

**Acciones Afirmativas y ciudadanía
diferenciada étnico-racial negra,
afrocolombiana, palenquera y raizal.**

Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991



Investigaciones CES
Serie Idcarán

Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991

CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ
RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ
Editoras y coautoras

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, sede Bogotá
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Trabajo Social
Centro de Estudios Sociales - CES
Grupo de investigación sobre igualdad racial,
diversidad cultural, conflictos ambientales y racismos
en las américas negras, Idcarán
Eje transversal conflicto, violencias y ciudadanías

Bogotá, 2009

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal : entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991 / editoras y coautoras Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Ruby Esther León Díaz. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Centro de Estudios Sociales – CES, 2009
918 p. – (Colección CES. Serie Idcarán)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN : 978-958-8063-70-6

1. Diferenciación cultural 2. Discriminación racial – Colombia 3. Grupos étnicos - Colombia 4. Ciudadanía 5. Justicia social 6. Democracia 7. Política pública I. Mosquera Rosero-Labbé, Claudia Patricia, 1965- II. León Díaz, Ruby Esther, 1981-

CDD-21 305.89861 / 2009

Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991

- © Universidad Nacional de Colombia,
Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales - CES
- © Claudia Mosquera Rosero-Labbé
- © Ruby Esther León Díaz
- © Carlos Augusto Viáfara López, Fernando Urrea-Giraldo, Juan Byron Correa Fonnegra,
Margarita María Rodríguez Morales
- © Maestro José Horacio Martínez. Fotografía de carátula y páginas interiores
- © Albeiro Figueroa. Elaboración de mapas

ISBN: 978-958-8063-70-6

Primera edición: Bogotá, Colombia, 2009
1.000 ejemplares

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

FABIÁN SANABRIA SÁNCHEZ
Decano

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
ZULMA CRISTINA SANTOS DE SANTOS
Directora

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES-CES
JAVIER SÁENZ OBREGÓN
Director

ASTRID VERÓNICA BERMÚDEZ DÍAZ
Coordinadora editorial

CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ
CARLOS MANUEL VARÓN CASTAÑEDA
Corrección de estilo

CARLOS MANUEL VARÓN CASTAÑEDA
Índice analítico

MARÍA CRISTINA RUEDA TRASLAVIÑA
WILSON MARTÍNEZ MONTOYA
ideonautas@gmail.com
Realización gráfica

PANAMERICANA FORMAS E IMPRESOS
Impresión

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra en cualquier forma y por cualquier medio sin la autorización expresa de las editoras, so pena de incurrir en la violación de derechos de propiedad intelectual

Las Acciones Afirmativas vistas por distintos actores(as) institucionales*

CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ
MARGARITA MARÍA RODRÍGUEZ MORALES

Introducción

Con el objetivo de indagar sobre el nivel de conocimiento de distintos actores(as) institucionales¹ respecto a las Acciones Afirmativas (en adelante, A.A.) se desarrollaron ciento quince entrevistas realizadas en ocho ciudades del país, a saber, Bogotá, Buenaventura, Cali, Cartagena, Medellín, Pereira, Quibdó y San Andrés. El criterio empleado para seleccionar a los entrevistados(as) se fundamentó en el tipo de trabajo institucional que desarrollaban en ese momento el cual estaba relacionado de manera directa y/o indirecta con el tema de las A.A., fueran estas sugeridas por la Constitución de 1991, por directivas gubernamentales plasmadas en documentos de Planeación Nacional, por jurisprudencias de la Corte Constitucional, por proyectos de ley presentados ante el Senado de la República, por iniciativas lideradas por la representación política en la Cámara de Representantes a nombre de las «comunidades negras», por la responsabilidad de desarrollar acuerdos u ordenanzas municipales, distritales o departamentales referidas a población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En el caso de Bogotá entrevistamos a los funcionarios(as) encargados de implementar el Plan de Acciones Afirmativas capitalino y en Medellín a los funcionarios(as) encargados en ese momento de su elaboración.

La categoría actores(as) institucionales abarca por un lado el conjunto de funcionarios(as) públicos de rangos alto² y medio en los niveles nacional,

* De manera especial queremos agradecer la atenta lectura que de este capítulo realizó Ruby Esther León Díaz, así como sus valiosos comentarios y observaciones en el proceso de escritura y producción del mismo.

1 Funcionarios(as) de instituciones como la Corte Constitucional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y la Defensoría del Pueblo entre otras.

2 Se entiende por funcionarios(as) de la alta función pública aquellos que desempeñan cargos de decisión de elección popular, de elección por sistema de terna o de libre nombramiento en las tres ramas del poder público. Se entiende por funcionarios(as) en cargos públicos de

departamental, distrital y municipal que ingresaron en las instituciones por elección popular (senadores(as), representantes a la Cámara, diputados(as)), por decisión política mediante el sistema de ternas designadas (magistrados(as), por ejemplo) o libre nombramiento (asesores(as), directores(as), directores(as) de secretarías, asesores(as) de alcaldías locales, entre otros cargos).

Realizamos treinta y una entrevistas con funcionarios(as) de la alta función pública que tuvieron como escenario la ciudad de Bogotá; con funcionarios(as) de nivel medio desarrollamos ochenta y una entrevistas. La relación del número de personas entrevistadas y la ciudad fue la siguiente: quince en Bogotá, doce en Buenaventura, diez en Cali, cinco en Cartagena, once en Medellín, cinco en Pereira, dieciséis en Quibdó y seis en San Andrés. La Tabla n.º 1 ilustra el número total de entrevistas, el número de entrevistas por ciudad y el nivel del cargo ocupado por la persona entrevistada.

Se debe señalar que si bien existe un documento estatal (Conpes 3310) en el cual se legitima la implementación de A.A para «mejorar las condiciones de vida de la población negra o afrocolombiana [...]» (Departamento Nacional de Planeación, 2004) en el desarrollo del trabajo de campo y desde los discursos de las personas entrevistadas no se identificaron principios, estrategias o programas que se fundamentaran en este Conpes, algunas de ellas reconocieron su existencia y su escasa implementación.

En vista de lo anterior, exponemos en este capítulo un conjunto de opiniones y de acciones asociadas a las A.A. por parte de las personas entrevistadas, sin que ello sugiera la existencia institucionalizada de *verdaderos* programas afirmativos para afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as). Sin embargo, es importante mencionar que para la fecha en que se desarrolló el trabajo de campo en las ciudades de Bogotá y Medellín estaban adelantándose procesos de discusión respecto de la formulación e implementación de medidas de A.A. en estas ciudades; ello hace que las consideraciones expresadas por las personas entrevistadas en dichas ciudades tengan un tenor distinto en relación al resto de personas entrevistadas en otras ciudades del país en donde este debate es inexistente.

De acuerdo con este contexto, el análisis de las entrevistas que presentamos en la primera parte del presente capítulo recoge de forma general las narrativas

rango medio, aquellos(as) que desempeñan funciones de dirección, coordinación, asesoría y apoyo en entidades del nivel local, municipal, distrital y departamental.

TABLA 1

**Entrevistas realizadas entre el
7 de noviembre de 2006 y el 12 de diciembre de 2007**

Ciudad	Rango del cargo del funcionario(a)	Número de entrevistas	Total de entrevistas por ciudad
Bogotá	Alto nivel del orden nacional	31	46
	Nivel medio distrital	15	
Buenaventura	Nivel medio municipal y departamental	12	12
Cali	Nivel medio municipal y departamental	10	10
Cartagena	Nivel medio distrital y departamental	8	8
Medellín	Nivel medio municipal y departamental	11	11
Pereira	Nivel medio municipal y departamental	6	6
Quibdó	Nivel medio municipal y departamental	16	16
San Andrés	Nivel medio municipal y departamental	6	6
Total de entrevistas realizadas			115

de los actores(as) institucionales respecto a la naturaleza de las A.A. La segunda recoge los relatos en torno a los «planes de Acción Afirmativa» de las ciudades de Bogotá y Medellín; en esta, las personas entrevistadas se refieren tanto a la formulación e implementación de dichos planes, como a los actores(as) que desde sus perspectivas tuvieron relevancia en dichos procesos.

Para poder comprender la magnitud del desconocimiento del tema de Acciones Afirmativas entre los actores(as) institucionales, es menester tener presente las definiciones aceptadas en la comunidad académica como A.A. dentro de las discusiones sobre por qué y cómo deben desarrollarse acciones públicas que busquen la inclusión social, amparadas bajo el principio de equidad, para lograr la igualdad real y efectiva de personas, grupos y pueblos discriminados de manera histórica³.

Nociones existentes sobre Acciones Afirmativas

En este aparte presentamos las opiniones existentes en torno a la noción de A.A., así como sobre los sujetos(as) que se considerarían beneficiarios(as) de las

3 A este respecto, se aconseja revisar el segundo y tercer capítulos de este libro.

mismas, las justificaciones, enfoques (asistencial, de derechos sociales, reparativo, de lucha en contra de la discriminación racial), ámbitos (educación, cultura, empleo, salud, entre otros) y los mecanismos para la implementación de las mismas. En el apartado final exponemos algunas de las resistencias expresadas por los actores(as) institucionales con relación a la posible implementación de A.A dirigidas a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Saberes desprevenidos: aproximaciones al concepto de A.A

[...] las Acciones Afirmativas son las acciones orientadas a disminuir brechas, a mejorar [la] calidad de vida, a garantizar derechos donde no se garantizaban, a reparar situaciones que han sido dañinas o que han sido lesivas para algún sector de la población [...]. (María Mena. Funcionaria de la Alcaldía. Buenaventura, 2007)

Dentro del conjunto de nociones expresadas por los actores(as) institucionales respecto de las A.A no es posible encontrar una definición básica sobre la cual sea posible unificar aquello que los funcionarios(as) conciben o caracterizan como tales. En cambio, se podría afirmar que existe toda una gama de ideas en ocasiones informadas, en otras, la mayoría de las veces desinformadas, desde las que se conceptúan con cierto desparpajo a las A.A. Entre esta variada y diversa gama de ideas es posible identificar tres conjuntos principales: el primero lo componen las nociones sobre A.A. relacionadas con la exclusión estructural de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera de los beneficios de la ciudadanía liberal generada por el desarrollo del capitalismo nacional, por razones históricas, por explicaciones raciales ligadas de manera estrecha a la discriminación racial y a la existencia de regiones que hacen parte de las «geografías racializadas» del país. El segundo está conformado por opiniones cuyo hilo conductor es la creencia de que las A.A. representan variados tipos de acción institucional; en él se incluyen interpretaciones de las A.A. como una nueva forma de intervención pública, como un mecanismo para el empoderamiento cívico político de las personas, como estrategias prácticas para tutelar derechos sociales, como formas de concretar políticas públicas en curso y finalmente como un tipo específico de política pública estatal. En el tercero reunimos fragmentadas opiniones sobre las A.A. que no entran en los dos primeros conjuntos.

Acciones Afirmativas: as bajo la manga para combatir la exclusión estructural generada por diversos motivos

Con respecto al primer gran grupo de nociones respecto de las A.A., existe una cualidad atribuida de manera recurrente a dichas acciones. Para las personas entrevistadas, las A.A. tendrían un transcendental impacto sobre la situación de desventaja crónica de un grupo poblacional o un conjunto de personas. Así, la noción de A.A. se encontraría sustentada en el objetivo de modificar condiciones desfavorables de vida de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera desde niveles estructurales dentro de la sociedad y desde el sistema político mismo materializando los ideales de la democracia inclusiva y de la justicia social liberal, ideales vigentes en la retórica política nacional.

Sobre el debate acerca de las Acciones Afirmativas [...] lo hemos venido planteando y [...] como su nombre lo indica, son acciones decididas como política pública y llevan a mejorar la calidad de vida, llevan a mejorar la participación, llevan a mejorar la justicia desde los pilares de la democracia por ejemplo; y ya en particular para los grupos étnicos, las acciones tendientes a la reivindicación de los derechos universales (Darío Palacios. Funcionario de la Alcaldía. Quibdó, 2007).

Entendidas como iniciativas encaminadas a la modificación de condiciones precarias de vida existentes entre afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as), las A.A. serían un conjunto de acciones públicas centradas en la transformación inmediata de las situaciones que generan desigualdades socioeconómicas. De esta manera, los entrevistados(as) encuentran en las A.A. un mecanismo legítimo para disminuir la enorme brecha social entre este grupo étnico-racial y el resto de la población nacional.

Dentro del énfasis en la superación de condiciones de desventajas crónicas existen características especiales relacionadas con el origen de tal situación. En primer término, se considera que el origen de esta situación se encuentra en los procesos estructurales al desarrollo del capitalismo nacional que generan desigualdades socioeconómicas, por tanto las A.A. se entienden como el mecanismo idóneo para lograr la igualdad de personas y familias que no cuentan con los recursos necesarios para lograr niveles óptimos de desarrollo humano debidos al capitalismo. En este contexto puede interpretarse que la mayoría de funcionarios(as) consideran como valor esencial de las A.A. la integración socioeconómica para el alcance de la igualdad de las personas

afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras en el país y para el disfrute de los beneficios del Desarrollo.

Considerando lo anterior, un rasgo fundamental de las A.A. sería la transitoriedad de su implementación: deben cesar cuando las personas y familias negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras alcancen una situación socioeconómica estable y segura que les permita competir en igualdad de condiciones con el resto de población colombiana y puedan aportar al progreso nacional.

Hay que igualar el terreno para que esta gente pueda competir en el futuro, y de hecho las Acciones Afirmativas son políticas meramente transitorias, no son permanentes, por que se trata es de igualar el terreno, crear las condiciones para que los individuos puedan competir en igualdad de condiciones. Esas son las políticas de Acciones Afirmativas, una vez que usted iguale las condiciones de todos los individuos de la sociedad, ya se puede decir que la sociedad ha sido capaz de resarcir, o por lo menos de compensar, las cuestiones negativas de los individuos, y que ellos nacieron con ello; nadie tiene la culpa de nacer con un papá pobre y negro (Néstor López. Funcionario de la Alcaldía. Cali, 2007).

Un número reducido de personas entrevistadas explicó el origen de la desigualdad socioeconómica y la situación de pobreza de los pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros en los efectos negativos del fenómeno de la discriminación racial. Las A.A. se convierten de esta manera en una opción para quebrar la relación de asociación que se ha creado entre discriminación racial y pobreza.

En Santiago, en el año 2000, en esa conferencia preparatoria concluimos en que [...] existía [...] un vínculo muy estrecho, como sigue existiendo, entre pobreza y racismo y que una manera de acortar esa distancia entre los distintos mecanismos más expeditos que puede haber era el de las medidas de Acción Afirmativa, de suerte que en términos globales y en la génesis de esta idea está el año 2001 en Durban. Esta conferencia sirvió de soporte para avanzar en pensar este tipo de decisión pública (Carlos Mosquera. Funcionario de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

No obstante, en términos generales para los actores(as) institucionales no existe una relación directa entre desigualdades socioeconómicas y pertenencia al grupo étnico-racial negro.

En las narrativas de dichos actores(as) existieron pocas referencias a las «geografías racializadas»⁴ como explicación para entender la marginación de pueblos y de personas negras de las dinámicas sociales, políticas y culturales del país. En razón a lo anterior, muchas personas entrevistadas descartan las acciones dirigidas a territorios habitados de manera tradicional por personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras como A.A, este énfasis territorial lo entienden como acciones focalizadas del gasto público social hacia zonas y territorios determinados más que como medidas especiales dirigidas a grupos étnicos o minoritarios específicos.

En segundo término, algunas personas entrevistadas consideran que la exclusión de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera tiene un origen histórico que se remonta al periodo de la Colonia. Las A.A. serían entonces iniciativas éticas dirigidas a reparar las condiciones de desigualdad e injusticias que históricamente han vivido las personas negras desde la abolición de la esclavitud en 1821. Debido al carácter de larga duración de dicha exclusión, varias personas entrevistadas identifican al Estado colombiano como responsable por el daño histórico causado a este grupo étnico-racial y por ende como el actor fundamental en el proceso de implementación de A.A.

Sobre las Acciones Afirmativas yo pienso que es un debate que se tiene que dar para que se haga justicia a todo lo que pasó con el negro desde los comienzos de la historia de la Nación, porque el país está en mora de hacer justicia precisamente y de reparar toda esa cantidad de aberraciones que hicieron con los negros en esa época. El país está en mora con el Chocó y con todas las comunidades negras del país, de reparar todo ese vandalismo que se ofreció y que hasta el momento no nos ha dejado resurgir, todo lo que se nos robaron, todo lo que se nos llevaron, porque hasta la conciencia nos la querían quitar, de todas maneras esas reparaciones tienen que hacerse, esas acciones tienen que acometerse, [...] yo creo que ni siquiera pagándolas con todo el oro de la Nación podrían reparar todo el daño que

4 Entendemos por «geografías racializadas» aquellos espacios territoriales en donde han operado fuertes desequilibrios regionales justificados desde las élites políticas blanco-mestizas y centralistas a lo largo de los siglos, como lugares que representan procesos de ocupación territorial anómalos habitados por sujetos étnico-racializados que desprecian la civilización y el progreso al tiempo que niegan las ventajas del Desarrollo, y donde la presencia de la acción estatal es baja o nula debido a una pretendida lejanía.

nos hicieron (Alejandra Santos Martínez. Funcionaria de la Gobernación. Quibdó, 2007).

Al entender la desigualdad de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera como una situación estructurante a la forma como se creó el Estado-nación, cuyos efectos diacrónicos han comprometido la posibilidad de acceder a la ciudadanía, al disfrute de derechos fundamentales de varias generaciones, todo lo cual han generado conocimientos prejuiciados de sus características como sujetos étnico-raciales ante la sociedad, los entrevistados(as) afirman que las A.A. deberían implementarse en todos los ámbitos en los que se desempeñan las personas pertenecientes a esta población (económico, político, cultural, ambiental, social). Por tanto, las A.A. desde el punto de vista socioeconómico serían el mejor mecanismo para redistribuir la riqueza y los privilegios en beneficio de sectores de la sociedad empobrecidos y vulnerados en sus derechos de manera histórica como los pueblos negros.

Una Acción Afirmativa contundente estaría enmarcada en hacer que la explotación de los recursos naturales, como por ejemplo el Puerto [de Buenaventura] que genera mucha riqueza tanto para los particulares como para el gobierno nacional, revierta un porcentaje significativo en generar ese desarrollo económico para la población de Buenaventura y no para la población exógena. Esa sería una política estratégica de Acción Afirmativa, que debe estar pensando solo en erradicar la pobreza, hay que erradicar la pobreza, hay que generar riqueza para la población afro en Buenaventura (Emiro Martínez. Funcionario de la Alcaldía. Buenaventura, 2007).

Acciones Afirmativas como impulso a la intervención estatal existente

Un segundo gran conjunto de nociones sobre A.A. lo constituyen las narrativas que asocian dichas políticas con la intervención institucional pública y jurídica.

Las A.A. corresponderían a un conjunto de derechos especiales históricamente vulnerados que deben hoy garantizarse por medio del activismo jurídico. En ese sentido, estas acciones públicas permitirían la protección y garantía real de derechos — del mismo modo en que opera la acción de tutela⁵—.

5 La acción de tutela es un mecanismo legal creado desde la Constitución Política de 1991, con el cual se puede reclamar la protección de los derechos fundamentales de todas las personas. El artículo 86 de dicho documento la define como una medida por

Por Acciones Afirmativas he entendido las [...] que emprenden individuos, grupos, para hacer valer sus derechos y para cualificar su presencia social y mejorar su estatus social. En ese sentido, siento [...] que las A.A. [...] más importantes que se han visto en esta ciudad tienen que ver con el establecimiento de tutelas para el restablecimiento de derechos a las comunidades desplazadas, esa es como la máxima expresión (James Ruiz. Funcionario de la Alcaldía. Pereira, 2007).

Vistas como procesos de intervención pública estatal, las A.A buscarían sensibilizar a la población beneficiaria sobre la necesidad de la participación comunitaria y el ejercicio activo de la ciudadana. El producto de esa intervención sería el fortalecimiento comunitario y el empoderamiento cívico político de mujeres y hombres afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros.

Nos parece que la Acción Afirmativa es más como posibilitar un escenario de participación, cualificar esos espacios y acompañarlos para fortalecerlos a ellos como representantes y que ellos se empoderen de los procesos [...] (Carolina Martínez. Asesora del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá, 2007).

Las A.A. también tendrían la capacidad de promover el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural representada por la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. De esta manera, estas se entienden como una forma de reconocimiento y promoción del respeto a la diferencia cultural a favor de la «especie humana».

[...] las políticas de Acción Afirmativa son importantes no solo para mantener, [...], para equilibrar, para corregir las desigualdades y las injusticias históricas a las que han sido sometidos determinados grupos, sino que son importantes para garantizar la sobrevivencia de la diversidad cultural presente en la especie humana (Wellington Ramírez. Funcionario de la Alcaldía. Buenaventura, 2007).

medio de la cual toda persona podrá «[...] reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública».

Siguiendo la misma línea de interpretación, en la medida en que las A.A. se crean e implementan desde un contexto institucional existente, servirían como elementos *neodireccionadores* de planes, programas y/o proyectos. Su importancia radica en que al ser específicas permitirían alcanzar óptimos resultados en la política pública social. También se conciben como instrumentos para medir el impacto de acciones institucionales sobre determinada población objetivo y por ello permiten la toma de decisiones respecto a la continuidad de intervenciones públicas.

Yo definiría las Acciones Afirmativas como acciones que hace una entidad para colaborar y cumplir unos objetivos. Tenemos como un objetivo la política en el plan de desarrollo, la Acción Afirmativa es como la acción que hace la entidad o el distrito para que ese objetivo se lleve a cabo (Carolina Muñoz. Asesora de la Secretaría de Hacienda Distrital. Bogotá, 2007).

Todas estas opiniones muestran que las A.A. son vistas como un tipo de política pública voluntarista pensadas para diversos objetivos que se alejan del deber ser de las medidas de A. A. Pocas personas entrevistadas contextualizaron las A.A. dentro del sistema político estatal, dándoles el carácter de políticas públicas de Estado. Para las personas que sí lo hicieron, las A.A. ameritan una atención estatal especial por el carácter acumulado de las desventajas y de las demandas de inclusión social de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. Reconocieron que este tipo de medidas están inmersas en un contexto de relaciones políticas de poder que determina a la postre la manera cómo se materializan en la práctica las políticas públicas en el país. Elevarlas al rango de políticas públicas de Estado sería la única manera de sacarlas del voluntarismo público institucional para convertirlas en un meta de primera importancia para la cohesión social de la futura sociedad colombiana.

Yo siempre he dicho que el Estado es como una masa, eso es según como usted lo moldee, el Estado no es una cosa neutral ahí. El Estado es según las fuerzas políticas-sociales que históricamente tengan hegemonía en él. Lo mismo pasa con estas políticas, que si el plan de Acciones Afirmativas son unas políticas de Estado o lo que llaman ahora políticas públicas para favorecer un grupo en específico, en este caso el plan de Acciones Afirmativas para negritudes son unas políticas de Estado, en este caso públicas, porque se construyen desde lo local y desde lo nacional. Son políticas que

de acuerdo a como las moldeemos pueden convertirse en un saludo a la bandera que no sirva para nada, o pueden convertirse, de acuerdo al análisis que se haga o de la forma como se hagan, en unos lineamientos que sirvan de herramienta, que tengan dientes para resolver los problemas de la negritud nacional o para aminorar los problemas. O pueden convertirse en una herramienta para la inacción o en una serie de políticas, por ejemplo, que lleven al negro a pensar que con eso se resolvieron todos sus problemas históricos y que ahí ya no hay nada que hacer. O pueden convertirse, como es el objetivo que tenemos, en un conjunto de medidas, de políticas que sean construidas con la gente, bajo las necesidades que tiene la gente y que parten de unos diagnósticos reales, participados con la población que va a ser afectada por ellas y que sean dinámicas que en el tiempo se puedan reconstruir, porque la sociedad es cambiante [...], los problemas también son cambiantes, entonces esto debe ser dinámico, pero lo más importante es que partan de un análisis real de la población negra y que el Estado las asuma con la seriedad y altura que requiere el debate (Alexa Puerta. Funcionaria de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Miscelánea conceptual respecto a las Acciones Afirmativas

En el tercer conjunto agrupamos aquellas narrativas que sin dar una noción sobre el concepto de A.A., remitían a ejemplos de materialización de las mismas. Consideramos que estas nociones parten de conocimientos y experiencias de trabajo de las personas entrevistadas con grupos étnico-raciales en Colombia —específicamente con afrodescendientes—, así como también hacen referencias generales al estado del debate sobre A.A en el país, a experiencias nacionales e internacionales de A.A. Es así como un pequeño número de personas entrevistadas se remite a experiencias de A.A. para población afrodescendiente en otros países como Brasil, Estados Unidos, y Sudáfrica, que se establecen como referentes vagos para la creación e implementación de A.A. en Colombia.

La idea es hacer un seminario internacional sobre Acciones Afirmativas con la participación de invitados internacionales, con el ánimo de hacer una revisión o de escuchar cuáles son los casos que hay en términos de política pública en Acciones Afirmativas en otros lados, no con el ánimo de copiar sino mirar procesos y analizarlos y ver qué elementos pueden ser buenos, qué elementos pueden ser contraproducentes. Igual en el tema

de [...] cupos, cuotas, tratos preferenciales qué experiencias hay en eso, si les ha funcionado, cómo les ha funcionado, si les ha dado resultados [...], qué procesos llevaron a cabo (Claudia Fonseca. Asesora de la Oficina de Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno. Bogotá, 2006).

En lo que se refiere al debate sobre las A.A en el país aparecen en los relatos algunos momentos que al parecer antecedieron la aparición del tema. Uno de estos fue un evento que se llevó a cabo desde el Ministerio de Relaciones Exteriores a partir de la Primera Conferencia Institucional Afrocolombiana, en la que se buscaba fortalecer la agenda afrocolombiana en Washington (Estados Unidos), a partir de la cual surge el documento Conpes 3310 de 2004: *Política de Acción Afirmativa con la Población Afrocolombiana*. Para otros entrevistados (as) el debate sobre A.A se ha alimentado de algunos avances legislativos dirigidos a la población afrodescendiente en el país, que han dado paso a la construcción de planes de A.A. en ciudades como Medellín y Bogotá.

El papel de los Estados Unidos es minimizado por muchos entrevistados(as), para quienes el principal referente para la inclusión social de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en Colombia por la vía de las A.A es la Constitución Política de 1991.

Yo pienso que una Acción Afirmativa es en cierta manera un reconocimiento social a todo un grupo discriminado, la Constitución Política establece el criterio de equidad y la idea de la igualdad de oportunidades [...] de que no tiene que haber ningún tipo de subvaloración social por la raza o por otras circunstancias para ser miembro de este país [...] (Amilkar Sánchez. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca, miembro de un partido de la coalición de gobierno. Bogotá, 2007).

El diálogo con funcionarios(as) acerca del tema de la elaboración e implementación de planes de AA en el país desde los espacio distritales o municipales, mostró fuertes diferencias entre los relatos de las personas entrevistadas de Bogotá y Medellín y los de las demás ciudades. Mientras que en las narrativas recogidas en las dos ciudades mencionadas se hace referencia constante a experiencias previas de trabajo con grupos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros y a experiencias locales de A.A. con otras poblaciones, las personas entrevistadas en las otras seis ciudades no hacen alusión a acciones previas con los grupos mencionados, no mencionan discusiones sobre A.A.

con otras poblaciones específicas, el debate sobre AA en estas otras ciudades es inexistente.

Los antecedentes de trabajo con población afrocolombiana en Medellín dan cuenta de un proceso anterior a la formulación del Plan de A.A. Se trata de un trabajo institucional previo adelantado por administraciones departamentales, de forma específica desde la Gerencia de Negritudes (espacio instaurado en la Gobernación de Antioquia desde el año 1996 como la Dirección de Comunidades Negras y elevada a Gerencia en el año 2001) y la conformación de la Consultiva Departamental.

En el caso de Bogotá, no solo se mencionan los antecedentes de las A.A. para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en la ciudad y los abordajes previos del tema afrocolombiano; las personas entrevistadas también hicieron mención reiterada al trabajo de la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2007) respecto de las A.A. para mujeres. La experiencia de estas dos ciudades con respecto a la formulación de los planes de Acción Afirmativa para población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera será objeto de análisis al final de este capítulo.

Por tanto, en este conjunto —a diferencia de los otros dos— las nociones sobre las A.A. están marcadas por una visión elaborada desde la práctica profesional de los actores(as) institucionales con respecto a la situación histórica y actual de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, más que sobre discursos académicos abstractos. De nuevo no encontramos un consenso relativo o un hilo conductor respecto a lo que se considera A.A.; por el contrario, las personas entrevistadas manifiestan una multiplicidad de criterios bajo los que ubican a la Ley 70 de 1993 y a otros planes, proyectos y acciones puntuales (investigaciones sobre temáticas étnico- raciales, por ejemplo) en la categoría de A.A.

La Constitución de 1991, la Ley 70 de 1993, la Ley en sí misma y sus derivaciones como A.A

Los avances de la Constitución Política de 1991, Carta Magna en la que se reconoce la diversidad étnica y cultural del país, son reconocidos por algunas personas entrevistadas como A.A. La concreción de este reconocimiento se establece de manera específica en los artículos 7, 138 y con la creación del artículo transitorio 55, que busca abordar específicamente la problemática afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

Ya le comenté, las leyes importantes, el artículo 55 es una Acción Afirmativa supremamente importante, que desafortunadamente por ausencia o por la no presencia directa de representantes de comunidades negras, afrocolombianas, en la Constituyente o de los mismos raizales en una Constituyente, no se logró más que eso y hay que anotar que, históricamente porque yo hice parte del equipo de trabajo del Constituyente indígena Rojas Birry, [...] quien efectivamente llevó la vocería en la constituyente y quedó ese artículo, verdad, y no hubo, si hubiera, si se hubiera garantizado, si se hubiera logrado, porque eso fue por votación democrática, y las comunidades negras, aunque tuvieron listas para llegar a la Constituyente, no lograron representación; los indígenas lograron, como todo ciudadano, como todo constituyente, mediante votos llegaron allá dos constituyentes, Rojas Birry y Lorenzo Muelas y Alfonso Peña por el acuerdo del Gobierno con el Quintín Lame [...] (Juan Estupiñán. Funcionario de la Defensoría delegada para indígenas y minorías étnicas de la Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2007).

La Ley 70 de 1993 constituye uno de los ejemplos de A.A. más citados por los actores(as) institucionales en su proceso de formulación en la Asamblea Constituyente (artículo T-55 como A.A.), en su conjunto (documento de la Ley 70 como A.A.) o en sus partes (artículos o principios desarrollados por otras leyes y normas menores como A.A.). No compartimos esta manera de ver la Ley 70, puesto que es una medida de Reparación histórica sin precedentes a los pueblos negros que habitan el país.

Repetimos que para un gran número de personas entrevistadas la Ley 70 de 1993 constituye una A.A. Un componente fundamental de esta A.A. es su alcance étnico-territorial (titulación de tierras) que hasta ahora ha tenido escaso desarrollo, debido a que no existen acciones estatales integrales que permitan sacar mejor provecho de la dimensión territorial, a esto hay que añadirle el impacto desproporcionado del conflicto armado interno en estos territorios. Entre las acciones que posibilitarían el desarrollo del énfasis territorial de la Ley 70 estaría la educación de las personas que habitan dichos territorios y la modernización de la explotación productiva de las tierras ya tituladas.

Yo creo que la Ley 70 es una medida de Acción Afirmativa por excelencia, independientemente de que en su etapa embrionaria no haya sido concebida dentro de ese marco filosófico. La Ley 70 es una medida de Acción Afirmativa por excelencia y las acciones que se puedan desarrollar concomitantemente

en este ámbito yo las interpreto como complementarias a otras Acciones Afirmativas que toquen más las personas que viven en lo urbano [...] (Juan Corrales. Funcionario de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

Dentro de este grupo de personas, algunas consideran que esta A.A. no ha generado cambios reales en las condiciones de vida de las personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, ni ha tenido el poder de frenar el avance del conflicto armado en los territorios que afectan de manera directa a esta población. Entre las razones expuestas para el supuesto poco impacto de la Ley 70 de 1993 como A.A. se encuentran la falta de apropiación de la misma por parte de «la comunidad negra», atribuida a la poca participación de las organizaciones de este grupo étnico-racial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, donde se crearon importantes lineamientos políticos que permitieron el posterior surgimiento de la legislación en cuestión. Según los actores(as) institucionales, este distanciamiento inicial hace que la apropiación de dicha política por parte de las organizaciones y la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en general haya ocurrido solo hasta hace poco y de manera lenta.

Si bien en el conjunto de narrativas encontramos pocos cuestionamientos a la consideración de la Ley 70 de 1993 como A.A., no debemos pasar por alto que algunas de las personas entrevistadas plantean dudas al respecto. Consideran que la idea de A.A. no abarca la amplitud del reconocimiento del pueblo negro afrocolombiano que se alcanza con la Ley 70 de 1993, ni describe la potencialidad que la ley en su conjunto tiene sobre el tema étnico-racial negro rural a pesar de que este no haya podido ser desarrollado por el conflicto armado y los megaproyectos que se instalan en territorios habitados por el pueblo negro y afrocolombiano avalados por el Estado y su modelo de Desarrollo en la fase actual, o por el interés de actores armados ilegales sobre esos territorios con el fin de expandir cultivos ilícitos.

Entre el grupo de actores(as) institucionales que no consideran la Ley 70 como A.A., se encuentran quienes expresan que dichas acciones estarían materializadas en el desarrollo de principios y artículos de la ley. Por una parte, existen referencias al principio de la etnoeducación⁶ como un tipo de A.A.,

6 Establecida a partir de la Ley 70 de 1993 y desarrollada en posteriores actos legislativos como la Ley 115 de 1994, la etnoeducación «busca que el proceso educativo le permita

debido a que este principio permite reconocer la existencia de epistemologías propias de afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as) y mejorar los procesos educativos teniendo en cuenta una perspectiva étnica intercultural.

Otra de las A.A. tiene que ver con [la inclusión de] los africanos en los estudios escolares. Pienso que en ese sentido se ha dado una apertura ya con discusión incluida pero ya la gente afrocolombiana empieza a aparecer de otra forma [...] ya a nivel de las láminas y de ciertos discursos se empiezan a dar e introducir a partir de 1991 todo el discurso de la etnoeducación, el discurso de la afrocolombianidad y todo ese discurso de la interculturalidad y de la multiculturalidad, ese discurso hoy es imparable y esto ha permitido pequeños avances (Manuel Portocarrero. Funcionario de la Gobernación. Pereira, 2007).

Tomada como parte del tema de etnoeducación y dentro de los contenidos de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, la historia de la población afrocolombiana es un tema que se considera en sí mismo como una A.A. en la medida en que visibiliza el papel activo de afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros en el proceso de construcción de Nación y de lucha por el reconocimiento y la reivindicación de sus derechos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos después de la abolición de la esclavitud y durante la creación de la República.

[...] Sí es parte de eso porque [...] antes la particular historia de las comunidades no se tenía en cuenta. Nuestra historia no es solamente la historia de un mestizaje visto desde las élites sino es la historia también de unas luchas por el reconocimiento, por el respeto, por los derechos especiales de grupos poblacionales, entre esos los afrocolombianos, por lo tanto es de elemental justicia que la historia de los negros, la cultura tan vivaz, tan llena de hechos realizados por los negros, las reivindicaciones de los negros frente a un proyecto de vida, frente a un proyecto de sociedad, pues se enfrente desde la misma comunidad y no desde las visiones de las élites,

a un pueblo ganar autonomía en el desarrollo de sus planes, programas y proyectos educativos, en su totalidad: abarcando desde la concepción hasta la evaluación y ganando espacios de concertación con otras culturas y otras instancias de la administración». (Ministerio de Educación Nacional, 2004, p. 7)

de las oligarquías o de académicos encerrados en un cubículo en Bogotá, que no conocen los territorios de cerca, ¿no? (Carlos Díaz. Concejal de Bogotá por el Polo Democrático. Bogotá, 2006).

Por otra parte, las personas entrevistadas también consideran como una forma de A.A. al Fondo Especial de Becas para Educación Superior administrado por el ICETEX, al cual denominan en las entrevistas como «Fondo de Créditos Condonables del ICETEX». También se considera la creación de la Universidad del Pacífico como un tipo de A.A. en el área de la educación superior derivada de la Ley 70.

La Universidad del Pacífico puede ser vista como una Acción Afirmativa para Buenaventura y el resto del departamento, y no solamente la Universidad del Pacífico, sino cualquier institución de educación superior aquí en Buenaventura, esto es un hecho trascendental ahora pues recordemos que durante lustros el Estado consideró que la educación superior no era un camino para la gente negra. Los profesionales que tiene nuestra comunidad negra es el fruto de esfuerzos de las familias y allí hay una diferencia con los blanco-mestizos del país. Ellos no llevan una ventaja pues se han beneficiado mucho más de la función social del Estado (Luis Antonio Carvajal. Funcionario de la Gobernación. Buenaventura, 2007).

A decir de las personas entrevistadas, la anterior es una A.A. porque la creación de una institución de educación superior profesional en territorios habitados mayoritariamente por población negra afrocolombiana es una forma de reparación de los daños epistémicos causados a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera desde la trata esclavista, continuados durante la institución económica de la esclavitud y la creación de la República.

Algunas personas entrevistadas se refirieron a la conmemoración de hechos históricos como un tipo de A.A, estableciendo una asociación con el articulado de la Ley 70, al materializar el reconocimiento cultural a la diversidad étnico-cultural de los pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros en celebraciones tales como el día de la afrocolombianidad u otros eventos de interés colectivo que redunden en la creación y recreación de un sentimiento de dignidad histórica y contemporánea del pueblo negro.

[...] o sea que el día de la afrocolombianidad me parece una A.A. si se da desde la reivindicación de derechos culturales y todo lo que sería, mas no

siguiendo con el cuento de cada año hablar de la abolición de la esclavitud. Es más, me han dicho que en todo el continente americano febrero es el mes de los negros, eso podría adoptarse en Colombia como A.A. (Carla Giraldo. Funcionaria de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Este conjunto de referencias aluden a la Ley 70 (y sus desarrollos) —de forma directa e indirecta— como una expresión de A.A en los temas étnico- territorial, educativo (básico, secundario y educación superior) y conmemorativo. Así, la mayoría de actores(as) institucionales acepta considerar la ley en cuestión como A.A., sin tener en cuenta que uno de los principales rasgos de dichas acciones está en su transitoriedad.

Lo anterior resulta contradictorio por cuanto se exalta la Ley 70 de 1993 como uno de los mayores avances para el reconocimiento cultural de las personas negras como parte del patrimonio pluriétnico y multicultural de nación, con la cual se garantiza la pervivencia de los pueblos negros y afrocolombianos en sus territorios y con estos sus prácticas y valores culturales tradicionales como grupo étnico-cultural. No obstante, muchas de estas posibilidades podrían limitarse si se la redujera a un tipo de A.A.

Cualquier intervención pública estatal es A.A

Los actores(as) institucionales tipifican como A.A algunas medidas y acciones dirigidas a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, adoptadas por el gobierno central, los gobiernos departamentales, distritales o locales y por las organizaciones de la sociedad civil. Dentro de estas se encuentran el Plan Pacífico, la caracterización socioeconómica de la población afrocolombiana que habita la ciudad de Bogotá —llevada a cabo por la Alcaldía Distrital durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón— e incluso la realización de la presente investigación financiada por la Fundación Ford, área Andina y Cono Sur.

[...] hoy hay muchas Acciones Afirmativas: las resistencias que están haciendo muchas de nuestras familias afrocolombianas en el Naya y en el Yurumanguí, en Cajambre, en el lago en el bajo Calima, grupos de mujeres organizadas en el corregimiento número 8 de Consejos Comunitarios, en Sacarías, en Llano Bajo, en el Anchicayá, esas son Acciones Afirmativas; las marchas que se están organizando, las denuncias a nivel de organizaciones internacionales, esas son Acciones Afirmativas, el que hoy esta administración, a pesar de los errores que se han cometido [...] hemos hablado ante el

Gobierno nacional, hemos pedido atención especial para Buenaventura; el hecho de que seamos la ciudad que más familias en acción tenemos, así sea un beneficio pírrico, pero que el Conpes 3410, cualquier ciudad no tiene ese Conpes, que se están destinando recursos, el que la red Juntos se haya iniciado por Buenaventura con más de 48.000 familias de las cuales 40.000 son afrodescendientes, son Acciones Afirmativas; que se haya aprobado en el congreso de la República, Buenaventura, distrito portuario, ecoturístico y biodiverso, son Acciones Afirmativas; que los congresistas afroamericanos hayan condicionado la población al TLC que el Gobierno nacional vuelque sus acciones a la población afrocolombiana afrodescendiente, son Acciones Afirmativas importantes; otra cosa es que nosotros los afrodescendientes no hayamos aprovechado políticamente eso para presionar al gobierno nacional, que no nos utilice para ir a decir a Estados Unidos que si no están, que somos población prioritaria, nosotros debemos reclamar más, este es, por decir, cuarto de hora, pero esas son Acciones Afirmativas que surgen, pero no eso que nos quieren hacer ver, que simplemente, actos individuales como un general afrocolombiano o una ministra afrocolombiana. El problema no es de puestos ni de cargos, políticas estatales con presupuesto, que lleguen a la gente más necesitada, esas serían las Acciones Afirmativas para desarrollar acá, objetivos de desarrollo del milenio, políticas de Estado, Plan Pacífico fase dos con veeduría norteamericana, con verdaderas veedurías comunitarias no el Plan Pacífico anterior que fue entregado a los políticos y gobernadores de turno, al político amigo del presidente y se ferieron esa plata; esa fase dos, debe ser con veeduría de las organizaciones y de los congresistas afroamericanos y de las Naciones Unidas. Así esa agenda Pacífico y la fase dos del Plan Pacífico, tendrían un impacto real sobre la población afrocolombiana (Miguel Castillo. Asesor de la Alcaldía. Buenaventura, 2007).

El Plan Pacífico surge en 1994 dentro de la formulación estatal de proyectos que buscan generar impactos positivos en la situación de la región Pacífica del país, la cual ha sido ocupada históricamente por población afrocolombiana. Con este plan se pretendía insertar la región en las dinámicas del desarrollo nacional y global desde una «perspectiva integral» desde la que se contemplaran aspectos sociales, culturales y medioambientales además del económico. A pesar de que la mayoría de las referencias a dicho Plan son negativas, algunas personas lo toman como una A.A.

Otra Acción Afirmativa que posiblemente tenemos pero no nace de la Ley 70 sino de la problemática del saneamiento básico para las poblaciones del Pacífico fue el Plan Pacífico. Se hizo la primera fase, pero si hoy hacemos un censo [...] de lo que representó el Plan Pacífico para las Comunidades Negras [...] terminaron los blancos, como dice el dicho, «comiéndose la plata» de donde podíamos haber tenido, que muchos municipios del Pacífico nuestro hubieran tenido saneamiento básico como es agua, acueducto, alcantarillado [...] hoy hacemos una evaluación del Plan Pacífico de esa época, para los municipios que se beneficiaban, es lamentable que el departamento del Chocó hoy sufra una problemática de no tener acueducto, que Buenaventura que es nuestro principal puerto, que es el generador de impuestos que tiene mayoría afrodescendientes, negros [...] siendo esa puerta de impuestos, hoy lo único que tengamos es violencia y ni tan siquiera agua potable tiene, ni alcantarillado [...] (Clara Arboleda. Representante a la Cámara por comunidades negras. Bogotá, 2007).

La caracterización socioeconómica de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera que habita en Bogotá, celebrada por la administración de Luis Eduardo Garzón⁷, también es considerada A.A. ya que este tipo de acciones representa cierto reconocimiento que puede derivar en la consideración de demandas específicas de esta población.

[...] la primera Acción Afirmativa que los raizales han pedido colectivamente es hacer la caracterización de su población, y dijimos «bueno, arranquemos así y por el camino vamos viendo en la medida que se conozca más la población y las necesidades, etcétera, cómo se pueden hacer Acciones Afirmativas de mayor envergadura» [...] El ajuste de los sistemas de información era indispensable, la precisión de la caracterización de la población era indispensable y ellos permanentemente estaban reclamando siempre más y yo creo que eso es legítimo [...] (Leonora Caviedes. Asesora de la Dirección en el Departamento Administrativo de Bienestar Social. Bogotá, 2006).

7 Según los funcionarios(as) entrevistados en Bogotá, la Secretaría de Gobierno del Distrito desarrolló una caracterización de la población afrocolombiana, negra, raizal, palenquera ubicada en la ciudad con el fin de identificarlos y conocer sus particularidades. Esta caracterización surge de las demandas de la comunidad raizal asentada en Bogotá frente a la necesidad de obtener información precisa que diera cuenta de las condiciones de dichos grupos en el Distrito.

Finalmente, la realización de esta investigación fue catalogada por unos pocos(as) funcionarios(as) como una A.A., por cuanto para ellos(as) podría significar una manera de visibilizar de manera objetiva la situación actual de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera; además, podría generar procesos de resistencia y reivindicación de derechos económicos, sociales y culturales.

[...] Acciones Afirmativas puede [sic] ser esta investigación que tú estás desarrollando, es una Acción Afirmativa en tanto permite entender el fenómeno, en tanto permite vislumbrar qué es lo que está pasando con esta población, en tanto permite mostrar que aquí sí existen múltiples maneras de cómo la sociedad está construyendo procesos de resistencia, de empoderamiento social; esta investigación es una Acción Afirmativa desde mi punto de vista [...] (Hermildo Márquez. Funcionario de la Gobernación. Quibdó, 2007).

La presentación del amplio y variado abanico de interpretaciones que realizamos en este aparte estuvo encaminada a resaltar la inexistencia de posicionamientos precisos entre los actores(as) institucionales respecto al concepto de A.A. Ni siquiera en las narrativas de funcionarios(as) de la alta función pública estatal puede establecerse un eje articular respecto del cual se construya un consenso sobre la comprensión de las A.A. Esta falta de conocimiento es reconocida y criticada por algunos(as) de los entrevistados(as) —vinculados(as) a procesos de planeación departamental y distrital—.

Pues he tenido que leer bastante y, de hecho, y yo creo que es un debate que es muy interesante y del cual se sabe poco; se sabe poco desde las organizaciones sociales afrocolombianas y saben muy poco desde el punto de vista del gobierno, es algo que se le ha dado poca importancia. Porque no saben ni una cuestión muy básica: por ejemplo, en qué condiciones se aplica una Acción Afirmativa, en qué circunstancia se aplica [...]. Se acuerdan las características que tiene un grupo poblacional para aplicarle una Acción Afirmativa, comenzando por lo básico, eso no se sabe, ni siquiera lo saben los del gobierno, no saben, o sea no entienden por qué tendrían que hacer políticas de Acciones Afirmativas. En una oportunidad me invitaron de manera excepcional a una reunión en Bogotá donde estaba la bancada afro y estaba la gente del DNP y bueno, una reunión a un nivel más o menos elevado, y esta gente del gobierno decía que ellos no podían aplicar políticas de Acciones Afirmativas, cuando ya las venían aplicando, ellos no entienden, o

sea, no saben, y la gente de las organizaciones afrocolombianas, pues tampoco saben por qué; [...] hay un discurso de la reparación y un discurso largo, pero no saben desde el punto de vista técnico por qué hay que aplicarlas. Entonces hay un vacío muy grande desde el gobierno simplemente porque no le interesa, pero también desde el punto de vista de las organizaciones, que a mí me parece que muchas de ellas se han quedado en la carreta, en tramitar unos recursos, pero no se ha hecho un trabajo serio en torno a la cuestión (Manuel Otero. Funcionario de la Gobernación. Cali, 2007).

Si bien un conjunto de actores institucionales reconoció de manera explícita su desconocimiento frente al tema de las A.A., la mayoría de las personas entrevistadas se aventuró a formular nociones sobre ellas; algo que pudiéramos denominar, de manera preocupante, «hablar por hablar sobre lo que poco se sabe». Esta heterogeneidad de posturas dispares y disparatadas podría explicar la ambigüedad frente a la implementación de dichas acciones en el ámbito institucional, la no asignación de recursos presupuestales específicos para su materialización o la poca relevancia que tienen en el proceso de agenciamiento de acciones estatales dirigidas a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. De manera más preocupante aún, esta misma heterogeneidad discursiva impide que se abra un debate serio y cualificado sobre A.A en el país pues cada actor(a) institucional cree saber de qué está hablando, cuando en realidad no es así.

La mayoría de las personas entrevistadas considera que las A.A. son cualquier tipo de acción pública dirigida a focalizar un tipo de población que por sus características se encuentra excluida socioeconómicamente. Lo anterior implica considerar como A.A. cualquier tipo de intervención gubernamental dirigida a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. En algunas ocasiones, el término llega incluso a interpretarse como políticas territoriales o políticas focalizadoras del gasto público social, con miras a la modificación de condiciones desfavorables en los índices de calidad de vida. En consecuencia, la definición de A.A. siempre revela la necesidad de combatir de modo primordial la pobreza y la vulneración de derechos fundamentales; y en contadas ocasiones se las considera mecanismos para combatir los efectos de la discriminación racial o los profundos desequilibrios regionales que existen en las áreas de mayorías negras.

Considerar como A.A. cualquier tipo de acción pública, intervención estatal o postulado normativo que involucra a la población afrocolombiana, negra, raizal

y palenquera da cuenta de una falta de claridad conceptual de los actores(as) institucionales responsables de forma directa o indirecta con la formulación e implementación de políticas públicas para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera o encargadas de la sensibilización de otras instancias estatales sobre el tema. Después de presentar el conjunto de concepciones desconcertantes sobre las A.A., las secciones siguientes estarán enfocadas en mostrar el conjunto de características derivadas de dichas nociones y que configuran una especie de «naturaleza» de las A.A. desde la perspectiva de los actores(as) institucionales.

Ideales de las A.A. fundados en el *no saber experto*

La mayoría de personas entrevistadas se aventuró a proponer nociones sobre las A.A. asociadas a temas diversos. Aún más interesante para nosotras fue encontrar que en las narrativas de los actores(as) institucionales también existían referencias sobre un *deber ser* de dichas acciones, el cual —tenemos que reconocerlo— había sido provocado por el conjunto de preguntas que dirigimos a los funcionarios(as) entrevistados, y a su sagaz capacidad reflexiva.

En primer lugar, se considera que las A.A. ideales deben contar con la activa participación de sus potenciales beneficiarios(as). Las personas entrevistadas supeditan el éxito de la implementación de las A.A. al nivel de acercamiento institucional con la población y las organizaciones afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, hecho que garantizaría la pertinencia de dichas acciones con respecto a las necesidades reales de esta población.

Un poco la magia está en hacer simultáneamente una aproximación diagnóstica y unas acciones que respondan a las necesidades al menos más inmediatas que ellos tienen. Si eso no se logra, creo que no va a ser posible consolidar un proceso, más porque la población afro no te llega si no hay una cosa concreta, o sea, algo tangible, algo inmediato (Valentina Rodríguez. Funcionaria del Centro Operativo Local de Ciudad Bolívar. Bogotá, 2006).

En segundo lugar, algunos funcionarios(as) plantean que las A.A. deben implementarse para afectar estructuras inequitativas de la sociedad colombiana. En ese sentido, se espera que las A.A. se concentren en la construcción de mejores condiciones de vida futura para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, más que en la reparación de situaciones de desigualdad y discriminación racial del pasado sobre las que supuestamente no se puede actuar en el presente. Así, se considera que no es pertinente adelantar acciones públicas

fundamentadas en la idea de reparación histórica, pues sería un retroceso y una vuelta al recordar que puede comprometer la construcción de una sociedad contemporánea más justa que ha hecho tábula rasa del pasado.

Si bien a veces hay cosas de nuestro pasado que nos marcan y que de una u otra forma han tratado de direccionar nuestro futuro y de incidir en [él] [...], las cosas que le tocó vivir a nuestros antepasados en el pasado, yo pienso que tenemos que mirar hacia adelante. Yo pienso que eso es lo que tenemos que buscar, medidas que logren de una u otra forma mitigar el impacto tan grande y tan negativo que hemos tenido por tantos años, no quedarnos allá en el pasado, no quedarnos en el «ay, ay, ay», no en el «pobrecitos, que venimos de los esclavos». Ya dejar eso allá y mirar cómo podemos construir una sociedad más justa, una sociedad más equitativa, donde todos podamos formular cuáles son nuestras estrategias para poder salir del abismo, cerrar un poco más la brecha en donde nos encontramos (Mabel Lara. Funcionaria de la Alcaldía. Cali, 2007).

También se considera como un deber ser de las A.A. su contribución con la puesta en la agenda pública de la cuestión étnico-racial negra. Algunos actores(as) institucionales consideran que la razón para su implementación en Colombia estaría en que estas posibilitan la inclusión social con pleno reconocimiento cultural de las personas negras y al mismo tiempo afianzan en la sociedad una cultura democrática, intercultural, más incluyente y solidaria con respecto a grupos étnicos y otras minorías excluidas. No obstante, en los llamados de atención sobre lo que se considera que estas *deberían ser* son relativamente pocas las referencias a planes concretos de A.A. en Colombia.

Sujetos(as) involucrados en las A.A.

En las narrativas identificamos dos tipos de sujetos(as) involucrados en el debate de A.A. Por un lado se encuentra el Estado como agente promotor de dichas acciones y garante máximo del bienestar colectivo; del que se espera un rol más activo en el alcance de una ciudadanía extendida que garantice derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

Dicho lo anterior, consideramos que el Estado es un actor fundamental porque es el único capaz de remediar situaciones de inequidad histórica, y de desigualdades abismales para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. Las A.A.

deben ser implementadas por el Estado; por esto, este último debe crear formas novedosas de administrar recursos financieros públicos que se destinarían para tal fin. Las asociaciones de municipios fueron señaladas de manera recurrente como el camino que no hay que tomar porque al parecer no acatan al estatuto de contratación y se han convertido en asociaciones que construyen desde acueductos y escuelas hasta vías, baterías sanitarias, comedores comunitarios, suministran bienes y servicios, elaboran planes de desarrollo y los dineros públicos se han transformado en fuentes de enriquecimiento personal.

Las personas entrevistadas afirmaron que de ninguna manera el Estado puede dirigir recursos a alcaldías y departamentos sin antes hacerle el quite a fenómenos asociados a la corrupción del sistema administrativo, especialmente en aquellos territorios habitados de manera preponderante por «gentes negras». El departamento del Chocó es señalado como el lugar donde los recursos públicos destinados —o que llegaran a destinarse— para las A.A. serían tomados por los clanes político-familiares que controlan el departamento.

Pienso yo que la corrupción es una razón para que existan Acciones Afirmativas pensadas desde otros entes de ejecución que no sean alcaldías y departamentos. Nosotros nos quejamos mucho por la mala prensa que están haciendo los medios, pero es que en realidad hay mucha corrupción, bastante corrupción. Y si nos dan poquito y lo poco que nos dan la gente se lo lleva al bolsillo, entonces ¿en qué quedamos? [...] hay mucha corrupción (Martha Murillo. Funcionaria de la Alcaldía. Quibdó, 2007).

Por otra parte, repetimos que el Estado colombiano es considerado un actor fundamental en la implementación de A.A. porque así lo señalan compromisos supranacionales. La intervención del Estado en la realización de A.A. hace parte del conjunto de compromisos asumidos —en especial las personas entrevistadas referencian la Conferencia mundial contra el racismo llevada a cabo en Durban, en el año 2001— para la formulación y ejecución de acciones contundentes en contra del racismo y la discriminación racial.

En lo que concierne al plano estatal, algunas personas entrevistadas resaltan la responsabilidad del Estado frente al combate a la discriminación racial. Al entender las A.A. como una forma de incidir en este respecto, el Estado parece estar obligado a asumir un papel más activo en la formulación de las mismas, como forma de intervención directa ante los efectos de la discriminación racial en la igualdad de oportunidades.

Yo considero que lo ideal es que nosotros asumamos nuestro propio papel, nuestro propio rol como Estado, por un poder que hace parte de la organización política del Estado, los negros también deben de [sic] asumir su rol. Y el rol de ellos es que más que negros, son personas. [...] no pueden seguirle gritando al país que están excluidos por negros; no, ellos tienen que exigirle al país que no los excluyan por negros, que los están excluyendo desde hace rato, porque no están excluyendo solo a negros, cuando se hace esto se perjudica el país entero, se está cercenando las posibilidades de personas, de seres humanos y allí el Estado por omisión puede ser responsable. Entonces el mundo ideal es que rompamos ese paradigma mental racista. Pero para lograr romper ese paradigma mental de exclusión, el mismo Estado tiene que adoptar políticas públicas de inclusión social, donde todos nos miremos a los ojos de igual a igual, donde le demos espacios a la gente por su condición social, política, racial, o económica, o religiosa, ese es el mundo ideal (Fabián Sanabria. Representante por el Valle del Cauca. Miembro de un partido de la coalición de gobierno. Bogotá, 2007).

Para el caso de experiencias iniciales de debates o de formulación de planes de A.A., o documentos estatales referidos al tema, se resalta la influencia de agentes estatales y de líderes y lideresas del Movimiento Social Afrocolombiano. En lo que respecta al aparato estatal, se reconoció la labor de algunos funcionarios(as) de la Cancillería interesados en el tema que trabajaron en la ambientación inicial de la discusión pública sobre la conveniencia de A.A. en el país desde el exterior.

Creo que logramos persuadir a la Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco, en su momento y hubo una persona en Washington en la embajada nuestra, María Claudia Gómez, en el despacho de Luis Alberto Moreno, la asistente de él, [que] comprendió la dimensión del asunto y asumió el rol y en esa medida logramos formar un equipo bastante positivo que permitió que los mensajes a nivel nacional, al presidente, a los ministros, les llegaran a través del embajador Moreno y la canciller en su momento, Carolina Barco, que estaban ahí como traductores, por decirlo de alguna manera. Y hay que reconocer a Luis Gilberto Murillo junto con otros actores, Oscar Gamboa, y en nivel de organizaciones de base Carlos Rosero, Zulia Mena, desde sus espacios y con sus énfasis pues lograron permear la agenda de Washington y bueno, estos son los resultados que

esperamos que cada vez sean mucho más tangibles, se derivan de toda esas dinámicas y de otras más nacionales, o de conferencias internacionales (Geiller Cruz. Funcionario de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

Las respuestas de algunos magistrados(as) de la Corte Constitucional hacen referencia a sus roles específicos ya que enfatizan la injerencia que la misma Corte puede tener frente a las A.A. Teniendo en cuenta que la elaboración de leyes, normas y políticas no es labor de la Corte Constitucional, se deja claro que ella no puede elaborar A.A en su interior y en vez de ello, su tarea estaría enfocada en la protección y vigilancia de la legislación creada —como las A.A—, su concordancia con lo consagrado en la Constitución, y la protección de los derechos de los ciudadanos(as).

[...] yo creo que la Corte debe cumplir con sus funciones. En las leyes, bien que sean leyes que conserven acciones positivas o bien que sean leyes genéricas pero que puedan permitir algún requisito de discriminación, pues ajustarlas a la Constitución para que no haya esa discriminación [...] (Adrián Carrillo. Ex Magistrado de la Corte Constitucional. Bogotá, 2007).

En consecuencia con lo dicho antes, otras ramas del Estado serían las encargadas de formular dichas A.A., entendidas como el mecanismo ideal con el cual se debe abordar el impacto social que tiene la práctica sistemática de la discriminación racial.

La parte del poder público que debe ser más activa debe ser el legislativo, porque todas tienen que estar comprometidas, sin embargo el que define las políticas públicas es el legislativo. Obviamente, el ejecutivo lo tiene que hacer porque de alguna manera el ejecutivo también tiene iniciativa legislativa. Entonces también está en manos del ejecutivo proponer ese tipo de cosas; no aprobarlas en sí mismo porque eso es función del legislativo, pero sí promover o proponer, incitar a la creación de esos mecanismos de participación y de igualdad de derechos (Carlos Osorio. Ex Magistrado auxiliar de la Corte Constitucional. Bogotá, 2007).

El segundo tipo de sujetos(as) inmerso en el tema de A.A. está representado tanto por quienes dinamizan públicamente el tema de las A.A. (organizaciones de base con sus líderes y lideresas) como por las personas o posibles grupos beneficiarios y en particular por sus voceros(as).

Los funcionarios(as) entrevistados reconocen la importancia de la participación de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en el proceso de formulación de los planes de A.A. (en las ciudades donde este ejercicio se ha llevado a cabo), por cuanto es un espacio de construcción colectiva en el que se ha tenido en cuenta la perspectiva de la población en cuanto a sus demandas y necesidades aunque las directrices son dadas por el gobierno local y por lo que los funcionarios(as) entienden por A.A.

Los funcionarios(as) entrevistados aceptan que han contado con la participación de distintas organizaciones y órganos que representan la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, cuyos miembros han establecido formas de buscar soluciones a las necesidades socioeconómicas y a la discriminación racial que bloquean sus aspiraciones de ciudadanía plena. Reconocen que esta población ha creado nuevas maneras de expresarse y luchar por la reivindicación de sus derechos fundamentales y culturales. Dentro de estas formas organizativas, los funcionarios(as) mencionan los consejos comunitarios, a las organizaciones que se consideran «de peso» como el Proceso de Comunidades Negras y el Movimiento Nacional Cimarrón, la consultiva de alto nivel y a la nueva bancada afrocolombiana.

A pesar de existir participación de las organizaciones formales, para algunos funcionarios(as) aún existe un bajo nivel de intervención de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera que no hace parte de organizaciones, en la formulación de planes de A.A en ciudades como Bogotá y Medellín. Esto es motivo de preocupación pues se teme no tener en cuenta voces divergentes dentro de estos procesos que cualifican la toma de decisiones públicas y direccionan tanto recursos públicos como de la Cooperación internacional.

No, yo lo que creo es que hay muy poca gente común y corriente que está siguiendo de cerca o acompañando en estos procesos, no se ha logrado masificar estos temas lo suficiente. Y hay que hacer unas estrategias de educación para eso (Clara Torres. Funcionaria de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

Los actores(as) institucionales reivindican la participación de la comunidad de base afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, por cuanto consideran que su voz debe tenerse en cuenta en la construcción de A.A. en vista de que es la misma comunidad quien mejor conoce sus necesidades y especificidades. Por otra parte, algunos funcionarios(as) insisten que un elemento importante para

dinamizar este tipo de acciones se encuentra en el autoreconocimiento étnico y étnico-racial de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

Es que equivocadamente el Estado colombiano ha venido importando unas políticas públicas y ha venido adoptando unas políticas públicas ajenas a nuestra realidad. Las políticas públicas tienen que nacer de las mismas comunidades; la fuente de información tiene que ser los grupos base de afrocolombianos; nadie más conoce de sus propias necesidades que los mismos afrodescendientes, nadie más conoce de sus propias limitaciones, de sus propias preocupaciones, de sus sueños, de sus anhelos, de sus querer, de sus aspiraciones, que los mismos afrodescendientes. La política pública se tiene que construir a partir de ellos, a partir de la base y no a partir del Estado. El Estado es el instrumento, el Estado es el camino, el Estado es la herramienta, pero [...] tiene que canalizar esa información a partir de los grupos raizales. El día que vamos donde los sanandresanos, donde los chochoanos, donde los caucanos, donde la gente de Buenaventura, al negro del Caribe que vamos y le digamos «hombre, ¿usted cómo sueña?, ¿a usted qué le duele?, ¿usted por qué está limitado?, ¿usted cómo cree que podemos superar eso?» Ellos tienen derecho a soñar, ellos son imaginativos; imagínese que ese ha sido el éxito de la política con los indígenas. Muchas políticas de los indígenas han nacido de los propios resguardos indígenas, de los propios cabildos indígenas; si nosotros cogemos estos palenques y les decimos a los palenques «bueno, construyan su propia política, unifiquen su propia política, ya, y vamos a elevarla a política de Estado, pero no solo vamos a llevar a política del Estado sino que ustedes mismos lo van a ejecutar [sic] ya», entonces yo creo que va a ser exitosa (Camilo Rodríguez. Representante por el Valle del Cauca. Miembro de un partido de la coalición de gobierno. Bogotá, 2007).

En las entrevistas realizadas a funcionarios(as), ellos(as) reconocieron diversas acciones institucionales como A.A. para grupos poblacionales como los indígenas, la población Rom y la LGBT⁸. Es importante advertir que este reconocimiento se realiza a partir de las concepciones particulares que tienen los funcionarios(as) sobre el concepto —impreciso en la mayoría de las ocasiones— que tenían en el momento sobre las A.A.

8 Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (travestis, transexuales y transgéneros).

Para un grupo de funcionarios(as) existe un conjunto de A.A. que se viene implementando en Colombia, sobre todo en beneficio de la población indígena y las mujeres. Ciudades como Cali, Bogotá y Medellín han sido objeto de dichas acciones, siendo las dos últimas especialmente reconocidas por contar con una importante trayectoria en la demanda de A.A en el país. En dichas ciudades se reconoce que el principal grupo beneficiado se encuentra constituido por mujeres a diferentes niveles: vinculación en dinámicas de participación política, desarrollo de iniciativas productivas, planes de igualdad de oportunidades, campañas en los medios de comunicación, entre otras.

Si bien en el conjunto de ciudades⁹ no existen A.A. claramente direccionadas para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en las narrativas de actores(as) institucionales, se la identifica como beneficiaria natural de dichas acciones. Se considera que esta población hace parte de las «etnias» que habitan la ciudad y por tanto implementar A.A. para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera sería el preámbulo para posicionar este tipo de A.A. a favor de otros grupos étnicos minoritarios que viven en ciudades diferente a los grupos indígenas urbanos.

Una cosa que queríamos, y creo que todavía estamos a tiempo de eso, era que el plan de A.A. no solo fuera con población afro, sino que fuera para las etnias en la ciudad; y aunque el programa de etnias actualmente maneja lo de afrocolombianos e indígenas, sabemos que hay otras etnias en la ciudad, raizales, y sabemos que también el pueblo rom, gitano, está presente. Es decir, falta ampliar toda esa cobertura a las demás etnias. Porque lo abrimos como étnicas en el Plan de A.A., Plan de A.A. para las etnias pero como hemos avanzado más en lo afro, hemos avanzado en el diagnóstico, el plan se enfocó a los afrocolombianos. Pero de las acciones que están avanzando con los afrocolombianos, ese primer avance nos debe dejar algunas pistas para seguir avanzando en lo indígena y en las otras etnias que confluyen en la ciudad [...] (Arnulfo Peña. Funcionario de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Los criterios que deberían operar para seleccionar a afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as) beneficiarios de A.A. son múltiples. Es importante anotar que estos criterios se escogieron con base en la experiencia de

9 A excepción de las ciudades de Bogotá y Medellín, cuya experiencia se presenta en la segunda parte del presente capítulo.

los actores(as) institucionales en la selección de otros beneficiarios(as) de políticas o programas. Por ello muchos de los criterios propuestos por funcionarios(as) parten de la lógica de la «racionalidad del gasto público», convirtiéndose en criterios para la selección focalizada de personas afrocolombianas, negras y raizales beneficiarias de A.A. De igual manera, las personas entrevistadas también plantean criterios basados en juicios y valoraciones subjetivas.

Teniendo como referente experiencias anteriores respecto de la formulación y, sobre todo, de la implementación de políticas y programas estatales con orientación focalizadora, algunas personas entrevistadas consideran que debe establecerse un complejo proceso de selección para determinar a los sujetos(as) beneficiarios de las A.A. para afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as).

Si nosotros tenemos que trabajar con estratos 1 y 2, poblaciones de altísima vulnerabilidad, pero además tenemos que aplicar Acciones Afirmativas, entonces ¿cómo se entendía ese concepto en la focalización y criterios de elegibilidad en cada uno de los proyectos? El comité de elegibilidad y de focalización ha tenido que hacer un trabajo juicioso, muy difícil, de poner a definir a cada proyecto cómo se entendería, cómo sería, qué significaría una Acción Afirmativa [...] (Candelaria Obando. Asesora de dirección, Departamento Administrativo de Bienestar Social. Bogotá, 2006).

Las personas entrevistadas afirman que un criterio fundamental para seleccionar las personas beneficiarias debe ser la existencia de situaciones de vulnerabilidad y no la pertenencia al grupo étnico-racial afrocolombiano, negro, raizal y palenquero; este criterio se defiende en especial en los programas de corte social focalizados¹⁰.

[...] hay muchas maneras de aplicar Acción Afirmativa [...] en ningún caso la Acción Afirmativa puede ser «porque es negro» o «porque es negra», tiene que llenar otra serie de requisitos, no si está en condiciones de vulnerabilidad por la naturaleza de un afro, nosotros solo atendemos población vulnerable estrato uno y dos. Entonces con los mismos afro acordamos cuáles podrían ser dentro de su población las poblaciones más vulnerables, es decir, niños y niñas, adulto mayor, sin red familiar o red social, mujeres embarazadas o cabeza de familia, discapacitados, desplazados, etc.; son también prioridades

10 En los capítulos 5 y 6 se presenta un análisis particular sobre la relación entre A.A. y programas sociales.

que tenemos dentro de esas condiciones. Entonces la idea es que estos cupos de los comedores estén especialmente designados para población afro en condición de vulnerabilidad [...] (Marcela Serrano. Asesora de Dirección en el Departamento Administrativo de Bienestar Social. Bogotá, 2006).

Uno de los criterios que suscita más debate entre los actores(as) institucionales tiene que ver con la consideración del color de piel negra en la selección de beneficiarios(as) de A.A.; para la mayoría de personas entrevistadas, la apariencia física o sus rasgos fenotípicos no deben ser un criterio que determine el acceso a beneficios particulares. En contraposición, se afirma que factores como la desigualdad económica y social son más determinantes que la discriminación racial o la pertenencia a un determinado grupo étnico-racial-racializado al seleccionar las personas beneficiarias de las A.A. Para el grueso de las personas entrevistadas, la discriminación racial no existe en el país, al parecer el mestizaje triétnico en Colombia hace que esta sociedad esté protegida de ella.

[...] para mí el problema, yo vuelvo y te insisto, más que racial es un problema de igualdad de oportunidades para todos: igualdad de oportunidades informativas, educacionales, culturales, porque no olvides que todos somos mestizos, que en Colombia no hay blancos, todos estamos revueltos [...] cuando yo no puedo escoger pues yo no soy libre, eso es independiente del color de la piel y depende de las oportunidades que el medio te brinda para crecer, para ser un ser humano con desarrollos integrales [...] (Mariana Garcés. Funcionaria de la Alcaldía. Cali, 2007).

En esa misma vía, también se consideran pertinentes la clasificación de la población por estratos socioeconómicos sin tener en cuenta aspectos étnico-raciales¹¹ o la selección teniendo en cuenta a las personas beneficiarias del SISBEN¹².

Pues la idea sería muy rico que toda la población afro se beneficiaria del proceso pero lógicamente todas las acciones deben tener un parámetro de focalización diría yo y rico que se priorizara nivel 1, 2 y 3 del SISBEN con

11 Algunas personas entrevistadas consideran que esa clasificación se lleva a cabo en varios programas estatales, como en el caso de las becas condonables Guillermo Gaviria Correa en Medellín, por ejemplo.

12 Término utilizado para denominar el Sistema de identificación de beneficiarios(as) potenciales para los programas sociales, que clasifica a las personas de acuerdo a una evaluación de sus características demográficas y socioeconómicas.

esos niveles de SISBEN porque son las personas que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad, cierto, aunque lógicamente no podemos dejar de lado personas que tengan 4 del SISBEN y que sus condiciones sean mínimas. Pero yo sí creo que es necesario hacer como una focalización porque igual bueno, las acciones están dirigidas para toda la población pero entonces ¿cómo vamos a garantizar que toda la población acceda? Nosotros lo pensamos más desde el SISBEN (Blanca Restrepo. Funcionaria de la Gobernación. Medellín, 2007).

Bajo la premisa de que las A.A. deben otorgarse a las personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que han sido víctimas de un proceso histórico de exclusión crónica, también se propone la realización de un estudio histórico sobre la genealogía de quienes aspiran a tales beneficios como método de selección.

[...] me parece que tendría que haber un estudio histórico del tema, un seguimiento de genealogías, de asentamientos, tantas cosas [...] me parece que habría que hacer el estudio para efecto de que fuera especialmente dirigida cualquier acción [...] (Antonio Arias. Senador de la República. Miembro de un partido de la coalición de gobierno, Bogotá, 2007).

Así mismo, para algunas personas cobra mayor importancia «la cultura» de los pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros —por encima de su pertenencia a una ‘raza’ (fenotipo) determinada— cuando se seleccionen beneficiarios(as) de A.A. No obstante, en las narrativas puede identificarse una asociación entre el color de piel y la pobreza como criterio para la selección de A.A. Al reconocer que la situación de goce efectivo de derechos de las personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras deja mucho que desear, sobre todo en relación al derecho a la subsistencia, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la educación, al tener un nivel de vida adecuado o poseer una vivienda digna, las A.A. deberían dirigirse hacia este segmento de la población.

Bueno, tú sabes que las medidas de Acción Afirmativa pueden ser como punto de partida o como punto de llegada. Las medidas de Acción Afirmativa como punto de partida tienen la posibilidad de favorecer mucho más a las poblaciones que están en el segmento, de todos los que están en desventaja, a los que están en el segmento más bajo (Óscar Gómez. Funcionario de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

Algunas personas sostienen que los criterios deben plantearse de acuerdo al ámbito específico en el que se pretenda implementar A.A. En programas de inserción laboral, por ejemplo, el criterio que debe privilegiarse es el «mérito», es decir, las habilidades demostradas por personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras para desarrollar actividades.

[...] yo creo que no puede haber patrones físicos sino [...] intelectuales para estas elecciones. Claro, la dificultad que hay muchas veces es en poder medir o poder darle unas cuantificaciones a lo que a veces resulta incuantificable, pero hay que ir más allá de lo que yo llamé de forma un poco irrespetuosa la envoltura del ser humano, de manera que lo físico debe ser absolutamente secundario. Puede que una persona tenga un coeficiente intelectual menor pero que sea tenaz en el trabajo [...] una persona que le cueste más trabajo entender algo lo puede suplir perfectamente con mayor dedicación, alguien puede asumir un determinado concepto, una determinada idea en dos horas de estudio; los que nos cuesta más trabajo vamos a necesitar ocho horas para lo mismo pero lo vamos a hacer. Entonces yo creo que el hecho de tener que mirar la dedicación, la acuciosidad, la tenacidad, la manera como alguien percibe su objetivo vital y que sabiendo que puede tener algunas deficiencias lo suple [...] (Carlos Angulo. Ex Magistrado de la Corte Constitucional. Bogotá, 2007).

En algunas de las narrativas de las personas entrevistadas se reconoce la existencia de dificultades para el establecimiento de criterios para seleccionar las personas beneficiarias de A.A. Una de ellas, por ejemplo, se relaciona con el control de la focalización de personas que por su pertenencia étnico-racial, de género y clase social pueden convertirse en beneficiarios(as) de varias A.A.

[...] pero entonces ¿cómo podemos implementar una ley de cuotas en medio de esta cosa? ¿Cómo podemos implementar una ley de cuotas si eres mujer, si eres afro y si estás en situación de discapacidad? Entonces ¿tenés ley de cuotas por tres cosas o qué? (Sara Corrales. Funcionaria de la Alcaldía, Medellín, 2007).

Otro aspecto problemático en el establecimiento de criterios de selección de A.A. se encuentra en la dificultad que implica legitimar estas medidas entre los grupos no beneficiarios de A.A. —que en este caso pueden tomarse como la población blanco-mestiza—. Un grupo de personas entrevistadas plantea entonces que para evitar posibles confrontaciones habría que generar A.A. para

los grupos que constituyen la sociedad colombiana, lo que evidencia una vez más el desconocimiento sobre el tema en cuestión.

[...] las A.A. no deben ir encaminadas a una sola población. Es también mirar cómo atender a otros, no solamente diferenciados desde el punto de vista cultural e histórico (Telmo Vélez. Funcionario de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Otro grupo de personas entrevistadas plantea que para legitimar las A.A. sería imperioso llevar a cabo una sensibilización dialógica tanto de los afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros como de los blanco-mestizos, de forma tal que se pueda llevar a cabo una exitosa implementación de las mismas.

Necesitamos sensibilizar hacia dentro y hacia afuera. Los mismos afrocolombianos en su inmensa mayoría aún no son conscientes de la situación de desventaja que tiene el afrocolombiano frente al promedio nacional, en el momento que un afrocolombiano sea consciente de que en promedio tenemos treinta años de educación de desventaja del promedio nacional y de las circunstancias que vivimos hoy ciento cincuenta y tantos años después de abolida la esclavitud. La esclavización en Colombia no es un hecho casual que deviene de leyes y de tratados, que entiendan eso, que comprendan eso y que no es una dádiva, seguramente habrá muchos más afrocolombianos que demanden y que consideren positivas estas medidas y que las requieran. En tanto el conjunto de la sociedad colombiana conozca también esta realidad y se sensibilice también frente a esta realidad, entonces encontrará legítimo que se adopten esas medidas. Si eso no ocurre, seguiremos avanzando pero a paso mucho más lento y nos toca por el momento trabajar en esos temas (Rudesindo Arboleda. Funcionario de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

Un conjunto de dificultades para seleccionar la población beneficiaria de A.A. tiene que ver con características culturales (identitarias e idiosincrásicas) de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenqueras. Para muchos actores(as) institucionales, la identificación de beneficiarios(as) de las A.A. se dificulta por el hecho de que algunas personas no reconocen su identidad negra o afrocolombiana; como alternativa ante esta situación se proponen acciones para fomentar el autoreconocimiento de su identidad étnico cultural y racial, y ahondar en el sentido de pertenencia a un grupo étnico-racial particular ya que con ello habría mejores garantías para el proceso de selección de los

beneficiarios(as) de A.A. Otra dificultad cultural en dicho proceso radica en la resistencia de personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras a establecer relaciones de asistencialismo con instituciones del Estado. Las personas negras prefieren agotar los escasos recursos que poseen redes familiares y de paisanos antes que acudir al Estado a reclamar derechos sociales.

[...] la población afro no mendiga, a diferencia de otros sectores de la población. Esa es una particularidad que la entidad no ha tenido en cuenta, o sea no es que la población afro no necesite, es que no busca derechos, o sea tiene otra visión de mundo (Patricia Cortés. Funcionaria del Centro Operativo Local de Ciudad Bolívar. Bogotá, 2006).

Es importante reconocer que no todas las personas entrevistadas plantearon ideas concisas sobre la forma de establecer criterios para conceder acceso a las A.A. Algunos actores(as) institucionales reconocieron la dificultad que este ejercicio tiene, por cuanto implicaba aventurarse a establecer criterios de selección debido a que no contaban con el conocimiento experto y la información necesaria para establecer juicios o pautas determinadas de manera más especializada, pues admitieron que desconocen las discusiones académicas y políticas que están detrás.

Al desconocer la existencia de A.A. previas para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en el país, no existen criterios claros para establecer una clasificación de los posibles beneficiarios(as). Los criterios que se han descrito en los párrafos anteriores ilustran distintas posturas encontradas en las entrevistas que evidencian una gama arbitraria de prioridades asociadas a nociones y justificaciones específicas de A.A.

En razón de lo anterior, las personas entrevistadas realizan diversas aproximaciones a los factores que consideran como apropiados para tal selección. Los criterios enunciados no siempre se fundamentan en rasgos culturales étnicos o fenotípicos negros; por el contrario, un número importante de funcionarios(as) expresó que dos de los criterios de selección fundamentales son el padecimiento de pobreza, para el caso de políticas y programas de corte social y el mérito, para políticas asociadas a la generación de ingresos, vinculación laboral y educación.

La falta de conocimiento claro respecto de la definición de A.A. lleva a muchas de las personas entrevistadas a asociar —muchas veces sin justificaciones— las A.A. con procesos tradicionales de focalización del gasto público. Esta relación

podría estar relacionada con experiencias de trabajo anteriores en la implementación de programas estatales, orientadas al mejoramiento de condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza extrema o vulnerable. Las personas que respondieron de esa forma nunca han trabajado con población afrodescendiente; no desean entender la repercusión que tiene para el país el hecho de haber aceptado su condición pluriétnica y multicultural, ni perciben que este hecho impacta la manera de ver las políticas públicas del Estado.

A nuestro modo de ver, sería problemático asumir el criterio de pobreza como eje principal de la selección de personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, en vista de que está asociado a la lógica conservadora del «mínimo de beneficiarios(as) con el mínimo de recursos». Ello distorsiona la atención del carácter igualador que deberían tener las A.A. para población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, víctima de condiciones acumuladas de desigualdades; también desvía uno de los objetivos centrales de las A.A.: superar fenómenos de discriminación racial y racismos padecidos históricamente por las personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras en el país.

Justificaciones para la implementación de A.A. en la sociedad colombiana

Las justificaciones propuestas para implementar A.A. ostentan un fuerte vínculo con las nociones que tienen los actores(as) institucionales respecto de dichas acciones. Por un lado, se considera que la formulación de A.A. es necesaria debido a la situación de precariedad y pobreza de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. Al justificar la existencia de A.A., gran parte de las personas entrevistadas da mayor preponderancia a las condiciones actuales de vulnerabilidad que a la reparación de un pasado de exclusión que ha dejado consecuencias evidentes en la actualidad.

[...] porque son muchos años de estar al margen de muchos procesos, de muchas posibilidades, se nos pide que obremos igual a quien lleva siglos de libertad y de oportunidades y después de ciento cincuenta y seis años de abolición legal de la esclavitud donde se inició de cero es como si la vida comenzara prácticamente en cuanto a la construcción de futuro. No se nos puede pedir que estemos a la par de los que llevan muchos siglos, de aquellos que usaron nuestra fuerza de trabajo, usufructuaron las riquezas y ahora se nos pide que vamos igual con ellos y que si no vamos es porque nosotros somos perezosos, porque nosotros no queremos, no es posible que

nos quieran medir con la misma varita, además porque si hacemos memoria de la forma en que se dio la libertad, donde se indemnizó a los esclavistas por cada persona negra que dejaba libre y sin embargo al negro se le dijo «váyase con las manos vacías», una persona que había estado amarrada a unas cadenas sin posibilidades, empezar de cero [...] incluso hoy estamos peleando porque se nos reconozca el derecho al territorio que hemos cultivado, que hemos guardado para que esta diversidad esté así y se nos siga midiendo con la misma vara [...] (Elsa Valencia. Funcionaria de la Gobernación. Buenaventura, 2007).

De manera específica, en las ciudades donde actualmente existen planes de A.A. (Bogotá y Medellín) se presentan razones adicionales para su creación debido a fenómenos como el desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, perpetrado por grupos armados legales e ilegales. Al ser ciudades receptoras de población afrocolombiana proveniente de otras regiones del país, el aumento del número de personas afrocolombianas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad demanda medidas urgentes de A.A.

[...] Bogotá, una ciudad de la cual soy concejal, tiene una presencia numerosísima de negros. Yo llevo algo más de veinticinco años viviendo en Bogotá y he visto cómo la presencia negra ha ido aumentando de manera notable. Ya no solamente es la presencia por un crecimiento vegetativo, digamos los primeros negros que llegaron acá a Bogotá en la década del cincuenta pues eran tantos, en el sesenta un poco más, no solamente por el crecimiento vegetativo sino por la crisis de la periferia del país, particularmente del Pacífico colombiano, de donde ha llegado mucha gente; de la costa caribe también [...] afrodescendientes y esto se ha incrementado en los últimos años por la situación de desplazamiento forzoso que ha afectado de una manera cruel y directa a las comunidades negras asentadas en sus territorios. Ese desplazamiento ha impulsado una presencia mayor de negros en condiciones muy difíciles en Bogotá. El desarraigo y despojo de sus tierras por la violencia que vive el país, fundamentalmente la violencia de los paramilitares que se han quedado con las tierras. Eso hace que la situación de los negros en Bogotá sea particularmente difícil, entonces los antecedentes históricos, de un lado, más la situación de dificultad actual de las comunidades afrodescendientes en Bogotá impulsaron que presentáramos ese proyecto de Acuerdo en busca de las Acciones Afirmativas, que tienen respaldo constitucional y

que son necesarias de ejecutar y que se implementen, cosa que no ha venido sucediendo (Carlos Díaz. Concejal de Bogotá por el Polo Democrático Alternativo. Bogotá, 2006).

Si bien las causas de la situación de pobreza que vive esta población no se encuentran asociadas al hecho histórico de la esclavitud, muchas de las personas entrevistadas consideran que la existencia actual del racismo y de prácticas de discriminación racial es la principal razón para que las personas negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras desconozcan en sus vidas cotidianas lo que significa tener ciudadanía con igualdad real y efectiva.

[...] en Santiago, en el año 2000, en esa Conferencia concluimos que sí se veía [...] que existía un vínculo muy estrecho, como sigue existiendo, entre pobreza y racismo y que una manera de acortar esa distancia [y que se encuentra entre uno] de los distintos mecanismos más expeditos son las medidas de Acción Afirmativa, lo que de suerte, que en términos globales y en la génesis, arranca en el año 2001 en Durban y sirvió posteriormente de soporte para avanzar en esa decisión. De allí que el Conpes del que veníamos hablando de entrada se enmarca en la búsqueda de cumplir los compromisos pactados en Durban (Javier Arango. Funcionario de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

Además de encontrarse en la base explicativa de la pobreza, el racismo también es considerado una problemática social estructurante de las relaciones sociales en Colombia. En esa línea de argumentación, las A.A. serían una manera de resarcir a las personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, una estrategia para erradicar la existencia de los racismos en la sociedad colombiana, la mejor alternativa para enfrentar la intersección de múltiples discriminaciones —asociadas por ejemplo al hecho de ser mujer, negra o afrocolombiana, pobre— y una opción para dar reconocimiento a la diversidad cultural representada por las personas afrocolombianas, negras y raizales.

[...] además de que las mujeres afro fueron discriminadas por pertenecer a una determinada etnia, también lo fueron por ser mujeres. Y también por ser pobres, entonces estaríamos hablando de una triple discriminación, una triple subordinación. Entonces toca que para las mujeres, las medidas de A.A. reconozcan eso, o sea que si en una familia el hombre es discriminado, mucho más lo es su compañera, por el hecho de ser mujer. Las mujeres

necesitan dobles y triples reparaciones entonces; sí, de eso se trata (Carol Newbal. Funcionaria de la Gobernación. San Andrés, 2007).

Las personas entrevistadas que perciben las A.A. como medidas de resarcimiento y reparación presentan varios argumentos a favor de dicha noción. La justificación para implementar A.A. en relación con el hecho histórico de la institución colonial de la esclavitud, reconocida por algunas personas entrevistadas como la explicación de la presencia de la población negra en América latina y el Caribe, estaría en que la situación de desigualdad socioeconómica (las condiciones de vida precarias, caracterizadas por bajos niveles de ingreso económico, acceso limitado a servicios del Estado y un déficit en el goce de la ciudadanía) de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera frente al resto de la población colombiana es consecuencia de una historia de larga duración de exclusión y discriminación racial.

Yo le hacía, sin embargo, esa discusión a los miembros de esa ONG: bueno, pero es que por ejemplo Naciones Unidas ha reconocido que el daño más grande que ha habido en la historia de la humanidad, el delito más grande que ha habido en la historia de la humanidad, no fue ni siquiera el juicio injusto que se le siguió a Cristo sino la esclavización de miles y millones de africanos. Si las Naciones Unidas reconocen que eso es el daño más grande, el delito más grande en la historia de la humanidad, justo es entonces que a los que se les causó el daño haya un proceso de resarcimiento. Lo hizo Estados Unidos con Japón después de Hiroshima y Nagasaki, reparó al Japón el daño que le había causado, lo hicieron desde la Segunda Guerra Mundial con Europa Occidental y el delito más grande que se ha cometido en toda la humanidad no se ha reparado, entonces yo creo que las Acciones Afirmativas tienen que conducirnos a despertar la conciencia y es un proyecto todavía centenario; tenemos que empezar a colocarlo en los escritorios, a colocarlo en las agendas, a colocarlo en las discusiones nacionales e internacionales [...] no es un proyecto de la noche a la mañana, pero tenemos que empezar. Esta generación tiene el compromiso de empezar con las Acciones Afirmativas en Colombia y a nivel mundial en todos los encuentros nacionales e internacionales lo de la reparación (Pablo Mosquera. Funcionario de la Gobernación. Quibdó, 2007).

A partir del hecho histórico esclavista colonial, la población negra africana traída al continente americano y sus descendientes afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros han sido objeto de una estructura social que legitima

relaciones raciales de dominación y de exclusión; estructura que surgió en la Colonia, no se resolvió en la República y se ha mantenido hasta nuestros días, creando relaciones sociales basadas en la 'raza' y en prácticas sistemáticas, institucionalizadas de manera invisibilizadas de discriminación racial.

En razón de lo anterior, en las estructuras y relaciones sociales racializadas se ha legitimado la explotación y subvaloración de lo afrocolombiano, negro, raizal y palenquero, hecho que según algunas personas entrevistadas se refleja en aspectos materiales de las realidades y cotidianidades de estas poblaciones. La existencia actual de un sistema de relaciones raciales que genera desigualdades sociales es otra razón, derivada del hecho histórico de esclavitud, para justificar la necesidad de establecer A.A. Un ejemplo citado es la explotación excesiva de sus territorios y de recursos propios de la región como oro, plata y madera, situación que también merece la aplicación de A.A.

El problema de la discriminación es un problema de construcción histórica de la República, una República que se construyó con los mismos valores de la Colonia, donde los valores han venido siendo construidos alrededor de la discriminación por etnia, cultura y territorio. Hay unas culturas regionales que son menos que otras, que no tienen acceso; hay unos grupos humanos que son menos que otros y no tienen acceso porque se generó un patrón institucional en todo el país de quiénes deben manejar el país. Y entonces todas las lógicas que van alrededor de esos patrones que tienen que ver con los valores [...] pero también tienen que ver las formas como se miden esos valores, ese es el centro de gravedad donde la discriminación [...] donde se deben hacer las Acciones Afirmativas (Héctor Manosalva. Asesor de la Secretaría de Gobierno, programa de Derechos Humanos. Bogotá, 2006).

Las A.A. podrían contribuir de forma significativa en tal propósito, respondiendo a las demandas específicas de tal grupo al mejorar sus condiciones de vida actuales sin descuidar u omitir sus particularidades culturales. Si las A.A. se conciben como un medio para el reconocimiento de las diferencias étnico-raciales, se justificarían también como un mecanismo para la inclusión de la diversidad cultural en la cotidianidad social, no por medio de una forzada integración al grueso de la población blanco-mestiza o del aislamiento geográfico, sino del reconocimiento de las diferencias para lograr diversas formas de inclusión y diversas formas de ser, vivir y sentirse parte de dentro de la Nación pluriétnica y multicultural.

Del conjunto de justificaciones propuestas por los actores(as) institucionales se evidencian dos tendencias generales, asociadas al conjunto de nociones sobre A.A. La primera hace referencia a posturas en las que las A.A. son justificadas por la existencia del fenómeno estructural de la pobreza que afecta especialmente a territorios, a personas, familias afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras. Un grupo de funcionarios(as) considera además que esta exclusión se agrava por el impacto contemporáneo del conflicto armado interno.

Dentro del otro conjunto de justificaciones existe la consideración de otras razones que explican las desigualdades asociadas a la esclavización en el periodo colonial y la existencia estructural del fenómeno del racismo en la sociedad colombiana; un pequeño número de actores(as) institucionales considera además que la implementación de A.A. se justifica en la necesidad de reconocer la diversidad cultural representada por las personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

Tras las justificaciones dadas por las personas entrevistadas, se puede asegurar que no existe una única variable que deba ser tomada para lograr el deseable de la igualdad oportunidades que conlleve a la inclusión social de afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros a la Nación colombiana. Los argumentos recogidos en las entrevistas nos sugieren que en el momento de implementar medidas de A.A. deben considerarse no solamente aspectos socio-económicos, también aquellos relacionados con la existencia del fenómeno del racismo y el reconocimiento de la diferencia cultural que la población negra representa.

Enfoques y ámbitos las A.A

¿Según usted, qué enfoque deberían tener las Acciones Afirmativas:
un enfoque de derechos, de combate a la pobreza,
un enfoque reparativo frente a los impactos negativos de la esclavitud
o un enfoque de la lucha contra la discriminación y el racismo?¹³

La pregunta que precede a este texto fue formulada a los actores(as) institucionales entrevistados en las ocho ciudades involucradas en la investigación. Decidimos reducir el número de opciones respecto a los enfoques de las A.A., ya que con base en una experiencia piloto de aplicación del cuestionario de entrevista habíamos identificado que el concepto de A.A. no era objeto de un

13 Rossih Martínez Sinisterra, en entrevista a Isabel Murillo. Funcionaria de la Alcaldía de Quibdó, 2007

profundo conocimiento por parte de las personas que queríamos entrevistar. Con los objetivos de entender la situación mencionada, avanzar en el proceso de investigación sobre nuestro objeto de interés y recoger puntos de vista y posicionamientos de los entrevistados(as) —que no se habrían podido identificar de otro modo—, planteamos estas opciones de respuesta con base en pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto y literatura internacional sobre las A.A., dando siempre oportunidad a la persona entrevistada de proponer otros enfoques alternativos a los sugeridos, lo que en efecto ocurrió.

Teniendo en cuenta esa consideración metodológica, en relación con el «enfoque de las A.A.» la mayoría de los actores(as) institucionales interrogados al respecto aseguró preferir un «enfoque integral» en las A.A., es decir, una perspectiva que conjugue las luchas contra la pobreza, el racismo, la discriminación racial para la reivindicación de derechos fundamentales y el respeto de los derechos culturales que les han sido vulnerados y para la reparación de los daños históricos padecidos por la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

Yo pienso que todas tienen que acometerse porque en todas ellas el país tiene que reparar. Todo tipo de Acciones Afirmativas que pueda hacer las necesitamos y tienen ellos la culpa de que todas esas no se estén dando a cabalidad en todas las comunidades afrodescendientes, entonces digamos que se toman algunas por el lado de los derechos, se corre el peligro de que no se quede sino en un decreto, en puras leyes. Todo lo que se pueda hacer, las acciones que se puedan acometer de manera de que sirvan para reivindicación de los pueblos afrodescendientes creo que se pueden hacer sin dejar de lado ninguna de las que me acabas de nombrar, porque todas esas son necesarias y entonces ahí no podría yo decir escogemos esta o escogemos la otra sino que todas se deben acometer (Juliana Martínez. Funcionaria de la Alcaldía. Quibdó, 2007).

Otro grupo de personas entrevistadas escogió uno de los enfoques justificando su opción mediante distintos argumentos. Para el enfoque de derechos prevalece la reivindicación de los derechos fundamentales, vulnerados en algunos casos y en otros jamás otorgados; el enfoque de combate contra la pobreza se reivindica porque de ese modo las A.A. tendrían la potencialidad de garantizar cobertura en servicios básicos y con ello redundarían en mayores posibilidades de desarrollo social; el enfoque de lucha contra la discriminación racial tendría en cuenta las particularidades étnico-raciales de afrocolombianos(as), negros(as),

raizales y palenqueros(as), al tiempo que permitiría poner en la discusión pública nacional el fenómeno de racismo en el país; y con el enfoque de reparación podría avanzarse en el reconocimiento del crimen de lesa humanidad que fue la Trata Esclavista para compensar con ello la deuda histórica que se remonta al periodo de la Colonia y que no fue objeto de resarcimiento en la refundación de la Nación colombiana por parte de los revolucionarios republicanos.

Ante el cuestionamiento con respecto a los ámbitos en los cuales deberían operar los enfoques de las A.A., en la mayoría de las narrativas de los actores(as) institucionales no existe una directa correspondencia entre unas y otras. A lo largo de las entrevistas realizadas, se encuentra que muchas personas reconocen la importancia de poner en marcha A.A. en distintos ámbitos, ya que las acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera requieren de acciones integradas que, por un lado, atiendan sus carencias y/o desventajas en relación al resto de la población colombiana y por otro, consideren sus particularidades culturales, que enriquecen la diversidad humana en el país y en el mundo.

[...] pienso que en todos los sectores se necesitan Acciones Afirmativas, pero desde lo étnico. Porque como le decía al principio, puede ser que aquí existan programas y muchos programas como Familias en Acción, pero no los hacen tanto porque seamos población afrocolombiana sino porque somos la población de Buenaventura a la que hay que atender como tal y cuando en algunas ocasiones se insiste en la necesidad de las Acciones Afirmativas, de reparación o discriminación positiva hay mucha gente que se enoja, que no le gusta y dice que nosotros estamos asimilados ya que somos parte de la estructura nacional, que por qué hacemos discriminación a la inversa si es que somos todos colombianos y que nosotros mismos estamos discriminando (Estela Méndez. Funcionaria de la Alcaldía. Buenaventura, 2007).

El foco de dichas acciones gravita sobre ámbitos sociales y económicos con énfasis en áreas como educación, salud, empleo, seguridad social y atención diferenciada a los impactos del desplazamiento forzado. Otras narrativas se vinculan más con el ámbito cultural, por cuanto en ellas se hace énfasis en la promoción folklórica cultural de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera mediante A.A.

A continuación caracterizaremos cada uno de estos ámbitos, teniendo como lógica de exposición la presentación de aquellos que fueron más enunciados en

las narrativas de actores institucionales y considerando también aquellos que por su variedad se ubicaron en la categoría «otros ámbitos de las A.A.».

Un número considerable de funcionarios(as) privilegia el ámbito educativo por cuanto considera que es el de mayor importancia en la implementación de A.A.; justifica lo anterior afirmando que la educación es el dispositivo más expedito para que la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera rompa el círculo vicioso de pobreza y de la marginalidad.

No solamente en el Chocó, en Quibdó y para negros; en todas partes lo que se debe es educar y formar a la gente, cuando usted piensa de una manera diferente lo más probable es que va a actuar diferente y sus cosas van a ser mejores. Definitivamente, el campo más importante sería el educativo, la educación y la formación de la gente (Aura Serna. Funcionaria de la Gobernación. Quibdó, 2007).

Se considera que el acceso a la educación es requisito *sine qua non* para que las personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras consigan mayor acceso a los mercados laborales, hecho que redundaría en el mejoramiento de sus condiciones de vida. En este sentido, las A.A. en educación se ven como una necesidad urgente para posibilitar un mayor acceso de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera a la educación básica, secundaria, superior y posgraduada. En particular, se hace referencia a la implementación de A.A en el ámbito de la educación superior —como mecanismo de acceso a las universidades públicas de calidad¹⁴— en la medida en que se la considera el mejor mecanismo para generar movilidad social ascendente y redundar en la garantía de igualdad de oportunidades.

[...] lo que tiene que ver entonces con la presencia afrocolombiana en los círculos académicos, especialmente en las ciudades como Bogotá, Cali y Medellín. La educación es también un problema de élites y hay quienes recibimos educación para obedecer y otros para mandar; [...] en los colegios y universidades del país donde se forman [...] quienes van a mandar, nosotros no tenemos acceso a esas universidades no por falta de coeficiente intelectual, sino porque los mismos procesos de selección y los costos académicos están

14 De modo específico se hace referencia a la Universidad Nacional de Colombia y a la Universidad Tecnológica de Pereira como dos de las instituciones que deberían considerar las A.A. dentro de sus políticas de admisión.

por fuera de nuestras posibilidades. Los costos académicos de esos colegios y de esas universidades son procesos selectivos y discriminativos [sic] porque ahí se forma la élite que se forma para gobernar; nos quedan entonces las universidades donde se forma para obedecer: está la Nacional, [...] la Pedagógica, [...] la del Valle, que son universidades donde se forman de los mandos medios hacia abajo, se forman unos tecnócratas, unos burócratas hacia abajo, ahí en esos mandos medios en esas universidades nosotros tenemos que ir apareciendo cada vez con mayor fuerza y con más espacio y eso también implica definitivamente la apertura de los programas de admisión especial para estudiantes afrocolombianos [...] estamos diciendo aquí con esto es que el 1% o menos del 1% de la población afrocolombiana ingresa y termina unos estudios universitarios siempre y cuando se mantenga ese índice, esa tasa de exclusión de marginalidad académica [...] (Carlos Mena. Funcionario de la Alcaldía, Quibdó, 2007).

Otro grupo de personas entrevistadas que privilegió el ámbito educativo considera que la etnoeducación debería promoverse mediante las A.A. En este sentido, las A.A. etnoeducativas tendrían por objetivo asegurar la implementación de nuevos imaginarios étnico-raciales en las instituciones de educación básica.

Las A.A. son necesarias en todas las áreas. Es en ese sentido que es necesario un marco jurídico, a través de los cuales [sic] se ataquen temas como la implementación de lo real, con seguimiento, de una educación igualitaria; [...] en ese espacio, miro y tanteo que el tema de la etnoeducación debe ser reivindicado con toda la fortaleza del mundo. Porque no se puede seguir tratando el tema como [uno] de segundo orden. [...] pienso que las instituciones del Estado que están al frente del cumplimiento de las normas tienen que hacerse sentir, porque uno tiene que sentir que hay legislación. Y la hay, pero uno no ve las sanciones, uno ve que no le pasa nada a los colegios que no implementan la cátedra de Estudios Afrocolombianos y hasta donde tengo entendido las normas que no se cumplen, los funcionarios que tienen que cumplirla y hasta ahora no he visto la primera sanción (Américo Viáfara. Funcionario de la Alcaldía. Pereira, 2007).

En el ámbito cultural existen dos posturas sobre el área hacia el que deberían focalizarse las A.A. dirigidas a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. La primera postura considera que dichas acciones deben aplicarse en la esfera cultural para contribuir en la promoción de lo artístico, folclórico,

gastronómico y futbolístico por medio de las A.A. La segunda, por el contrario, concibe lo cultural como un concepto que va más allá del folclor y aborda aspectos más profundos de las culturas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

Pienso que a nivel cultural es necesario construir los márgenes de la cultura afro, esta imagen que tenemos está muy ceñida al tema del folclor, [...] de la caricatura, pero no ha habido realmente una política cultural que reivindique la cultura como un espacio de vida, como un espacio de interlocución y, sobre todo, como un espacio de construcción de identidades. No estoy diciendo que el folclor no sea importante, pero me parece que ya es como caricaturesco y que cuando se hable de la gente negra o afrocolombiana su proceso siga circulando a través de las danzas y de estereotipos, que no es que no crea que no son importantes, pero pienso que la cultura también es académica y se tiene que abrir también a la cultura académica, se tienen que abrir también a la cultura científica, a la cultura política; entonces la cultura tiene que llenar otros espacios que hasta ahora la imagen económica de la cultura no ha posibilitado pensar sino que, al contrario, nos ha sesgado (Milton Dueñas. Funcionario de la Alcaldía. Pereira, 2007).

Otro de los ámbitos que los actores(as) institucionales destacan es el empleo y la ocupación laboral. Además de la profesionalización de las personas afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, se considera que la vinculación laboral es una de las estrategias para garantizar la superación de condiciones de desigualdad socioeconómica. En particular, la consideración de este ámbito se evidencia de manera preponderante en las narrativas sobre la población raizal de San Andrés.

La narrativa de una de las personas entrevistadas evidencia demandas de la población afrobonaverense en lo que respecta a la creación de fuentes de empleo y en lo relacionado con la protección de las labores desarrolladas por grupos específicos como los pescadores artesanales que no cuentan con protección del Estado y que desarrollan su oficio en condiciones de desventaja con respecto a grandes empresas extranjeras de explotación de ese recurso.

[...] y ahora una Acción Afirmativa dónde, ¿en el mercado de trabajo? ¿Cómo producir Acciones Afirmativas en el mercado de trabajo? Uno podría decir «sí, claro, vamos a comenzar por cuotas», y sería una salida aquí en Buenaventura porque [...] hay gente muy preparada que está fuera del país porque

aquí no encuentra. Por ejemplo tú vas a algunos bancos, algunas empresas y los de cuello blanco son blancos y en la medida que vas bajando, la cosa se comienza a ennegrecer, y entonces, por ejemplo, una Acción Afirmativa en el mercado de trabajo para garantizar que personas afrocolombianas hagan parte de los poderes directivos de determinadas empresas, que estén representados, que tengan una representación que obedezca a la composición racial o étnica de la ciudad [...] (Héctor López. Funcionario de la Alcaldía. Buenaventura, 2007).

En menor medida, las personas entrevistadas referencian el ámbito de la salud como un espacio para la implementación de A.A. Los actores(as) institucionales que mencionan ese ámbito suelen encontrarse en lugares donde la asistencia en salud es precaria para quienes allí habitan, y cuya presencia de población afrocolombiana es mayor. De acuerdo con lo anterior, las A.A. serían un mecanismo de exigibilidad para la prestación de ese servicio de salud básico. Además, permitirían garantizar un servicio de salud de calidad que considere la ampliación (cualitativa y cuantitativa) del sistema nacional de salud, pero sin dejar de lado la medicina tradicional y los saberes etnobotánicos que poseen los *mayores* en las poblaciones afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

Podríamos ver las Acciones Afirmativas aplicadas en el sector salud, en términos de las prácticas tradicionales étnico-culturales del pueblo afrocolombiano [...] yo poco sé del tema de la medicina tradicional, mas yo investigué, hice trabajo de campo en el río Timbiquí por un año entre el 92 y el 93, entre el 91 y el 92. Más allá uno ve cosas espeluznantes: [...] allá no hay médico, no hay enfermeras, no hay medicamentos. [...] conocí a una mujer, solo para citar un caso, que trabajando en una mina se quebró el brazo; era una mujer joven muy bonita y [...] se quedó con el brazo partido porque no había gasolina para llevarla al hospital. [...] si vas ahora allá, ella debe estar allá; perdió el brazo, no puede trabajar más. La cuestión de la medicina tradicional es importante, mas lo importante es que haya médicos, que haya puestos de salud, que haya hospitales y que haya un servicio de transporte eficiente para cubrir, para que haya inversión por parte del Estado, inversión sustantiva, recursos, para que las personas tengan acceso a salud, la medicina tradicional es importante, tiene que ser protegida, tiene que ser incentivada, tiene que ser fortalecida, mas cuándo hacemos eso queremos alopátia, queremos hospitales con ciencia y tecnología, queremos buenos médicos y un buen número de médicos: [...]

eso sería la Acción Afirmativa en el caso de la salud, que haya una cobertura y que el acceso a la salud sea democrático y de calidad, eso es lo que queremos y perfección de la medicina tradicional, de esos saberes tradicionales y que esos saberes tradicionales sean reconocidos y protegidos por el Estado; queremos salud para las personas, queremos reducir los índices de mortalidad infantil, queremos aumentar nuestra esperanza de vida, que para Colombia. Nosotros los negros, la gente de aquí del Pacífico vivimos trece años menos que la gente del resto de Colombia [...] puede ser un quinto de tu vida, un cuarto de tu vida. La esperanza de vida para nosotros es cincuenta y tres aquí en Buenaventura y en la región del Pacífico. ¿De qué estamos hablando? ¿De política?, entre más haga usted morir, más vivirá (Guillermo Sanclemente. Funcionario de la Alcaldía. Buenaventura, 2007).

Finalmente, se identificó una variedad de espacios de implementación de A.A. que agrupamos en la categoría «otros ámbitos» y que dan cuenta de sectores particulares referidos por una o dos personas entrevistadas, asociados con la cuestión territorial y el campo financiero. Se considera que las A.A. deberían operar en el ámbito territorial para la defensa del derecho a la propiedad colectiva, ocupación y uso de territorios habitados que han sido preservados de manera tradicional por parte de las comunidades negras rurales.

En otras palabras, las A.A. en este ámbito serían mecanismos que permiten la defensa de derechos étnico-territoriales que tienen las comunidades a la posesión y usufructo de sus territorios ancestrales. También se considera un ámbito de las A.A. el campo financiero, en el cual dichas acciones permitirían mejor acceso de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera a préstamos, créditos y al mercado financiero en general.

Sin duda, los ámbitos de las A.A. que ostentan mayor reconocimiento por parte de los actores(as) institucionales son la educación y el empleo (coinciden con los ámbitos privilegiados en experiencias de otros países con mayor trayectoria en materia de implementación de A.A.). Estos se perciben como áreas clave para garantizar la igualación real y efectiva de las condiciones de vida de afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros en relación a las del resto de población colombiana. Desde la perspectiva de los funcionarios(as), las A.A. aplicadas en dichos ámbitos posibilitarían la adquisición de capital económico y de capacidades intelectuales competitivas para el mercado laboral para modificar las situaciones actuales de marginalización, y generar mayor movilidad social ascendente.

Mecanismos de implementación de A.A.

En un número reducido de narrativas es posible encontrar cierto nivel de reflexión respecto a las estrategias o mecanismos de implementación de las A.A. Los actores(as) institucionales que las enunciaron sustentaron sus propuestas en la legislación colombiana referida al tema y en la experiencia de implementación de A.A con otros grupos poblacionales. Entre los mecanismos citados se encuentran las cuotas, el trato preferencial y los cupos.

El trato preferencial se menciona como una de las formas idóneas para implementar A.A., en especial en Bogotá. Una funcionaria de esta ciudad afirma que el trato preferencial es la estrategia que garantiza el éxito de las A.A. cuando el Estado (a nivel distrital) no cuenta con un conocimiento profundo de las características demográficas y condiciones socioeconómicas de un grupo de población, hecho que ocurre en el caso de la población afrocolombiana, negra y raizal que reside en la capital.

El Plan de Acciones Afirmativas y la Política se acordaron en el entendido [sic] de que es un proceso en permanente construcción y que la primera modalidad de Acción Afirmativa que podría aceptar el Distrito por el nivel de conocimiento de la población era el trato preferencial. No podíamos en ese momento asignar cuotas porque no hemos tenido resultados del censo en particular para la comunidad afro; es evidente el subregistro tremendo, seguimos con el problema de desconocimiento de información, hay algunos estudios preliminares pero en ningún caso es un censo detallado y preciso (Carola Mendoza. Asesora de la Dirección en el Departamento Administrativo de Bienestar Social. Bogotá, 2006).

Los actores institucionales analizan la estrategia de las cuotas —la más mencionada por los entrevistados(as)— desde ángulos diversos. Este mecanismo gozaría de legalidad en la medida en que tiene reconocimiento y es aplicado a favor de otros grupos poblacionales; no obstante, consideran que organismos del Estado especializados deben ampliar la promoción de dicha legalidad.

[...] desde aquí estamos estudiando —todas son acciones paralelas— la posibilidad de una acción [...] de corte jurídico, orientada a que la Corte Constitucional pueda hacer un pronunciamiento para garantizar el derecho a la igualdad de la población afrocolombiana en tanto se dan las mismas cuotas que para la mujer. Esa misma ley podría ser aplicable para afrocolombianos. Me refiero a un escenario similar al que se acaba de producir con la ley que

debe reconocer el derecho a las parejas homosexuales, derechos civiles, entonces nosotros vamos a intentar transitar un camino similar (Jameson Díaz. Funcionario de la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, 2007).

Para algunos entrevistados(as), las cuotas son la forma ideal de implementar A.A. y por ello opinan que deben promoverse en distintos ámbitos, como el educativo y el laboral en las instituciones estatales.

[...] es muy complicado que el gobierno obligue al sector privado, y menos en este gobierno, pero el gobierno si puede establecer una ley de cuotas para los cargos públicos, para las fuerzas armadas, para lo que él domina. Tanto porcentaje de individuos negros tienen [sic] que entrar en cada convocatoria y tiene que haber una competencia entre ellos (Carlos Sarmiento. Funcionario de la Alcaldía. Cali, 2007).

Los cupos fueron mecanismos de implementación mencionados de forma específica en el ámbito educativo. Según algunas personas, podrían permitir que la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera acceda al ámbito de la educación superior. Se referencian también como un mecanismo existente que permite el acceso a ciertas instituciones públicas de educación superior y se sugiere su aplicación en todas las universidades públicas de alta calidad académica del país.

El tema de la admisión diferenciada que tiene un cupo para estudiantes afro a la UTP sí puede ser considerado como una Acción Afirmativa. Ese acuerdo del Consejo Superior fue un logro de una asociación de chochoanos residentes en Pereira, profesionales todos ellos. Un grupo de noventa personas que están muy bien ubicadas en esta ciudad y que se articularon para presentar esta iniciativa y abrirles camino a sus compatriotas [...] (Jorge Ruiz. Funcionario de la Alcaldía. Pereira, 2007).

Pocos funcionarios(as) se refirieron a los incentivos tributarios como estrategia de implementación de A.A. dirigida principalmente al sector privado.

[...] y nosotros también propusimos una ley de cuotas orientada, de incentivos tributarios para las empresas privadas, es decir promover la igualdad racial. Entonces el gobierno puede decir «a las personas que contraten individuos negros les vamos a rebajar tantos impuestos para promover la equidad racial» [...] (Roy Castro. Funcionario de la Alcaldía. Cali, 2007).

Las personas entrevistadas mencionan otras categorías como estrategias de implementación de A.A., tales como la focalización del acceso de población afrocolombiana, negra y raizal en programas ya existentes.

Los lados oscuros de las A.A: resistencias de los actores(as) institucionales a su implementación

Hasta aquí hemos presentado aspectos generales de la naturaleza de las A.A. desde el punto de vista de los actores(as) institucionales, quienes hacen reflexiones respecto de ideales, sujetos(as) beneficiarios, justificaciones, enfoques, ámbitos y mecanismos para su implementación, partiendo de nociones preliminares y, en ocasiones, vagas o confusas sobre dichas acciones. En esta última sección presentamos el conjunto de narrativas donde se expresan las resistencias respecto de la implementación de A.A. dirigidas a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

Algunos funcionarios(as) consideran que las A.A. tienen un carácter negativo, basado en parte en la poca predicción científica sobre el impacto que su implementación puede generar en la sociedad colombiana. Al ser diferenciadoras, las A.A. se sustentan en un mecanismo de inclusión-exclusión sustentado en la pertenencia étnico-racial que al parecer pudiera ser problemático.

A partir del argumento anterior se critican las cuotas, ya que si bien compensan a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera incluyéndola en ciertos programas estatales, generan de manera perversa la perpetuación de la diferencia cultural, por cuanto en virtud de esta última las personas beneficiarias de A.A. encontrarían un mecanismo fácil para acceder de manera especial a determinados derechos. Con ello se considera que las cuotas pueden llegar a generar conflictos interétnicos —negros(as)-blancos(as)— y enfrentamientos dentro de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera por causa del criterio para seleccionar quiénes deberían ser beneficiarios(as) de dichas A.A.

[...] yo pensaría que no debemos segregar mediante una Ley de Cuotas hacia las negritudes, sino que debería ser un espacio amplio hacia todos para que la misma negritud no se pelee por un espacio único y los pongan a pelear entre ellos, que sea abierto para que más bien el esquema y el orden se abra completamente y toda la negritud pueda ser igualitaria y pueda llegar a todos los sitios (Felipe Cogollo. Funcionario de la Alcaldía. Pereira, 2007).

Por esta razón, algunas personas entrevistadas afirman que la implementación de políticas que beneficien a toda la población es una mejor alternativa,

en lugar de las A.A. Esta consideración se encuentra estrechamente asociada, por un lado, a la subestimación de los impactos de la discriminación racial, así como a la consideración de que esta práctica no existe en el país; y por otro, a la simplificación o desconocimiento de la situación de inequidad social que vive la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

En consecuencia, se considera más pertinente realizar intervenciones enfocadas a la población en situación de pobreza, con miras a alcanzar de manera progresiva una sociedad democrática e inclusiva.

Yo siento que el tema no es por la discriminación racial, ni nada de eso, porque todos están integrados al sistema educativo integral de la ciudad. Lo que sí siento es que un gran porcentaje de la población afrodescendiente la veo en los espacios de miseria, de pobreza, en las zonas más discriminadas de la ciudad, y no solo en Medellín sino en todo el país. Cuando uno va a la costa, la gran parte de los afrodescendientes los ve uno en esas situaciones de pobreza, en los mismos barrios acá en Medellín, los que teníamos en Vallejuelo, en Moravia. Uno ve un gran porcentaje de población afrodescendiente [...] yo creo que el tema es erradicar esas condiciones de pobreza que tienen estas poblaciones en esos puntos de la ciudad, que obviamente tenemos otras poblaciones, no todos son afrodescendientes, sino también personas indígenas, personas en condición de desplazamiento, campesinos. Siento que allí hay un reto muy grande, y es que cuando uno identifica estas zonas de la ciudad, lo que allí hay que hacer es no una intervención exclusiva para los afrodescendientes o una discriminación exclusiva para afros, por que la verdad es que eso reitera una discriminación, sino todas las herramientas del desarrollo social económico, focalizarlos muy bien donde están esas poblaciones (Felipe Alberto Arias. Funcionario de la Gobernación. Medellín, 2007).

Al entender las A.A. como forma de reparación histórica a la población afrocolombiana, negra y raizal, pueden observarse tensiones en las declaraciones de las personas entrevistadas; se afirma que el Estado colombiano no debe reparar porque no es el culpable de la trata esclavista.

No, la verdad es que la esclavitud viene desde hace quinientos años no más y viene desde los españoles, algo así. O sea, que allí ya no le cabría [sic] la deuda al gobierno de turno o al Estado colombiano (Luz Marina Castro. Funcionaria de la Alcaldía. Quibdó, 2007).

La posibilidad de que algunos actores(as) favorezcan intereses particulares en detrimento de los intereses colectivos que buscan abordarse con la implementación de A.A. se reconoce como uno de sus peligros. Frente a esto, algunos funcionarios(as) advierten acerca de la necesidad de velar por el uso apropiado de los beneficios que otorga este tipo de acciones y garantizar que el pueblo negro en conjunto se beneficie del mismo modo que el resto de la sociedad colombiana.

Una de las posiciones encontradas en las entrevistas es considerar las A.A. como políticas que hacen del Estado el único actor responsable del mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, promoviendo la supuesta pasividad de la población, que no buscaría hacer esfuerzo alguno por modificar la exclusión social y económica que padece.

No creo en el tema; quitemos ese término tan despectivo del cuento, no con el tema de las minorías, [...]. Yo creo que las minorías no pasan sino de ser una especie de argumento que se da para posibilitar un tratamiento preferencial por parte de alguna instancia del gobierno de Colombia, ¿como por qué? Y si hablamos de las minorías afrocolombianas, ¿por qué no hablamos de otras minorías? Entonces Colombia es un producto de la sumatoria de sus minorías [...] y el pueblo cristiano, por ejemplo, son seis millones de colombianos. ¿Sería eso una minoría, entonces, también? No, ¿qué población es la afrocolombiana? [...] creo que un poquito más del 10% de la población. Creo que cuando nosotros hablamos del afrocolombiano estamos hablando de 8,9 millones de personas, ¿y eso es una minoría? Yo no lo creo; creo que a veces se justifica la inacción del ser humano buscando tratamientos preferenciales de un gobierno, o más bien de un sistema que nos gobierna (Julio Irragori. Senador de la República, miembro de un partido de la coalición de gobierno. Bogotá, 2007).

Al hacer referencia a ámbitos de aplicación de las A.A., las personas entrevistadas también muestran resistencias específicas. Para algunos(as), la formulación de A.A. en el área de empleo beneficia a la población afrocolombiana con mayor nivel educativo y que por tanto no se encuentra en condiciones de pobreza y exclusión crónica. En esa medida, las A.A. no serían realmente efectivas y seguirían promoviendo situaciones de desigualdad entre los mismos afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as). La aparición de una clase media negra educada y con capacidad de agencia política es un temor que

no esconden los entrevistados(as). Algunas personas entrevistadas manifestaron en tono de broma que «a los negros hay que dejarlos así como están».

Algunos aspectos de las A.A. implementadas en las universidades se consideran negativos. Las A.A. en la educación superior (cuotas y cupos) se critican por cuanto no garantizan que las personas beneficiadas permanezcan en el sistema educativo, no contrarrestan fenómenos como la deserción escolar, no corrigen los vacíos previos de la educación básica, no hacen una acomodación a las exigencias del ámbito universitario urbano y se prestan a una instrumentalización por parte de sistemas clientelistas que existen también en algunas organizaciones que hace reivindicaciones étnico-raciales. Para que sean efectivas se requieren programas de tutorías y un sistema de bienestar universitario específico; se afirma que sin éstos resulta inútil otorgar cuotas o cupos especiales.

[...] hay otro problema que es combatir la deserción. Todavía no está terminada esa investigación pero hay una línea que se está tratando de analizar, todavía no se ha entrado a esa parte. La deserción es generalizada, pero hay que mirar cómo es el rendimiento y el comportamiento como estudiantes de estas personas que acceden a la Universidad a partir de este tipo de beneficios, porque los estudios que se han hecho en Brasil muestran que estos estudiantes tienen un bajo rendimiento en la Universidad. Entonces habría que aplicar políticas para mejorar la calidad del estudiante y prepararlo para que se enfrente con las mismas herramientas de [los] otros estudiantes, porque se parte de [...] que ellos han tenido una mala formación y cuando se comienza a crecer, eso genera unos vacíos y unos déficit educativos que no te permiten, a no ser que seas demasiado tenaz, equilibrarte; [...] ese es uno de los problemas. Y el otro es lo que te había dicho antes, que se te haría aún más duro si adicionalmente a eso tu integración y socialización dentro de la misma Universidad con los mismos compañeros se hace mucho más difícil, debido a los resentimientos que existen por ser diferentes y por haber accedido de forma diferente. Ese tipo de cosas deberían pensarse, porque básicamente hay experiencias en otros países donde eso está sucediendo, y aquí mismo en la Universidad de Antioquia creo que ha habido problemas. Lo otro es que como aquí estamos en el país de muchos líderes de los movimientos negros, se están aprovechando de eso, están vendiendo los cupos, esa es otra cosa negativa de algo que quiere beneficiar la población, es más, te

cobran si tú quieres, aunque seas negro pero no eres del movimiento, acceder a esos beneficios. Entonces se comienza a manejar una política igual a la política del país, [...] el clientelismo (Andrés Navas. Funcionario de la Alcaldía. Cali, 2007).

Los aspectos negativos y las posiciones en contra de las A.A. surgen en medio de representaciones sociales y supuestos en torno a la población afrocolombiana, negra, raizal, palenquera y su situación actual, así como de una vaga idea de lo que se concibe como una A.A., indistintamente del grupo al cual se busque beneficiar. Las A.A. dirigidas a afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as) pueden considerarse innecesarias si se piensa —de manera errónea— que en la sociedad no existen la exclusión ni la discriminación con base en desigualdades étnico-raciales.

En la misma línea, no se justificarían las A.A. en escenarios donde la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera representa una mayoría demográfica puesto que entonces estarían dirigidas al grueso de la población, hecho que desestructuraría el argumento de «acciones para las minorías». También se plantean críticas a las A.A. porque la acción del Estado siempre debe intentar alcanzar la utopía de la democracia universal, la cual, en la percepción de algunos actores(as) institucionales, se logra privilegiando acciones escalonadas —a nuestro modo de ver, residuales— y focalizadas para solucionar problemas estructurales como la pobreza, el desempleo, y el bajo acceso a la educación de amplios sectores de la sociedad en todos sus niveles.

En resumen, para un grupo de entrevistados(as) las A.A. no siempre son el mecanismo más idóneo para equiparar las condiciones de grupos étnico-raciales que han estado en desventaja histórica con respecto al resto de la población colombiana, que a pesar de las condiciones de pobreza estructural ha contado con ventajas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales. Se considera que el hecho de beneficiar a partir de una diferenciación cultural e histórica redundaría en mayores procesos de exclusión y desigualdad, creando conflictos entre grupos beneficiarios y no beneficiarios.

El hecho de marcar diferencias entre los sujetos(as) traería implícita una carga de prejuicios sociales, ya que en cierta medida las personas beneficiarias de A.A. parecerían incapaces de competir por la superación de condiciones de pobreza o por el logro de ascenso social en la estructura social, posible solo a partir del criterio del mérito. Argumentos reaccionarios clásicos que

han sido rebatidos desde otras experiencias de implementación de A.A. en otras geografías del mundo.

Otro conjunto de personas no plantea resistencias a la implementación de A.A., pero sí reconoce la existencia de dificultades —sobre todo a nivel político— que impiden posicionarlas en los espacios públicos estatal y político. A pesar de que un grupo de funcionarios(as) reconoce herramientas jurídicas y normativas que posibilitan la creación de A.A., aún no serían suficientes.

[...] lo que quiero plantear es que todavía a nivel nacional, por ejemplo, no hay un marco jurídico serio y coherente para las A.A. [...] que posibilite esa reivindicación (Julio Sinesterra. Funcionario de la Alcaldía. Pereira, 2007).

En el plano nacional, algunas personas consideran que existen obstáculos de tipo político para la realización de A.A., como la falta de consenso dentro de los partidos políticos para apoyar iniciativas como éstas. Ello hace que estas acciones no sean consideradas dentro de la plataforma política de los partidos políticos tradicionales, despreocupados de acciones en beneficio de poblaciones en desventaja. También se considera que la falta de posicionamiento del tema corresponde a la insensibilidad generalizada del Estado y de la sociedad colombiana que vive en un país que no existe —el que le venden los medios masivos de comunicación—.

La dificultad básica para establecer políticas afirmativas está en las características de la agenda colombiana, la estructura de los procesos decisorios y la capacidad de la sociedad civil de incidir en esa agenda y en la estructura de los procesos (Mauricio Navas. Ex Magistrado de la Corte Constitucional. Bogotá, 2007).

Al ser considerado como un problema estructural, se necesitaría contar con una mayor visibilidad de la situación de las poblaciones étnico-raciales en Colombia que no fuera coyuntural ni transitoria. Además, deberían existir mecanismos que exigieran la aplicabilidad de la normatividad existente y de los tratados internacionales, a los cuales no se les presta atención a pesar que los gobiernos nacionales los firman y ratifican. Para estos entrevistados(as), la existencia de una política de Estado para la inclusión social de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal sería lo más conveniente en términos de política pública.

Creación de planes de A.A. en Colombia: Bogotá y Medellín a la vanguardia

Del conjunto de ciudades incluidas por la investigación, solo en Bogotá y Medellín se identificaron estrategias constituidas sobre la idea de A.A. para atender la situación de desigualdad y de desconocimiento cultural de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera que allí reside. No por esto deben dejarse de lado tímidos planteamientos de algunas personas entrevistadas en otras ciudades, en referencia a herramientas de alcance nacional como el documento Conpes 3310 de 2004; tampoco es posible desconocer la relevancia de algunas propuestas de las personas entrevistadas que parten de su experiencia de trabajo o reflexión sobre el tema.

En las narrativas recogidas se señalan múltiples actores que han estado presentes en las dinámicas relacionadas con iniciativas de A.A. adelantadas en las ciudades de Bogotá y Medellín. Es posible distinguir dos grupos significativos: el Estado y las instituciones gubernamentales en el nivel nacional y local, por un lado, y la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, por otro.

En el proceso de formulación de los planes de A.A. en estas ciudades se encuentran muchos líderes y lideresas reconocidos como actores dentro del proceso de elaboración de A.A. y líderes de partidos políticos de izquierda sensibles a las reivindicaciones de organizaciones urbanas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. A continuación, se presenta parte de una entrevista referida al caso específico de Bogotá.

Mi equipo de trabajo lo hicimos también interactuando con algunos líderes de la comunidad, particularmente los que tienen asiento en el Consejo Territorial de Planeación, por cuanto ellos han venido representando a la comunidad en la planeación de la ciudad, entonces lo trabajamos con ellos e igualmente con algunos líderes de la comunidad como la profesora Florina, y con varios de ellos. Algunos de ellos son profesionales de la educación, trabajan en el Ministerio y otros [...] bueno, hay un médico, Leopoldo, y [...] líderes comunitarios, gente que se ha formado a pulso en la vida [...] ¿Cómo se llaman las personas que no han tenido educación formal, así como yo? Autodidactas (Carlos Díaz. Concejal de Bogotá por el Polo Democrático Alternativo. Bogotá, 2006).

El claro reconocimiento de tres tipos de actores(as) involucrados en la construcción de los planes de A.A. en Bogotá y Medellín evidencia que dichas acciones tienen una intención de construcción democrática (participativa), que posibilita un mayor acercamiento a las reales necesidades de la población; así, se esperaría que los planes creados respondan a las demandas por derechos que hacen los afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as) asentados en estos lugares. Además, estos ejercicios han acarreado una visibilización de los grupos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros dentro de la estructura estatal local (distrital y municipal), hecho que se ve reflejado en la creación de dependencias especializadas en la atención a grupos étnicos.

No obstante lo anterior, la construcción participativa de dichos planes es percibida de manera diferencial por los actores(as) institucionales involucrados en esos procesos. Mientras que en Bogotá se hace un reconocimiento y una valoración positiva por la mayoría de las personas entrevistadas, en Medellín se hace evidente la complejidad de dicho proceso en las tensiones expresadas en los relatos de la experiencia de formulación negociada entre funcionarios(as) y organizaciones representativas de la población beneficiaria del plan de A.A. en esa ciudad.

El caso de Bogotá: Plan de Desarrollo distrital

Bogotá sin indiferencia 2004-2008

Según las declaraciones de las personas entrevistadas, la construcción del Plan Integral de Acciones Afirmativas en Bogotá es producto de la inclusión del tema étnico, no racial, en la agenda pública de la ciudad cuando distintos grupos sociales comenzaron a hablar de vulnerabilidad. No obstante, es a partir de la administración de Luis Eduardo Garzón y bajo el acuerdo 175 de 2005 (promovido por el concejal Bruno Díaz) que se determinan ciertos principios y estrategias a partir de los cuales se da paso a la construcción de dicho plan: se identificaron acciones realizadas por administraciones previas frente al tema étnico y luego se constituyó un comité operativo conformado por ocho entidades que ya habían atendido grupos étnicos; este elaboró una propuesta de política pública distrital para la atención a dichos grupos.

Tiempo después, hacia finales del año 2005, las organizaciones afrocolombianas exigieron una política distrital específica para su grupo étnico, diferenciada de otras existentes en la ciudad. Desde esta demanda, y teniendo en cuenta el Acuerdo 175, la Alcaldía presentó a los representantes de las organizaciones una

propuesta de política pública. Si bien no hay consenso entre los funcionarios(as) entrevistados respecto de la cronología de la construcción de A.A. en Bogotá, se reconocen en sus declaraciones aspectos comunes de un proceso que tuvo varias etapas en las que se estudió el tema, sus antecedentes, la situación actual de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera y las acciones que debían emprenderse para la implementación de A.A. Asimismo, se tuvieron en cuenta aspectos como la normatividad y la legislación existentes.

[...] Pues el Conpes no lo conozco mucho; más hemos trabajado la Ley 70, todo el Plan de Desarrollo del Distrito, todas las sentencias de la Corte Constitucional, el Convenio 169 de la OIT, toda la normatividad internacional. El Conpes es otro que no hemos mirado (Rosalba Santamaría. Asesora de Dirección en el Departamento Administrativo de Bienestar Social. Bogotá, 2006).

Del mismo modo, también se consideró el proceso organizativo representado en la Consultiva Distrital.

Yo considero que ha sido una experiencia muy fructífera, pues tanto para nosotros como servidores y funcionarios como para las organizaciones sociales [...] todo este proceso de planes de Acción Afirmativa y de políticas públicas. Digamos que hay que resaltar muchas cosas, entre otras que han sido construidos de manera colectiva y han sido construidos de acuerdo a las necesidades a las demandas, a las sugerencias de los grupos a los que se dirigen bajo una concepción de que los ciudadanos son sujetos de derecho y no objeto de políticas públicas. Creo que han habido [sic] muchas cosas novedosas y que ese fue como el espacio para compartir (Jessica Gómez. Asesora en el tema de etnias en la Alcaldía de Bogotá. Bogotá, 2007).

El tema de las A.A. se traslada a las instituciones distritales, en las que se comienza a reflexionar sobre la forma en que deben construirse los lineamientos distritales —especificados en el trabajo de cada institución— para la construcción e implementación de A.A. Las declaraciones de algunos funcionarios(as) que trabajan en instituciones de las localidades de la ciudad muestran cierto intento de descentralización distrital para la implementación de A.A.; lo anterior no ha podido lograrse, ante todo por la falta de voluntad política de las entidades en el nivel local.

Dentro del trabajo institucional en la aplicación del Plan Integral de Acciones Afirmativas se han tenido en cuenta distintas variables o aspectos que han

generado impactos positivos y negativos. El trabajo conjunto que en algunos casos se ha establecido con la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera de Bogotá ha enriquecido el proceso, por cuanto ha proporcionado una visión más clara respecto de lo que estas personas son en realidad, y cuáles son su situación y sus demandas en términos de derechos. Este proceso también ha permitido que la administración distrital reconozca este grupo poblacional, facilitando así la constitución de mecanismos de representación autónoma para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

[...] entonces ha sido muy interesante esa construcción colectiva con ellos; ha sido muy difícil también sobre todo porque cada una de las organizaciones pelea por sus intereses, ponerlas a trabajar a todos en torno a algo ha sido algo muy complicado. Sin embargo, me parece que se han logrado cosas importantes, no solamente es el hecho de que ya piensen en proyectos que obedezcan al sector étnico, al grupo étnico-racial y no que favorezcan «a mi organización o a mi localidad» [...] Me parece que ha sido un avance importante (Gina Escobar. Asesora del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá, 2007).

Entre las dificultades identificadas por los actores(as) institucionales involucrados en el proceso de formulación del plan de A.A. se encuentra la novedad del tema a nivel en la estructura institucional distrital.

Dificultades hay varias porque es un tema nuevo, no porque en las administraciones anteriores no trabajaran afros, no trabajaran indígenas o sus políticas no respondieran a estas poblaciones; es nuevo en el sentido que se construye un Plan de Acción Afirmativa, de políticas públicas [...] (Indira de la Hoz. Asesora en el tema de etnias, Alcaldía de Bogotá. Bogotá, 2007).

A partir de esto, se hacen visibles otras dificultades como la baja asignación presupuestal que se ha dado a este plan, la falta de sistemas de información que den cuenta de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, beneficiaria de programas distritales específicos y la incomprensión de los funcionarios(as) sobre la importancia de la formulación de A.A en Bogotá.

Tal vez por lo novedoso del tema los sistemas de información para las acciones no están adaptados para dar cuenta de cuántos beneficiarios por etnias hay, pero también hay que decir que hemos avanzado, o sea, son debilidades que también han sido avances de esta Administración (Astrid Jiménez. Asesora en el tema de etnias, Alcaldía de Bogotá. Bogotá, 2007).

Actores(as) institucionales en Bogotá

Teniendo en cuenta la especificidad de los actores(as) entrevistados, se reconoce en la información recolectada una participación activa de ciertas entidades distritales en el proceso de formulación del Plan Integral de Acciones Afirmativas. Dentro de estas se encuentran el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, la Secretaría de Gobierno, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Hacienda Distrital, el Departamento Administrativo de Acción Comunal y el Centro Operativo Local de la localidad de Ciudad Bolívar.

Las narrativas de las personas entrevistadas vinculadas a la Alcaldía Mayor muestran indicios sobre los orígenes de las A.A. en la ciudad, producidos dentro de la misma institución.

Desde el 2004 se viene trabajando el tema afro, pues viene como un compromiso de la Administración, del alcalde en su campaña. En los beneficios sociales de su Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia hay unos compromisos con toda la comunidad y, específicamente, con la comunidad afro en este caso, de inclusión social y su participación, de visibilizarlos [sic]. Esta entidad fue la primera entidad que tocó el tema de forma organizativa desde el 2004 [...] (Javier Muñoz. Asesor en la Oficina de Fortalecimiento del Departamento Administrativo de Acción Comunal. Bogotá, 2006).

A partir de estos lineamientos entran en escena otras entidades de la administración distrital, que adquieren un papel relevante en la formulación del Plan. La Secretaría de Gobierno aparece como la institución encargada del mismo, razón por la que su labor es relevante para la formulación, la futura ejecución y el seguimiento a dicho Plan.

Esta oficina [Secretaría de Gobierno del Distrito] ha sido quien ha terminado ejerciendo la coordinación y la coordinación de la puesta en marcha y el seguimiento de la política y del Plan Integral, pero también hay que decir que es un equipo reducido [...] (Aura Mendoza. Asesora en el tema de etnias, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 2007).

La búsqueda de formas de implementar A.A. en cada institución del Distrito se convierte en algunas ocasiones en el pretexto para que el tema étnico entre a hacer parte de las acciones institucionales. Tal es el caso de la Secretaría de Hacienda Distrital, en donde la llegada de A.A. a la agenda distrital hizo que se prestara atención al tema étnico (de modo específico, a la población afrocolombiana,

negra, raizal y palenquera) y se reflexionara sobre los aportes y las formas en que puede contribuir al trabajo con esta población, visto ahora desde las A.A.

En otros casos, existían acercamientos al tema afrocolombiano, negro, raizal y palenquero paralelos a la creación del Plan Integral de A.A. en Bogotá desde instituciones distritales, que se relacionaron posteriormente con el Plan Integral de A.A.

[...] la acción del Instituto en relación con población afrocolombiana se da hasta el 2005 en el marco del Sistema Distrital de Cultura, en lo que tenía que ver con los representantes por parte del sector afrocolombiano al Consejo Distrital de Cultura [...] (Pedro Cortés. Asesor de la Dirección de Fomento en el Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá, 2006).

En espacios como las localidades también se han realizado acercamientos al tema afrocolombiano, negro, raizal y palenquero con resultados concretos como la creación del Subcomité de Etnias en la localidad de Ciudad Bolívar. Este último surge a partir de la demanda de la comunidad y las particularidades de dicha localidad —ya que en ella habita un porcentaje considerable de población afrocolombiana—, razones que mostraron la necesidad de posicionar el tema étnico en la localidad y reflexionar sobre la construcción de política pública para dicho grupo poblacional. Sin embargo, los funcionarios(as) reconocen el poco impacto que ha tenido el plan formulado en estos espacios.

Una de las debilidades que tiene este Plan, el de afros, es que todavía no ha bajado a las localidades. Creo que se debería hacer un llamado a las alcaldesas locales a que integren dentro de su trabajo [...] a principio de año debe haber construcciones de Planes de Acción Locales en los Consejos Locales de Gobierno que son presididos por las alcaldesas, entonces ahí debería darse la orientación. Y a las alcaldesas se las daría el alcalde o la dependencia de secretaría de Gobierno que trabaja con ellas. Yo creo que debería haber un funcionario que asistiera a los Consejos Locales de Gobierno propiciando esas discusiones y, obviamente, acciones. Lo que pasa es que también es complicado porque se tiene que contar con un equipo muy grande que logre permear las localidades, las distintas entidades [...] (María Catalina Rivas. Asesora en el tema de etnias, Alcaldía de Bogotá. Bogotá, 2007).

Al reconocer la importancia del trabajo conjunto en la formulación del Plan se establecen dinámicas para el trabajo interinstitucional que se reúnen en el

denominado Comité Interinstitucional de Trabajo para los Grupos Étnicos, creado por la Secretaría de Gobierno. En dicho comité se examinaron las acciones previas en la ciudad frente a cada grupo étnico-racial, la existencia o ausencia de proyectos específicos y los aportes institucionales en esas acciones. Partiendo de esto se construyó una propuesta inicial sujeta a concertación con la comunidad afrocolombiana, en la que se enfocó gran parte del trabajo debido a las demandas existentes desde el Concejo Distrital.

Además de las instituciones mencionadas, en el trabajo interinstitucional desarrollado en la ciudad se vinculan otras entidades del mismo orden distrital como la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, Misión Bogotá, el Fondo de Ventas Populares, la oficina de participación de la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de Bienestar Social (hoy, Secretaría de Integración Social), el Departamento Administrativo de Acción Comunal y el área encargada de la Política de Mujer y Género. Algunas personas entrevistadas ven este ejercicio de trabajo interinstitucional como una experiencia positiva en la que se pueden articular sus conocimientos y sus acciones para el logro de un mejor plan de A.A.

Los funcionarios(as) entrevistados reconocen el papel que desempeñó la Consultiva Distrital en el ejercicio de construcción conjunta del Plan Integral de Acciones Afirmativas en Bogotá, como se muestra a continuación.

Hubo una propuesta institucional, después la Consultiva presentó una propuesta [...] y ahí pues se hicieron comisiones primero por entidades, por ejes del Plan de Desarrollo; ellos exigieron que fuera con los directivos [...] de entidades. Entonces se hizo, y con base a su propuesta nos sentamos a tratar la propuesta institucional, la de ellos y a unir las dos en la medida que se podía, y muchas de las partes del documento son su propuesta. Y el día que se firmó la política hubo mucha armonía porque la gente se sentía representada, sentía que se estaba avanzando; se vincularon, creo, cerca de veinte entidades a las propuestas (Antonio Galán. Asesor de la Secretaría de Gobierno en la Oficina de Participación Ciudadana. Bogotá, 2007).

A pesar de haber contado con dificultades propias del trabajo concertado entre el gobierno distrital y la Consultiva como prevenciones institucionales mutuas y dificultades en la concertación, entre otras, se reconocen los aportes de este tipo de ejercicios: permiten una mayor interacción entre la población afrocolombiana organizada y la administración distrital.

En las narrativas de funcionarios(as) de Bogotá aparecen dos visiones sobre la participación de la comunidad afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en la formulación e implementación del Plan Integral de Acciones Afirmativas. Una mayoría significativa recalca que existe una participación activa de las organizaciones afrocolombianas en todo el proceso, mientras que un grupo más reducido considera que existe una baja participación debido al desconocimiento generalizado de la población sobre el tema de A.A. Para superar esto, se propone que las entidades distritales socialicen y difundan el plan.

Quienes consideran que el papel de las organizaciones de base en el proceso de formulación de A.A. ha sido significativo entienden dicho fenómeno como un hecho positivo logrado por la administración distrital que no se había realizado anteriormente, por lo cual también implica novedad y nuevos métodos de aportar en la construcción de política pública distrital étnica.

La participación ha aumentado de forma progresiva en todo el proceso de A.A. en la ciudad, que va desde su creación en el año 2004 con el surgimiento de la Mesa Afrobogotana (proyecto creado para promover el encuentro de la comunidad afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, las discusiones sobre su problemática y las posibles soluciones a la misma) hasta la implementación del mismo.

[...] y creo que la propia comunidad afrodescendiente debe ser la que se encargue de hacer los controles de sus bases, de hacer seguimiento y mirar que las cosas se hagan bien en lo técnico, en lo político y que haya honradez por parte de los dirigentes y de los funcionarios en el manejo de los presupuestos que le corresponden a las Acciones Afirmativas (Carlos Díaz. Concejal de Bogotá por el Polo Democrático Alternativo. Bogotá, 2006).

Espacios como los mencionados también han surgido a nivel local, además del distrital. Muestra de ello es la creación de la Mesa Interétnica en la localidad de Ciudad Bolívar, por medio de la cual la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera allí asentada ha participado de forma activa en la formulación de lo que la funcionaria entrevistada entiende como A.A.

A partir de la amplia participación y los buenos resultados en el proceso de interlocución, algunas personas entrevistadas consideran que las organizaciones afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras podrían convertirse en las principales responsables de la ejecución y el seguimiento del plan de A.A. en Bogotá.

Ellos hicieron un proceso de planeación, el Instituto les dio las condiciones, temas logísticos y ellos ya definieron un horizonte a 2016, unos proyectos a corto plazo a 2007 que son básicamente dos en comunicaciones y un proyecto en emprendimientos culturales que consiste en cómo a partir de la cultura se puede generar recursos, ingresos (Antonio Villamizar. Asesor de Expresiones Étnicas Poblacionales y de Cultura Festiva. Bogotá, 2007).

El caso de Medellín: Plan de Desarrollo municipal *Medellín compromiso de toda la ciudadanía*, 2004-2007

Reconocer la necesidad de incluir de forma estructurada y focalizada la creciente población afrocolombiana, negra y raizal en las políticas públicas de Medellín fue el motivo principal que motivó el agendamiento del tema étnico-racial desde el año 2004. Por medio de una *Comisión Accidental*¹⁵ del Concejo de Medellín, las organizaciones afrocolombianas demandaron un espacio institucional para su atención como minoría étnica. Desde ese momento, la administración de la ciudad decidió tener en cuenta un enfoque poblacional en sus planteamientos de inclusión y equidad que fueran más allá del beneficio a grupos más vulnerables por su situación de pobreza. Sin embargo, es a partir del trabajo con las comunidades afrocolombianas, negras, raizales, y palenqueras, y específicamente desde la creación de la Oficina de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Cultura del municipio, que surgen las A.A. como una política local en la que se representaría dicha población.

Contrario a lo encontrado en Bogotá, las personas entrevistadas en Medellín comentan que el Plan de A.A. se encontraba —al momento de ser entrevistadas— en un proceso de elaboración.

La idea es gestionar como sea el Plan este año para poderlo meter el otro año. Formularlo y depurarlo este año y luego tenemos el principio del año entrante para poderlo discutir y que podamos tener obviamente la elaboración de ese plan de A.A., que ya se ha pactado con toda la comunidad afro y

15 Término utilizado en las corporaciones públicas de elección popular (Congreso —Senado de la República y Cámara de Representantes—, Asambleas departamentales y Concejos distritales y municipales) para designar grupos de estudio respecto a temas puntuales. Las comisiones accidentales son grupos en los que se reúnen algunos funcionarios designados (congresistas, diputados o concejales, según el caso) a quienes les son encargadas tareas específicas.

que obviamente sea un mandato para el próximo alcalde. Ahora ese proceso va lento, no han podido terminar pues ha habido unas discusiones, pero todavía no hay un norte claro. La aspiración nuestra es que le podamos dar un impulso grande este resto de año y sobre todo en el primer semestre del año entrante, porque se da la figura de formulación del Plan de Desarrollo. Ahí se tiene que trabajar de manera decidida, ligera y diligente, cosa que en el mes de mayo ese plan de A.A. esté muy claro para que quede plasmado dentro del Plan de Desarrollo (Julio Urrego. Funcionario de la Gobernación. Medellín, 2007).

Este proceso ha contado con el trabajo colectivo de algunas instituciones del municipio y de la comunidad afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. Según los relatos recogidos, se creó una estrategia de participación de la comunidad en la que se trabajaba con las personas afrocolombianas de la ciudad, desplazándose hacia los lugares donde se encontraban para escuchar sus necesidades y expectativas. Luego de consolidar esa información, se construyó un formato del plan y se socializó para realizar los ajustes necesarios. Finalmente, los secretarios y consejeros de la administración de la ciudad llevaron a cabo una revisión del mismo plan. Este fue presentado ante representantes de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

Es importante anotar que según lo encontrado en las entrevistas realizadas a funcionarios(as) de Medellín, la participación de las instituciones gubernamentales es menor que la encontrada en Bogotá, no solo en el trabajo con la comunidad sino también entre las mismas entidades.

Por cuanto no había sido aprobado, el plan de A.A. en Medellín no contaba con avances significativos en lo relacionado con implementación de acciones específicas o en la materialización del mismo cuando se realizaron las entrevistas. En consecuencia, se entiende que en relación al tema étnico esta ciudad ha avanzado en otra serie de acciones puntuales y coyunturales, anexas y complementarias al plan que aún no había sido formulado y aceptado por los representantes de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera de la ciudad.

Aparte de la construcción del Plan de A.A., lo que se ha hecho por lo afro en Medellín ha sido coyuntural. Ha sido apoyo a eventos, actividades [...] todo ha sido más bien centrado en respuesta al compromiso asumido en el Acuerdo 11: conformación del Consejo, Plan de Acciones Afirmativas y

celebración anual de la afrocolombianidad. Todo este tiempo se ha centrado ahí, toda la energía ha estado en esos tres asuntos. Entonces, desde mi punto de vista, ha sido poco lo que se ha hecho [...] Puntualmente, el año pasado cuando yo estuve se hizo un censo diagnóstico de la población afrocolombiana que arrojó unos resultados y con base en eso se está trabajando [...] (Catalina Reyes. Funcionaria de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Los funcionarios(as) entrevistados afirman haber encontrado una serie de obstáculos en el proceso de elaboración del Plan de Acciones Afirmativas. Uno de ellos radica en la inexistencia de datos oficiales nacionales consolidados sobre el total de población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. Ante ese vacío, algunas entidades del municipio han intentado suplir la falta de información sociodemográfica contratando entidades especializadas para levantar un diagnóstico. También ha resultado problemática la inclusión de distintas entidades municipales en el plan de A.A., el manejo de las temporalidades en los asuntos políticos y su relación con intereses particulares de algunos sectores del gobierno.

El Plan de Acciones Afirmativas está a corto, mediano y largo plazo. [...] va hasta el 2019 pero todavía no se han colocado [...] estrategias [...] muy puntuales, porque eso se está construyendo. Además, aquí en Medellín hay un límite para sacar el Plan de Acciones Afirmativas, pero ese límite lo exigimos nosotros, no es el alcalde. El alcalde lo hace porque él sabe que antes de irse tiene que dejar y decir «bueno, en esta Administración trabajamos sobre el tema afro y dejamos un Plan de Acciones Afirmativas» así sea el 25 de diciembre, pero hay que dejarlo hecho, hay que dejar el centro acondicionado así sea el 2 de noviembre, el 5 de diciembre. Pero somos nosotros los que tenemos que estar pendientes de decir «vea, para tal fecha se tenía que hacer eso y no se hizo». Entonces aquí debemos acudir, hacer un derecho de petición y asesorarnos para que esta persona haga valer nuestros derechos. Pues porque desde aquí, la Administración en ningún momento [...] a ellos les interesa son otras cosas [sic] y eso es muy claro. O sea, no hay un interés evidente por sacarlo. Porque tampoco es sacarlo por sacarlo, yo pienso que más importante es que se vean reflejados los intereses de la población y si no se ven reflejados los intereses de la población de nada vale sacar el Plan. ¿Para qué se saca un Plan así? Porque muchas veces las cosas se hacen pero más daños se les causa a las poblaciones, o sea, de qué me sirve si vinimos a hacer un trabajo aquí en el Chocó cuando se están desplazando

a las poblaciones [...] ese tipo de situaciones que uno dice [...] vamos a construir, vamos a hacer esto pero en ningún momento están favoreciendo a la comunidad. Es ahí donde vuelvo y digo, no podemos ir con el afán ni con los momentos coyunturales porque esto no es cuestión de vender, ni de crear un negocio, esto no es cuestión de decir [...] mejor dicho, esto por ley se debe hacer y nosotros somos los que debemos de estar ahí garantes [sic] de que los procesos se hagan [...] (Ramón Restrepo. Funcionario de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Otra de las situaciones problemáticas abordadas en las entrevistas hace alusión a las tensiones entre el gobierno y las organizaciones afrocolombianas, negras, raizales, y palenqueras, a la falta de preparación del gobierno municipal frente al tema y, al igual que en Bogotá, la muy baja designación de recursos financieros y la delegación de responsabilidades públicas para la puesta en marcha del plan de A.A.

Actores(as) institucionales en Medellín

Dentro del grupo de instituciones que han abordado el tema de A.A. en Medellín, la entidad en la que se visibiliza con mayor claridad un interés anterior a las mismas A.A. es la Alcaldía; desde esta última se impulsó la creación de entidades municipales (adscritas a la misma Alcaldía) para abordar el tema étnico: claro ejemplo de ello es la Oficina de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Cultura. Desde la misma Alcaldía se presentan las primeras discusiones sobre el tema de A.A. en la ciudad. A partir de los lineamientos establecidos, la Secretaría de Cultura Ciudadana es la entidad que se encarga del proceso de creación del Plan de A.A., delegando a cada entidad el desarrollo de los aspectos que conciernen a su área. A partir de este trabajo, algunos entrevistados(as) proponen la realización de un trabajo interinstitucional en la creación de A.A., en el que se parte el liderazgo de la Secretaría de Cultura para hacer un acompañamiento del proceso desde cada institución del municipio.

En el proceso de construcción del Plan de A.A. en Medellín, la participación de las organizaciones y las entidades del municipio estuvo determinada por el reconocimiento de las necesidades e intereses de las entidades sin tener en cuenta los aspectos positivos que traería un ejercicio más participativo, o los aportes que las organizaciones afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras podían hacer. Otras personas entrevistadas resaltan que ha habido cierta

desarticulación entre los movimientos afrocolombianos que han participado y las instituciones del gobierno.

Al Movimiento Social no lo he visto vinculado. Como te decía ahorita, ha sido todo individualizado y más que articularse a un trabajo es ver al Estado como un enemigo. Por ejemplo, yo recuerdo que se pretendió hacer una marcha por inconformidades que tiene la población, una marcha creo que para el 21 de mayo, pero por esa misma desarticulación que hay en el proceso organizativo no se realizó. Y ha sido todo muy tras bambalinas, como comentarios en los corredores, aunque yo reconozco que hubo una división presupuestal para afros e indígenas que fue una pelea que se dio por la comunidad. El Acuerdo también fue algo que se exigió [...], pero cosas así muy puntuales, muy coyunturales [...] yo creo que esa es la palabra, todo muy coyuntural. Cuando hay una nueva noticia o cuando pasa algo [...] ahí aparece pero después se van (Camila Cruz. Asesora en el tema étnico, Alcaldía. Medellín, 2007).

Así mismo, se evidencian ciertas tensiones relativas a las diferencias entre lo que las comunidades esperaban que se obtuviese (un presupuesto específico) y lo que el gobierno municipal había establecido para las organizaciones de base (inclusión y participación retórica).

De modo similar al caso de Bogotá, existen dos aspectos en contradicción que los funcionarios(as) entrevistados en Medellín reconocen respecto a la participación de la comunidad afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en la construcción del plan de A.A. que se describen a continuación.

El primer aspecto hace referencia a la poca participación de las organizaciones de base afrocolombiana, negra, raizal y palenquera de Medellín en la formulación del plan de A.A. A diferencia de lo encontrado en Bogotá, se identifican una serie de dificultades que inciden en esta situación: una de las mayores es el desconocimiento de las A.A. que ostenta una buena parte de las organizaciones. Según algunos funcionarios(as), el plan de A.A. es conocido por las personas que han participado en el proceso, sin que ello implique una amplia difusión entre la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera residente en Medellín. Frente a esta situación se propone realizar un proyecto de sensibilización para dar a conocer el Plan y a sus representantes.

Otra de las dificultades expuestas por funcionarios(as) es el altísimo nivel de conflictividad entre los miembros(as) de las organizaciones afrocolombianas,

que ha generado problemas de representatividad y discusiones acaloradas entre los líderes que rechazan el liderazgo femenino, con lo que se muestran las prácticas patriarcales en el ejercicio del poder en las relaciones de género entre miembros de las organizaciones.

El segundo aspecto al que se refieren las personas entrevistadas es el proceso de participación de los grupos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros en la construcción del plan de A.A., que se ha visibilizado por medio de la participación activa de la comunidad en su creación. Esta parte de una reflexión sobre la importancia de la construcción de A.A. desde las comunidades, más que desde el gobierno.

A partir de estas reflexiones, los funcionarios(as) hacen un especial reconocimiento a la participación de líderes y lideresas afrocolombianos, a los aprendizajes adquiridos con ellos que pueden ser útiles para elaborar planes de A.A. con otras poblaciones.

[...] yo creo que ese aprendizaje hoy, al menos a mí me esta dando otros elementos de decir [que] hay que trabajar por un Plan de Acciones Afirmativas que no se construya solamente con los afrodescendientes, sino que se construya también con los mestizos, con los blancos, con los verdes. Porque es en un territorio en el que vivimos, ese territorio rural y urbano de la ciudad de Medellín. Estoy hablando es de este territorio, yo no sé que le va a pasar a Chocó, yo no sé que le pasa a otros territorios donde hay población realmente [...] (Claudia Patricia Sampedro. Funcionaria de la Alcaldía, Medellín, 2007).

Percepciones sobre el impacto de los planes de A.A

Además de las dificultades antes enunciadas en las experiencias de formulación e implementación inicial de los planes de A.A., los funcionarios(as) enuncian algunas tensiones en el terreno de la aplicación concreta de las A.A. Una de ellos resalta que la asignación presupuestal que se ha realizado para la formulación de los planes de A.A. ha sido muy baja o inexistente, por lo que no se dispone de recursos presupuestales para fomentarlas.

[...] ¿qué otras debilidades hay? En asignación presupuestal. En el caso de este plan integral que se formuló en el 2006, se puso en marcha en el 2006 y el Plan de Desarrollo en el 2004, entonces mucho del presupuesto [sic] ya estaba designado. Es mirar un poco cómo cada entidad es consciente de la necesidad de poner en marcha este plan y se van asignando recursos, pero

esa también es evidentemente otra debilidad (Carla Buendía. Asesora en el tema de etnias, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 2007).

Por otra parte, la difusión del verdadero significado de las A.A. ha sido escasa. En consecuencia, las personas no las conocen, no pueden reconocerse como sus beneficiarias y en razón de ello no se apropian ni se vinculan a ellas. Esta situación se atribuye a la desorganización de las comunidades de base y a la desarticulación de entre los líderes y lideresas con las comunidades que dicen representar.

En el nivel del Estado, los líderes y lideresas consideran que existen funcionarios(as) que dificultan la labor de creación y puesta en marcha de las A.A., puesto que no comprenden lo que significan y desde ese desconocimiento se oponen a ellas.

Hay dificultad de muchos funcionarios que no entienden por qué una Acción Afirmativa, hay muchos funcionarios que no entienden por qué pedimos o por qué se están promoviendo acciones específicas para afros, algunos funcionarios dicen que eso puede ser segregación social, entonces no entienden que hay [...] que ha habido poblaciones que [...] porque claro se paran desde su realidad, no sé [...] de mestizo, clase media, o simplemente se paran, en el caso de los afrocolombianos, desde su mirada mestiza y no entienden, por ejemplo, que los afrocolombianos vivieron un proceso de esclavitud, que históricamente han sido discriminados a causa de esa historia de esclavitud que generó unas condiciones específicas; [...] hasta las mismas mujeres no entienden, entonces consideran que las mujeres ya no sufren discriminación cuando eso no es cierto (Carla Buendía. Asesora en el tema de etnias, Alcaldía de Bogotá. Bogotá, 2007).

También se considera que el hecho de que la sociedad no esté preparada para contribuir a la inclusión social y simbólica de los grupos subordinados —en este caso afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros— es una dificultad estructurante en la implementación de A.A., lo que complica aún más su puesta en marcha y el logro de transformaciones estructurales en las cuales estén involucradas.

[...] no sirve que se hagan unas Acciones Afirmativas si se piensa que en esos espacios en los que se les da acceso son algo excepcional y no se ha preparado la sociedad para incorporar ese tipo de iniciativas. Ahí entonces el problema grueso es qué significa la inclusión en términos de transformaciones culturales

para una sociedad que quiere estar reconciliada, específicamente qué significa transformar esas representaciones que tiene la sociedad en la medida que impide que estos grupos minoritarios puedan tener algún tipo de iniciativas en la ciudad. Debe transformarse la sociedad para que pueda ser posible esa inclusión, no solamente en el tema de los afro, sino también las demandas de la población en condición de discapacidad van más orientadas a cómo mejoran ellos su accesibilidad pero no cómo se prepara la ciudad para que ellos puedan ejercer sus derechos en la ciudad. Obviamente es más sectorial y más puntual que el otro, que es más de mirar a largo plazo (Pedro Cortés. Asesor de la Dirección de Fomento en el Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá, 2006).

Debido a la ausencia de estudios que analicen el impacto de las A.A., algunos funcionarios(as) consideran que sus consecuencias se desconocen y en esa medida no es posible asegurar que se esté promoviendo un cambio positivo en las condiciones de vida de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera respecto de la discriminación racial y la inequidad existente en el país. Ante esta incertidumbre, se sugiere una evaluación del impacto de las A.A. en el cambio social y cultural, y en las relaciones raciales entre distintos grupos del país que habitan la capital.

Por otra parte, los funcionarios(as) entrevistados tienen distintas percepciones positivas sobre las A.A., lo que significan y los resultados que de ellas se esperan. Puede preverse que la mayoría de esas percepciones provienen de personas residentes en Bogotá y Medellín, y guardan una estrecha relación con los procesos que se han venido llevando a cabo en dichas ciudades.

En Bogotá se reconocen los aportes que ha generado el proceso de construcción del plan de A.A. en los niveles institucional y distrital. Para las personas entrevistadas, la interacción entre las organizaciones sociales afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, los funcionarios(as) y las instituciones que representan durante los procesos de concertación y construcción colectiva de los planes de A.A. es positiva aunque de una enorme complejidad.

[...] yo considero que ha sido una experiencia muy fructífera, tanto para nosotros como servidores y funcionarios como para las organizaciones sociales [...] todo este proceso de planes de Acción Afirmativa y de políticas públicas. Digamos que hay que resaltar muchas cosas, entre otras que han sido construidos de manera colectiva y han sido construidos de acuerdo a

las necesidades, a las demandas, a las sugerencias de los grupos a los que se dirigen bajo una concepción de que los ciudadanos son sujetos de derecho y no objeto de políticas públicas. Creo que han habido [sic] muchas cosas novedosas y que ese fue el espacio para compartir (Ángela Chivito. Asesora en el tema de etnias, Alcaldía de Bogotá. Bogotá, 2007).

En Medellín se hace un énfasis sobre el significado de la construcción de planes de A.A. y los avances que esto conlleva, no solo a nivel normativo sino también en lo referido al bienestar de la población beneficiada, el reconocimiento de sus derechos y el trato diferenciado.

A mí me parece que la construcción del plan de Acciones Afirmativas es un avance; creo que en eso la ciudad está a tono con la Constitución Política y con los procesos reivindicativos de la población afro. Creo que Bogotá, y no sé si Cali, son ciudades que están siendo pioneras en ese tema y a mí me parece que constituye un paso hacia adelante en el reconocimiento de derechos específicos y de tratamiento diferenciado a la población; creo que eso está a tono con los mandatos de la Constitución, de desarrollos jurisprudenciales acerca del derecho fundamental de la diversidad étnica y cultural de la nación (Jesús Villegas. Funcionario de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Las referencias al impacto positivo que trae consigo el hecho de construir los planes de A.A. entre el gobierno y las organizaciones son constantes; esto promueve la participación y visibiliza de otra manera el potencial de agencia de las comunidades. Es quizá uno de los aspectos más reconocidos y valorados por las personas entrevistadas que han tenido contacto con los planes de A.A. en el país.

También se hizo referencia a la percepción positiva de las organizaciones afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras —desde la opinión de algunos funcionarios(as)— sobre los avances alcanzados en el tema de A.A. Tras la creación de los planes de A.A. en Bogotá y Medellín, dichas organizaciones se han sentido representadas e incluidas en la agenda pública, sus necesidades y particularidades se han atendido con mayor detalle.

Futuro de planes de las A.A

En las narraciones de los funcionarios(as) es posible reconocer que existen planteamientos claros desde la construcción de los planes acerca de una conti-

nuidad de los mismos en el tiempo, como en el caso de Medellín, donde se piensa el plan de A.A. a corto, mediano y largo plazo.

El Plan de Acciones Afirmativas está a corto, mediano y largo plazo; [...] va hasta el 2019 pero todavía no se han colocado las estrategias [...] muy puntuales, porque eso se está construyendo (Ramón Jiménez. Funcionario de la Alcaldía. Medellín, 2007).

Así mismo, se exponen algunas proyecciones, estructuradas más a corto plazo, referidas a acciones puntuales concernientes a la elaboración de actividades como la materialización de los planes de A.A., procesos de seguimiento o fortalecimiento de las organizaciones sociales, entre otros. Ejemplo de ello son los proyectos relacionados con la implementación de los planes de A.A. en áreas específicas en el 2007 como en el ámbito de la salud en Bogotá, vinculado con el Plan de A.A. por medio del Plan de Atención en Salud.

De manera menos institucionalizada, más desde una posición personal, los funcionarios(as) perciben que los planes de A.A. deben verse desde la noción de un mejoramiento de las condiciones de vida, como acciones públicas que deben dar resultados a corto y mediano plazo; de ser así, no serían necesarios en algunos años.

Estamos en el 2007 y tenemos que hacer [el] Plan de Acciones Afirmativas; [...] hagámoslo si ese es el camino posible para la inclusión, pero yo espero que en el 2015 no estemos haciendo planes de Acciones Afirmativas. [...] Es que si hoy en el 2007 tenemos que decir «los y las» para podernos reconocer como mujeres, entonces hagámoslo. Pero si en el 2015 todavía estamos creyendo en el lenguaje exclusivamente [...] entonces no hemos hecho absolutamente nada. Entonces ese no es el camino, hoy insisto que la Ley 70 se queda corta y el plan de Acciones Afirmativas supera algunos elementos. Pero también nos falta entender que somos los dueños de esta ciudad y que tenemos que sacar adelante y ¿cómo lo tenemos que sacar adelante?, todos juntos, no hay posibilidades de otra manera, eso es lo que yo creo (Claudia Jaramillo. Funcionaria de la Alcaldía. Medellín, 2007).

La creación de planes de A.A. en Bogotá y Medellín ha demandado procesos extensos y graduales, en los que se partió de reconocer la necesidad de establecer acciones diferenciales en las que se abordara la población

afrocolombiana, negra, raizal y palenquera desde sus especificidades étnico-culturales, sus necesidades, sus perspectivas de desarrollo y su situación histórica de desigualdad y exclusión frente al grueso de la población colombiana.

El hecho de que existan avances en dos ciudades del país hace que el debate sobre A.A. aparezca en la agenda pública y dichos avances sean referentes para otras ciudades en el futuro. Como se vio en la información de las ciudades, los procesos desarrollados en cada una son diferentes y obedecen a las particularidades de sus fuerzas políticas, a su organización institucional, a su diseño gubernamental, a la presencia de funcionarios(as) calificados, a las diferencias de las poblaciones afrocolombiana, negra, raizal y palenquera asentadas en ellas y a las particularidades históricas y sociodemográficas propias de la población de cada ciudad, reflejada en las narrativas de los funcionarios(as) entrevistados.

Aunque no han sido tareas fáciles de desarrollar y se han encontrado serios obstáculos durante el proceso, también se reconocen los avances logrados frente a las metodologías implementadas para la creación de planes de A.A. en el país. La información recolectada da cuenta de los avances alcanzados hasta el momento en que se realizaron las entrevistas y por este motivo no hay información sobre la implementación de los planes de A.A., etapa en la que quizá se han desarrollado más metodologías para materializar lo propuesto en cada uno de ellos.

Como respuesta a una pregunta específica realizada en algunas de las entrevistas, pudo identificarse el ideal de la aplicación de A.A. para algunos funcionarios(as). Refiriéndonos a un caso puntual, algunas personas entrevistadas en Buenaventura muestran su propia concepción de lo que sería ideal en el escenario de la aplicación de A.A. en su contexto geográfico.

[...] para trabajar en materias afirmativas en Buenaventura, en el Pacífico, habría que trabajar en una doble vía: primero, trabajar al interior de las comunidades del Pacífico y en términos de fortalecer identidad, identidad cultural, de fortalecer comunidad de derechos, sujetos de derechos, hay que fortalecer eso; y también es necesario, a partir de esa construcción de identidad, de derechos colectivos, fortalecer un proyecto cultural de desarrollo [...] y a partir de allí, empezar a hacer la gestión que yo llamo hacia afuera, que va en dirección a conseguir los aliados frente a ese proyecto que se ha construido [...] (Germán Lozano. Funcionario de la Alcaldía. Buenaventura, 2007).

Consideraciones finales

El panorama de la discusión sobre las A.A. en Colombia es reciente y cuenta con pocos avances en su comprensión, conocimiento, difusión y debate aún por parte de hombres y mujeres que se desempeñan de manera directa o indirecta en cargos públicos relacionados con el tema étnico-cultural, étnico-racial y de intervención pública con población afrocolombiana, negra y raizal.

Al ser un debate poco conocido se evidencia que muchas de las personas entrevistadas en las ocho ciudades del país carecen de conocimientos expertos respecto a las A.A., aún en los niveles de la alta función pública. Cabe reconocer, sin embargo, que el hecho de contar con iniciativas como las de Medellín y Bogotá —ciudades en las que se puso en marcha durante los años 2004 y 2005 la creación de planes de A.A. para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera— ha permitido que los actores(as) institucionales de estas ciudades encargados de desarrollar acciones tendientes a la implementación de A.A. se familiaricen con el tema y avancen en debates y discusiones internas y en la interlocución con representantes y organizaciones afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

A pesar de lo anterior, no existe claridad respecto de la creación de planes de A.A., ya que al no haber precisiones conceptuales frente a lo que significan las A.A. se las ha confundido con políticas públicas focalizadoras, o con programas de fortalecimiento cultural, creando propuestas que difieren de lo que en realidad se busca con una A.A. de enfoque étnico-racial: igualar las condiciones de los grupos minoritarios con el objeto de incluirlos en las dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas de un país, al tiempo que se ataca la discriminación racial cotidiana, institucional y estructural.

El desconocimiento ha traído concepciones sorprendentes sobre aspectos operativos de las A.A. como los posibles beneficiarios(as), las áreas en que se ejecutarían y los enfoques bajo los cuales se desarrollarían, hecho que se hace patente en la mayoría de entrevistas. Se asegura que deben tenerse en cuenta todas las áreas que involucren a personas afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, o que las A.A. deben beneficiar a toda la población sin considerar su ‘raza’, origen histórico o condición socioeconómica.

La invisibilización y negación epistémica del racismo y la discriminación racial en el país ha conllevado a negar la necesidad de A.A. para la población

afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. Es quizá esta misma invisibilización la causante de que se haya desestimado la necesidad de diferenciación a grupos étnicos y étnico-raciales para otorgarles un trato preferencial, pero en cambio se sustente la realización de acciones diferenciales en situaciones como la pobreza o el desplazamiento forzado (aunque no para atacar los efectos del racismo y de la discriminación racial).

Cabe aclarar que lo descrito hasta ahora no es una posición mayoritaria o única encontrada en las narrativas analizadas: otra parte considerablemente numerosa de las personas entrevistadas reconoce las desigualdades socioeconómicas, históricas, el racismo y la marginalización de los centros de decisión política como algunas de las causas estructurantes en las condiciones precarias y de vulnerabilidad de derechos universales y culturales que afrontan afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as).

Del mismo modo en que no hay consenso respecto de la concepción de las A.A. y su aplicación, tampoco encontramos una posición determinada a favor o en contra de las mismas. Aunque existen percepciones negativas que se oponen a las A.A. y a su implementación, también hay apreciaciones positivas que reconocen los aportes que pueden generar las A.A. en el mejoramiento de las condiciones inequitativas de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, hecho que redundaría en ganancia para el país en términos de cohesión social, convivencia y solidaridad.

Esas apreciaciones parten, en su mayoría, del conocimiento que algunos funcionarios(as) han adquirido en los procesos de implementación de A.A. desarrollados en Bogotá y Medellín. Los avances alcanzados en dichas ciudades marcan importantes diferencias entre las personas entrevistadas allí y aquellas ubicadas en las seis ciudades restantes, por cuanto su apropiación del tema de las A.A. es mayor, cuentan con la experiencia de haber participado en la construcción de tales planes y, lo más importante, se encuentran en un contexto donde se han reconocido y visibilizado la diferencia étnico-cultural de sus habitantes y la necesidad de trabajar por esta, desde las particularidades, retos y dificultades que ello implica.

No obstante lo anterior, debe precisarse que el hecho de haber participado en la construcción de un plan de A.A. o estar ejecutándolo actualmente no implica que tales planes estén concebidos desde una interpretación normativa

de lo que significan las A.A., hecho que se refleja en las narrativas de dichos funcionarios(as); algunos(as) tienen concepciones de A.A. que distan de lo que son realmente desde la política pública estatal.

En ciudades como Quibdó y Buenaventura se reconocen como A.A. varias acciones y proyectos gubernamentales realizados solo en esa ciudad. Esta denominación errada de las A.A. podría obedecer al reconocimiento que los entrevistados(as) hacen de sus territorios y, en consecuencia, cualquier acción que sea destinada o que incida en el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera se considera A.A. El hecho de afirmar que cualquier propuesta, acción, política o proyecto proveniente de iniciativas gubernamentales es una A.A. puede obedecer también a la situación particular que se presenta en estos territorios, en los cuales la exclusión de la población afrocolombiana no es evidente puesto que las personas que hacen parte de ella son la mayoría. En consecuencia, las personas entrevistadas reconocen la exclusión, la pobreza y la vulnerabilidad cuando relacionan los territorios afrocolombianos —como los que ellos ocupan— con los no afrocolombianos. Es decir, advierten el racismo, la discriminación racial, la exclusión y la desigualdad por medio de las «geografías racializadas» por contraste, no por medio de la interacción cotidiana y evidente entre grupos sociales. Mediante esas reflexiones encuentran que una A.A. sería la acción gubernamental aplicada a los territorios de la costa Pacífica que buscaría promover el Desarrollo alcanzado en otras regiones en donde la población afrocolombiana no es mayoría.

Contrario a lo visto en las dos ciudades ubicadas en la costa Pacífica (Buenaventura y Quibdó), Pereira, Cali y Cartagena no se reconocen como territorios afrocolombianos pese a que el censo de 2005 muestra lo contrario —sobre todo en Cali y Cartagena—. En consecuencia, los funcionarios(as) —sobre todo aquellos de rango más alto— tienden a desconocer las A.A. y el reconocimiento de la necesidad de establecer políticas, acciones o proyectos destinados exclusivamente a beneficiar la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera es escaso.

San Andrés es la ciudad donde se hace menos alusión al discurso de las A.A. En las entrevistas realizadas allí, dicho tema solo fue mencionado por la entrevistadora. Esta particularidad podría obedecer a la forma en que el movimiento raizal desde hace décadas denunció los efectos de la discriminación racial en la

distribución y bienes y privilegios en el manejo del Estado en el archipiélago, y que hombres y mujeres raizales hoy controlan una buena parte de cargos públicos hasta hace poco inaccesibles a ellos por motivos raciales y a la preponderancia que en la actualidad se le da a problemas sociales locales como el alto porcentaje de migrantes negros del caribe continental y blanco-mestizos continentales a la isla —denominados ‘pañás’—, los debates sobre la identidad raizal y los conflictos que esta situación ha conllevado para la población nativa o raizal.

Las narrativas de los funcionarios(as) de alto nivel muestran también una dinámica distinta a la encontrada en las demás ciudades. El hecho de ser funcionarios(as) del orden nacional que desempeñan labores de incidencia nacional permitiría suponer que cuentan con un conocimiento amplio sobre temas de trascendencia que afectan segmentos representativos de la población, como el caso de las A.A. dirigidas a afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as). Empero, aunque algunos(as) demuestran conocimiento del tema, el desconocimiento de muchos otros(as) frente a las temáticas relacionadas con las A.A. y la situación de exclusión y vulnerabilidad de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera es sorprendente. Aún más insólito es el hecho de saber que todos los funcionarios(as) de alto nivel que hicieron parte de esta investigación ostentan cargos o están adscritos a temas que guardan estrecha relación con la labor del Estado respecto de los grupos étnicos del país.

Los procesos desarrollados por las administraciones de Bogotá y Medellín muestran la pertinencia de las A.A. en el contexto colombiano y la necesidad de aplicarlas en el país. Aunque los planes elaborados no son precisos y muestran las inconsistencias que surgen del desconocimiento sobre el debate de las A.A., sí se evidencia un avance en la búsqueda de soluciones concretas a la situación de exclusión que han vivido afrocolombianos(as), negros(as), raizales y palenqueros(as) en el transcurso de la historia, además de concretar un reconocimiento cultural de la existencia de dicha situación.

Uno de los elementos que más se reconoce en las entrevistas realizadas a los funcionarios(as) de Bogotá y Medellín es la importancia que tiene la participación de la comunidad afrocolombiana, negra, raizal y palenquera durante la construcción de los planes de A.A. A pesar de haber sido procesos distintos con metodologías propias creadas en las mismas instituciones, ambas ciudades tuvieron en cuenta a la población, sus organizaciones, sus líderes y lideresas para conocer sus necesidades y crear los planes de A.A. con base en ella.



"Africali". José Horacio Martínez - 2006 ©

