos* pueden ser diferentes y variados, pues no existen fórmulas únicas para resolver los problemas o satisfacer las necesidades. Lo que sí deben hacer las políticas es incorporar *principios orientadores* que marquen la direccionalidad de las intervenciones. Según cuáles sean los principios orientadores, las intervenciones, por ejemplo, lograrán o no fortalecer la autonomía local, construir el tejido social, robustecer la democracia y convertir a la población en protagonista o en convidada de piedra de su propio desarrollo.

Las políticas públicas deben considerar además los formatos organizativos desde los cuales se gestionan e impulsan las intervenciones, se toman las decisiones, se programan las actividades, se organizan los recursos humanos y se manejan los recursos financieros para asegurar el éxito de las acciones implementadas. Sin un formato institucional y organizativo claro y apropiado, las intervenciones se debilitan poco a poco. El *saber hacer* requiere una buena organización y una sólida capacidad de gestión, y la buena gestión tiene muchos determinantes, entre los cuales hay que resaltar la asignación clara de funciones y responsabilidades, la capacidad de trabajar coordinadamente y la capacidad de vigilar el cumplimiento de los compromisos y las tareas. Finalmente, las intervenciones que resultan de la aplicación de la política pública deben producir resultados, que en este caso consisten en promover de forma efectiva la inclusión y el desarrollo humano de la población afrodescendiente.

Para asegurar la efectividad de las políticas públicas orientadas al avance de la población afrocolombiana no basta con su formulación ni con tener en claro los objetivos. Es necesario, además, que se estructuren programas y proyectos concretos con enfoque territorial y poblacional que mejoren las condiciones de bienestar de esta población y que a su vez exalten su protagonismo, afirmen su identidad, amplíen sus oportunidades, desarrollen sus capacidades y aseguren el goce de sus derechos y libertades. A tal fin, esos emprendimientos deben contar con recursos suficientes y oportunos y contemplar propuestas claras sobre cómo invertirlos para lograr la mayor rentabilidad social posible. Las políticas públicas deben orientar la inversión de los recursos, que siempre serán escasos, hacia la puesta en marcha y el sostenimiento de acciones desencadenantes y estructurantes que impulsen procesos, potencien dinámicas y generen efectos positivos acumulativos. De otra manera, las políticas públicas serán simplemente expresiones de buenas intenciones sin concreción en la realidad.

# Bibliografía

AFRODES-Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados. 2010a. *Del dicho al hecho... hay mucho trecho. Análisis de marcos normativos y políticas públicas para población afrocolombiana en situaciones de desplazamiento forzado y/o confinamiento*. Bogotá: Afrodes/Global Rights.

AFRODES-Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados. 2010b. "Adopción de un enfoque diferencial étnico-afrocolombiano en las políticas públicas de desplazamiento forzado y/o confinamiento". Documento de análisis político. AFRODES/Embajada Británica. Bogotá.

Barbary, Olivier, Héctor Fabio Ramírez y Fernando Urrea. 2004. "Identidad y ciudadanía afrocolombiana en el Pacífico y Cali". En: Olivier Barbary y Fernando Urrea (eds.). *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Medellín: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, CIDSE/Institut de Recherche pour le Développement, IRD/Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología "Francisco José de Caldas", COLCIENCIAS/Editorial Lealon.

Copete, Héctor. 2006. "Informe de resultados. Políticas públicas para la población afrocolombiana.". Banco Interamericano de Desarrollo, BID/Asociación Nacional de Alcaldes de Municipios con Población Afrodescendiente, Amunafro. Disponible en: <[www.afrocolombianidad.info/wp-content/uploads/2008/06/leyes-publicas-informe\\_conpes\\_3310.pdf](http://www.afrocolombianidad.info/wp-content/uploads/2008/06/leyes-publicas-informe_conpes_3310.pdf)>.

Defensoría del Pueblo de la República de Colombia. 2005. "Resolución Defensorial N° 36. Licenciamiento ambiental de proyectos de infraestructura en Buenaventura". DNP. Bogotá. 29 de marzo.

Departamento Nacional de Planeación. 1992. "Documento CONPES 2589. 'Plan Pacífico: una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 1996. "Documento CONPES 2892. 'Plan de desarrollo integral del Alto Patía'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 1997. "Documento CONPES 2909. 'Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 1998. "Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana. 'Hacia una nación pluriétnica y multicultural'. 1998-2002". DNP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2002a. "Plan Nacional de Desarrollo. 'Hacia un Estado comunitario'. 2002-2006". DNP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2002b. "Documento CONPES 3169. 'Política para la población afrocolombiana'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2002c. "Documento CONPES 3180. 'Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y medio Atrato'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2004. "Documento CONPES 3310. 'Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá. 20 de septiembre.

Departamento Nacional de Planeación. 2005. "Políticas y programas del gobierno nacional para el fomento al desarrollo económico, social y cultural de la población negra o afrocolombianas". DNP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2006a. "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. 'Estado comunitario: desarrollo para todos'". DNP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2006b. "Documento CONPES 3410. 'Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2007a. "Diagnóstico, política y recursos del gobierno nacional para el fortalecimiento de la población afro del país". DNP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2007b. "Documento CONPES 3491. 'Política de Estado para el Pacífico Colombiano'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2008a. "Insumos para el análisis de las barreras que impiden el avance de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal". DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DDTs. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2008b. "Documento CONPES 3553. 'Política de promoción social y económica para el departamento de Chocó'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2010. "Documento CONPES 3660. 'Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal'". DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá.

Distrito de Cartagena de Indias. 2008. "Plan de Desarrollo 'Por una sola Cartagena'". Cartagena de Indias.

Giraldo García, Fernando. 2007. "Mecanismos de participación política electoral afrodescendiente en Colombia". *Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia*. San José, CR: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH.

Gobernación del Cauca. 2008. "Plan departamental de desarrollo del Cauca 2008-2011. 'Arriba el Cauca'". Popayán.

Gobernación del Valle del Cauca. 2008a. "Guía de asuntos afrocolombianos". Gobernación del Valle del Cauca, Consejería para Asuntos del Litoral Pacífico. Cali. Diciembre.

Gobernación del Valle del Cauca. 2008b. "Plan de Desarrollo 2008-2011. 'Para vivir la vida dignamente'". Cali.

McDougall, Gay. 2010. "Declaración de la Experta independiente de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall. Conclusiones preliminares de su visita oficial a Colombia". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. 12 de febrero. Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. 2009. "Recomendaciones de la Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana". Bogotá. Disponible en: <[www.vicepresidencia.gov.co/Es/iniciativas/Afrocolombia/Documents/Afrocolombia\\_Informe3.pdf](http://www.vicepresidencia.gov.co/Es/iniciativas/Afrocolombia/Documents/Afrocolombia_Informe3.pdf)>.

Mosquera, M. 2009. "Caracterización de la problemática de la población afrocolombiana". Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Bogotá.

Mosquera Rosero-Labbé, Claudia, Ruby Esther León Díaz y Margarita María Rodríguez Morales. 2009. *Escenarios post-Durban para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

Núñez, Jairo y Alberto Carvajal Panesso. 2008. *¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura? Propuestas desde las comunidades y las instituciones*. Cuadernos PNUD. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Colombia/Fundación de la Sociedad Portuaria de Buenaventura/Universidad del Pacífico/Alcaldía Municipal de Buenaventura.

Observatorio de Discriminación Racial. 2008. "Casos. Investigación cualitativa. Informe de derechos humanos y discriminación racial". Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, CIJUS. Bogotá. Disponible en: <[www.ddhcolombia.org.co/files/Cifras%20sobre%20discriminacion%20racial.pdf](http://www.ddhcolombia.org.co/files/Cifras%20sobre%20discriminacion%20racial.pdf)>.

Proceso de Comunidades Negras de Colombia. 2007. "La situación de los afrocolombianos. Síntesis del Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". PCN. Washington, DC.

Profamilia. 2006. "Encuesta nacional de demografía y salud 2005". Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2008. Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico*. Cali: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. "Introducción. Palabras a cargo de Rebeca Grynspan". *Seminario Regional. Las mujeres afrodescendientes y la cultura latinoamericana: identidad y desarrollo*. PNUD, Proyecto Regional "Población afrodescendiente de América Latina"/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *Proyección Milenio. Una apuesta para avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en municipios del Norte del Cauca con población significativamente afrodescendiente*. Bogotá: PNUD Colombia/Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.

República de Colombia. 1991. *Constitución Política de la República de Colombia*.

Rodríguez Garavito, César, Tatiana Alfonso Sierra e Isabel Cavellier Adarve. 2009. *El desplazamiento afro. Tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Colección Estudios CIJUS.

Ruiz, Luis H. 2006. *Para una Colombia incluyente*. Cali: Universidad Santiago de Cali.

Sánchez, Enrique y Paola García. 2006. "Los afrocolombianos". En: Josefina Stubbs y Hiska N. Reyes (eds.). *Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.

Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia. 2006. "Informe sobre la población afrocolombiana de Antioquia". SEDUCA, Gobernación de Antioquia. Medellín.

Universidad de los Andes. 2009. "Panorama socioeconómico y político de la población afrocolombiana, raizal y palenquera: retos para el diseño de políticas públicas". Uniandes. Bogotá.

Universidad del Valle. 2009. "Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal". Univalle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, CIDSE. Cali.

Universidad Nacional de Colombia. 2008. "Acciones afirmativas para negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros: ¿un paso hacia la justicia reparatoria étnico-racial negra?". Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, CES. Bogotá.

Urrea, Fernando. 2006. "Informe Final Grupos Étnicos. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad". Departamento Nacional de Planeación, DNP. Bogotá.

Urrea, Fernando y Carlos Augusto Viáfara López. 2007. *Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción*. Bogotá: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, MERPD/Departamento Nacional de Planeación, DNP.

Urrea, Fernando; Héctor Ramírez y Waldor Botero. 2006. "Perfil sociodemográfico de la población afrocolombiana en las ciudades de Cali y Cartagena con base en los datos del Censo 2005". Ponencia presentada en el seminario internacional "Construcción y uso de las variables étnicas en las estadísticas publicas: lógicas y dinámicas intra e internacionales". 12 y 13 de octubre, Hacienda Cocoyoc, Estado de Morelos, México.

Viáfara López, Carlos Augusto. 2005. "Diferencias raciales en las oportunidades educativas y en el estatus ocupacional en el primer empleo en la ciudad de Cali (Colombia)". Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

Viáfara López, Carlos Augusto. 2007. "Documento del eje desarrollo económico-género en el Plan integral de Largo Plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal". Departamento Nacional de Planeación, DNP/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Bogotá.

## Curriculum vitae

### **Gustavo I. de Roux**

Ingeniero agrónomo colombiano. Se especializó en desarrollo social en universidades de Alemania y Francia. Ph.D. de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos.

Fue ministro de Salud de Colombia, director del Informe Regional de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), director de la Alianza Educación para la Construcción de Culturas de Paz, decano de la Facultad de Educación de la Universidad del Valle (Univalle), Consejero de Paz de Cali y profesor visitante de prestigiosas universidades.

Se desempeñó como consultor en desarrollo social, prevención de la violencia y participación comunitaria en varios países de América Latina y el Caribe y en organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otras.

Tiene una extensa experiencia de trabajo directo en comunidades afrocolombianas en apoyo a la consolidación de los procesos sociales de desarrollo basada en la implementación de metodologías como la Investigación Acción Participativa y de actividades educativas orientadas a promover la participación comunitaria en la construcción y la concertación de opciones de bienestar.

Es autor de numerosos trabajos que fueron presentados en conferencias y seminarios nacionales e internacionales, muchos de los cuales han sido publicados en revistas especializadas.

