

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA LOS
AFROCOLOMBIANOS: EL ESTUDIO DE CASO DEL BAJO CAUCA
ANTIOQUEÑO**

HEILER EMIR MOSQUERA SERNA



**TESIS DE MAESTRÍA EN DERECHO, MODALIDAD
INVESTIGACIÓN**

**Bajo la dirección de la doctora
MARÍA ROCÍO BEDOYA BEDOYA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

2016

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I.....	21
REFERENTES TEÓRICOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
INTRODUCCIÓN	21
1. EL MULTICULTURALISMO LIBERAL DESDE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS.....	22
2. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO CENTRADO EN LOS ACTORES.....	32
3. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS (en adelante EBDH).	44
RECAPITULACIÓN.....	50
CAPITULO II	51
POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES, PROGRAMAS Y OTROS INSTRUMENTOS PARA LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA EN EL BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO.....	51
INTRODUCCIÓN.....	51
1. LEY 70 DE 1993.....	53
2. CONPES 2909/1997.....	58
3. CONPES 3169/2002.....	62
4. CONPES 3310/2004.....	64
5. ORDENANZA 10/2007	70
6. CONPES 3660/2010.....	72
RECAPITULACIÓN.....	75
CAPITULO III.....	78
CONDICIONES BÁSICAS QUE, A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991, DEBEN OBSERVAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS AFROCOLOMBIANOS COMO GRUPO ÉTNICO.....	78
INTRODUCCIÓN.....	78
1. CONDICIONES BÁSICAS QUE, A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991, DEBEN OBSERVAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	

ORIENTADAS A GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (en adelante “ <i>las tres condiciones básicas</i> ”).	86
1.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EFECTIVAMENTE DEBEN EXISTIR (EN ADELANTE LA “ <i>PRIMERA CONDICIÓN</i> ”);	99
1.2. LA FINALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBE TENER COMO PRIORIDAD GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO (EN ADELANTE “ <i>LA SEGUNDA CONDICIÓN</i> ”);	100
1.3. LOS PROCESOS DE DECISIÓN, ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA (EN ADELANTE “ <i>LA TERCERA CONDICIÓN</i> ”);	101
1.4. SÍNTESIS.	102
2. LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO FRENTE A LAS CONDICIONES CONSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD NEGRA COMO GRUPO ÉTNICO.	103
2.1. DERECHOS DE AUTOGOBIERNO.	104
2.1.1. DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LA TIERRA.	104
2.1.2. DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA;	111
2.2. DERECHOS DIFERENCIADOS EN FUNCIÓN DE LA PERTENENCIA GRUPAL:	116
2.2.1. DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE DETERMINACIÓN.	116
2.2.2. DERECHO FUNDAMENTAL A LA SUBSISTENCIA.	122
RECAPITULACIÓN.	133
CAPITULO IV	135
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA LOS AFROCOLOMBIANOS: EL ESTUDIO DE CASO DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO.	135
INTRODUCCIÓN	135
1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO CAUCA –	

ANTIOQUEÑO, FRENTE AL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO CENTRADO EN LOS ACTORES.	138
2. LA IMPLEMENTACIÓN SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO FRENTE A LAS CATEGORÍAS ANALÍTICAS DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DERECHOS HUMANOS.	156
RECAPITULACIÓN.	164
CAPITULO V.....	170
RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO.	170
INTRODUCCIÓN.	170
1. PRIMERA RECOMENDACIÓN: PRIORIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD NEGRA COMO GRUPO ÉTNICO.	172
2. SEGUNDA RECOMENDACIÓN: RELACIONES Y ESPACIOS DE COMUNICACIÓN ENTRE ACTORES E INSTITUCIONES.	177
3. TERCERA RECOMENDACIÓN: CUALIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS.	181
RECAPITULACIÓN.	185
BIBLIOGRAFÍA.....	189
LISTADO DE CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS CONCEPTUALES.	207
A. LISTADO DE CUADROS.	207
B. LISTADO DE GRÁFICOS.....	208
C. LISTADO DE MAPAS CONCEPTUALES.....	209
ANEXO 1. RESUMEN DE ENTREVISTAS.	211

INTRODUCCIÓN

Esta investigación titulada “análisis de las políticas públicas nacionales para los afrocolombianos: el estudio de caso del bajo cauca antioqueño” se concentra en un análisis de las políticas públicas a la luz de los derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico, en la Constitución Política de 1991.

Para ello recordemos como en el Departamento de Antioquia, habitan 695.216 afrodescendientes que se auto reconocen como negros, mulatos o afrocolombianos; de los cuales 55.788 habitan en El Bajo 'Cauca antioqueño' – a su vez compuesto de seis (6) municipios: Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá, Caceres y Zaragoza - (DANE, 2014).

Los grupos étnicos, indígenas, gitanos y en particular los 55.788 afrocolombianos residentes en el Bajo Cauca, fueron especialmente considerados en la Constitución Política (C.P. 1991 artículo 13) y en el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989) (Ley 21/1991 artículo 5° literal c.), al comprometerse la República de Colombia a “*adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, encaminadas a allanar las dificultades que experimenten los grupos étnicos, mediante la atención prioritaria en los planes de desarrollo con aras de mejorar las condiciones de vida, salud y trabajo*”.

De ahí que el Congreso de la República de Colombia, el Consejo Nacional de Política Económica y Social y la Asamblea Departamental de Antioquia, han adoptado una política pública que pretende garantizar la participación democrática, la protección de la identidad cultural y el respeto de los derechos de la población afrodescendiente como grupo étnico.

Esta Política Pública para los afrocolombianos se encuentra integrada en planes, programas, proyectos y otros instrumentos normativos, que tienen como finalidad, promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva en favor de la población afrocolombiana; entre estos encontramos a la (i.) Ley 70/1993 –la

cual desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política-, (ii.) el Conpes 2909/1997 –contentivo del programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras- (iii.) el Conpes 3169/2002 – aprobatorio de la política para la población afrocolombiana-, (iv.) el Conpes 3310/2004 – implementando la política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana-, (v.) el Conpes 3660/2010 –adoptando la política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal-, y (vi.) la Ordenanza 10/2007 –que adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia-.

Súmesele a estos, en otra dimensión de la Política Pública para los afrocolombianos, otros cinco (5) derechos fundamentales reconocidos por la Corte Constitucional, a favor de las comunidades negras; En efecto la Corte Constitucional, luego de asimilar el término “tribal” a la comunidad negra, preceptuó que la población afrocolombiana goza de los derechos fundamentales, como grupo étnico, a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural.

Y para relacionar las políticas públicas con los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha precisado tres (3) condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional, ya que “las prestaciones programáticas que surgen de un derecho fundamental le imponen un derrotero a la administración en el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas”. En otros términos, la faceta prestacional y progresiva de los derechos fundamentales de los afrocolombianos, como grupo étnico, permite exigir judicialmente que: (i.) las políticas públicas efectivamente existan; (ii) que la finalidad de las políticas públicas deba tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática. (Sentencia T-291/09).

A pesar de que en la República de Colombia existe este amplio marco normativo y una jurisprudencia que protege los derechos de la población afrocolombiana –es decir, estas seis (6) políticas públicas y cinco (5) derechos fundamentales como grupo étnico -; la población afro mantiene los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas con respecto al promedio nacional (Conpes 3310, 2004).

Son escasos los ingresos propios, el déficit presupuestal es crónico, se depende en extremo de las transferencias nacionales y en la mayoría de entidades territoriales son insuficientes los sistemas de presupuesto, información, monitoreo y seguimiento de la población afro descendiente (Conpes 2909, 1997).

La población Afrocolombiana presenta una deserción escolar de 5.5% (por encima del promedio nacional); y se carece de escenarios deportivos y de actividades de intercambio cultural. (Conpes 3169, 2002).

Se destaca el desconocimiento de los procesos -sociales, políticos y administrativos-, de los actores intervinientes, de los instrumentos, de las actividades de ejecución; y la falta de estándares técnicos para el diseño, la formulación y la implementación de las políticas públicas efectivas -para la población afro descendiente- (Conpes 3660, 2010).

No siendo poco, algunos datos revelan índices de mortalidad infantil de 117 niños por cada mil (1000) nacidos vivos (cuatro veces más que el promedio nacional); el 60% de las comunidad negra no tiene acceso al servicio de salud y las condiciones sanitarias están entre las más deficitarias a nivel nacional (Conpes 3169, 2002).

Aun se presentan situaciones de discriminación, prejuicio y segregación racial; el 10,73%, ósea 632.990 personas del consolidado nacional de víctimas de desplazamiento forzado-, corresponden a raizales del archipiélago de San Andrés y providencia en un 0,01% con 6.727 víctimas, negros o afrocolombianos en el 10,72% con 625.849 y palenqueros con 414 o 0,0 porcentual. Y en Antioquia, la comunidad negra víctima de desplazamiento forzado asciende al 6,51% o 74.047 personas a razón

de un 1,6% o 1.202 raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia, un 98,4% o 72.822 negros o afrocolombianos, y palenqueros en un 0,0 o 23 víctimas. Mientras que en la subregión del bajo Cauca antioqueño, habitan aproximadamente 55.788 raizales, negros, afrocolombianos o palenqueros; de los cuales un 12,16%, es decir 6.787, son víctimas de desplazamiento forzado (RNI, 2014).¹

En las cuatro (4) temáticas transversales en las políticas públicas nacionales para los afrocolombianos – como son la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud –, existen debilidades estructurales y se carece de los recursos e instrumentos para enfrentar el alto índice de necesidades básicas insatisfechas.

En la *educación* contamos con beneficios como el ingreso de etnoeducadores afrocolombianos y raizales a la carrera docente (Decreto 3323 de 2003, art 1º), la inclusión de la cátedra de estudios afrocolombianos - en todos los establecimientos de educación formal del país (Decreto 1122 de 1998, art 1º) - y el acceso al fondo especial de créditos educativos (del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior - ICETEX) para estudiantes a la educación superior (Decreto 1627 de 1996, art 2º); pero la cobertura del servicio educativo continúa siendo baja por la deficiente infraestructura de los establecimientos educativos y los elevados índices de pobreza que hacen difícil acceder a la educación superior. (Conpes 3169, 2002).

En el área de la *gestión de proyectos*, tenemos la titulación colectiva de las tierras (Decreto 1745 de 1995, art. 20), las preferencias para intervenir en las actividades mineras que se realicen o se puedan realizar en sus territorios (Ley 685 de 2001, art 35), la consulta previa en temas mineros, ambientales, administrativos y de obra pública (Ley 21 de 1991, art 15), la formulación y presentación de los proyectos de inversión, con enfoque diferencial, sobre los recursos del sistema general de regalías (Ley 1530 de 2012, art 25) y la destinación de hasta un 8%, de los recursos del fondo

¹ Se incluyen a los Raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia que habitan en la Región del bajo Cauca Antioqueño. (RNI, 2014)

de compensación regional del sistema general de regalías para financiar proyectos de impacto local con enfoque diferencial (Ley 1530 de 2012, art 34 -parágrafo primero-). Sin embargo, la población afrocolombiana adolece de baja capacidad de gestión y el recurso humano no se encuentra suficientemente capacitado para ejercer la administración pública. (Conpes 2909, 1997).

En relación con la *participación política*, fue establecida la intervención en la comisión consultiva de alto nivel de comunidades negras, raizales y palenqueras (Decreto 2163 de 2012, art 1°), la participación en el Consejo Nacional de Cultura (Ley 397 de 1997, art 59-11), la participación en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales (Decreto 1523 de 2003, art 1°), la circunscripción nacional especial para asegurar la participación de la población afrocolombiana en la Cámara de Representantes (Ley 649 de 2001, art 1°), la participación en la Comisión Pedagógica de comunidades negras (Decreto 2249 de 1995, art 1°) y la participación en los concejos Municipales, Departamentales y Nacionales de juventudes (Ley 375 de 1997, art 6°); a pesar de ello, se mantienen limitadas las oportunidades para acceder al modelo de desarrollo humano sostenible y persisten los elevados índices de pobreza, las precarias condiciones en las cuales viven, las dificultades de acceso y permanencia en la educación - especialmente en la educación superior-, los empleos de baja remuneración, los obstáculos sociales y culturales que dificultan el acceso y disfrute de los activos sociales, así como la debilidad y la baja legitimidad de los procesos organizativos (Conpes 3660, 2010).

En el área de la *salud* se consagró el acceso a los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria a las víctimas del conflicto armado interno (Decreto-Ley 4635 de 2011, art 55°); lo cual contrasta con la realidad, pues las condiciones de salud de esta población son precarias; el 60% de la comunidad negra no tiene acceso al servicio de salud y la prestación de los servicios de salud se caracteriza por la mala calidad, la insuficiente dotación y la deficiente capacidad institucional sectorial (Conpes 3169, 2002).

Adicional a las dificultades en estas cuatro (4) temáticas transversales, existen deficiencias en el ingreso per cápita, los servicios públicos domiciliarios, el uso de

tecnologías y las viviendas; (i.) el ingreso per cápita de la población afro es la tercera parte del promedio nacional, la mano de obra de los afrocolombianos –que se orienta al sector informal de la economía (ventas ambulantes, construcción y servicio doméstico)- se caracteriza por una baja remuneración, escasas coberturas de seguridad social y pocas garantías prestacionales; sumado a ello la tasa de informalidad es mayor frente al total nacional, específicamente del 65% frente a una tasa del 56% del total nacional. Por otra parte, el 40% de los trabajadores afrocolombianos se encuentran ocupados en empresas unipersonales, frente al 30% de los trabajadores no afrocolombianos. Y (ii.) las mujeres afrocolombianas enfrentan condiciones de pobreza y una alta incidencia de la violencia doméstica. (Conpes 3169, 2002).

Además (iii.) las bajas coberturas de servicios públicos domiciliarios, donde los servicios de acueducto en las cabeceras municipales apenas alcanzan una cobertura promedio del 48% y en las zonas rurales solo del 13%; el alcantarillado tiene un bajo promedio de solo el 10% (inferior a los promedios nacionales); los servicios de aseo y recolección de basuras presentan coberturas minúsculas del 10% y se carecen de mecanismos de disposición de desechos sólidos (Conpes 3169, 2002); (iv.) el uso de tecnologías no apropiadas para el aprovechamiento de los recursos naturales, ocasiona daños a los suelos, a las aguas y al ambiente; nótese que en los últimos años, la zona pacífica ha venido aportando la tercera parte del total de la madera bruta consumida a nivel nacional, una tala que alcanza 154.000 hectáreas por año (Conpes 2909, 1997); y (v.) las viviendas en las comunidades afrocolombianas presentan asentamientos en zonas de inundación periódica o en zonas de riesgo, sumado a los altos porcentajes de hacinamiento tanto en zonas urbanas como rurales (Conpes 2909, 1997).

Los propósitos distan de los altos índices de necesidades básicas insatisfechas de la población afrocolombiana (Conpes 3310, 2014).

La contrariedad entre los objetivos de las políticas públicas frente a la situación real de la población afrocolombiana, en “el diario vivir”; pudiera ser consecuencia del desconocimiento - tanto de las comunidades negras como de los Gobiernos – Nacional, Departamental y municipal – (en adelante el “Gobierno

Colombiano”)-, sobre: (i.) los procesos -sociales, políticos y administrativos-, (ii.) los actores intervinientes, (iii.) los instrumentos, (iv.) las actividades de ejecución y (v.) los estándares técnicos para el diseño, la formulación y la implementación de las políticas públicas para la población afrocolombiana (Conpes 3660, 2010).

Este desconocimiento, se ha instaurado como una gran dificultad en el desarrollo de políticas públicas efectivas, en otras palabras, “la limitada disponibilidad de estudios para focalizar, cuantificar y diagnosticar la población afrocolombiana ha dificultado la formulación de políticas efectivas tendientes a mejorar sus condiciones de vida”. (Conpes 3169, 2002)

De ahí que el desarrollo de esta investigación, intentara dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el marco institucional en el que interaccionan los actores, en la implementación de las políticas públicas para la población afrocolombiana en Antioquia?, ¿Garantizan las políticas públicas para la comunidad afro en Antioquia, los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico?, y ¿Cómo se puede optimizar la implementación de las políticas públicas para la comunidad afrocolombiana?

Resolver estos interrogantes facilitaría la implementación de las políticas públicas, como objeto de estudio, y en especial en la ejecución de los recursos asignados, la efectividad en el logro de los valores finales propuestos y la transparencia en la distribución de los beneficios a los afrocolombianos.

Esta investigación, nos sumergirá en un análisis a las políticas públicas nacionales para la población afrocolombiana, en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño; implicando claro está, una relación dialéctica entre por los menos tres (3) enfoques, como lo son, el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

La relevancia del Bajo Caca – Antioqueño, para la investigación, obedece a que esta subregión encarna las condiciones de vida de la población afrocolombiana, ya que es

la única región del departamento de Antioquia en donde los seis (6) municipios que la componen - Caucaasia, El Bagre, Nechí, Tarazá, Cáceres y Zaragoza- cumplen con tres (3) criterios de selección, ya que en ellos: (i.) la población con pertenencia étnica afrodescendiente es equivalente al promedio nacional o al promedio departamental (10,5% o 10,9%, respectivamente) (ii.) la proyección de población con pertenencia étnica afrodescendiente para el año 2014 es equivalente o superior a 1.000 personas, (iii.) la población víctima del desplazamiento forzado se encuentra registrada en el Registro Único de Víctimas (RUV) o subsidiariamente en el Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento SISDHES. (DANE, 2014) (RNI, 2014)

Recorreremos las políticas de reconocimiento simbólico y los derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal, para a partir de estas, contrastar parámetros fundamentales como la información, la igualdad y la no discriminación, los mecanismos de reclamo, la progresividad, la rendición de cuentas y la participación (Giménez & Valente, 2010).

Habremos de adentrarnos en los actores, los arreglos institucionales, la constelación de actores, las instituciones, los marcos institucionales, los modos de interacción, las políticas públicas y el entorno de una política pública. (Scharpf, 1997)

Esta ruta metodológica, desarrollara el objetivo general de la investigación, como lo es el análisis a los actores y las instituciones que interaccionan en las políticas públicas nacionales para la población afrocolombiana, en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño, durante el periodo comprendido entre el veintisiete (27) de agosto del año mil novecientos noventa y tres (1993) hasta el día cuatro (4) de agosto del año dos mil catorce (2014).

Y a su vez, permitirá la formulación de recomendaciones para facilitar la implementación y en consecuencia avanzar en el cumplimiento de las metas, la implementación de los recursos asignados y la transparencia en la distribución de los

beneficios a la población afrocolombiana, en la Subregión del Bajo Cauca (Antioquia).²

Valga anotar, como la importancia de periodo, se debe a dos (2) momentos históricos relevantes; primero, el día veintisiete (27) de agosto del año mil novecientos noventa y tres (1993) se promulgo Ley 70/1993 desarrollando el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991 con el objeto de reconocer a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva y a su vez estableciendo mecanismos para la protección de la identidad cultural y sus derechos como grupo étnico.

Y segundo, el día cuatro (4) de septiembre del año dos mil catorce (2014) la Corte Constitucional mediante la trascendental Sentencia T-576/14 Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA preceptuó que para solucionar "*la problemática estructural relacionada con la ausencia de una instancia nacional de consulta previa de las medidas de amplio alcance que puedan representar una afectación directa para las comunidades negras, raizales y palenqueras del país*" el Gobierno Colombiano debe permitir (1.) la participación de todas aquellas comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideren con derecho a participar, sean rurales o urbanas, (1.1.) sin supeditarlas a tener un título colectivo adjudicado por el INCODER ni a ningún criterio que limite su derecho a autodeterminarse y a reivindicar -su status como titulares de derechos étnicos- y (1.2.) con independencia de la forma organizativa que hayan adoptado, siempre que, en ejercicio de su autonomía, designen a un delegado que las represente. (Corte Constitucional, 2014), (Congreso de la Republica de Colombia, 1993)

Ahora bien, para emprender este objetivo general, adoptamos una investigación cualitativa integrando a la comunidad negra y al Gobierno Colombiano (contexto situacional) en el análisis y la interpretación de las políticas públicas para la población afrocolombiana en el caso del Bajo Cauca (Antioquia); y estos a su vez, con

² Se ha preferido valorar la etapa de la implementación, sin desmedro de los otros espacios, ya que es el ciclo actual en el desarrollo de las políticas públicas para la población afrocolombiana.

las facetas prestacionales y progresivas de los derechos fundamentales como grupo étnico (Galeano, 2004).

La elección por la investigación cualitativa, obedece a la posibilidad de una mayor comprensión tanto de las políticas públicas, como de las dinámicas que se producen entre las instituciones, los actores y los modos de interacción (Bedoya, 2010).

El eje temático, para el estudio de caso, está compuesto por las políticas públicas para la comunidad afro en el Bajo Cauca (Antioquia) - (i.) la Ley 70/1993, (ii.) el Conpes 2909/1997, (iii.) el Conpes 3169/2002, (iv.) el Conpes 3310/2004, (v.) el Conpes 3660/2010, (vi.) la Ordenanza 10/2007 - y por los derechos fundamentales a la consulta previa, la identidad étnica y cultural, la libre determinación, la propiedad colectiva de la tierra y la subsistencia.

Se acude tanto a las fuentes primarias como a secundarias; como lo son las fichas de registros temáticos y las entrevistas con la participación de los actores que interaccionan en las políticas públicas para la población afrocolombiana, en el Bajo Cauca (Antioquia).

Como informantes principales de la investigación, a través de entrevistas se encuentran a: (1.) los representantes legales y/o voceros de los consejos comunitarios de comunidades negras que tienen reconocimiento por las alcaldías municipales en los términos del artículo 20° del Decreto 1745/1995 y/o (2.) a los representantes legales de las asociaciones afro inscritas en el registro único de consejos comunitarios y las organizaciones de base de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras ante la dirección de etnias del Ministerio del Interior Colombiano.

Valga anotar que las entrevistas semiestructuradas se componen de dos (2) partes. En una primera parte se indagan: (1.) la existencia de minorías nacionales y/o grupos étnicos con tres (3) preguntas – relacionadas al multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías-, (2.) los marcos institucionales en los que interaccionan los actores las instituciones mediante cinco (5) preguntas – con base en el referente teórico del institucionalismo histórico centrado en los actores -, y (3.) el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cuatro (4) preguntas – alusivas al enfoque de políticas públicas basadas en los derechos humanos-.

Y en la segunda parte, de la entrevista semiestructurada, se indagaron cincuenta y cinco (55) planes, políticas públicas, programas, acciones y otros instrumentos. En este apartado los líderes debían responder si tenían conocimiento o no de ellos, y en caso de tener conocimiento debían manifestar si consideraban que la aplicación ha sido deficiente, suficiente, aceptable o excelente.

La sistematización y tabulación de estas entrevistas es expuesta en los capítulos III y IV, como gráficos y/o graficas estadísticas, sobre la valoración de la implementación de la política pública integrada por la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002, el Conpes 3310/2004, el Conpes 3660/2010, la Ordenanza 10/2007 frente a las temáticas transversales de la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud.

Las entrevistas fueron aplicadas en los municipios de Cáceres, Cauca, El Bagre, Nechí y Zaragoza en el Bajo Cauca – Antioquia a treinta (30) líderes comunitarios, a razón de seis (6) líderes por cada municipalidad. En el municipio de Taraza no se realizaron entrevistas, debido a que la comunidad se abstuvo de participar por razones de seguridad. Y en Cáceres, Cauca y Zaragoza los entrevistados no accedieron a ser grabados argumentando problemas de seguridad personal.

Así las cosas, participaron las comunidades negras de Bijagual, la Chaparrosa, el Colorado, los Comuneros, Naranjal el Puerto, Naranjal la Tolva, Las Pambas, el Pando y la Reversa.

También encontramos - como fuentes primarias-: documentos oficiales de instituciones públicas, informes técnicos e investigaciones de instituciones públicas o privadas, entre ellas en el Ministerio del Interior; el Ministerio de Comercio Industria y Turismo; el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA; el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Cultura, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP; el Ministerio de Educación Nacional MEN; el Departamento Nacional de Planeación; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER; la Gerencia de Negritudes del Departamento de Antioquia, así como las alcaldías municipales de Cauca, El Bagre, Nechí, Tarazá, Caceres y Zaragoza - (DANE, 2014).

Como fuentes secundarias fueron sistematizados y analizados; artículos de periódicos y de revistas científicas especializadas, monografías, libros, informes de ONG`s, comunicados y providencias judiciales.

Esta información, fue sistematizada y recopilada con el uso de los programas Evernote Premium y Maxqda; estos permitieron el archivo de notas, las anotaciones personales, la elaboración de esquemas y la inserción de audios, imágenes y videos. Así como el análisis de la bibliografía, de los documentos oficiales y de las entrevistas semi-estructuradas. Los audios fueron transcritos con las herramientas Otranscribe Beta y Dragon NaturallySpeaking Premiun Edition 12.0.

Sumado a las entrevistas semi-estructuradas, se realizaron dos matrices con los cálculos estadísticos en cincuenta y cinco (55) acciones en implementación en las áreas de (i.) la educación, (ii.) la gestión de proyectos, (iii.) la participación política y (iv.) la salud; y sobre los documentos públicos oficiales relativos a la (v.) Ley 70/1993, (vi.) el Conpes 2909/1997, (vii.) el Conpes 3169/2002, (viii.) el Conpes 3310/2004, (ix.) la Ordenanza 10/2007, (x.) el Conpes 3660/2010, (xi.) el derecho fundamental a la propiedad colectiva de la tierra, (xii.) el derecho fundamental el derecho fundamental a la consulta previa, (xiii.) el derecho fundamental a la libre

determinación, (xiv.) el derecho fundamental a la subsistencia y (xvi.) el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural.

Para conservar la objetividad de la investigación se apropian cuatro (4) criterios de rigurosidad, así: (1.) el valor de la aplicabilidad impidiendo, la generalización del estudio a otras poblaciones de características similares; (2.) la consistencia, para que la investigación brinde la confianza necesaria y pueda ser aplicada nuevamente arrojando resultados similares; (3.) la neutralidad, manteniendo la imparcialidad antes, durante y después de concluida una investigación; y (4.) el valor de la veracidad, controlando factores que puedan interferir en la transparencia y/o en la interpretación de los resultados.

Ahora bien, para ordenar la metodología y la información obtenida, se ha distribuido la investigación en cinco (5) capítulos.

El primero denominado “*referentes teóricos de la investigación*” ilustra los tres referentes teóricos como perspectivas para el análisis de las políticas públicas nacionales para los afrocolombianas en el estudio de caso del Bajo Cauca Antioqueño, es decir, el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Sobre los tres referentes se instruyen los principales postulados, elementos, lineamientos y categorías analíticas más trascendentales.

En el segundo capítulo denominado “*políticas públicas, planes, programas y otros instrumentos para la población afrocolombiana en el Bajo Cauca – Antioqueño*”, se exponen los objetivos, las estrategias, los principios y las acciones en etapa de implementación en las áreas de la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud.

Se narra el marco institucional, esto es, la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño; compuesta por la (i.) Ley 70/1993 –la cual desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política-, (ii.) el Conpes

2909/1997 –contenido del programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras- (iii.) el Conpes 3169/2002 – aprobatorio de la política para la población afrocolombiana-, (iv.) el Conpes 3310/2004 – implementando la política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana-, (v.) la Ordenanza 10/2007 –que adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia- y (vi.) el Conpes 3660/2010 –adoptando la política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal-.

En el capítulo tercero denominado “*condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico*”, se retoma el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana referido a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico.

Para ello se detalla el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana referido a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico; y luego se confronta a la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño; frente a los requerimientos de que (i) las políticas públicas efectivamente existan, (ii) que la finalidad de las políticas públicas debe tener como prioridades garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática.

En el cuarto capítulo denominado “*análisis de las políticas públicas nacionales para los afrocolombianos: el estudio de caso del Bajo Cauca Antioqueño*” se realiza un análisis valorativo de las políticas públicas, los planes y los programas, esto es, de la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño;

compuesta por la (i.) Ley 70/1993 –la cual desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política-, (ii.) el Conpes 2909/1997 –contentivo del programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras- (iii.) el Conpes 3169/2002 – aprobatorio de la política para la población afrocolombiana-, (iv.) el Conpes 3310/2004 –implementando la política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana-, (v.) la Ordenanza 10/2007 –que adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia- y (vi.) el Conpes 3660/2010 – adoptando la política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal-.

Para el análisis: (a.) se analiza la información obtenida sobre la implementación de las políticas, (tanto de las entrevistas semiestructuradas como de los documentos), frente a cinco (5) categorías analíticas del institucionalismo histórico centrado en los actores – (i) los problemas, (ii) los actores, (iii) la constelación de actores, (iv) los modos de interacción y (v) los marcos institucionales-. (Sharpf, 1997); y (b.) se examina la información obtenida sobre la implementación de las políticas públicas en el Bajo Cauca, frente a seis (6) categorías desde el análisis de políticas públicas con enfoque derechos humanos, es decir: (i.) la información, (ii.) la igualdad y la no discriminación (iii.) los mecanismos de reclamo, (iv.) la progresividad, (v.) la rendición de cuentas y (vi.) la participación (Giménez & Valente, 2010).

Y en el capítulo cinco, denominado “*recomendaciones para la implementación de la Política Pública para los afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño*”, se formulan tres (3) recomendaciones para la implementación de los recursos asignados, la efectividad en el logro de los valores finales propuestos y la transparencia en la distribución de los beneficios a la comunidad afro en el Bajo Cauca; estas aluden a la priorización de los derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico, a la creación de relaciones y espacios de comunicación entre actores e instituciones y a las cualidades para la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

Para ilustrar algunos conceptos, datos y categorías analíticas acudiremos constantemente a cuadros, mapas conceptuales y gráficas estadísticas.

No sobra mencionar dos (2) grandes inconvenientes de la investigación; como lo fueron la dispersión de las comunidades negras y los problemas de orden público.

La dispersión de las comunidades negras, ya que las poblaciones donde se realizó el trabajo de campo, se encuentran en alejadas zonas rurales desde la cabecera municipal, lo cual retrasa las actividades no solo días sino incluso semanas.

Mientras que los problemas de orden público, y enfrentamientos entre actores armados, alertaron a los participantes quienes en las ciudades de Cáceres, Cauca y Zaragoza no permitieron ser grabados para preservar su integridad personal. Y en el municipio de Taraza la población afro no accedió a participar en la investigación.

La investigación, muestra con urgencia que para obtener efectividad en la implementación de las políticas públicas de la población afro en Colombia se requiere: (i.) priorizar el acceso y el desarrollo progresivo a los derechos de autogobierno y a los derechos polietnicos (Kymlicka, 2003); (ii.) de la permanencia de espacios de deliberación entre la comunidad negra y el gobierno - nacional, departamental y municipal - (Scharpf, 1997); (iii.) y la integración de las políticas públicas con los lineamientos en derechos humanos, tales como “la información”, “los mecanismos de reclamo o denuncia” y “la rendición de cuentas o transparencia”(Giménez & Valente, 2010).

CAPITULO I

REFERENTES TEÓRICOS DE LA INVESTIGACIÓN.

INTRODUCCIÓN

El primero -de los cinco capítulos - del trabajo investigativo, se encuentra compuesto por una ilustración sobre los tres referentes teóricos como perspectivas desde las cuales se realizará el análisis a las políticas públicas nacionales para los afrocolombianos en el estudio de caso del Bajo Cauca Antioqueño.

Este capítulo lo componen tres apartados alusivos, en su orden, al multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Estos referentes trazan la ruta metodológica, para desarrollar el objetivo general de la investigación, como lo es el análisis al marco institucional en el que interaccionan los actores y las instituciones en la implementación de las políticas públicas nacionales para la población afrocolombiana, en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño, durante el periodo comprendido entre el veintisiete (27) de agosto del año mil novecientos noventa y tres (1993) hasta el día cuatro (4) de agosto del año dos mil catorce (2014).

Los apartados tratan los principales postulados, elementos, lineamientos y las categorías analíticas más trascendentales de los enfoques teóricos, como guías del trabajo investigativo.

1. EL MULTICULTURALISMO LIBERAL DESDE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS.

En este apartado abordaremos al multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, como el primero de los tres enfoques teóricos de la investigación.

Este enfoque teórico, aboga por las “demandas de minorías culturales centradas en el reconocimiento de su identidad diferenciada y el establecimiento consiguiente de un marco político que incluya un estatus y unos derechos diferenciados en función del grupo” (Kymlicka, 2003).

El multiculturalismo liberal “defiende que las identidades étnicas constituyen nuestro ser, de forma que despojarnos de nuestras autocomprensión cultural y lingüística es un ataque a la propia dignidad del ser humano” y rechaza las limitaciones del Estado hacia los derechos de algunos miembros en nombre de la religión, las tradiciones o las prácticas dominantes en una sociedad (Benedicto, 2005).

Con el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, como enfoque teórico, pretenderemos un análisis en dos (2) aspectos esenciales: (1.) las políticas de reconocimiento simbólico y los derechos diferenciados o en función de la pertenencia grupal y (2.) los derechos colectivos, tratados por la Corte Constitucional Colombiana, como derechos fundamentales conexos de las comunidades negras.

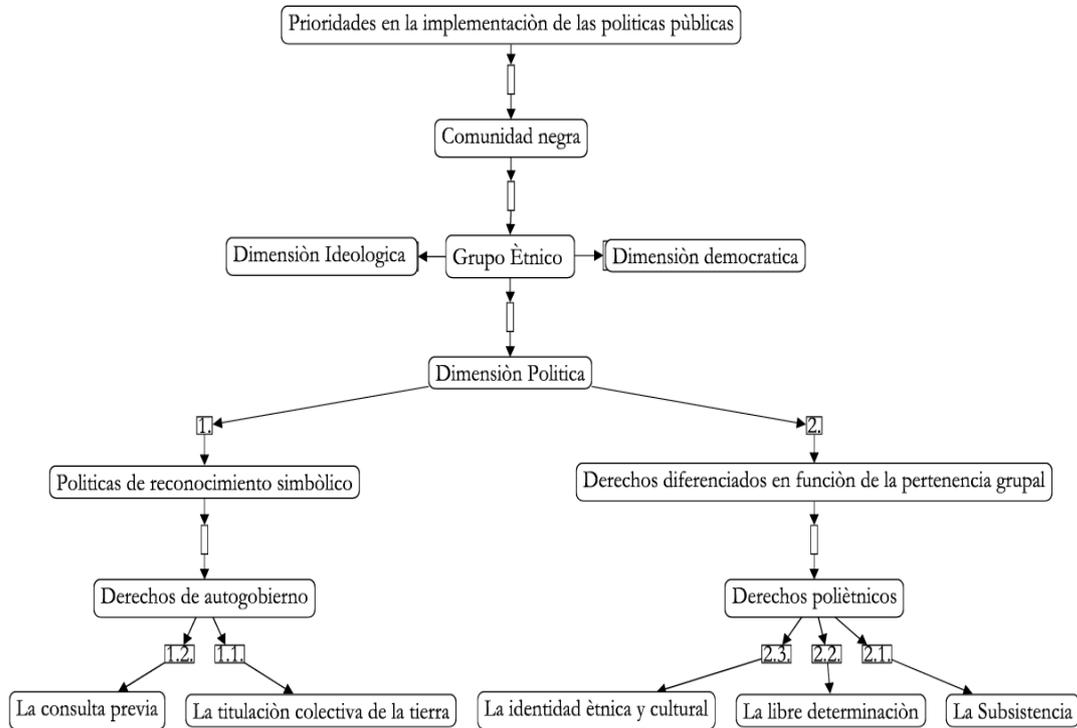
Al multiculturalismo puede referírsele en tres dimensiones.

En una *dimensión política*, ya que se le entiende como el conjunto de políticas que se crean para ayudar a las minorías culturales material o simbólicamente (Selamè & Villavicencio, 2011). Cabe aclarar que de esta dimensión analizaremos la políticas públicas para los afrocolombianos, toda vez que tolera la distinción entre políticas de la diversidad y políticas de la identidad, ya que “permite que aceptemos el rechazo las políticas de la identidad, defendiendo al mismo tiempo las demandas de

reconocimiento de las diferencias que emergen de la perspectiva de las políticas de la diversidad” (Squires, 2005).

La investigación adopta esta *dimensión política*, así:

Mapa conceptual No. 1. Dimensión Política desde el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías.



Fuente: Elaboración Propia.

En la *dimensión ideológica*, se le adscribe un valor positivo a la diversidad cultural, se busca el reconocimiento igualitario de los grupos culturales y se invita al Estado a apoyar a estos grupos ya sea considerando un nivel de compromiso con la diversidad, o bien atendiendo la radicalidad de sus demandas.

Y en una tercera, en la *dimensión democrática*, se comprenden las normas, los procedimientos y las instituciones por medio de las cuales los ciudadanos intercambian razones públicas relativas a sus demandas de reconocimiento público y la justa forma de alojamiento de las diferencias. Esta dimensión, adicionalmente

pretende la creación de las nuevas normas, una vez que el procedimiento democrático ha sido exitoso. (Selamè & Villavicencio, 2011).

El multiculturalismo liberal, como enfoque teórico, inicialmente fue desarrollado por Kymlicka (1996); tiene cinco (5) premisas centrales: (i.) la fundamentación de los derechos de las minorías nacionales, indígenas y étnicas, presuponiendo que con la protección a los derechos de los individuos se protegen a su vez los derechos de la minorías; (ii.) la necesidad de políticas públicas y legislaciones que respeten la diferencia, identidades etnoculturales y las lenguas culturales (Dávila, 2013); (iii.) el repudio a la idea tradicional de que el Estado pertenece a un único grupo étnico y por el contrario que es patrimonio de todos los ciudadanos; (iv) el rechazo a políticas de construcción nacional excluyente y en contraposición la defensa del derecho a acceder a las instituciones públicas y participar en la vida pública sin discriminación; y (v.) el reconocimiento de las injusticias pasadas hacia las minorías y disposición a repararlas. (Kymlicka, 2007)

El multiculturalismo se refiere al término “*cultura*” como a una sociedad concentrada territorialmente con una lengua compartida, la cual a su vez proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas en los espacios más ínfimos de las actividades humanas de esferas públicas y privadas, incluyendo a la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica.

De ahí que comprenda el término “*multiculturalismo*” como la preexistencia de una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente que comparte un lenguaje, una historia y ocupa un territorio o una patria determinada – tanto si se tratase de un Estado multicultural en donde los miembros pertenecen a naciones diferentes, como si fuera un Estado poliétnico en el cual los individuos han inmigrado de diversas naciones -.

En el estudio de caso el grupo étnico, está integrado en el concepto de *comunidad negra*, la cual está conformada por el “*conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias*

tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos". (Ley 70/1993, artículo 5)

Este multiculturalismo es "*liberal*" en tanto se adhieren determinadas libertades fundamentales a cada individuo, tales como la libertad de elección y el libre desarrollo de la personalidad. (Kymlicka, 2002).

De esta manera el multiculturalismo liberal procura - para concretar condiciones de igualdad, respeto, identidad y libertad de los individuos-, que ninguna comunidad cultural se sienta marginada, presionada o atemorizada al entrar en las dinámicas de la sociedad nacional. De ahí que el análisis recaiga sobre (i.) los derechos de la comunidad negra como grupo étnico y (ii.) las condiciones constitucionales que deben observar las políticas públicas para garantizarlos.

Sumado a estos tres términos esenciales del multiculturalismo liberal; el enfoque expone otras tres premisas claves; (1.) primero, la necesidad de realizar una diferenciación cristalina entre los grupos y los derechos pertenecientes a las minorías nacionales y a los grupos étnicos, con la finalidad de garantizar ciertos derechos genéricos o colectivos tanto a los grupos etnoculturales como a ciertas minorías; (2.) segundo, la importancia de abordar el estudio metodológico, no solo desde las políticas de reconocimiento simbólico y/o de las políticas de identidad cultural, sino también con la necesidad de abarcar cuestiones de poder y aprovisionamiento de recursos; (3.) y tercero, la defensa a la integración dialéctica entre los derechos de las minorías (lo que las minorías piden al Estado) y la construcción nacional (lo que el Estado pide a la minorías), para entender como las políticas multiculturales complementan y transforman los procesos de construcción nacional y disminución de los niveles de marginación de las minorías.

Este enfoque, a su vez distingue dos *formas de variedad cultural*; la primera, la *diversidad «multinacional»* es entendida como el resultado de la convivencia de "naciones" que se incorporan a un único Estado, bien sean (i.) comunidades territorialmente separadas – en las que las reivindicaciones de reconocimiento de la pluralidad cultural se traducen en la reclamación de un nivel de autogobierno

suficiente que asegure su supervivencia-, o bien como (ii.) sociedades distintas, con su propia “cultura societaria”.

Y una segunda forma, la “*diversidad poliétnica*”, está referida a la inmigración de individuos con particularidades étnicas o culturales, donde no hay separación entre comunidades, sino que los colectivos comparten los mismos espacios de convivencia con la finalidad de modificar las leyes o instituciones de la sociedad para que estas sean más acordes a las diferencias culturales.

Así mismo, los modelos de diversidad cultural contemplan las interacciones entre minorías nacionales y grupos étnicos; (i.) a las minorías nacionales entendidas como sociedades incorporadas a culturas que previamente disfrutaban de autogobierno y se encuentran concentradas territorialmente en un Estado mayor, y (ii.) a los grupos étnicos comprendidos como asociaciones poco rígidas y evanescentes que surgen de inmigraciones individuales y familiares –. (Kymlicka, 2002)

En cuanto a las *políticas de reconocimiento simbólico* y los *derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal*, este enfoque analiza la convergencia de tres (3) formas de derechos grupales, como lo son (i.) los derechos de autogobierno, (ii.) los derechos poliétnicos y (iii.) los derechos de representación.³

Claro está que el análisis sobre los “*derechos de autogobierno*” recae sobre las transferencias de competencia a una unidad política controlada por los miembros de la minoría nacional y circunscritos a una patria o territorio histórico, tales como la propiedad colectiva de la tierra y la consulta previa; (ii.) el análisis de los “*derechos poliétnicos*” – tanto para los grupos étnicos como para las minorías religiosas – pretende conocer la implementación de algunas formas de subvenciones, tales como las prácticas religiosas y los festivales étnicos y/o los derechos a la subsistencia, a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural; y (iii.) desde el análisis a los “*derechos especiales de representación*” se estudian las formas de representación proporcional y las

³ Los derechos de representación sobrepasan los objetivos de esta investigación, razón por la cual lo que no son analizados.

reformas políticas para eliminar las barreras que inhiben a las minorías étnicas a convertirse en candidatos o dirigentes de partidos políticos. (Kymlicka, 2002)

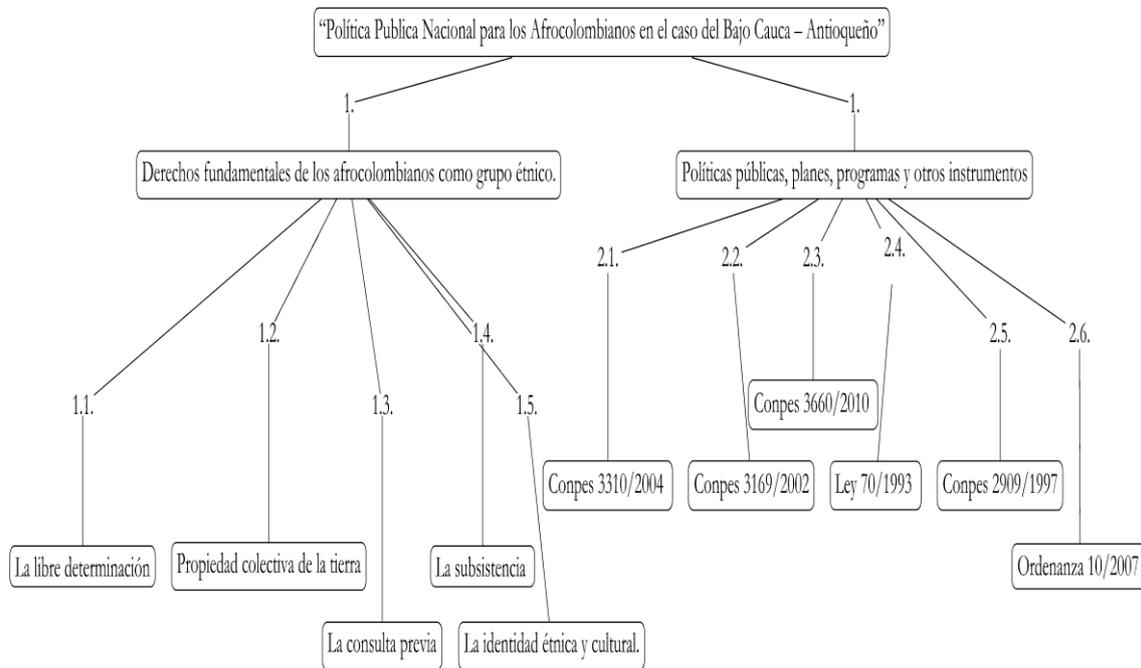
Estas tres (3) distinciones adquieren importancia, en tanto un Estado puede rechazar la ideología del multiculturalismo, y de otro lado mantener políticas públicas que busquen beneficiar o igualar a dichas minorías. (Miller 2006)

Valga anotar como para el multiculturalismo liberal, las políticas multiculturalistas significan un progreso en la agenda política-ciudadana, al permitir que los individuos confíen y participen en las políticas públicas. No en vano, este enfoque expone, como las políticas públicas multiculturales, buscan viabilizar el principio de la igualdad y el principio de la diferencia.

El multiculturalismo liberal sostiene que la legislación en un *Estado Democrático de Derecho* debe construirse sobre la base de dos (2) principios rectores: Primero, (i.) en el *principio de la igualdad* en el usufructo de las libertades individuales o fundamentales para todos los ciudadanos, por lo que no se deben interrumpir las libertades individuales bajo ningún pretexto – en nuestro estudio, el derecho a la libre determinación-; y segundo (ii.) en el *principio de la diferencia* por el que se debe legislar a favor del desfavorecido inmerecidamente para generar equidad social en una sociedad asimétrica – para el caso, el derecho a la identidad cultural-(Arias-Schreiber, 2001).

Por ende, el enfoque fomenta la creación de políticas multiculturales de discriminación a la inversa y tolerancia negativa (como las Leyes de cuotas étnicas, raciales y/o de género, la educación compensatoria, etc.) que puedan: (i.) contribuir al bienestar de la gente y mejorar la calidad de vida de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, (ii.) favorecer el desarrollo de las capacidades de los actores y (iii.) mejorar la calidad de vida de las poblaciones minoritarias:

Mapa conceptual No. 2. Políticas multiculturales para los afrocolombianos en el Bajo Cauca – Antioquia.



Fuente: Elaboración Propia.

Dentro de los derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal, y específicamente para los afrocolombianos, analizamos cinco (5) *derechos colectivos* que han sido tratados, por la Corte Constitucional Colombiana, como derechos fundamentales de las comunidades negras; estos son el derecho a la consulta previa, el derecho a la identidad étnica y cultural, el derecho a la libre determinación, el derecho a la propiedad colectiva de la tierra y el derecho a la subsistencia:

- *La propiedad colectiva de la tierra*; adquiere el rango de derecho fundamental en tanto el Convenio 169 de la OIT dispone que los pueblos indígenas y tribales tienen, “entre otros: i) el derecho a ser consultados, y más aún decidir sobre, entre otros aspectos, aquellas situaciones que afecten “las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”(numeral 1° del art. 7°); ii) la garantía de que los Gobiernos tomen las medidas necesarias para

garantizar los referidos derechos de propiedad y posesión sobre esos territorios (numeral 2° del art. 14), y iii) el derecho a no ser desalojados o trasladados de las tierras que ocupan (art. 16)”.

- *El derecho fundamental a la consulta previa*; en las sentencias T-769/ 2009, T-1045ª/2010 y T-129/2011, la Corte ha reafirmado como el objetivo de la consulta previa es el de obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas como fruto de la reflexión franca y transparente frente a la realización de un proyecto que les afecta.

- *El derecho fundamental a la libre determinación*; en la sentencia C-882/2011, la Corte expuso que(i) “el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural se manifiesta, entre otros, en el derecho fundamental a la libre determinación o autonomía de los pueblos indígenas y tribales” y, además, que (ii) “el contenido del derecho a la autonomía o libre determinación potencializa la faceta participativa de dichas comunidades como también su derecho a optar, desde su visión del mundo, por el modelo de desarrollo que mejor se adecúe a las aspiraciones que desean realizar como pueblo o comunidad, con el fin de asegurar la supervivencia de su cultura”; Adicionalmente en la sentencia C-366/2011 explicó como para “las comunidades indígenas y afrodescendientes, el derecho a la participación en la deliberación democrática cobra un significado distinto y reforzado derivado de la eficacia del principio constitucional de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural”.

- *El derecho fundamental a la subsistencia*; la Corte preceptúa, en la sentencia T-380/1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), que la supervivencia de una comunidad tribal está ligada a la preservación del territorio en el cual se asienta y en la sentencia SU-039/1997 (M. P. Antonio Barrera Carbonell) indico que la integridad social, cultural y económica de las comunidades tribales, configura un derecho fundamental por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura.

- *El derecho a la identidad étnica y cultural*; la Corte ha manifestado la necesidad de prevenir, o según el caso de impedir, toda acción que pueda conducir al desconocimiento o anulación de dicha diversidad, o al debilitamiento de su propia identidad e integridad cultural; al respecto se destacan las sentencias T-380/1993 y T-955/2003 sobre las explotaciones madereras en las selvas entre Antioquia y Chocó; las sentencias SU-039/1997 y T-880/2006 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), sobre explotaciones petrolíferas en territorio de los pueblos U'wa y Motilón-Barí respectivamente; la sentencia T-652/1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz) sobre la construcción del embalse de Urrá dentro del área de influencia del pueblo Emberá-Katío; y la sentencia SU-383/2003 sobre la fumigación de cultivos ilícitos en los departamentos del sur-oriente del país.

Como se observa, estos cinco (5) derechos fundamentales de las comunidades negras constituyen lineamientos esenciales que se deben observar en la implementación de las políticas públicas para la población afrodescendiente en el Bajo Cauca Antioqueño.

Sobre las *reivindicaciones culturales* (bien sean restricciones internas o bien protecciones externas); desde las *restricciones internas* este enfoque plantea las relaciones intragrupalas a través de las cuales el grupo étnico pretende usar el poder del Estado para restringir la libertad de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo; mientras que desde las *protecciones externas* el análisis recae sobre las relaciones intergrupales en las cuales el grupo étnico protege su existencia y su identidad, limitando el impacto de las decisiones de la sociedad mayoritaria en la que está inmerso. (Kymlicka, 2009)

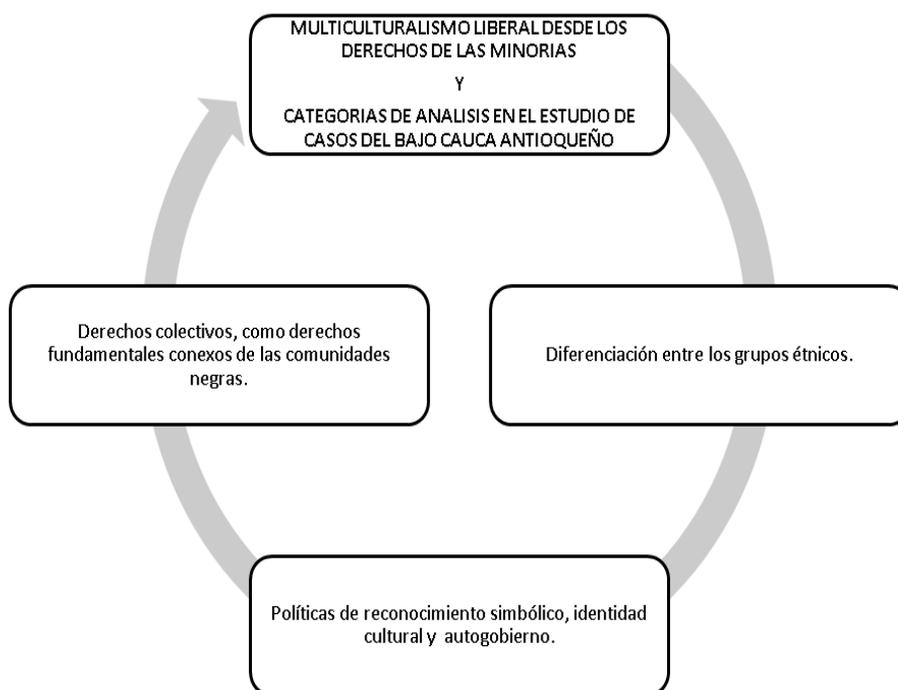
Valga anotar que, tratándose de las protecciones externas, el enfoque retoma nuevamente los derechos de autogobierno, los derechos politécnicos y los derechos especiales de representación.

El multiculturalismo liberal expone dos *fuentes de pluralismo cultural*, al plantear la necesidad de comprender si las fuentes de diversidad cultural residen (i.) en la

coexistencia de más de una nación dentro de un determinado Estado, o bien (ii.) si yace en la inmigración entendida como la aceptación por parte de un país, de un gran número de individuos y familias de otras culturas permitiéndoles mantener algunas de sus particularidades étnicas. (Kymlicka, 2009)

En fin, con el enfoque del multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías - apoyado en el institucionalismo histórico centrado en los actores y en el análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos -, esperamos analizar el desarrollo progresivo a las políticas de reconocimiento simbólico y a los derechos en función de la pertenencia grupal en el caso del Bajo Cauca (Antioquia); y más específicamente la implementación de las políticas públicas enfocadas a proteger las prácticas étnico-religiosas y/o a transferir competencias de administración territorial, en las siguientes categorías analíticas:

Mapa conceptual No. 3. Categorías analíticas del multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías.



Fuente: Elaboración Propia.

2. EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO CENTRADO EN LOS ACTORES.

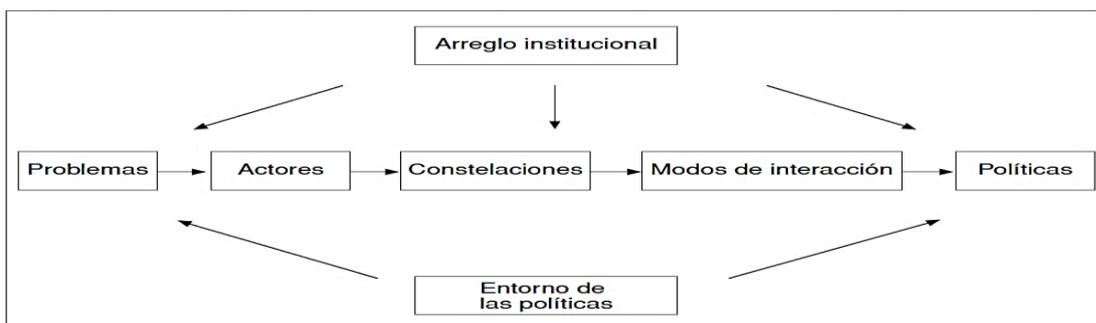
En el segundo enfoque contemplaremos una relación dialéctica con el institucionalismo histórico centrado en los actores, en el cual se distinguen elementos como los actores, los arreglos institucionales, la constelación de actores, las instituciones, los marcos institucionales, los modos de interacción, las políticas públicas y el entorno de una política pública.

Este enfoque permitirá integrar el *marco institucional* – es decir, las políticas de reconocimiento simbólico y los derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal -, con el análisis a la política pública para la población afrocolombiana (en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño) desde el enfoque de derechos humanos.

El institucionalismo histórico centrado en los actores, como enfoque teórico, fue inicialmente desarrollado por Scharpf y Mayntz. (Mayntz y Scharpf, 1995). Scharpf (1997) desarrolla este enfoque dentro del institucionalismo, y lo denomina institucionalismo centrado en los actores; en el propone una perspectiva relacional del actor y las instituciones, destacándose la incidencia y las interacciones de las instituciones sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales, colectivos y corporativos.

Para ello, propone siete (7) categorías de análisis:

Mapa Conceptual No. 4. Categorías analíticas en el Institucionalismo Histórico Centrado en los actores.



Fuente: Scharpf, 1997.

Scharpf y Mayntz integraron componentes del neo-institucionalismo y de la teoría de juegos.

Del neo institucionalismo, retomaron (i.) el papel de las instituciones como entidades dinamizadoras del comportamiento de los individuos y (ii.) la interdependencia entre agentes políticos, creencias, culturas, dispositivos de decisión, instituciones, sistemas de reglas, paradigmas y tecnologías. Sin embargo, el institucionalismo centrado en los actores, se aparta del neoinstitucionalismo en tanto no atribuye efectos determinados a las instituciones, sino que las comprende como contextos de acción estimulantes, habilitantes y restrictivos (Mayntz y Scharpf 1995).

Mientras que de la teoría de juegos se aportan los modelos de probabilidad, en donde los actores se comportan dentro de una constelación de posibilidades y medios para satisfacer sus objetivos.

El institucionalismo histórico (en Scharpf) combina el enfoque racionalista con el enfoque culturalista, integrando el uso de perspectivas teóricas con la realidad observada (Bedoya, 2010). Así mismo, plantea un ajuste armónico entre la elección racional –derivada de la economía neoclásica- y el empirismo descriptivo (Bedoya, 2010).

Desde este enfoque teórico, los resultados de las políticas públicas se corresponden con acciones e interacciones - tendientes a resultados proyectados - entre actores e instituciones, y no al simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales.

Claro está que, frente al institucionalismo histórico centrado en los actores, coexisten otros enfoques clásicos para analizar la implementación de las políticas públicas, como lo son los modelos *top-down* y *bottom-up*; El enfoque *top-down* se orienta al estudio de las decisiones buscando mayor eficacia y eficiencia, mientras que el enfoque *bottom-up* prioriza a los actores que ejecutan las políticas públicas y/o

quienes se benefician. (Hill & Hupe, 2003; Peña, 2011; Sabatier, 1986; Sabatier & Mazmanian, 1980; Winter, 2003).

El enfoque top-down -con autores representativos como Daniel Mazmanian, Frank Smallwood, Paul Berman, Paul Sabatier y Robert Nakamura -, se caracteriza por asumir una relación política entre las metas de las políticas estructuradas por los diseñadores y el uso de ciertos mecanismos en la implementación (Lipsky, 1980).

El modelo top-down se enfoca en el análisis de la toma de decisiones a partir de las normas para luego valorar los impactos y los resultados las políticas públicas (Sabatier y Mazmanian, 1981, y Sabatier, 1986). A su vez, considera la existencia de otros factores en la implementación como los recursos financieros, los aspectos socio económicos, el apoyo de los medios de comunicación, las actitudes de los ciudadanos y el apoyo de las autoridades (Sabatier y Mazmanian, 1981) de ahí que prevalezca la formulación de lineamientos y la asignación de recursos (Rein y Rabinovitz, 1978).

De tal manera que, bajo el enfoque top-down, el éxito de una política pública requiere seis (6) condiciones, tales como: “(1.) objetivos claros y consistentes; (2.) una teoría causal adecuada; (3.) un proceso de implementación legalmente estructurado para facilitar al cumplimiento de los ejecutores y grupos objetivo; (4.) implementadores hábiles y comprometidos; (5.) apoyo de los grupos de interés y autoridades políticas; y (6.) cierta estabilidad en las condiciones socio- económicas o por lo menos cambios en las mismas que no afecten ni el apoyo conseguido ni la teoría causal de trabajo”. (Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1979, 1980)) (Sabatier, 1986: 23 y 25) (Cairney, 2009:357).

Paralelamente se encuentra el enfoque bottom-up - como una alternativa al modelo top-down -, haciendo prevalecer la participación activa de los actores en la planeación y la ejecución de los programas, como elemento clave para el éxito en la implementación de la política pública (Lipsky, 1980).

Este enfoque - liderado por Benny Hjern, Chris Hull, David Porter y Ken Hanf -, parte de identificar “la estructura de implementación” y “la red de actores encargados

de proveer los servicios” - así como sus metas, estrategias, actividades y contactos -, para luego determinar el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, como un espacio de análisis en el que las personas cercanas al entorno deben resolver el problema (Meny y Thoening, 1992: 167).

Contrario al enfoque top-down, el modelo bottom-up expone que las políticas públicas se deben construir con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente a partir los actores sociales (Hjern y Hull, 1982: 114), es decir, desde “los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten” (Lipsky, 1980).

Sin embargo, los enfoques el top-down y bottom-up han recibido serias críticas como modelos para analizar la implementación de las políticas públicas.

Al enfoque top-down se le cuestionan: (i.) las limitaciones con relación a la idea del control jerárquico “programado”, debido a las desviaciones en la implementación que son causadas por los actores de menor nivel (Hjern y Hull, 1982); (ii.) la idealización “perfecta” a las regulaciones administrativas, olvidando que los programas son imperfectos y los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos (Subirats et al., 2008); (iii.) una racionalidad excesiva en percibir al entorno como un sistema mecánico y controlado, desconociendo que los actores son influenciados por subjetividades personales y sociales (Navarrete et al., 2013); y (iv.) suponer a los actores como sujetos “vanos” que deben ser controlados en sus actos, omitiendo como estos pueden cooperar eficazmente en la implementación de las políticas públicas (Lipsky, 1980).

De otro lado el enfoque bottom-up, es criticado: (i.) por descuidar la importancia de la legislación como un instrumento para inducir los cambios en el comportamiento humano, y (ii.) por fracasar en la evaluación de la implementación de acuerdo a las intenciones originales establecidas en la legislación o en la política pública (Sabatier, 1986, 1999).

De ahí que en la investigación se opte por los enfoques del multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Si bien estos tres (3) enfoques no son huérfanos a las críticas serias, al contrario de los enfoques top-down y bottom-up, ellos: (i.) facilitan el análisis en el caso del Bajo Cauca Antioqueño, tratándolo como un problema objeto de un posible arreglo institucional en el entorno de las políticas públicas (Zurbriggen, 2006); (ii) permiten comprender como se integran los actores, las instituciones, la constelación de actores, los modos de interacción y los marcos institucionales (García, 2007); (iii.) permiten enlazar las políticas de reconocimiento simbólico y los derechos en función de la pertenencia grupal (Squires, 2005); (iv.) suministran elementos para entender las dinámicas entre las capacidades de los titulares de los derechos para reclamarlos y los vacíos institucionales para tomar acciones concretas. (Caeiro, 2008).

La elección de los tres (3) enfoques, tiene como finalidad proveer a la investigación de cimientos que permitan la comprensión del problema desde tres aristas diferentes pero complementarias que vehiculicen la formulación de recomendaciones para facilitar la implementación de la política pública para la población afrocolombiana. Con estos enfoques teóricos, se pretende trascender de la distinción tradicional entre agente y estructura, para analizar el complejo juego de la implementación de las políticas públicas para afrocolombianos en el estudio de caso del Bajo Cauca Antioqueño.

Ahora bien, para el enfoque teórico del institucionalismo, los actores “se caracterizan por sus recursos o capacidades, que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final” (Zurbriggen, 2006).

Por lo que se comparten, entre actores, tres componentes que caracterizan (i.) las orientaciones (percepciones y preferencias) y (ii.) las capacidades de actuación estratégica. Como lo son (a.) las unidades de referencia, (b.) las preferencias del actor y (c.) las orientaciones cognitivas (García, 2007):

- Las *unidades de referencia*; Comprende como los individuos, con sus respectivos roles, no actúan en su propio nombre sino en el de otras unidades más complejas en las que se identifican y emprenden acciones, tales como la familia, las empresas, los sindicatos o los partidos políticos.

- Las *preferencias del actor*; Corresponden a (i.) sus “interés” (consistentes en preservar su autonomía y asegurar su supervivencia y crecimiento), (ii.) sus “normas” (como patrones y criterios de conducta) y (iii.) su “identidad” (como el conjunto de intereses propios que identifican los actores con respecto de otros).

- Las *orientaciones cognitivas* están constituidas por (i.) las percepciones que el sujeto tiene de los “cursos de acción” por los que puede optar, (ii.) de los resultados de dichos cursos de acción y (iii.) del impacto que éstos tendrían en sus preferencias. (García, 2007)

En el estudio de caso del Bajo Cauca Antioqueño, y más concretamente en el análisis de las políticas públicas para la población afrocolombiana, se han identificado actores individuales, colectivos y corporativos que serán objeto de valoración en las políticas públicas, planes y programas (Scharpf, 1997):

- (i.) *Individuales* en tanto participan en el proceso de definición de políticas a través de iniciativas aisladas, mientras que los actores complejos – colectivos o corporativos – tienen una mayor capacidad de negociación, debido a que son la suma de las posibilidades de negociación de múltiples individuos que con preferencias similares ven en la agremiación una posibilidad de realizarlas; (Cortes, 2008)

- (ii.) Actores *colectivos* con un mayor grado de coordinación e intercambio de información, que les fortalece al momento de negociar, están constituidos por personas de distintas procedencias que buscan

maximizar sus preferencias participando en el contexto institucional a través de clubes, carteles, alianzas o movimientos; (Cortes, 2008)

- (iii.) Y los actores *corporativos* se identifican en cuerpos mucho más compactos de agremiación y en sistemas de organización e intercambio de información más sofisticados, tales como asociaciones de empresarios, sindicatos, partidos políticos, congresos y gobiernos. (Cortes, 2008)

Esta conjunción de actores, nos conlleva a la *constelación de actores* entendida como el “conjunto de actores que participan en una determinada política y sus posibles estrategias de acción con respecto a la misma, a los resultados que fueren viables a partir de las distintas estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoraciones de los actores respecto a tales resultados posibles” (Bedoya, María. 2009).

Los actores colectivos e individuales, implican *estrategias de acción*. Las cuales, para los actores colectivos, exigen la coexistencia de tres requisitos, como lo son: (i.) que los individuos, que integran el actor colectivo, pretendan desarrollar una acción conjunta o lograr un objetivo común, (ii.) que los individuos tengan “mapas cognitivos” (preferencias, visiones o interpretaciones del mundo) si no comunes, por lo menos convergentes; y (ii.) que sus integrantes sean capaces de agregar sus preferencias a través de algún mecanismo para la resolución de conflictos internos o estén dispuestos a ceder en sus intereses a cambio de lograr un beneficio común. (García, 2007)

Por lo que la investigación se enfocará en los actores colectivos, como quiera que estos pretenden objetivos comunes y mecanismos para la resolución de conflictos.

Las *instituciones*, en el institucionalismo histórico centrado en los actores, son protagonistas en las decisiones políticas toda vez que (i.) nutren los espacios políticos donde los actores gestionan la satisfacción de sus intereses y aplican sus estrategias de

interacción, y (ii.) constituyen una pieza fundamental para comprender las políticas públicas, los planes y los programas objeto de la presente investigación.

En el enfoque teórico, las instituciones son entendidas como un “conjunto de reglas” formales e informales, que estructuran los cursos de acción de los sujetos y a su vez les permiten márgenes de elección”.⁴ (Bedoya, María. 2009).

De ahí que se expongan cuatro elementos característicos de las instituciones, como lo son: (i.) la tendencia a permanecer más allá de las circunstancias que motivan su surgimiento, dado que son difíciles de reformar o abolir, (Bedoya, 2010), (ii.) la capacidad de influir tanto sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores, como sobre las formas en que estos actores interactúan (Zurbriggen, 2011), (iii.) la facilidad para ofrecer un marco ideológico mediante el cual el actor efectúa las elecciones posibles, evalúa el resultado de tales elecciones y determina sus preferencias respecto a las alternativas posibles; y (iv.), el potencial como fuente de información de los actores para la elección de estrategias de acción y la ejecución de decisiones.

Los *modos de interacción*, son entendidos como “las formas en que unos actores se conducen respecto a los otros y que están en gran medida condicionadas por el contexto institucional en el que dichos actores se desempeñan” (Bedoya, María. 2009).

En este contexto institucional, los actores pueden concretar acciones unilaterales, acuerdos negociados, votaciones mayoritarias o direcciones jerárquicas.

Cabe anotar que en cada modo de interacción encontraremos un sistema institucional integrado por: (a.) escenarios anárquicos con mínimas instituciones; (b.) redes, regímenes y sistemas de decisión conjunta; (c.) asociaciones, grupos de comitentes y asambleas representativas, y (d.) organizaciones jerárquicas, entre ellas el Estado.

⁴ El “escenario institucional” es necesario para describir las influencias más importantes de las instituciones sobre los actores con sus orientaciones, capacidades y modos de interacción.

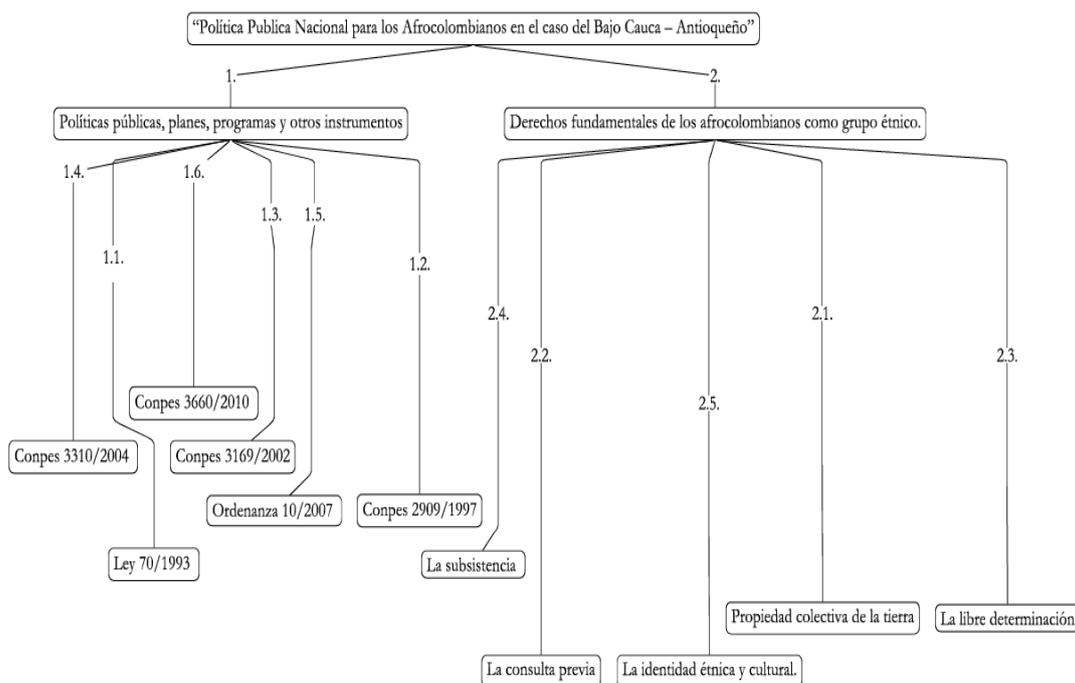
El institucionalismo histórico centrado en los actores, entiende a las *políticas públicas* como “acciones intencionales desarrolladas por actores políticos que desean conseguir determinados propósitos” (Roth, 2008, citado por Bedoya, 2009); de ahí que “un estudio basado en esta perspectiva teórica debe tener en cuenta que las políticas públicas consisten en acciones intencionales desarrolladas por actores que desean conseguir determinados propósitos” (Roth, 2008).

Para este análisis nos apoyamos en las entrevistas semi-estructuradas y los cálculos estadísticos en cincuenta y cinco (55) acciones implementadas en las áreas de (i.) la educación, (ii.) la gestión de proyectos, (iii.) la participación política y (iv.) la salud; y los documentos públicos oficiales relativos a la (v.) Ley 70/1993, (vi.) el Conpes 2909/1997, (vii.) el Conpes 3169/2002, (viii.) el Conpes 3310/2004, (ix.) la Ordenanza 10/2007, (x.) el Conpes 3660/2010, (xi.) el derecho fundamental a la propiedad colectiva de la tierra, (xii.) el derecho fundamental el derecho fundamental a la consulta previa, (xiii.) el derecho fundamental a la libre determinación, (xiv.) el derecho fundamental a la subsistencia y (xvi.) el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural.

La conjunción de los anteriores elementos del institucionalismo histórico centrado en los actores, nos llevaron al concepto de *marco institucional*; referido al conjunto de reglas que delimitan y condicionan los cursos de acción, los modos de interacción, los resultados deseados por los actores y las formas específicas en que interactúan los actores dentro de los contextos y las constelaciones institucionales.

En el estudio de caso del Bajo Cauca (Antioquia) el marco institucional, está compuesto así:

Mapa Conceptual No. 5. Marco institucional de la implementación de las políticas para la población afrocolombiana.



Fuente: Elaboración Propia.

A su vez, en el concepto de marcos institucionales encontraremos los elementos de reglas y capacidades.

Al referirse a las reglas, el institucionalismo histórico expone como para cada actor coexisten reglas preexistentes, las cuales habilitan su constitución, aseguran su permanencia y modelan su actuación.

Y es con base en estas reglas que las instituciones operan como facilitadores de elecciones y en consecuencia demarcan las escalas de valores, las preferencias y las estrategias de acciones de los actores.

Estas reglas establecen membresías, recursos disponibles, actividades legítimas, representaciones y principios rectores para acciones e interacciones entre los actores.

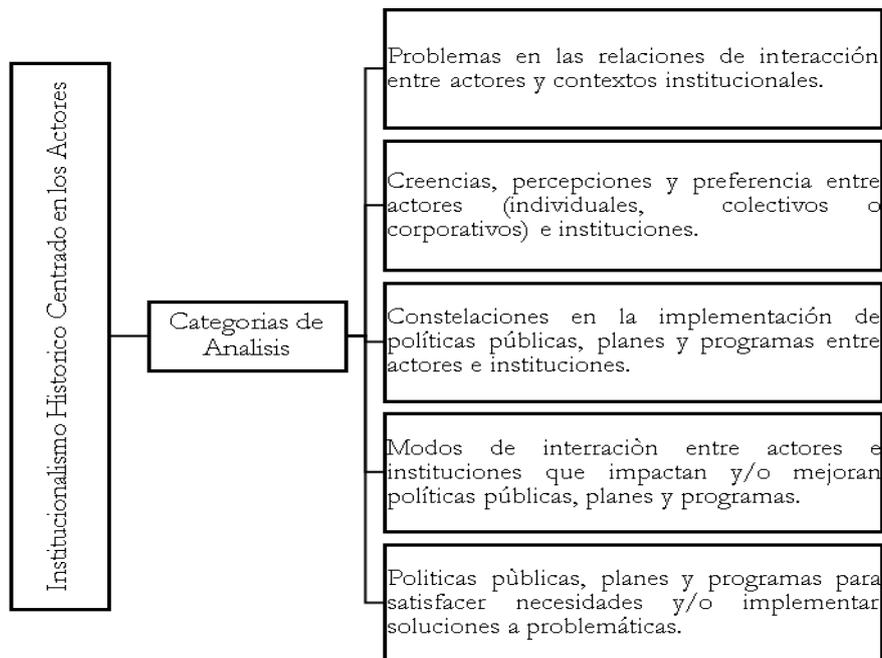
Del otro lado, las capacidades o los recursos de acción, habilitan al actor para ejercer influencia sobre la elección a fin de obtener el resultado proyectado; entre ellos podremos encontrar los atributos personales, la información privilegiada, los recursos financieros y tecnológicos, entre otros. (Zurbriggen, 2006)

De esta manera al integrarse los actores, las instituciones, la constelación de actores, los modos de interacción y los marcos institucionales; arrojan una conjunción de elementos que permiten analizar un problema objeto de un arreglo institucional en el entorno de una política pública (Zurbriggen, 2006):

“Por ejemplo, si se está analizando la política macroeconómica de un país, la constelación de actores incluiría al gobierno y a los sindicatos. En este ejemplo, esos actores dispondrían de distintas posibilidades de acción. En el caso del gobierno, sus posibles estrategias serían, o bien, una estrategia expansiva de la economía, o bien, una restrictiva y, en el caso de los sindicatos, sus posibilidades serían, o bien, una política salarial agresiva o, por el contrario, una política moderada. En función de las estrategias que decidieran seguir cada uno de los actores, se producirían diferentes resultados en términos de política económica, que serían valorados de manera distinta por ellos.”

En síntesis, desde el institucionalismo histórico centrado en los actores la investigación analiza las interacciones entre actores e instituciones que dinamizan la implementación de las políticas públicas e impactan los resultados proyectados; específicamente en cinco elementos:

Mapa Conceptual No. 6. Elementos del institucionalismo histórico centrado en los actores.



Fuente: Elaboración Propia.

De tal manera que, se espera que este enfoque teórico, contribuya a la comprensión de las condiciones sobre las cuales se toman las decisiones y se implementan soluciones a determinadas problemáticas entre actores e instituciones ubicados en diferentes posiciones sociales, políticas y económicas en un mismo territorio (Schneider, 2003). Y en consecuencia facilite el análisis de la política pública para afrocolombianos, en el Bajo Cauca Antioqueño para entender el marco institucional en el que interaccionan los actores y las instituciones en la implementación de las políticas públicas, los planes, los programas y otros instrumentos para la comunidad negra del Bajo Cauca Antioqueño.

Lo cual nos permitirá observar como la carencia de relaciones entre la población afro y las instituciones, (i.) fragmenta la confianza en los líderes comunitarios, (ii.) obstaculiza la atención a los requerimientos de las comunidades negras, (iii.) entorpece la implementación de las políticas públicas y (iv.) que a pesar de que las percepciones de la población afro coinciden con el marco institucional, la institucionalidad omite hacerles el reconocimiento como comunidad negra.

3. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS (en adelante EBDH).

Como tercer enfoque teórico, trataremos el referente de las políticas públicas basadas en el enfoque de derechos humanos (en adelante “EBDH”).

De manera que, podremos valorar el marco institucional – esto es, a las políticas de reconocimiento simbólico y a los derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal -, a la luz de las categorías analíticas de la “igualdad y no discriminación”, la “información”, los “mecanismos de reclamo o denuncia”, la “participación”, la “progresividad” y la “rendición de cuentas”.

El enfoque comprende los procesos dinámicos de fortalecimiento, las características, las esferas normativas y operacionales, las herramientas metodológicas, las obligaciones – tanto de comportamiento como de resultado -, las dimensiones sociales, jurídicas, económicas y por ultimo a las categorías analíticas.

El EBDH es un *proceso dinámico de fortalecimiento*, toda vez que: primero los avances en la legislación internacional promueven el acceso universal a los derechos, el respeto a la diversidad y la equidad en los derechos; segundo, puesto que los procesos de planificación están avistando la participación y el empoderamiento de individuos reflexivos, críticos y activos en la resolución de las problemáticas; Y tercero, porque la rendición de cuentas, así como los sistemas de monitoreo y evaluación propenden por garantizar la responsabilidad de los funcionarios públicos en el restablecimiento pleno a los derechos humanos vulnerados.

La importancia del EBDH, radica en (i.) la posibilidad de avanzar en la eliminación de inequidades o discriminaciones negativas en el acceso a los derechos, que atenten contra el principio de universalidad; (ii.) en propiciar la participación ciudadana, tanto en la planificación y el control a las políticas públicas como en la vigilancia y en el ejercicio de sus derechos; y (iii.) en generar una visión holística que contemple la formulación de políticas públicas considerando las múltiples

dimensiones del entorno y los marcos sociales, políticos y legales para alcanzar las metas trazadas (OACDH, 2006; Riveros, 2006).

Para el análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, el derecho internacional de los derechos humanos constituye “una guía para facilitar el proceso de materialización de los derechos y fortalecer el funcionamiento de las instituciones del Estado” (Jiménez et al, 2007). Lo cual implica (a.) un aspecto normativo - integrado por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana -, y (b.) un aspecto operacional – basado en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos -.

Un análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, mantiene como *características*:

- La importancia de la dignidad humana, enfatizando en las personas y sus relaciones;
- La no discriminación y la consecuente incorporación de los derechos de grupos sociales excluidos del derecho positivo (tales como las perspectivas de género, infancia y juventud, perspectiva étnica, política social, etc.);
- La participación democrática activa, informada y protagónica de los ciudadanos en la toma de decisiones;
- Y la transversalidad de los derechos humanos tanto como fundamento ético-moral para la acción del Estado, como prerrequisito para el bienestar de la sociedad.

En este aspecto conceptual el EBDH, integra dos esferas: Una *normativa* y otra *operacional*.

La esfera normativa está orientada por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana para la implementación políticas públicas orientadas al ejercicio de los derechos humanos.

Esta esfera tiene tres objetivos centrales: (OACNUDH, 2011), como lo son (i.) garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado, derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover ese cumplimiento por parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; (ii.) institucionalizar y fortalecer los mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen el reconocimiento, el respeto, el cumplimiento, la protección, la reparación y la promoción de los derechos humanos; (iii.) consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos que contribuya a que los actores, y particularmente los servidores públicos, conozcan, defiendan y promuevan sus derechos humanos.

De otro lado, *la esfera operacional* que gestiona el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos. Esta esfera implica, a su vez, los deberes de respeto, protección y cumplimiento del Estado para con los individuos: (OACDH, 2006).

- *El Deber de respeto:* por lo que ninguna persona ni entidad pública ni privada, independientemente de sus funciones y en cualquiera de sus niveles, puede violentar los derechos humanos, por acción u omisión.
- *El Deber de protección:* por el cual las entidades estatales, en concordancia con sus atribuciones de control, deben evitar que cualquier persona natural, jurídica, gubernamental y no particular violen los derechos humanos. Así mismo cuando los derechos humanos son vulnerados, las entidades gubernamentales tienen la obligación de (i.) investigar, (ii.) aplicar las sanciones -judiciales y/o administrativas- y (iii.) reparar el daño causado a las personas agraviadas
- *El Deber de cumplir:* de manera que las entidades del Estado deben emprender políticas públicas para concretar progresivamente los derechos

humanos y en especial sobre los marginados, los discriminados o quienes se encuentran en condiciones que impiden el ejercicio de los derechos humanos.

Cabe anotar que los deberes operativos (i.) “exigen que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho”, (ii.) “requieren que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio pleno del derecho” y (iii.) “exigen que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales para la plena realización del derecho”. (OACDH, 2004).

Adicionalmente el análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, constituye una *herramienta metodológica* toda vez que permite (i.) comprender las dinámicas entre las capacidades de los titulares de derechos para reclamarlos y los vacíos institucionales para tomar acciones concretas; (ii.) identificar las causas de los problemas históricos de discriminación, exclusión y subordinación de grupos minoritarios; y (iii.) visualizar las interconexiones entre ámbitos de derechos grupales para entender que un problema es el efecto de la vulneración sistemática a un derecho. (Caeiro, 2008)

Desde las obligaciones positivas o derechos de prestación, el análisis basado en los derechos humanos contempla tanto *obligaciones de comportamiento* como *obligaciones de resultado*.

Frente a las *obligaciones comportamentales*, se les exige a los Estados la adopción de «medidas razonablemente calculadas para realizar el disfrute de un derecho en particular», mientras que desde los *resultados* se les «impone a los Estados la obligación de lograr metas concretas para satisfacer una norma particular» (OACDH, 2006).

Por lo tanto la incorporación del enfoque basado en derechos humanos, al análisis de las políticas públicas implica cuando menos cuatro consideraciones: (Güendel, 2003; OACDH, 2004)

- El reconocimiento de los derechos humanos en las instituciones y en las prácticas sociales-culturales;
- El reconocimiento explícito del marco normativo, tanto nacional como internacional, de los derechos humanos;
- La inclusión de los principios éticos en los que se basan los derechos humanos en los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas; y
- Las modificaciones en el rol y la estructura del actual Estado Social de Derecho en pro de la promoción y el desarrollo tanto de una ciudadanía activa como de las prácticas favorables a los derechos humanos.

El EBDH es interpretado en *las dimensiones sociales, jurídicas y culturales*. (i.) *social*, en tanto se entiende, al enfoque de derechos humanos, como un mecanismo de integración social, toda vez que comprende como los problemas complejos requieren de atención individual, familiar y comunitaria; (ii.) *jurídica*, en alusión al conjunto de derechos humanos que son vulnerados en entornos donde impera la pobreza, siendo a su vez fuente de información para comprender como la violación de un derecho es consecuencia de otras faltas sistemáticas en las obligaciones estatales; y (iii.) *culturales*, al estar vinculado al conocimiento de las redes institucionales y a los planes de acción de las personas como sujetos activos: (Güendel, 2000)

De ahí que el EBDH se cimiente en un conjunto de principios y reglas internacionales que sugieren mantener como orientación de la acción pública el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos, como una estrategia de igualdad cultural para empoderar a los sectores pobres y excluidos. (Abramovich, 2006b).

De esta manera el enfoque propone seis *categorías de análisis* para estudiar a las políticas públicas, no sin antes exponer como la implementación debe (i.) resguardar el principio según el cual la persona humana se encuentra por encima de cualquier

consideración técnica o política; (ii.) propender porque las políticas fortalezcan la equidad, la universalidad y las acciones de discriminación positiva; (iii.) entender que los derechos son posiciones éticas a favor de la inclusión social; (iv) reconocer la existencia de derechos específicos para la diversidad cultural de los grupos sociales (Giménez & Valente, 2010).

Estas seis categorías de análisis o elementos fundamentales, retomadas en los capítulos III y IV, se detallan a continuación:

Cuadro No. 1. Categorías analíticas desde las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Categorías	Elementos fundamentales
1. Información	1. Derechos humanos que se relacionan con el programa
	2. Mención explícita de los derechos humanos a los que apunta el programa
	3. Visibilización del programa con otros actores
2. Igualdad y no discriminación	1. Existencia de criterios o lineamientos para asegurar la universalidad del programa e igual acceso de los integrantes del grupo meta
	2. Existencia de criterios o lineamientos para detección de poblaciones específicas
	3. Existencia de medidas de acción afirmativa o similar que se dirija a beneficiar algún grupo específico o especialmente vulnerable dentro de su población meta
3. Mecanismos de reclamo o denuncia	1. Existencia de instancia para reclamar o realizar denuncias sobre el programa, la acción de los funcionarios o los requisitos de selección
	2. Existencia de denuncias realizadas sobre casos de discriminación. Formas de resolución
	3. Necesidad de modificación de la normativa existente para mejorar los procedimientos al respecto o generación de nueva
4. Progresividad	1. Medición de llegada a la población objetivo
	2. Generación de indicadores para medir el grado de satisfacción de los derechos en cuestión a través del programa
	3. Existencia de planes para mejorar la calidad del programa
	4. Existencia de planes de contingencia para la población en los casos donde un programa cierra o cambia de criterios
5. Rendición de cuentas y transparencia	1. Difusión pública de la información sobre planificación, implementación y evaluación del programa
	2. Diversidad de formatos de la información pública, para facilitar acceso de todas las personas
	3. Inclusión de información presupuestal y ejecución de la misma en la información pública
6. Participación	1. Existencia de instancias para que la población involucrada participe en etapas del programa
	2. Pluralidad de las formas de participación

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay (2012).

RECAPITULACIÓN.

En el capítulo I se enlazaron dialécticamente las categorías analíticas en los tres enfoques teóricos – como lo son el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos (EBDH) -; estos serán los lentes para el análisis de la Política Pública de los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño, en cuatro temáticas transversales – la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud – y a su vez en las seis políticas, planes y programas (en etapa de implementación) para la población afro en Cauca, El Bagre, Nechí, Cáceres y Zaragoza.

Esta ruta nos permitirá realizar un estudio de caso en el Bajo Cauca antioqueño; y facilitará un análisis metódico de cara a las características del multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Con ello, esperamos resolver los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el marco institucional en el que interaccionan los actores, en la implementación de las políticas públicas para la población afrocolombiana en Antioquia?, ¿Garantizan las políticas públicas para la comunidad afro en Antioquia, los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico?, y ¿Cómo se puede optimizar la implementación de las políticas públicas para la comunidad afrocolombiana?

Al final, podremos formular recomendaciones que permitan optimizar los recursos asignados, efectivizar las metas finales propuestas y mantener la transparencia en la distribución de los beneficios contemplados en las políticas públicas para la población afrocolombiana.

CAPITULO II
POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES, PROGRAMAS Y OTROS
INSTRUMENTOS PARA LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA EN EL
BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO.

INTRODUCCIÓN.

En el segundo capítulo, correspondiente al primer objetivo de la investigación, expondremos los objetivos, las estrategias, los principios y las acciones en etapa de implementación, que fueron objeto de análisis - frente a los referentes teóricos tratados en el capítulo I -, en las áreas de la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud.

En el describiremos el marco institucional, esto es, la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño; compuesta por la (i.) Ley 70/1993 –la cual desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política-, (ii.) el Conpes 2909/1997 –contenido del programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras- (iii.) el Conpes 3169/2002 – aprobatorio de la política para la población afrocolombiana-, (iv.) el Conpes 3310/2004 –implementando la política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana-, (v.) la Ordenanza 10/2007 –que adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia- y (vi.) el Conpes 3660/2010 –adoptando la política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal-.

Para este capítulo nos apoyaremos en las matrices 3 a 4; las cuales contienen catorce (14) anexos y sistematizan (1.) las entrevistas semi-estructuradas, (2.) los cálculos estadísticos en cincuenta y cinco (55) acciones en implementación en las áreas de (2.1) la educación, (2.2.) la gestión de proyectos, (2.3.) la participación política y (2.4.) la salud; y (3) los documentos públicos oficiales relativos a la (3.1.) Ley 70/1993, (3.2.) el Conpes 2909/1997, (3.) el Conpes 3169/2002, (3.4.) el Conpes 3310/2004, (3.5.) la

Ordenanza 10/2007, (3.6.) el Conpes 3660/2010, (3.7.) el derecho fundamental a la propiedad colectiva de la tierra, (3.8.) el derecho fundamental el derecho fundamental a la consulta previa, (3.9.) el derecho fundamental a la libre determinación, (3.10.) el derecho fundamental a la subsistencia y (3.11.) el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural.

Pero será posteriormente, en los capítulos III y IV, donde analizaremos estas políticas públicas apoyándonos tanto en la información documental como en el trabajo de campo.

1. LEY 70 DE 1993.

La Ley 70 de 1993, por la cual *“Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”*, tiene como finalidad reconocer los derechos como grupo étnico, establecer mecanismos para la protección cultural y fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad negra.

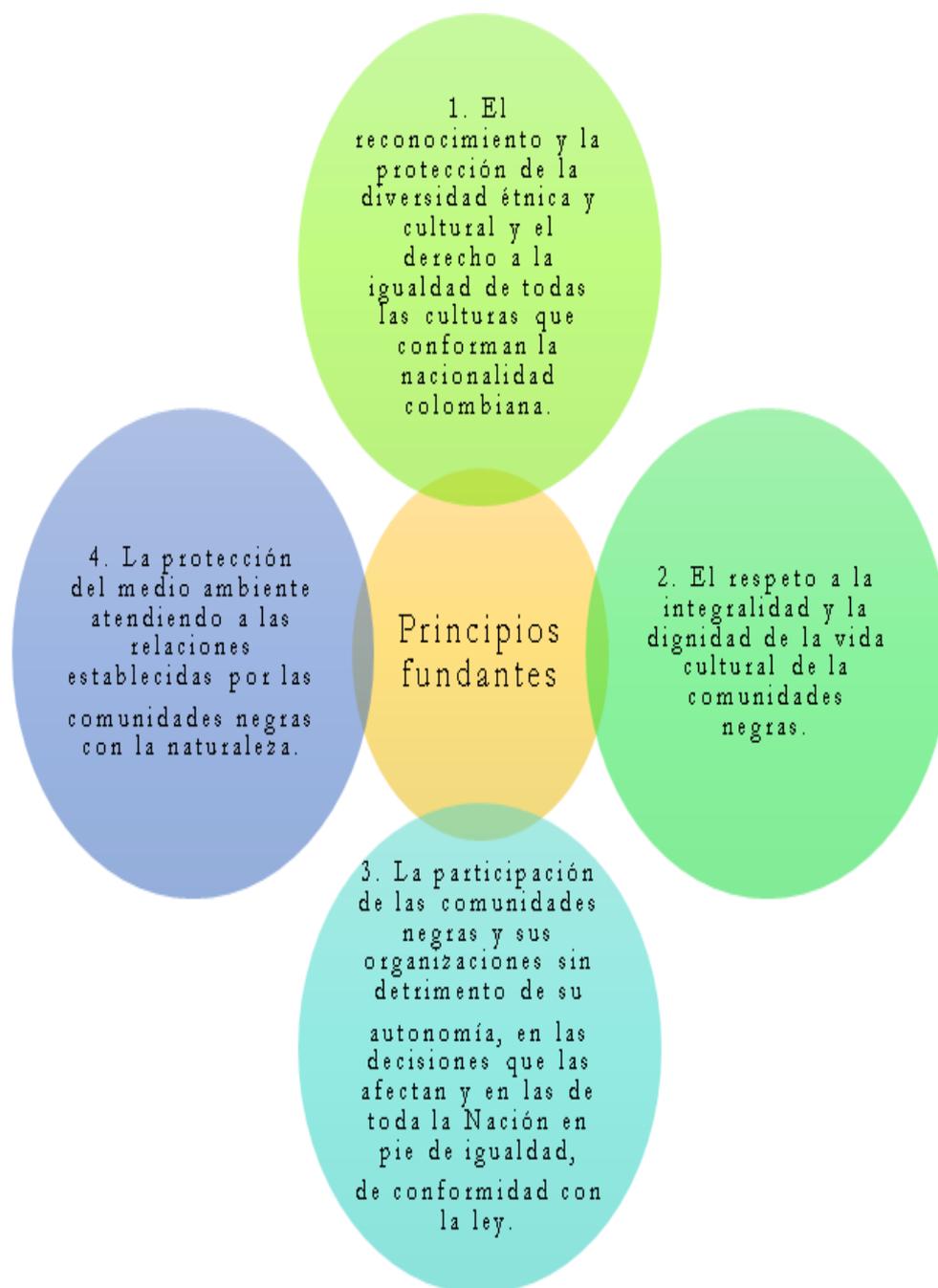
En esta norma se dispone el concepto de “comunidad negra” como un *“conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”*. Concepto que fue revisado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-253 de 2013 Magistrado Ponente Dr. MAURICIO GONZÁLEZ, donde observó como el término comunidad negra es usado para regular mecanismos de integración y acciones afirmativas, en los términos del artículo 55 de la Constitución Política Colombia de 1991.

Este concepto de comunidad negra -desde el enfoque del multiculturalismo liberal de los derechos de las minorías- es utilizado por el Gobierno Colombiano para establecer las condiciones de género que distinguen este grupo; a su vez, las condiciones fácticas - en el Bajo Cauca - coinciden tanto con las condiciones normativas como con las percepciones y las creencias tanto de la población afro como del Gobierno Colombiano en cuanto al término legal “comunidad negra”.

Similarmente el Conpes 3169/2002, aludió al término de comunidad negra con pocos cambios; conservó la definición de la comunidad negra como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres, las cuales las distinguen de otros grupos étnicos”. Como se observa, la única distinción fue que, a diferencia de la Ley 70/1993, se omite la expresión *“dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad”*.

A su vez, consagra cuatro (4) principios fundantes, tales como la diversidad étnica, dignidad de la vida cultural, la protección del medio ambiente y la participación de las comunidades negras:

Mapa conceptual No. 7. Principios fundantes en la Ley 70/1993.



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Ley 70/1993.

Sumado a los anteriores cuatro (4) principios fundantes, la Ley 70/1993 consagra once (11) acciones para reconocer el derecho a la propiedad colectiva, proteger las prácticas tradicionales sobre el uso de los recursos naturales y mineros, desarrollar el derecho a la identidad cultural y fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad negra.

Estas once (11) acciones consisten en

Cuadro No. 2. Acciones afirmativas en la Ley 70/1993.

	<p>(1.) adjudicar las tierras de comunidades negras como propiedad colectiva;</p>		<p>(2.) permitir el libre uso de las prácticas tradicionales sobre los recursos naturales para fines alimenticios o el uso de recursos naturales renovables para vivienda o uso doméstico;</p>
	<p>(3.) dar prelación especial a las licencias que solicite la comunidad negra, para la exploración y explotación en zonas mineras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por estas comunidades;</p>		<p>(4.) considerar en la educación para las comunidades negras, el proceso productivo, y la vida social y cultural de los afrodescendientes;</p>
	<p>(5.) permitir a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y la salud, etc.;</p>		<p>(6.) concretar la participación de las comunidades negras participaremos en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural;</p>
	<p>(7.) destinar las partidas presupuestales necesarias para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras y apoyar mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural;</p>		<p>(8.) fomentar capacitación técnica, tecnológica y superior para las comunidades negras;</p>
	<p>(9.) viabilizar y reflejar la participación de la comunidad negra en el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social;</p>		<p>(10.) respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la comunidad negra;</p>
		<p>(11.) diseñar mecanismos financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras el aprovechamiento sostenido de sus recursos y la participación equitativa en las asociaciones empresariales.</p>	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley /0/1993.

Ahora bien, desde la Ley 70/1993, en el capítulo IV se identifican doce (12) políticas públicas, planes, programas y otros instrumentos en etapa de implementación en las áreas de la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud, como se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro No 3. Acciones implementadas desde la Ley 70/1993.

LEY 70/1993	
Acciones en etapa de implementación, para la población afrodescendiente en el Bajo Cauca antioqueño.	
T.1. EDUCACIÓN Ley 70/1993	T1-1. Integración de las comunidades negras al Sistema de Parques Nacionales, en áreas tales como educación, recreación y guías de parques.
	T1-2. Inclusión en los programas curriculares de Educación, del patrimonio ancestral, artístico, económico, cultural, lingüístico y religioso de la población afrocolombiana.
	T1-3. Reconocimiento y acceso al derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación.
	T1-4. Conocimiento de la población afrocolombiana sobre los derechos y obligaciones, en el área de la educación.
	T1-5. Ejecución de la política de etnoeducación para las comunidades negras.
	T1-6. Destinación de partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras.
	T1-7. Capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras.
T.2. GESTIÓN DE PROYECTOS Ley 70/1993	T2-1. Implementación, en los fondos estatales de inversión social, de la unidad de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos
T.3. PARTICIPACIÓN POLITICA. Ley 70/1993	T3-1. Mecanismos de consulta y participación de comunidades negras en el sistema de parques nacionales.
	T3-2. Participación en la Comisión Consulta de Alto Nivel para las comunidades negras.
	T3-3. Participación de las comunidades negras en el Consejo Nacional de Planeación.
T.4. SALUD. Ley 70/1993	T4-1. Cofinanciación y asistencia técnica a las entidades territoriales donde se encuentren asentadas las comunidades afrocolombianas con los más bajos indicadores de salud, para poner en marcha proyectos destinados a la ampliación de la cobertura de los servicios de salud a la población afrocolombiana.

Fuente: Elaboración propia.

Estas doce (12) acciones en conjunto, serán valoradas en los capítulos III y IV; observando como este marco institucional no se refleja en la realidad, ya que el Gobierno Colombiano no reconoce a la población afrocolombiana como comunidad negra, en los términos de la Ley 70/1993; en otros términos, esta falta de reconocimiento a las comunidades, obstaculiza el acceso a los planes, programas y proyectos.

2. CONPES 2909/1997.

El Conpes 2909 contiene el “*programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras*”. En este se destacan los cuatro (4) objetivos, cinco (5) estrategias y dos (2) reconocimientos a la comunidad Afrocolombiana.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, en el Conpes 2909/1997 reconoció como las “*comunidades afrocolombianas y raizales han efectuado aportes significativos al desarrollo colombiano a través de su cultura, caracterizada por la riqueza y la diversidad, la contribución a la producción nacional y la protección del medio ambiente*”. Y en segundo lugar destacó la aplicación de la Ley 70 de 1993, como herramienta para cimentar espacios e instancias para la participación de las comunidades, entre ellos la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior, la Comisión de Estudios para la Formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras, y las Consultivas Departamentales y de Alto Nivel.

La Comisión de Estudios para la Formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras es una comisión técnica con un amplio conocimiento de las realidades de las comunidades negras, es conformada por invitación conjunta de Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior a los Consejos Comunitarios y organizaciones negras; en ella se deben reflejar problemáticas y propuestas en siete (7) temáticas o comisiones: (i.) derechos humanos, (ii.) desarrollo económico; (iii.) territorio, medio ambiente, desarrollo agropecuario, forestal y minera; (iv.) salud y bienestar social integral; (v.) infraestructura, fortalecimiento y competitividad; (vi.) cultura, educación y deporte; y (vii.) identidad, género y generación.

Mientras que las Comisiones Consultivas Departamentales, del Distrito Capital y de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; tienen como funciones, entre otras: (i.) servir de instancia de consulta previa, diálogo y debate para la adopción de medidas legislativas o administrativas, (ii.) constituirse en mecanismo de difusión de la información y (iii.) establecer mecanismos de

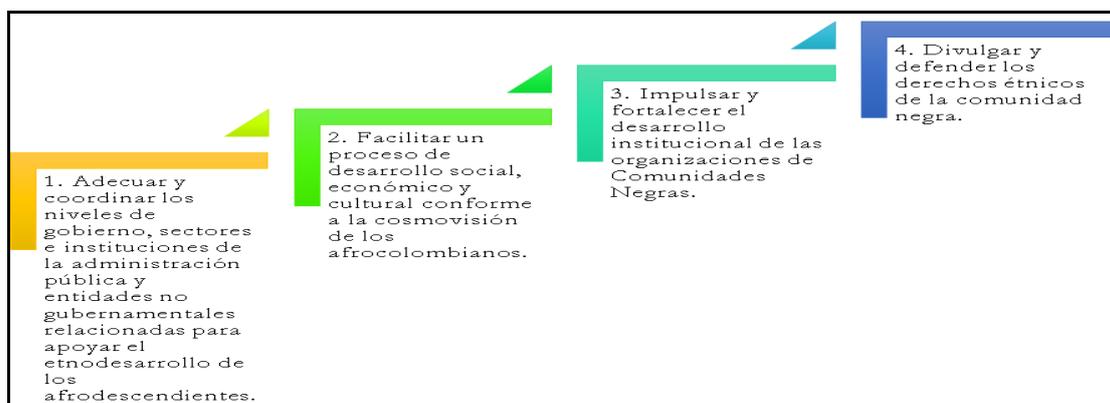
coordinación con las autoridades para hacer seguimiento a las normas que desarrollan los derechos de la población afro.

Y son integradas, generalmente mediante delegados, por el Viceministro del Interior, el Viceministro de Ambiente, el Viceministro de Preescolar, Básica y Media, el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Viceministro de Minas y Energía, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Programa Presidencial para la Acción Social, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH, el Gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incodec -, el Director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, los dos (2) Representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para las Comunidades Negras, y los representantes de los Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y a falta de estas por las expresiones organizativas que representen a la comunidad negra.

De esta manera el “programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras” tiene cuatro (4) fines vitales, como lo son (1.) adelantar actividades de desarrollo institucional y participación ciudadana, (2.) agilizar la reglamentación de los capítulos IV y V de la Ley 70/93, (3.) proveer asignaciones presupuestales y (4.) mejorar la calidad de vida y fortalecer a las Comunidades Negras como grupo étnico.

En cuanto a los objetivos, estos fueron cuatro (4):

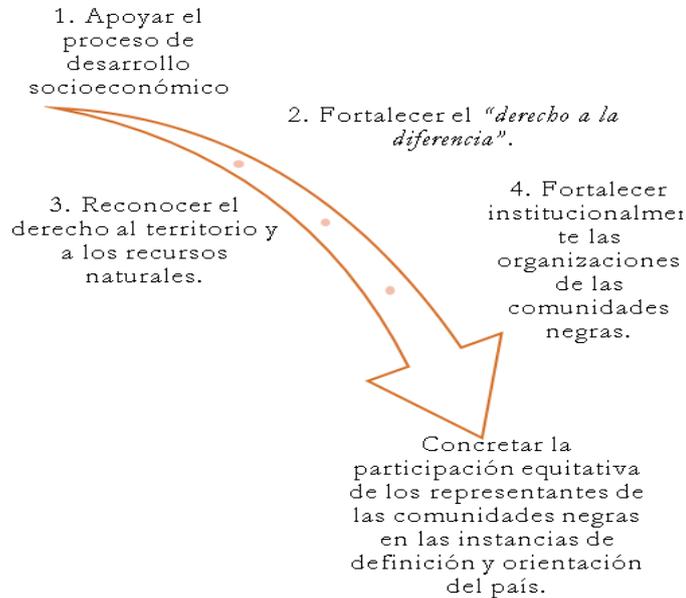
Cuadro No 4. Objetivos del Conpes 2909/1997.



Fuente: Elaboración propia con datos del Conpes 2909/1997.

Para concretar objetivos, en el Conpes 2909 se establecieron cinco (5) estrategias, así:

Mapa Conceptual No 8. Estrategias del Conpes 2909/1997.



Fuente: Elaboración propia con datos del Conpes 2909/1997.

Estos objetivos y estrategias, en el Conpes 2909/1997, fueron concretados en (9) políticas, planes y/o programas en etapa de implementación; a razón de cuatro (4) en el área de la educación, una (1) en la gestión de proyectos, tres (3) en el campo de la participación política y una (1) más en el área de la salud.

Estas nueve (9) acciones serán valoradas en los capítulos III y IV; donde encontraremos como en el caso de la consulta previa y el derecho a la subsistencia, el Conpes 2909/1997 no contiene políticas, ni planes para el desarrollo programático, así como tampoco instancias para la participación de la comunidad negra.

Mientras que frente a los derechos fundamentales de las comunidades negras a la propiedad colectiva de la tierra, a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural; el Conpes 2909/1997 establece políticas públicas, planes para el desarrollo progresivo e instancias para la participación de la población afro.

Obsérvese:

Cuadro No 5. Acciones implementadas desde el Conpes 2909/1997.

Conpes 2909/1997.	
Acciones en etapa de implementación, para la población afrodescendiente en el Bajo Cauca antioqueño.	
T.1. EDUCACIÓN Conpes 2909/1997.	T1-1. Acceso, a los recursos de cofinanciación para apoyar proyectos de construcción de nuevos establecimientos educativos o ampliación de los existentes, mejoramiento de la infraestructura física educativa, implantación de grados preescolares, dotación de textos escolares y conformación de centros de recursos educativos municipales en zonas de habitación de la comunidad negra.
	T1-2. Acciones de investigación, capacitación de docentes, talleres regionales y nacionales para la población afrocolombiana.
	T1-3. Materiales educativos para docentes, alumnos y autoridades educativas, en las áreas de antropología, currículo, ecología, pedagogía, lingüística, desarrollo socioeconómico y comunitario de las comunidades negras.
	T1-4. Campañas de educación sobre el reconocimiento y el respeto a la diversidad e identidad etnocultural afrocolombiana.
T.2. GESTIÓN DE PROYECTOS. Conpes 2909/1997.	T2-1. Implementación de asesorías en gestión, administración, planificación y gerencia estratégica, formulación de proyectos y creación de bancos municipales de proyectos para la población afrocolombiana.
T.3. PARTICIPACIÓN POLITICA. Conpes 2909/1997.	T3-1. Participación de la población afrocolombiana en los planes, proyectos y programas que involucren a la comunidad negra.
	T3-2. Implementación del Plan de investigación demográfico y cultural de las comunidades negras.
	T3-3. Inclusión de la política de equidad y participación de la mujer afrocolombiana.
T.4. SALUD Conpes 2909/1997.	T4-1. Adecuación de políticas, planes, programas y acciones contempladas en el Sistema General de Seguridad Social y Salud, a las particularidades y especificidades socioculturales de la población afrocolombiana.

Fuente: Elaboración propia con datos del Conpes 2909/1997.

3. CONPES 3169/2002

En 1992 se formuló la política para la población afro colombiana o Conpes 3169, con la finalidad de generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana y fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y la participación en las políticas y planes de desarrollo.

El Conpes 3169 consagro cinco (5) estrategias:

Cuadro No. 6. Estrategias del Conpes 3169/2002.

<i>CONOCER, CONOCERNOS Y DARNOS A CONOCER;</i>	Pretende establecer un sistema de información confiable y actualizada sobre la población afrocolombiana del país; promover el autoreconocimiento y reafirmación cultural y étnica; impulsar la investigación participativa sobre la historia, la vida social, ambiental, económica y política; estimular la difusión y el reconocimiento de los valores y aportes de los afrocolombianos a Colombia.
<i>VIVIR MEJOR;</i>	Quiere mejorar las condiciones de vida de las comunidades afrocolombianas, mediante la focalización de sus acciones y recursos de inversión para atender la población afrocolombiana.
<i>COMPLETAR EL CATALOGO DE DERECHOS;</i>	Busca desarrollar, en consonancia con los últimos desarrollos jurisprudenciales, los principios constitucionales que consagran la obligación estatal de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación, desarrollar los capítulos pertinentes de la Ley 70 de 1993 y realizar las demás adecuaciones normativas necesarias.
<i>MITIGAR LOS EFECTOS DE LA VIOLENCIA;</i>	Propone mitigar los efectos de la violencia mediante generación de espacios y oportunidades para fortalecer la organización social y las instituciones comunitarias participativas, fundamentales para promover el crecimiento, disminuir la pobreza y recuperar la confianza y reciprocidad debilitadas por la violencia.
<i>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL;</i>	Reconoce la necesidad de involucrar el componente afrocolombiano en los planes y procesos de planeación y busca un desarrollo institucional permanente y sistemático que fortalezca la gestión administrativa y gerencial de las entidades territoriales, con eficacia, eficiencia y transparencia para responder a las necesidades, intereses y expectativas de la comunidad negra.

Fuente: Elaboración propia con datos el Conpes 3169/2002.

Para materializar estas cinco (5) estrategias, el Conpes 3169/2002, dispuso diecisiete (17) acciones distribuidas, en seis (6) en el área de la educación, cuatro (4) en la participación política y siete (7) en la salud, así:

Cuadro No. 7. Acciones implementadas desde el Conpes 3169/2002.

Conpes 3169/2002	
Acciones en etapa de implementación, para la población afrodescendiente en el Bajo Cauca antioqueño.	
T.1. EDUCACIÓN Conpes 3169/2002. (Política para la población afrocolombiana).	T1-1. Implementación de propuestas etnoeducativas, diseños curriculares, fortalecimiento de experiencias y formación de docentes en investigaciones etnográficas.
	T1-2. Introducción del componente étnico en los programas académicos de la Educación Superior.
	T1-3. Prevención, control y sanción de conductas de discriminación y segregación racial e implementación de programas de educación que fomenten el respeto a la diversidad etnocultural afrocolombiana.
	T1-4. Implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.
	T1-5. Publicación del Atlas Etnográfico.
	T1-6. Establecimiento de criterios para garantizar la exclusión de todo tipo de discriminación en los materiales educativos.
T.3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA. Conpes 3169/2002. (Política para la población afrocolombiana).	T3-1. Participación de los grupos étnicos en los diferentes espacios e instancias del Sistema Nacional de Cultura.
	T3-2. Financiación del proceso de adjudicación de las Emisoras Étnicas, en concertación las comunidades negras.
	T3-3. Implementación de los planes de manejo ambiental de los territorios colectivos titulados o susceptibles de titulación colectiva de tierras, con la participación de los consejos comunitarios de comunidades negras.
	T3-4. Implementación de la estrategia de promoción de la participación de las comunidades negras, consejos comunitarios y organizaciones representativas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Conpes 3169/2002

En los capítulos III y IV, veremos como si bien el Conpes 3169/2002 contiene programas para el desarrollo e individualiza a las comunidades negras, a su vez se desconoce, según el 76% de la población afro entrevistada.

4. CONPES 3310/2004

El Conpes 3310 o Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana”, fue aprobado en el 2004. En él se reconoce la *diferenciación positiva para las comunidades negras* como “*el reconocimiento de la situación de marginalización social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural*”.

Con esta diferenciación positiva para la comunidad negra en el Conpes 3310 se justifican acciones afirmativas tendientes a incrementar y focalizar el acceso de los afrodescendientes a los programas y proyectos sociales del Estado.

En él se encuentran cinco (5) acciones afirmativas, como lo son las siguientes estrategias:

1. ***Promover la equidad de la población negra o afrocolombiana a través de las siete herramientas del Plan de Reactivación Social.***

Esto es 1) Revolución Educativa, 2) Seguridad Social, 3) Manejo Social del Campo, 4) Manejo Social de los Servicios Públicos, 5) País de Propietarios, 6) Impulso a la Economía Solidaria y 7) Calidad de Vida Urbana.

2. ***Implementar acciones afirmativas para la población negra o afrocolombiana a corto plazo.***

Entre ellas, el fortalecimiento del Fondo de Créditos Educativos del Icetex, ampliar la cobertura y el mejoramiento de la calidad educativa, la inclusión de las variables relacionadas con los grupos étnicos en el Sistema Integral de Información de la Protección Social, la caracterización de la población negra o afrocolombiana, incluyendo el perfil epidemiológico, la elaboración de lineamientos para la concertación del plan de atención

básica con los grupos étnicos, la articulación de sus planes y procesos regionales y locales, de desarrollo, ordenamiento territorial y planes de etnodesarrollo de las comunidades étnicas, la formulación del Plan de Acción de Derechos Humanos.

3. ***Dotar de un sistema de información que permita la identificación, caracterización, cuantificación y registro de la población negra o afrocolombiana.***

Esto mediante la inclusión en, las investigaciones del Departamento Administrativo de Estadísticas -DANE, de preguntas sobre la pertenencia étnica y la territorialidad de la población negra o afrocolombiana.

4. ***Seguimiento a las políticas y estrategias para la población negra o afrocolombiana enmarcadas en el plan nacional de desarrollo.***

Dispone que el cronograma de seguimiento a las políticas y estrategias para la población negra o afrocolombiana, deben definirlo y aplicarlo las Comisiones Consultivas Departamentales, Regionales y Distritales, en conjunto con la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y la Subcomisión de Planeación y Desarrollo de la Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras.

5. ***Formular el plan integral de largo plazo para la población negra o afrocolombiana.***

Con este plan “*se propone documentar y precisar el alcance de los derechos para la población negra/ afro colombiana, palenquera y raizal, como parte constitutiva de su propuesta, identificar las categorías de derechos y su pertinencia -más allá de lo que algunos han llamado un ejercicio académico- se constituye en este caso en una de las estrategias para lograr la inclusión con el respeto por la diferencia, la reparación y la*

compensación de una población históricamente discriminada y al mismo tiempo subordinada”.

Y entre sus objetivos contempla:

- Valorar la situación actual de la población afro colombiana, como sujeto de derechos en sus relaciones de género y generación.
- Construir una visión compartida sobre el futuro posible de la Comunidad negra en los “Derechos Humanos – Género y Generación”.
- Adelantar un diálogo conjunto entre organizaciones étnicas, culturales, territoriales vinculadas al tema de DDHH – Género frente a las responsabilidades y competencias de los entes públicos con la implementación y desarrollo del plan a corto, mediano y largo plazo.

Como indicadores de monitoreo se establecieron quince (15), así:

▪ ***Para valorar el estado de los derechos culturales:***

1. Las políticas orientadas a la superación de la marginalización de las desigualdades sociales, económicas, culturales.
2. El desarrollo de la participación de las comunidades negras y nuestra autonomía como grupo étnico desde una perspectiva de género, generacional y territorial.
3. El fortalecimiento de nuestra identidad cultural.
4. El Reconocimiento y valoración los aportes a la construcción del país y a la consolidación del Estado.

5. La continuidad y el fortalecimiento del programa de etnoeducación y la cátedra de estudios afro colombianos desde una perspectiva de la diversidad étnica y cultural.

▪ ***Para valorar el estado de los derechos económicos:***

6. El estado del Fondo de Créditos Condonables de Comunidades Negras.
7. El cumplimiento de los beneficios del sistema financiero y crediticio, para las comunidades afro colombianas, posibilitando la creación de formas asociativas y solidarias de producción.
8. La planeación y el fomento del desarrollo económico y social, así como las estrategias de desarrollo productivo sostenible formuladas y ejecutadas.
9. La Inclusión de la variable étnica – afro colombiana en los censos y estadísticas nacionales, departamentales y municipales.

▪ ***Para valorar el estado de los derechos colectivos:***

10. Los avances en el proceso de titulación colectiva de los territorios ancestrales que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, además de aquellas tierras que han venido siendo ocupadas por comunidades negras con sus prácticas tradicionales de producción.
11. El diagnóstico sobre necesidades de tierras en zonas distintas a la zona del Pacífico.
12. Los programas de reforma agraria adelantados en territorios colectivos.
13. Las políticas de legalización y titulación de predios urbanos en zonas subnormales implementada.

14. El uso de la tierra y la protección de los recursos naturales, mineros y ambientales.
15. Las políticas y procesos de ordenamiento territorial que responden a la diversidad ambiental, étnica y cultural de la población afro colombiana puestos en marcha.

Para concretar estas cinco (5) acciones afirmativas, tres (3) objetivos y quince (15) indicadores, el Conpes 3310/2004 consagró cinco (5) acciones; dos (2) en el área de la educación y tres (3) en la gestión de proyectos, la participación política y la salud, como puede observarse:

Cuadro No. 8. Acciones implementadas desde el Conpes 3310/2004.

Conpes 3310/2004 Acciones en etapa de implementación, para la población afrodescendiente en el Bajo Cauca antioqueño.	
T.1. EDUCACIÓN Conpes 3310/2004	<p>T1-1. Implementación del proceso de alfabetización y de educación básica, a partir de la estrategia de aplicación y modelos educativos especializados en la educación de jóvenes y adultos de carácter semipresencial y flexible.</p> <p>T1-2. Implementación de procesos de formación y dotación instrumental acorde con el folklor negro o afrocolombiano contemplando cinco ejes: música isleña, música vallenata, pitos y tambores.</p>
T.2. GESTIÓN DE PROYECTOS Conpes 3310/2004	T2-1. Gestión de recursos de cooperación internacional para promover el desarrollo de los grupos étnicos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, incluida la población afrocolombiana.
T.3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA. Conpes 3310/2004	T3-1. Implementación del programa de promoción y divulgación de las Siete Herramientas de Equidad ((1.) Revolución Educativa, (2.) Seguridad Social, (3.) Manejo Social del Campo, (4.) Manejo Social de los Servicios Públicos, (5.) País de Propietarios, (6.) Impulso a la Economía Solidaria y (7.) Calidad de Vida Urbana).
T.4. SALUD. Conpes 3310/2004	T4-1. Atención integral en cuidado, nutrición, salud y educación inicial a niños y niñas Afrocolombianos menores de 5 años.

Fuente: Elaboración propia con datos del Conpes 3310/2004.

En los capítulos III y IV, volveremos sobre el Conpes 3310/2004 para anotar como frente a los derechos a la propiedad colectiva, la consulta previa, la subsistencia y la libre determinación no contempla planes o programas para la ejecución progresiva, no tiene como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho de estos derechos y no contempla espacios de participación a las comunidades negras.

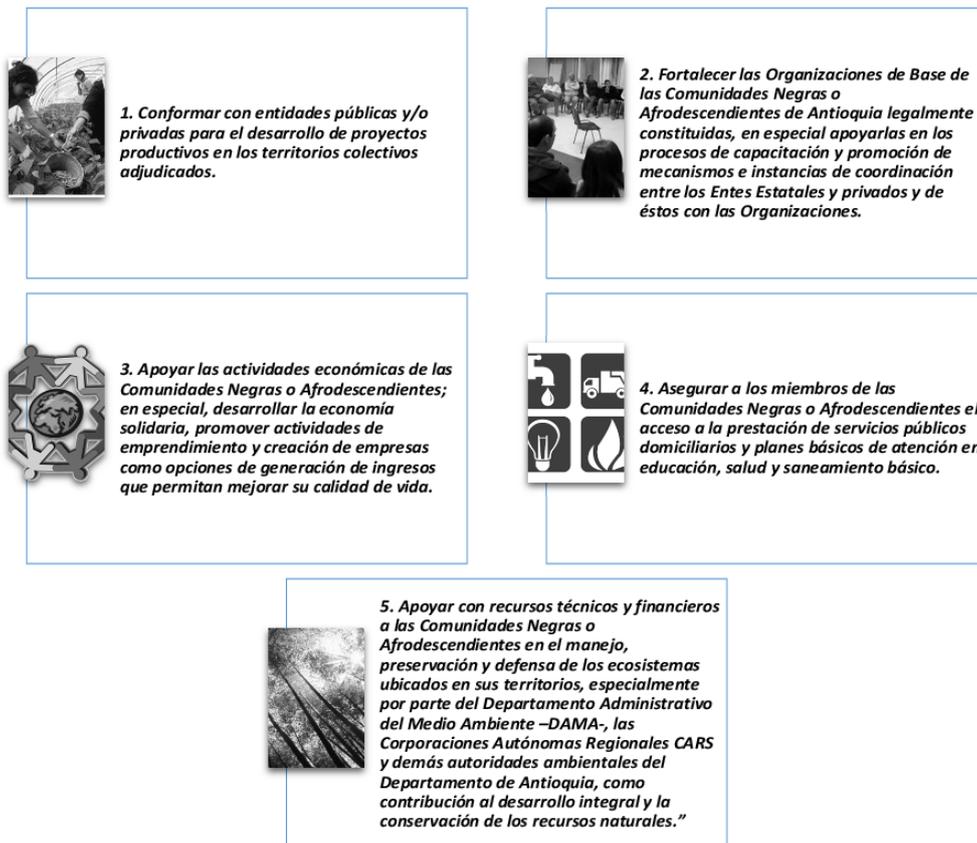
5. ORDENANZA 10/2007

En la Ordenanza 10/07, el Departamento de Antioquia “*adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrodescendientes del Departamento de Antioquia*”.

En esta norma se establece como objetivo general focalizar, identificar e incrementar el acceso de la comunidad negra a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generen mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorarles las condiciones de vida, a través de la implementación de acciones afirmativas.

Para ello se proyecta:

Cuadro No. 9. Objetivos específicos de la Ordenanza 10/2007.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ordenanza 10/2007.

A su vez se analizaron ocho (8) acciones de la Ordenanza 10/07; seis (6) en el área de la participación política y dos (2) en el campo salud, así:

Cuadro No. 10. Acciones implementadas desde la Ordenanza 10/2007.

Ordenanza 10/2007.	
Acciones en etapa de implementación, para la población afrodescendiente en el Bajo Cauca antioqueño.	
<p>T.3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Ordenanza 10/2007. (Política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia).</p>	T3-1. Mecanismos para una adecuada coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de los recursos provenientes del Sistema General de Participación.
	T3-2. Espacios de consulta para la participación de las Comunidades Negras o Afrodescendientes en los planes, programas y proyectos de su interés a través de los Consultivos Departamentales, Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base.
	T3-3. Incorporación del plan de etnodesarrollo en los planes y procesos regionales y locales de desarrollo y ordenamiento territorial.
	T3-4. Sistema de información, identificación, caracterización, cuantificación y registro de la Población Negra o Afrodescendiente de Antioquia.
	T3-5. Planes de manejo, conservación y mantenimiento de la riqueza hídrica y biológica de los territorios de comunidades negras.
	T3-6. Control sobre la explotación minera y los factores de deterioro ambiental, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos naturales renovables en los territorios de las comunidades negras.
<p>T.4. SALUD. Ordenanza 10/2007. (Política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia).</p>	T4-1. Sistema de control y de registro sobre las actividades, labores de atención e incidentes de salud, en relación con la población Negra o Afrodescendientes.
	T4-2. Diagnóstico sobre situación de las comunidades en salud, factores de morvimortalidad y atención integral a las Comunidades Negras o Afrodescendientes.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ordenanza 10/2007.

En los capítulos III y IV veremos como la ordenanza 10/2007, no solo es desconocida por el 73% de los entrevistados, sino que tampoco contiene lineamientos o planes programáticos, ni fomenta la participación de la población afro para proteger los derechos a la libre determinación y a la subsistencia de la comunidad negra como grupo étnico.

6. CONPES 3660/2010

El Conpes 3660 contiene la *“política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal”* con la finalidad de implementar soluciones para generar oportunidades de acceso al desarrollo humano sostenible a la población afrocolombiana.

Con ese propósito el Conpes 3660 estableció acciones y objetivos a partir de seis (6) ejes problemáticos.

En el primer eje problemático denominado *“baja productividad y competitividad de las actividades productivas”* se establecen tres (3) objetivos, como lo son (i.) generar innovación y desarrollo productivo, (ii.) la promoción del desarrollo económico e igualdad en materia de empleo y (iii.) el mejoramiento de las condiciones de acceso a los servicios financieros.

En el segundo eje problemático denominado *“bajos niveles de escolaridad, debido a dificultades de acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo dificultando la superación de la pobreza”*, se propusieron cuatro (4) objetivos como lo son (i.) garantizar la oferta de programas de alfabetización con enfoque cultural, (ii.) facilitar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en la educación inicial, preescolar, básica y media, (iii.) mejorar la calidad y pertinencia de la educación y (iv.) facilitar el acceso y permanencia de los jóvenes en la educación superior.

En el tercer eje problemático denominado *“fragmentación del tejido social”*, se consagran tres (3) objetivos, estos son (i.) prevenir el desplazamiento forzado, la pérdida del territorio y atender el desplazamiento teniendo en consideración la variable étnica, (ii.) mejorar las condiciones de habitabilidad y entorno en los asentamientos de población mayoritariamente afrocolombiana y (iii.) fortalecer la estructura familiar y el sistema de valores en la población Afrocolombiana.

En el cuarto eje problemático denominado *“políticas, planes, programas, proyectos y*

normas insuficientes o que no se implementan de manera adecuada” se prescribieron dos (2) objetivos, tales como la inclusión y fortalecimiento de la variable étnica en los procedimientos, instrumentos y formatos de las entidades nacionales, para orientar el diseño de política, y mejorar su focalización hacia la población afrocolombiana y avanzar en la articulación de acciones entre las distintas entidades del nivel nacional y con las comunidades beneficiarias de los programas.

En el quinto eje problemático denominado *“pérdida de gobernabilidad y desinstitucionalización del territorio”* se plantean dos (2) objetivos que son: la mayor gobernabilidad y fortalecimiento institucional y el fortalecimiento de los territorios colectivos

Y por último en el sexto eje problemático titulado las *“prácticas sociales de discriminación racial”* se contemplan tres (3) objetivos: (i.) la superación de la discriminación, el incremento de la representatividad política y fortalecimiento institucional, (ii.) fortalecer el reconocimiento y (iii.) la valoración social de la diversidad étnica y cultural de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

De igual manera se describen cuatro (4) acciones contempladas en el Conpes 3660/2010, a razón de dos (2) en el área de la educación y las dos (2) restantes en las áreas de la gestión de proyectos y la salud.

Sobre el Conpes 3660/2010 - y en cuanto al derecho a la libre determinación-, veremos en los capítulos III y IV como si bien establece planes para desarrollarlo, no lo considera como una prioridad, ni establece espacios para la participación democrática.

Obsérvese:

Cuadro No. 11. Acciones implementadas desde el Conpes 3660/2010.

Conpes 3660/2010 (Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal) Acciones en etapa de implementación, para la población afrodescendiente en el Bajo Cauca antioqueño.	
T.1. EDUCACIÓN Conpes 3660/2010.	T1-1. Implementación del Proyecto Nacional de Alfabetización y educación básica y en especial los programas de alfabetización con enfoque cultural.
	T1-2. Reconocimiento e inclusión de los consejos comunitarios para implementar los procesos educativos en las comunidades negras.
T.2. GESTIÓN DE PROYECTOS Conpes 3660/2010	T3-1. Implementación del programa de capacitación dirigido a las autoridades y funcionarios públicos locales, a fin de consolidar procesos participativos de gestión pública territorial para la población afrocolombiana.
T.4. SALUD Conpes 3660/2010	T4-1. Inclusión de la variable étnica en: Estadísticas en el Sistema Integral de Información de la Protección Social: Base de Datos Única de Afiliados BDUA, Registro Único de Afiliados al Régimen Subsidiado RUAF, Formato de Ficha Única de Eventos de Interés en Salud Pública del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Avances en la caracterización de la población negra / Afrocolombiana.

Fuente: Elaboración propia con datos del Conpes 3660/2010.

RECAPITULACIÓN.

En el capítulo II detallamos la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño, compuesta por seis (6) políticas públicas, planes, programas y otros instrumentos para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca y más específicamente en los municipios de Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechi y Zaragoza.

Narramos como la Ley 70 de 1993, busca reconocer los derechos como grupo étnico, establecer mecanismos para la protección cultural y fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad negra. Así mismo ahondamos en cuatro (4) principios fundantes, tales como la diversidad étnica, dignidad de la vida cultural, la protección del medio ambiente y la participación de las comunidades negras.

Adicionalmente tratamos las once (11) acciones para reconocer el derecho a la propiedad colectiva, proteger las prácticas tradicionales sobre el uso de los recursos naturales y mineros, desarrollar el derecho a la identidad cultural y fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades negras. De igual modo, se describen doce (12) acciones en etapa de implementación en las áreas de la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud.

En el Conpes 2909/1997 contentivo del *“programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras”*, destacamos cuatro (4) objetivos, cinco (5) estrategias y (4) fines vitales, como lo son (1.) adelantar actividades de desarrollo institucional y participación ciudadana, (2.) agilizar la reglamentación de los capítulos IV y V de la Ley 70/93, (3.) proveer asignaciones presupuestales y (4.) mejorar la calidad de vida y fortalecer a las comunidades negras como grupo étnico; a su vez ahondamos en cinco (5) estrategias, tales como apoyar el proceso de desarrollo socioeconómico, fortalecer el *“derecho a la diferencia”*, reconocer el derecho al territorio y a los recursos naturales, fortalecer institucionalmente las organizaciones de las comunidades negras y concretar la participación equitativa de los representantes de las comunidades negras en las instancias de definición y orientación del país.

Y esbozamos las nueve (9) acciones en etapa de implementación; a razón de cuatro (4) en el área de la educación, una en la gestión de proyectos, tres (3) en el campo de la participación política y una más en el área de la salud.

Luego entramos a la *“política para la población afro colombiana”* o Conpes 3169, la cual en mil novecientos noventa y dos (1992), se formuló con la finalidad de generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana y fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y la participación en las políticas y planes de desarrollo. En este Conpes nos imbuimos en sus cinco (5) estrategias: conocer, conocernos y darnos a conocer, vivir mejor, completar el catálogo de derechos, mitigar los efectos de la violencia y el fortalecimiento institucional; de manera similar esbozamos las diecisiete (17) acciones distribuidas así: seis (6) en el área de la educación, cuatro (4) en la participación política y siete (7) en la salud.

Proseguimos con *“política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana”* (Conpes 3310/2004). En esta describimos los tres (3) objetivos y las cinco (5) acciones afirmativas y/o estrategias, como lo son *promover la equidad de la población negra o afrocolombiana a través de las siete herramientas del plan de reactivación social, implementar acciones afirmativas para la población negra o afrocolombiana a corto plazo; dotar de un sistema de información que permita la identificación, caracterización, cuantificación y registro de la población negra o afrocolombiana; seguimiento a las políticas y estrategias para la población negra o afrocolombiana enmarcadas en el plan nacional de desarrollo; formular el plan integral de largo plazo para la población negra o afrocolombiana.*

Y a su vez, anunciamos las cinco (5) acciones que serán objeto de análisis en los capítulos III y IV, a razón de dos (2) en el área de la educación y las tres (3) restantes en la gestión de proyectos, la participación política y la salud.

Sobre la Ordenanza 10/07, esta tiene como objetivo general focalizar, identificar e incrementar el acceso de la comunidad negra a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generen mayores oportunidades para alcanzar los

beneficios del desarrollo y mejorarles las condiciones de vida, a través de la implementación de acciones afirmativas.

Igualmente anunciamos las ocho (8) acciones de la Ordenanza 10/07 que serán analizadas; seis (6) en el área de la participación política y dos (2) en el campo salud.

Y por último describimos el Conpes 3660/2010, es decir, la Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal”. En este relatamos los objetivos y acciones de los seis (6) ejes problemáticos. Como lo son la *“baja productividad y competitividad de las actividades productivas”*; los *“bajos niveles de escolaridad, debido a dificultades de acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo dificultando la superación de la pobreza”*; la *“fragmentación del tejido social; las políticas, planes, programas, proyectos y normas insuficientes o que no se implementan de manera adecuada”*; la *“pérdida de gobernabilidad y desinstitucionalización del territorio”*; y las *“prácticas sociales de discriminación racial”*.

De igual manera esbozamos como la investigación analizara cuatro (4) acciones contempladas en el Conpes 3660/2010, a razón de dos (2) en el área de la educación y las dos (2) restantes en las áreas de la gestión de proyectos y la salud.

En síntesis la descripción de la *“Política Pública para los afrocolombianos”* será herramienta fundamental a la hora de aplicar la metodología del estudio de caso del Bajo Cauca Antioqueño.

Facilitándonos así – en los capítulos III y IV -: (i.) el análisis del marco institucional de cara al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana referido a las tres (3) condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico; y (ii) la valoración sobre las acciones en etapa de implementación en las cuatro (4) temáticas transversales – la educación, la gestión de proyectos, la participación política y la salud – .

CAPITULO III
CONDICIONES BÁSICAS QUE, A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1991, DEBEN OBSERVAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
ORIENTADAS A GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE
LOS AFROCOLOMBIANOS COMO GRUPO ÉTNICO.

INTRODUCCIÓN.

En el tercer capítulo, retomaremos el tercer objetivo específico de la investigación, como lo es la interpretación del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana referido a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico; es decir, los derechos colectivos a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural.

Para este análisis nuevamente nos cimentaremos en las matrices 3 a 4; las cuales contienen catorce (14) anexos y sistematizan (1.) las entrevistas semi-estructuradas y (2.) los cálculos estadísticos en cincuenta y cinco (55) acciones de implementación en las áreas de (2.1) la educación, (2.2.) la gestión de proyectos, (2.3.) la participación política y (2.4.) la salud; y (3) los documentos públicos oficiales relativos a (3.7.) el derecho fundamental a la propiedad colectiva de la tierra, (3.8.) el derecho fundamental el derecho fundamental a la consulta previa, (3.9.) el derecho fundamental a la libre determinación, (3.10.) el derecho fundamental a la subsistencia y (3.11.) el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural.

En este Capítulo III, se utilizan seis (6) gráficos estadísticos; los cuales expresan un porcentaje formal sobre el cumplimiento de las seis (6) políticas públicas frente a cada una de las tres (3) condiciones que deben observarse, a la luz de la Constitución Política de 1991, para garantizar los cinco (5) derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico. En otras palabras, los gráficos contienen valores numéricos y/o porcentuales, lo que nos permite ilustrar un resultado

porcentual en relación con el cumplimiento de cada uno de los instrumentos que integran la política pública afrocolombiana frente a las tres (3) condiciones básicas constitucionales para garantizar el derecho fundamental a la propiedad colectiva de la tierra, el derecho fundamental a la consulta previa, el derecho fundamental a la libre determinación, el derecho fundamental a la subsistencia y el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural.

Los resultados numéricos y/o porcentuales que expresan los gráficos, fueron elaborados, mediante tres (3) tareas investigativas:

1. Se realizaron treinta (30) entrevistas semi-estructuradas en los municipios de Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí y Zaragoza en el Bajo Cauca Antioquia; a razón de cinco (5) líderes por cada municipalidad y más concretamente en las comunidades negras de Bijagual, la Chaparrosa, el Colorado, los Comuneros, Naranjal el Puerto, Naranjal la Tolva, Las Pambas, el Pando y la Reversa.

En estas entrevistas se les indago a los líderes de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y/o Comunidades Afrocolombianas:

1.1. Primero, sobre la comunidad negra como grupo étnico y más específicamente en relación con (a.) la pertenencia a un grupo étnico, (b.) la antigüedad en este y (c.) las características que les diferencian frente a otras minorías nacionales.

1.2. Y en segundo lugar, se les preguntó sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales que les atañen como grupo étnico y más concretamente en relación con (a.) el conocimiento, (b.) el acceso, (c.) los beneficios y (d.) las acciones que deben adoptarse para mejorar el cumplimiento a los derechos diferenciados y/o en función de la pertenencia grupal - como lo son, la propiedad colectiva de la tierra, la

consulta previa, la libre determinación, la subsistencia y la identidad étnica y cultural-.

1.3. Estas declaraciones de los líderes entrevistados, fueron sistematizadas a través de los programas Evernote Premium y Maxqda; y transcritas con las herramientas Dragon NaturallySpeaking Premium Edition 12.0 y Otranscribe Beta.

Posteriormente se acudió a documentos oficiales de instituciones públicas, informes técnicos e investigaciones de instituciones públicas o privadas.

2. Con estas dos (2) fuentes de información, luego de sistematizarlas, se procedió a determinar en cada una de las seis (6) políticas públicas y frente a cada uno de los cinco (5) derechos fundamentales; Para ello se valora dogmáticamente, si se verifican o no las tres (3) condiciones que conforme al precedente de la Corte Constitucional Colombiana deben contener las políticas públicas para garantizar los derechos fundamentales.

2.1. En caso de verificarse el cumplimiento formal – mediante el análisis dogmático -, se asignó un valor porcentual del 33% frente a cada una de las tres (3) condiciones de manera independiente; los cuales, al ser sumados, en conjunto, pueden arrojar un resultado porcentual del 0%, 33,33%, 66,66% o del 99,99% según se verifique el cumplimiento formal a ninguna (0), una (1), dos (2), o a las tres (3) condiciones, respectivamente.

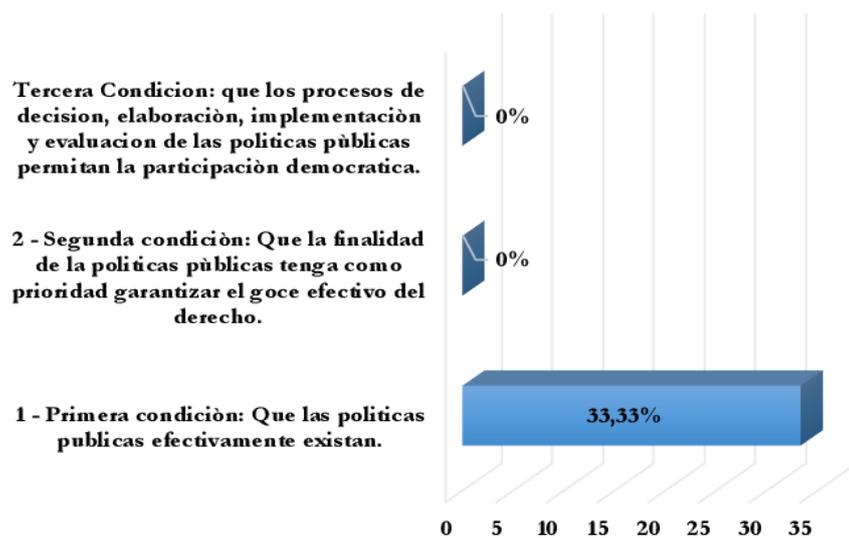
2.2. De esta manera, a modo de ejemplo, se asignó un 33% al Conpes 3360/2010 frente al derecho a la libre determinación; luego de constatar que en el Conpes 3360 existen políticas para garantizar el derecho fundamental a la libre determinación, como lo es el hecho, de haber dispuesto: (i.) la realización de 15 talleres de formación en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos dirigidos a 750 docentes; (ii.) la entrega de 9.000 ejemplares con el fin de fortalecer el trabajo en el aula y

promover la interculturalidad, inclusión y erradicación de la discriminación racial; y (iii.) el acompañamiento a 44 establecimientos educativos de bajo logro en municipios con población afrocolombiana superior al 30%, con el objetivo de fortalecer las áreas de gestión académica, administrativa, directiva y financiera de la comunidad negra.

Sin embargo - y la como quiera que no se hallaron soportes documentales oficiales, informes técnicos o investigaciones de instituciones públicas o privadas-, se le asignó un 0% de cumplimiento en las dos (2) restantes condiciones; ya que el Conpes 3660 no tiene como prioridad el goce del derecho a la libre determinación, ni le establece espacios para la participación democrática de la comunidad negra.

2.3. La suma de estos tres puntajes – esto es, un 33% por cumplir la primera condición, más un restante 0% por incumplir la segunda y la tercera condición -, arroja un resultado del 33% y nos permite ilustrar esta suma porcentual de la siguiente manera:

Grafico No 1. Condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, debe observar el Conpes 3660/2010 para garantizar el derecho fundamental a la libre determinación.



Fuente: Elaboración propia.

3. Posteriormente se contrastan estos resultados porcentuales, frente a las declaraciones de los líderes entrevistados.

Y se termina con una percepción personal sobre el cumplimiento – tanto formal como material – de las políticas públicas a las tres (3) condiciones que deben observar, a la luz de la Constitución Política de 1991, para garantizar los cinco (5) derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico.

Valga recordar que la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca Antioqueño, está conformada por la (i.) Ley 70/1993, (ii.) el Conpes 2909/1997, (iii.) el Conpes 3169/2002, (iv.) el Conpes 3310/2004, (v.) la Ordenanza 10/2007 y (vi.) el Conpes 3660/2010.

Así las cosas, primero, detallaremos el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana referido a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico. Para ello, también analizaremos las sentencias proferidas por la Corte Constitucional desde el año mil novecientos noventa y uno (1991) hasta el año dos mil quince (2015), alusivas a los derechos a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural de la población afrocolombiana.

Y en segundo lugar, confrontaremos –desde el multiculturalismo liberal de las minorías- las Políticas Públicas para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño frente a los requerimientos de que (i) las políticas públicas efectivamente existan, (ii) que la finalidad de las políticas públicas debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática. Realizaremos este análisis sobre los siguientes derechos fundamentales -como grupo étnico-, a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta

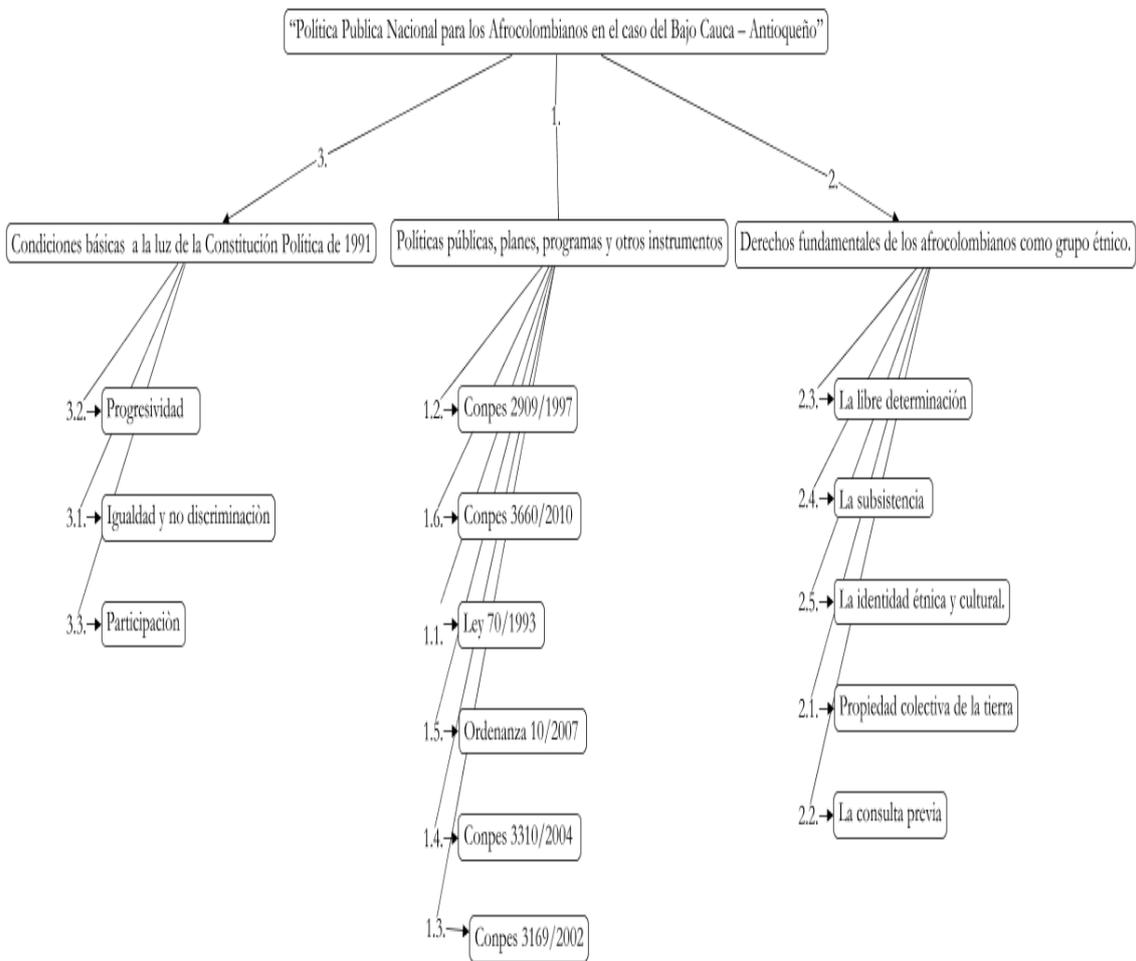
previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural. (Sentencia T-291/09).

Valga anotar que los dos (2) restantes referentes teóricos –esto es, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos-, serán mayormente tratados en el capítulo IV.

El siguiente marco conceptual, esboza este análisis.

Mapa Conceptual No 9.

Elementos para el análisis de las políticas públicas, desde las condiciones básicas para garantizar los derechos fundamentales de la comunidad negra, como grupo étnico.



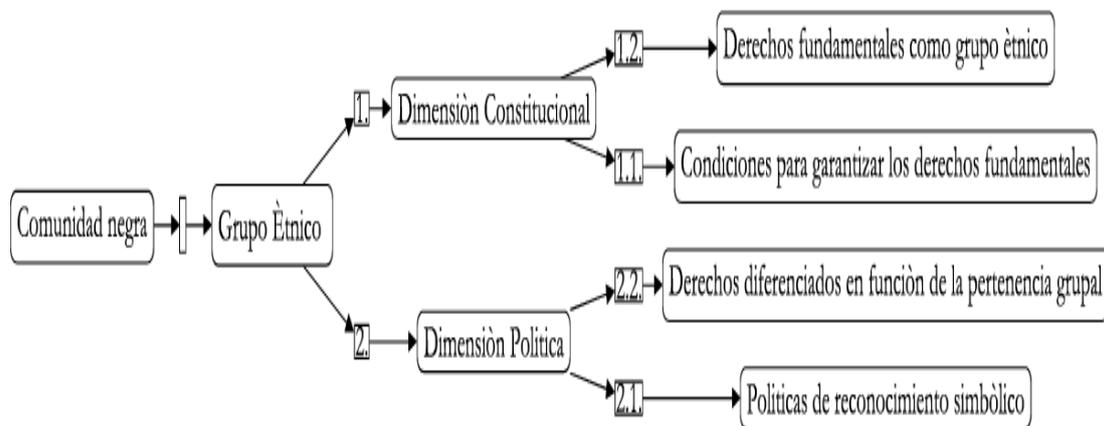
Fuente: Elaboración propia.

Para alcanzar este propósito, trataremos como marco institucional a las políticas de reconocimiento simbólico y los derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal. Desde el multiculturalismo liberal de los derechos de las minorías, confrontaremos la información obtenida en campo con la dimensión política – es decir, el conjunto de políticas que se crean para ayudar a las minorías culturales material o simbólicamente (Selamè & Villavicencio, 2011).

De ahí que, debemos recordar como desde el multiculturalismo liberal de los derechos de las minorías, en su dimensión política (Selamè & Villavicencio, 2011), los derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico pueden catalogarse en: (a.) los “*derechos de autogobierno*”, como políticas de reconocimiento simbólico, en donde encontramos el derecho a la propiedad colectiva de la tierra y el derecho a la consulta previa; y (b.) los “*derechos poliétnicos*”, a modo de derechos diferenciados en función de la pertenencia grupal, entre ellos el derecho a la libre determinación, el derecho a la subsistencia y el derecho a la identidad étnica y cultural de la comunidad negra. (Kymlicka, 2002):

Mapa Conceptual No. 10.

Dimensiones para el análisis de las políticas públicas, desde las condiciones básicas para garantizar los derechos fundamentales de la comunidad negra, como grupo étnico.



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, analizaremos la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño frente a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico.

1. CONDICIONES BÁSICAS QUE, A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991, DEBEN OBSERVAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (en adelante “las tres condiciones básicas”).

Primeramente, trataremos las tres (3) condiciones básicas que deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos, estas son: que (i) las políticas públicas efectivamente existan, (ii) que la finalidad de las políticas públicas deba tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática. (Sentencia T-291/09).

Claro está que, previamente tanto la Constitución Política de 1991 como la Corte Constitucional han preceptuado lineamientos constitucionales para el desarrollo de las políticas públicas.

En efecto antes de la promulgación de la Ley 70/1993, la Constitución Política de 1991, en el artículo 55 transitorio, le estableció reglas para reconocer los derechos de las comunidades negras.

Y frente a las cinco (5) restantes políticas públicas, tanto el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes – aprobado por la Ley 21/1991-, como la Corte Constitucional desde la Sentencia T-422 del día diez (10) de septiembre del año mil novecientos noventa y seis (1996) -Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ- prescriben que la “comunidad negra”, constituye un sujeto especialmente favorecido al cual le corresponde una diferenciación positiva, en reconocimiento a “*la situación de marginación social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural*”. (Corte Constitucional, 1996)

Seguidamente vincularemos este análisis a las categorías analíticas de “la igualdad y la no discriminación”, “la progresividad” y “la participación”(Giménez & Valente, 2010); de manera que (i.) la igualdad será complementada con la condición de que las políticas públicas existan, (ii.) la progresividad con que la finalidad de las políticas públicas deben priorizar el goce efectivo de los derechos y (iii.) la participación con el hecho de que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática. (Sentencia T-291/09).

De antaño la Corte Constitucional ha preceptuado como “las prestaciones programáticas que surgen de un derecho fundamental le imponen un derrotero a la administración en el diseño de políticas públicas para que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas”, de esta manera “la Constitución Política establece una serie de criterios que deben ser observados, a la hora de avanzar gradual y constantemente en la realización de las prestaciones que en abstracto son garantizadas por los derechos constitucionales. Todo ello con el objeto de asegurar el goce efectivo de un derecho, en especial de su dimensión prestacional” (Sentencia T-595/02).

En el año 1996, en la Sentencia T-422 -Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ- la Corte Constitucional reconoció “*la situación de marginación social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural*”. (Corte Constitucional, 1996)

A partir de este reconocimiento, y más concretamente en la vital Sentencia T-595-2002 Magistrado Ponente Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, la Corte Constitucional se preguntó *¿las prestaciones de los derechos fundamentales constituyen verdaderas garantías o por el contrario “buenos” propósitos “que la administración, si así lo desea, puede tratar de alcanzar?* En otros términos, se cuestionó *¿no hay ningún contenido ni alcance de las prestaciones comprendidas por los derechos constitucionales que sean exigible en sede de tutela? ¿no puede reclamar el accionante absolutamente nada de la especial protección que el Estado debe prestarle?*

Y concluyo que en efecto los derechos fundamentales, en su dimensión prestacional, integran contenidos exigibles que tienen por objeto asegurar el goce efectivo de los derechos. En consecuencia, la Corte Constitucional preceptuó tres (3) criterios que deben ser observados por el Gobierno Colombiano en el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las prestaciones programáticas de los derechos fundamentales.

Estos criterios consisten en que: primero, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan; segundo, el plan debe estar razonablemente encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; y tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución Política de 1991 o la ley (Artículo 1º y 2 C.P.).

Acto seguido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-595/02 aplicó este precedente para tutelar los derechos a la igualdad y a la libertad de locomoción del accionante y en consecuencia le ordenó a Transmilenio S.A., diseñar y ejecutar, inmediatamente, un plan orientado a garantizar el acceso de la población discapacitada al sistema de transporte público básico de Bogotá.

Tan vital precedente será literalmente reiterado en las Sentencia T-792/05, T-133/06 y T-884-06.

En la primera - la Sentencia T-792/05 Magistrada Ponente: Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ -, la Corte Constitucional preceptuó que "*el Estado al incorporar en sus políticas, planes y recursos, las medidas que se dirijan a avanzar gradualmente en la consecución de sus propios fines, debe velar por el cumplimiento efectivo de los mandatos constitucionales y evitar que se adopten disposiciones que vulneren el contenido propio de los derechos fundamentales*", por lo cual le ordena al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, adecuar sus estatutos a los mandatos constitucionales de tal forma que se incluyan y suministren los elementos mínimos de dotación e implementos de aseo a los internos.

En la segunda - la Sentencia T-133/06 Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO-, la Corte Constitucional reafirmo que "*que frente a los derechos de carácter prestacional existe un mandato de progresividad que señala en el Estado la obligación de iniciar los procesos necesarios encaminados a la completa ejecución de esos derechos*", ya que "*al poder estatal le corresponde incorporar dentro de sus políticas, planes y recursos, ciertos mecanismos orientados a materializar la consecución gradual pero efectiva de sus propios fines*"; y en consecuencia nuevamente le ordeno al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, programar una nueva valoración por el optómetra y suministrar las gafas requeridas por el accionante.

Y en la tercera - la Sentencia T-884-06 Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO-, la Corte Constitucional le ordena al Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, Regional Valle, que ofrezca el programa de mantenimiento de hardware, en su modalidad de curso mixto (para personas sordas y oyentes), y que en el futuro se abstenga de suspenderlo nuevamente en virtud del principio de progresividad.

Y en la Sentencia T-884-06 hace énfasis en que: primero, la progresividad "*impide que el Estado Colombiano sea completamente indiferente a las necesidades de los grupos sociales puesto que ello equivaldría a perpetuar su situación de marginamiento*"; segundo, "*la progresividad requiere que el Estado Colombiano incorpore en sus políticas, programas y planes, recursos y medidas encaminadas a avanzar de manera gradual en el logro de las metas que el propio Estado se haya fijado con el fin de lograr que los habitantes puedan gozar efectivamente de sus derechos*"; (3.) y tercero, "*los compromisos y las decisiones públicamente adoptadas por el Estado Colombiano deben ser susceptibles de ser implementados*", "*así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes*"

Tres años (3) más tarde, el veintitrés (23) de Abril de dos mil nueve (2009), la Corte nuevamente reitera este precedente en la Sentencia T-291/09 Magistrada Ponente (e): Dra. CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ- para revocar veinticinco (25) fallos de tutela y en su lugar ordenar a la Alcaldía Municipal de Cali, a la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, a la Corporación Autónoma

Regional del Valle (CVC), y a el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA a vincular a un grupo de recicladores del basurero de Navarro, en soluciones temporales de trabajo, soluciones de negocio y soluciones periféricas para garantizarles la subsistencia, así como también les ordeno adoptar las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos constitucionales de los accionantes a la salud, a la educación y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad y la inclusión de los accionantes en los programas sociales de la alcaldía de Cali en materia de alimentación, vivienda, recreación, capacitación laboral y deporte.

En esta trascendental Sentencia T-291/09, la jurisprudencia constitucional reitero las tres (3) condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional, como lo son: (i) *que la política efectivamente exista*; (ii) *que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho*; y (iii) *que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática*.

En el año dos mil ocho (2008), la Corte Constitucional expide la Sentencia T-760; un fallo cardinal para solventar algunas fallas en la regulación del derecho fundamental a la salud.

En esta ocasión la Corte Constitucional, ampliando el precedente, preciso que "*la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente, por lo menos, (1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados*", de manera que ante "*la violación de una faceta prestacional de un derecho fundamental, debe protegerlo adoptando órdenes encaminadas a garantizar su goce efectivo, pero que a su vez sean respetuosas del proceso público de debate, decisión y ejecución de políticas, propio de una democracia*", es decir "*las decisiones y órdenes que aseguren que tales medidas sean adoptadas, promoviendo a la vez la participación ciudadana*".

Por ende, para el precedente constitucional, una política pública orientada a garantizar un derecho constitucional: (i.) "*no puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino [a] un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar*"; (2.) no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas, ya sea porque "*sólo está escrita y no haya sido iniciada su ejecución*" o "*que así se esté implementando, no es sensible a los problemas y necesidades de los titulares del derecho*"; (3.) no deben constituir un plan (i) "*que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan*", o (ii) "*que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente*".

El veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009), la Corte en Sentencia T-294/09 - Magistrada Ponente (e): Dra. CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ - adujo que "*cuando el juez de tutela constata la violación de una faceta prestacional de un derecho fundamental, debe protegerlo adoptando órdenes encaminadas a garantizar su goce efectivo, debe adoptar las decisiones y órdenes que aseguren que tales medidas sean adoptadas*" y en consecuencia le ordeno a la Secretaría de Educación de Cundinamarca y al Ministerio de Educación Nacional (en cada uno de los municipios y departamentos del país), identificar e incorporar a la población con capacidades o talentos excepcionales de tal manera que se garantice efectivamente el derecho a la educación especial, adoptando las medidas administrativas y financieras necesarias para asegurar la provisión de los correspondientes recursos económicos y el establecimiento de auxilios, subsidios, becas o créditos educativos en condiciones especiales.

En esta ocasión, la Corte Constitucional reitero como las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, le permiten a su titular exigir judicialmente, por lo menos, (i) la existencia de una política pública, (ii) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (iii) que contemple mecanismos de participación a los interesados.

Cuatro (4) años más tarde la Corte Constitucional - en la Sentencia T-143/10 Magistrada Ponente: Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA-, robusteció esta línea jurisprudencial indicando que "*cuando de un derecho fundamental se deriven obligaciones*

de carácter progresivo, el o los titulares del derecho fundamental pueden exigirle al obligado el cumplimiento inmediato de ciertas obligaciones, relacionadas con la adopción de un plan, los contenidos del mismo y la forma de adoptarlo, implementarlo y evaluarlo”; por lo que es necesario que las políticas públicas "*cumplan cuando menos tres condiciones adicionales*", así:

- (i) En primer lugar, esa política debe estar acompañada de un plan de acción real para poner en marcha la política pública: “[*n*]o se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino [*de*] un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla”. (T-143/10)
- (ii) En segundo lugar, las finalidades de cada paso del plan deben estar específicamente centradas en la garantía del goce efectivo del derecho fundamental, del cual se derivaron las obligaciones progresivas en virtud de las cuales el plan se concibió: “*En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas*”. (T-143/10)
- (iii) Y en tercer lugar, las etapas de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política deben desarrollarse en un contexto que garantice la participación democrática de quienes van a verse afectados por ella: “*En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan, o (ii) que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente*”. (T-143/10)

Cimentada en estos fundamentos, la Corte Constitucional, le ordeno al Alcalde del Municipio de Puerto López y al Gobernador del Meta que, solidariamente, adoptaran un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de ponerse en marcha el proyecto de política

pública para el consumo de agua potable a los miembros de los Pueblos Indígenas Achagua y Piapoco y se les brinde cantidades de agua potable suficientes para satisfacer las necesidades de consumo que puedan requerir a diario.

Luego en la Sentencia C-351/13 Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB - la Corte Constitucional para subsanar una *omisión legislativa* relativa, en que incurrió el Congreso de la Republica-, declara exequible el artículo 3° de la Ley 1221 de 2008, “*siempre y cuando se entienda que las organizaciones sindicales hacen parte de aquellas entidades que acompañarán al Ministerio del Trabajo en su misión de diseñar la política pública de fomento al teletrabajo*”, ya que retomando la referida línea jurisprudencial “*la participación de los afectados en la elaboración de una política pública, es una condición que efectivamente ha sido establecida por la jurisprudencia como un elemento fundamental que permite que la misma esté acorde con los postulados constitucionales*”.

En esta providencia, la Corte Constitucional, le recuerda al Estado Colombiano como en las políticas públicas que aludan a los derechos fundamentales “*debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución; (iii). El plan debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) **debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración***”. (C-351/13)

Sumado a estas diez (10) providencias, esta línea jurisprudencial ha sido tanto reiterada como aplicada por la Corte Constitucional en por lo menos otras diez (10) sentencias de tutela durante el periodo 2013-2015.⁵

En efecto en la Sentencia T-442/13 Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, la Corte Constitucional indico “*que todas las medidas y decisiones de la administración deben involucrar a las personas que les afectan, garantizando la protección de*

⁵ Las sentencias comprendidas entre el día cinco (5) de septiembre del año dos mil catorce (2014) hasta el día primero (1°) de diciembre de dos mil quince (2015); no fueron utilizadas en el análisis, debido a que su publicación es posterior al ámbito temporal de la investigación.

los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y asegurando su plena participación en los proyectos que puedan impactar las diversas formas de existencia”, para luego exhortar al Ministerio de Transporte a que promueva la implementación de medidas en que pueden operar los llamados bicitaxis. También exhorto a la Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría de Movilidad- para que procediera a diseñar la política a nivel local sobre el bicitaxismo garantizando la **participación** de los potenciales afectados y adoptando las **medidas para mitigar el impacto** de sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital.

En la Sentencia T-028/14 Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA la Corte Constitucional constato que *"se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental, cuando las entidades responsables de garantizar el goce de un derecho, en este caso, la Alcaldía Municipal y la empresa Aguas de la Península, ni siquiera cuentan con un programa o con una política pública seria que les permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones"*; por lo tanto a ambas les ordeno iniciar el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable, en el municipio de Maicao.

La Corte Constitucional - en la Sentencia T-462A/14 Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB -, ratifico que la jurisprudencia constitucional *"ha establecido también que cuando la protección de un derecho fundamental, en su faceta prestacional, requiere de un **desarrollo progresivo**, la autoridad competente debe adoptar un plan encaminado a satisfacer el goce efectivo del derecho, pues en caso contrario existiría un incumplimiento de importantes obligaciones constitucionales"* y en consecuencia les ordeno a la Empresa de Energía del Pacífico S.A. ESP- EPSA S.A. ESP, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, al Ministerio del Interior, a las alcaldías de los municipios de Suárez y Morales y a la Gobernación del departamento del Cauca, iniciar los estudios para la construcción de la carretera marginal; adicionalmente les ordeno a las Secretarías de Educación y Salud de la Gobernación del departamento del Cauca, que en conjunto con los Ministerios de Salud y Educación Nacional, (a) iniciaran las labores para adecuar los planteles educativos de las veredas de los resguardos Honduras y Cerro

Tijeras para que los menores puedan recibir sus clases en condiciones dignas asegurándoles también todas las dotaciones requeridas, y (b) tomaran todas las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento continuo de los puestos de salud en los Resguardos indígenas Honduras y Cerro Tijeras y las veredas San José, Santa Ana, la Bodega, Alto Rico y Agua Clara de los municipios Suárez y Morales, con la dotación médica mínima y adecuada para atender a las comunidades indígenas.

La Sentencia T-528/14 Magistrada ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA la Corte Constitucional preceptuó que "*si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo, generando **discriminaciones por omisión***", puesto que "[e]l que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse", y exhortó al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y a la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, para (i.) revisar la situación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos para costear los tratamientos de reproducción humana asistida e (ii.) iniciar una discusión pública y abierta de la política pública que incluya en la agenda, la posibilidad de ampliar "a la fertilización in vitro" la cobertura del Plan Obligatorio de Salud (POS).

Más recientemente la Corte Constitucional - en la Sentencia T-225/15 Magistrada Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO -, concluyo que se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y de contenido programático derivadas del derecho fundamental al agua al comprometer su disponibilidad sea porque: (i.) *tales autoridades ni siquiera cuentan con un programa o con una política pública que les permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas;* (ii.) *o bien porque se ha negado de manera directa a la prestación del servicio público;* (iii) *se ha prestado con interrupciones;* (iv.) *se ha desconectado o suspendido el servicio poniendo en peligro la salud de ciudadanos,* (v.) *o no se realizaron las adecuaciones necesarias para su suministro, en instituciones educativas, o prestadoras de salud o en centros penitenciarios";* por ende le ordeno a la empresa CSS Constructores S.A (antes Consorcio Solarte Solarte) adelantar y asumir los costos

de conexión de once (11) usuarios del acueducto “La Canterá” al acueducto veredal “La Laguna”; asimismo les ordeno cancelar a cada uno de los accionantes, los costos fijos mensuales del servicio de agua potable hasta tanto se profiera una sentencia de la jurisdicción ordinaria.

En la Sentencia T-249/15 Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, la Corte Constitucional revalida que es indispensable que las autoridades tomen las medidas, no meramente simbólicas sino adecuadas, conducentes, concretas y reales para garantizar el derecho fundamental a la salud de todas las personas; y le ordena a la Red Salud ESE en coordinación con el Departamento del Casanare y el Municipio de la Salina, a nombrar el personal médico necesario y suficiente - que incluya por lo menos un médico general, personal de enfermería y odontología-, para la atención permanente de los habitantes del municipio de La Salina-Casanare-.

Con la Sentencia T-324/15 Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, la Corte Constitucional les ordeno a la Presidencia de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Contraloría General de la República, iniciar un diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podrían ser reubicados -en un cargo de iguales o similares condiciones al que ocupaban al momento de su desvinculación-, los ex funcionarios del DAS afectados por su supresión que fueron incorporados a la planta transitoria de empleados de la Contraloría General de la República.

En esta providencia la Corte Constitucional insiste en que " el juez de tutela puede proteger de forma directa e inmediata las facetas que no suponen costos, o solo tienen un costo razonablemente bajo; puede imponer, así mismo, el cumplimiento de las obligaciones definidas en la ley, el reglamento e incluso las relaciones contractuales, para lograr el goce del derecho; y, frente a facetas positivas y costosas, que no cuentan con desarrollo ulterior, tiene la obligación de convocar a los órganos encargados del diseño de políticas públicas para que inicien los pasos necesarios hacia la eficacia del derecho.."

Cinco (5) meses después, con la Sentencia T-679/15 Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA la Corte Constitucional asevero que el “*el Estado, al*

garantizar un derecho, siempre tiene que cumplir con cargas positivas y negativas. Uno de esos deberes es, al menos, la elaboración un plan que indique a los titulares del derecho cómo y cuándo se les va a ver satisfechas sus garantías constitucionales”, por lo que exhorta a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, que proceda, a elaborar y publicar un plan estratégico de restitución de tierras.

Veinticuatro (24) días después - en la Sentencia T-733/15 Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA -, la Corte Constitucional nuevamente ratifica que *“la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente, por lo menos, (1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados*”, ordenándole a la Alcaldía de Santiago de Cali que adopte las medidas adecuadas y necesarias para diseñar un plan específico para el corregimiento de Golondrinas y le permita el goce efectivo al agua potable regularizando el servicio público de acueducto.

Y por último, el día primero (1º) de diciembre de dos mil quince (2015) la Corte Constitucional - en Sentencia T-740/15 Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ-, vuelve a disponer que *“tratándose de políticas públicas como manifestaciones de acciones afirmativas, ellas pueden ser progresivas, sin que pierdan su legitimidad”* ya que *“no puede(n) acarrear un estancamiento perpetuo o status quo, que termine volviéndolas ineficaces”*; con tal razón le ordena a la empresa la Victoria S.A. E.S.P que, en conjunto con el municipio de La Victoria, diseñen e implementen acciones afirmativas para ser aplicadas de forma inmediata a la población que pretenda desarrollar la labor de aprovechamiento en la Planta de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS).

En fin, con esta uniforme línea jurisprudencial la Corte Constitucional ha precisado tres (3) condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política del 91, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional (Sentencia T-760/08), por lo que la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente (i.) la existencia de una política

pública, (ii.) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (iii.) que contemple mecanismos de participación para los interesados.

Ha indicado la Corte Constitucional que se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con una política que les permita avanzar progresivamente. (Sentencia T-291/09, Sentencia T-294/09).

Y en consecuencia, las políticas públicas al desarrollar un derecho fundamental deben observar la Constitución Política de 1991; por lo que en estas debe existir: (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución; (iii.) el plan debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su desarrollo. (Sentencia C-351/13 y T-442/13).

1.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EFECTIVAMENTE DEBEN EXISTIR (EN ADELANTE LA “*PRIMERA CONDICIÓN*”);

Como primera condición a observar por las políticas públicas al desarrollar un derecho fundamental, encontramos que debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. (Sentencia T-595/02)

Para la Corte Constitucional “es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada”, por lo que “se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo”. (Sentencia T-595/02)

Esta primera condición consistente en que la política efectivamente exista, “no se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar”, de manera que se viola “una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirlo”(Sentencia T-760/08, T-291/09, T-294/09, T-442/13 y C-351/13).

1.2. LA FINALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBE TENER COMO PRIORIDAD GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO (EN ADELANTE “LA SEGUNDA CONDICIÓN”);

Una segunda condición para las políticas públicas, a la luz de la Constitución Política de 1991, consiste en que, para asegurar el goce efectivo de un derecho, en especial de su dimensión prestacional, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho (Artículo 2º C.P. 1991).

Por ende, preceptúa la Corte Constitucional, “la misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución Política”. (Sentencia T-595/02)

De esta manera atenta contra la Constitución Política de 1991 un plan o programa, que (i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable. (Sentencia T-595/02)

En consecuencia, la segunda condición dispone que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho, con acciones reales y concretas. (Sentencia T-595/02, T-760/08, T-291/09 y T-294/09, C-351/13 y T-442/13)

1.3. LOS PROCESOS DE DECISIÓN, ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA (EN ADELANTE “LA TERCERA CONDICIÓN”);

Y como tercera y última condición la jurisprudencia constitucional ha exigido a las políticas públicas que el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución Política o en la Ley. (Sentencia T-595/02) (artículo 1° y 2° C.P.); o en otros términos, que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática (Sentencia T-760/08).

De tal manera, la Corte Constitucional ha considerado contrario a la Constitución Política de 1991 que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente (Sentencia T-760/08, T-291/09, T-294/09, C-351/13 y T-442/13).

1.4. SÍNTESIS.

Como puede observarse la Corte Constitucional Colombiana se refiere a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales; en otras palabras, a las categorías analíticas de “*la igualdad y la no discriminación*”, “*la progresividad*” y “*la participación*” (Giménez & Valente, 2010).

En consecuencia, a la luz de la Constitución Política de 1991, debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución por lo que debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y (iii.) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración respondiendo a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurada la política pública. (Sentencia T-312/12)

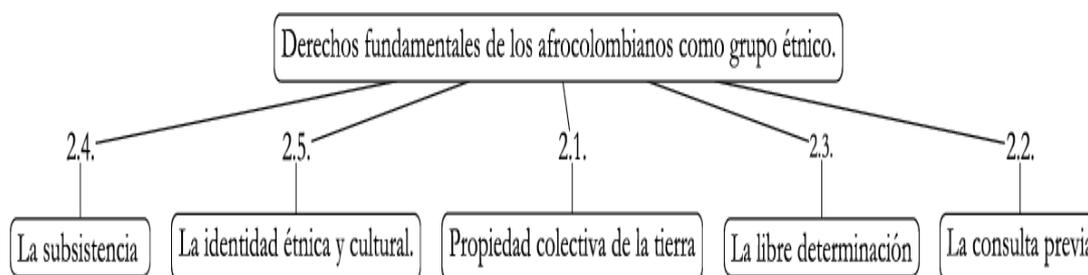
Y será a la luz de estas categorías analíticas y/o tres (3) condiciones constitucionales que seguidamente confrontaremos a las Políticas Públicas para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño frente a los cinco (5) derechos fundamentales conexos de los afrocolombianos, como grupo étnico.

2. LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO FRENTE A LAS CONDICIONES CONSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD NEGRA COMO GRUPO ÉTNICO.

Primero detallaremos los contenidos de los cinco (5) derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico; remitiéndonos al precedente de la Corte Constitucional Colombiana; para luego contrastarlos con las categorías analíticas de “la igualdad y la no discriminación”, “la progresividad” y “la participación”

Mapa Conceptual No 11.

Derechos fundamentales de los afrocolombianos, como grupo étnico.



Fuente: Elaboración propia.

Para ello la Corte Constitucional, ha asimilado el término “tribal” a la comunidad negra, para determinar un ámbito de protección de los derechos de las comunidades afrodescendientes en los términos del Convenio 169 de la OIT “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

Y tras la aplicación del término tribal a la comunidad negra y arguyendo como razón suficiente los preceptos de los artículos 1º, 7º, 9, 13, 58, 70, 93, 171, 176, 246, 286, 329, 330 y 55 transitorio de la Constitución Política de 1991 en concordancia con los compromisos internacionales adoptados en los artículos 6, 7.1, 13, 14.2, 15, 16 17.2, 19, 22, 27, 28 y 32 del Convenio 169 de la OIT; la Corte Constitucional preceptuó que la comunidad negra goza de cinco (5) derechos fundamentales.

2.1. DERECHOS DE AUTOGOBIERNO.

2.1.1. DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LA TIERRA.

Para la Corte Constitucional la propiedad colectiva de la tierra adquiere el rango de derecho fundamental en tanto el Convenio 169 de la OIT dispone que los pueblos indígenas y tribales tienen: i) el derecho a ser consultados, y más aún a decidir sobre, entre otros aspectos, aquellas situaciones que afecten *“las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”*(numeral 1° del art. 7°); ii) la garantía de que el Gobierno Colombiano tome las medidas necesarias para garantizar los referidos derechos de propiedad y posesión sobre esos territorios (numeral 2° del art. 14), y iii) el derecho a no ser desalojados o trasladados de las tierras que ocupan (art. 16)”.

Con esta línea jurisprudencial la Corte Constitucional ha protegido el derecho fundamental conexo a la propiedad colectiva de la tierra; En la Sentencia T-909/2009 Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo, la Corte ordenó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER– adoptar una decisión de fondo respecto de la solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya, para ello constató que desde el 23 de diciembre de 1999 se había omitido tomar una decisión de fondo sobre la titulación colectiva de su propiedad ancestral, asunto clave para la protección de su derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural.

Y más recientemente en la Sentencia T-485/15 Magistrada Ponente (E): Myriam Ávila Roldan, la Corte Constitucional ordenó a la Alcaldía de Cartagena y a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, emitir el acto administrativo de reconocimiento al Consejo Comunitario de la Vereda Playa Blanca; lo anterior luego de constatar que a la comunidad negra de Playa Blanca se le desconoció el principio de protección y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural al habersele negado el reconocimiento formal como comunidad étnica y a su vez al habersele negado a adelantar el proceso de consulta previa para la planeación y

ejecución del proyecto hotelero Playa Blanca Barú.

Confrontando lo hallado en el trabajo de campo, con el precedente judicial de la Corte Constitucional encontramos:

A. Primera condición frente a la propiedad colectiva de la tierra:

En cinco (5) de los seis (6) instrumentos existen políticas públicas tendientes a garantizar el derecho a la propiedad colectiva de la tierra. Por lo que se asignó un puntaje del 33,33%.

En efecto:

- (i.) La Ley 70/1993, le ordena al Estado Colombiano adjudicar a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las áreas que comprenden las tierras baldías que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción;
- (ii.) El Conpes 2909/1997, dispuso que el Incoder – antes el INCORA – contaría con los recursos humanos y financieros necesarios para garantizar la titulación colectiva de la mayor área posible del territorio;
- (iii.) El Conpes 3169/2002, estableció como estrategias (a.) culminar el proceso de titulación colectiva de tierras para las comunidades negras y (b.) la adopción de medidas para la protección de los territorios tradicionales, titulados o no, de las comunidades negras;
- (iv.) El Conpes 3660/2010, ordeno al Ministerio del Interior concretar la reglamentación del uso de la tierra y la protección de los recursos naturales, ambientales y mineros como garantía de la protección de los derechos de las comunidades negras hacia la igualdad de oportunidades;

- (v.) La Ordenanza 10/2007, estableció como acción afirmativa la promoción de acuerdos con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, que permitan la compra y titulación de tierras en el Departamento de Antioquia;
- (vi.) Y el Conpes 3310/2004 no contiene políticas para garantizar el derecho a la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades negras. Por lo que le corresponde una puntuación de 0%.

B. Segunda condición frente a la propiedad colectiva de la tierra:

Nuevamente cinco (5) de los seis (6) instrumentos tienen como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho a la propiedad colectiva de la tierra. En consecuencia se les asigna un puntaje del 33,33%:

- (i.) La Ley 70/1993, consagra a la propiedad colectiva como una prioridad, mediante: (a.) la conformación de Consejos Comunitarios, (b.) la expedición en un término improrrogable de sesenta (60) días para los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades negras y (c.) el otorgamiento de las características de inalienable, imprescriptible e inembargable;
- (ii.) El Conpes 2909/1997, prescribe como la propiedad colectiva de las comunidades negras gozará de una atención especial a través del Ministerio de Agricultura, el INCODER, el IGAC y los Ministerios del Medio Ambiente, y de Minas y Energía;
- (iii.) El Conpes 3169/2002, le ordena (a.) al DANE apoyar la realización de una versión actualizada del mapa de tierras de comunidades negras y (b.) al Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) a contribuir al proceso de construcción de una base única de datos de los territorios correspondientes a las comunidades negras;

- (iv.) El Conpes 3660/2010, ordeno al Ministerio del Interior concretar la reglamentación de los capítulos pendientes de la Ley 70 de 1993, como garantía de la protección de los derechos de las comunidades negras y población Afrocolombiana, hacia la igualdad de oportunidades;
- (v.) La Ordenanza 10/2007, procura garantizar la reproducción física y cultural de las comunidades negras y mejorar sus condiciones de vida mediante el desarrollo de programas que permitan la compra y la titulación de tierras en Antioquia;
- (vi.) Y al Conpes 3310/2004, nuevamente se le asignó un 0%; ya que no tiene como prioridad garantizar la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades negras.

C. Tercera condición frente a la propiedad colectiva de la tierra:

Y por tercera ocasión cinco (5) de los seis (6) instrumentos, permiten la participación democrática de la comunidad negra, en cuanto a la propiedad colectiva se refiere. Por ende, se les asigna un tercer puntaje del 33,33%:

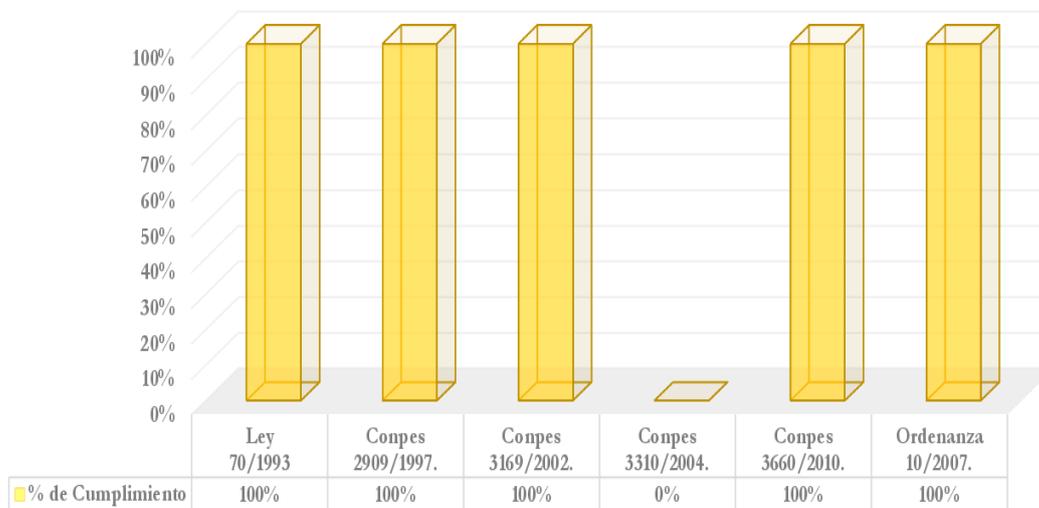
- (i.) La Ley 70/1993, dispone como un mecanismo de protección de la identidad cultural que las comunidades negras participen en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socio-económico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas de titulación colectiva;
- (ii.) El Conpes 2909/1997, ordena al Gobierno Nacional apoyar el proceso organizativo de la población afrocolombiana con una adecuada participación de los afrocolombianos a través de sus organizaciones y espacios legítimos;

- (iii.) El Conpes 3169/2002, determina que el Ministerio del Interior debe diseñar y coordinar el fortalecimiento de la participación de la población afrocolombiana y su representación en todos los escenarios legítimos de concertación;
- (iv.) El Conpes 3660/2010, le ordena a la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- consolidar procesos participativos de gestión pública territorial, mediante la implementación de capacitaciones dirigidas a las autoridades y funcionarios públicos locales;
- (v.) La Ordenanza 10/2007, con el fin de viabilizar la participación de las Comunidades Negras en las Alianzas o Asociaciones Empresariales con entidades públicas y/o privadas, promueve la compra y la titulación de tierras para el desarrollo de proyectos productivos;
- (vi.) Y el Conpes 3310/2004, no contempla la participación de la comunidad negra. Por lo que por tercera ocasión se le asigna un 0% en cuanto a la propiedad colectiva de la tierra.

Así las cosas, al confrontarse la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño frente a las tres condiciones básicas que deben cumplirse para garantizar el derecho a la propiedad colectiva, encontramos un cumplimiento formal del 100% en la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002, el Conpes 3660/2010 y la Ordenanza 10/2007, salvo el Conpes 3310/2004 en donde es del 0%:

Obsérvese:

Grafico No 2. Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la propiedad colectiva de la tierra.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien y, por el contrario, en el trabajo de campo los entrevistados declararon que:

“los afrodescendientes tenemos derecho a la propiedad privada, simplemente que en algunos casos por la falta de recursos, la falta de apoyo no contamos con eso. Pero que tenemos un derecho... la Constitución Política de Colombia es muy linda, lástima que no todos los campesinos la conocemos ni podemos aplicar lo que en ella se nos manifiesta...” (Entrevista 16, 2015)

“tenemos un territorio que es colectivo... que es nuestro, de nosotros... pero no hemos tenido ningún beneficio, ninguno... porque no llegan las ayudas... le repito otra vez por falta de los funcionarios... necesitamos que cumplan, que los capaciten, y que los envíe a capacitar a gente de aquí mismo... pa nosotros meternos allá afuera en el cuento también...” (Entrevista 10, 2015)

A lo cual se suma, que en el campo se encontró que de las sesenta (60) comunidades negras, solo el 46,6% han sido reconocidas como comunidades negras por las alcaldías municipales; El restante 53,4% no cuenta con ningún tipo de reconocimiento a pesar de cumplir con el marco institucional y constitucional en los términos de artículo 2 numeral 5 de la Ley 70/1993.

De otro lado, en el Bajo Cauca, solo el 13% de las comunidades negras goza del derecho a la titulación colectiva; estas son las comunidades de la Chaparrosa, Nueva Esperanza y Villa Grande (en el Bagre) y el Aguacate, Bocas de Canà, Chilona – El Salto, el Retiro, la Porquera, Porce Medio y Pueblo Nuevo (en Zaragoza).

Esto nos indica que el Gobierno Colombiano no reconoce a la población afrocolombiana como comunidad negra en los términos de la Ley 70/1993.

Omisión que contraria la “*dimensión política*” de las políticas públicas debido a que dificulta que la población afro pueda favorecerse de los programas para la población afrocolombiana, y de igual manera les impide el acceso real a los beneficios de los derechos fundamentales como grupo étnico.

2.1.2. DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA;

Sobre al derecho fundamental a la consulta previa, en las sentencias T-769/ 2009, T-1045^a/2010 y T-129/2011, la Corte ha reafirmado como el objetivo de la consulta previa es el de obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas como fruto de la reflexión franca y transparente frente a la realización de un proyecto que les afecta.

Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T-693/12 -Magistrada Ponente María Victoria Calle-, Correa ordenó al Ministerio del Interior Oficina de Consulta Previa iniciar el proceso de consulta previa con el fin de garantizar los derechos de las comunidades negras ubicadas en la zona de influencia del proyecto vial “Construcción de la segunda calzada Loboguerrero - Mediacanoa Tramo 07 Sector 1, kilómetro 63+300 hasta el 81+00, localizado en los municipios de Dagua y Restrepo”, luego de constatar que estaban en juego los derechos de las comunidades negras asentadas en la zona de influencia del proyecto vial.

Igualmente, en la Sentencia T-657/13, nuevamente con ponencia de la Dra. María Victoria Calle Correa, la Corte Constitucional ordenó al Ministerio del Interior Oficina de Consulta Previa, iniciar la consulta previa ante el Consejo Comunitario de Mulaló, en el proceso de planeación y ejecución de la carretera Mulaló - Loboguerrero. Esto luego de que la Corte advirtiera que los integrantes del Consejo Comunitario de Mulaló fueron afectados por el trazado de la carretera.

En la Sentencia T-576/14 con Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva la Corte ordenó al Ministerio del Interior convocar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país a participar en el proceso de consulta previa en el marco del cual se definirán las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que puedan afectarlas directamente. Ello con la intención de solucionar la problemática estructural relacionada con la ausencia de una instancia nacional de consulta previa de las medidas de amplio alcance que puedan representar una

afectación directa para las comunidades negras, raizales y palenqueras del país.

Ahora bien, al confrontar lo hallado en el trabajo de campo con el precedente judicial de la Corte Constitucional encontramos:

A. Primera condición frente a la consulta previa:

En dos (2) de los seis (6) instrumentos existen políticas públicas para garantizar el derecho a la consulta previa. Se les asigna un puntaje del 33,33%:

- (i.) El Conpes 3660/2010 le ordena a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCIÓN SOCIAL, implementar un enfoque diferencial en los programas misionales y procesos internos a través de la inclusión de la consulta previa.
- (ii.) La Ordenanza 10/2007, prescribe que los planes, programas, proyectos y acciones deben ser consultados a través de mecanismos que permitan garantizar y promover los derechos de las comunidades negras.
- (iii.) A la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004, se les asigno un puntaje de 0,00% debido a que no desarrollan políticas frente al derecho a la consulta previa.

B. Segunda condición frente a la consulta previa:

Dos (2) de los seis (6) instrumentos tienen como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho a la consulta previa. Por ende, nuevamente se les asigna un puntaje del 33,33%:

- (i.) El Conpes 3660/2010 le ordena al Ministerio del Interior, continuar con el proceso de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos a nivel

nacional, departamental y municipal, en legislación afrocolombiana y consultas previas.

- (ii.) La Ordenanza 10/2007, mantiene como objetivo la creación de espacios de consulta que aseguren la participación de las comunidades negras en los planes, programas y proyectos a través de los consultivos departamentales, los consejos comunitarios y las organizaciones de base.
- (iii.) En el caso de la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004; por segunda ocasión se les asigna un puntaje de 0,00%, ya que no tienen como prioridad el goce efectivo del derecho a la consulta previa.

C. Tercera condición frente a la consulta previa:

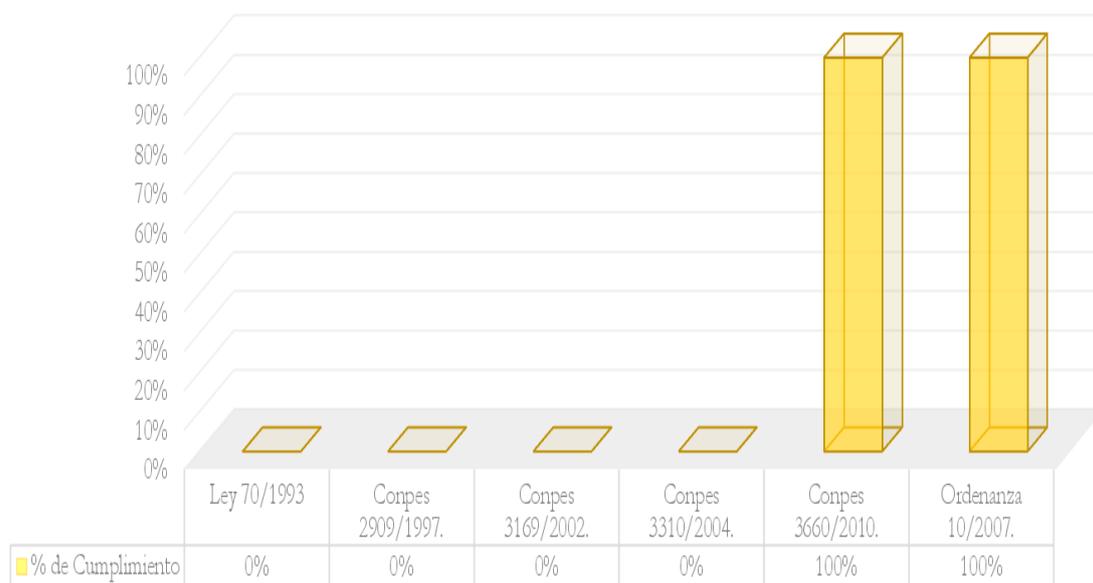
Nuevamente en dos (2) de los seis (6) instrumentos se disponen de espacios para la participación de las comunidades negras. En consecuencia, se les asigna un puntaje del 33,33%:

- (i.) El Conpes 3660/2010 le ordena al Ministerio del Interior, adelantar el proceso y consulta de los planes de etnodesarrollo, planes de manejo, reglamentos internos y manuales de funciones, de los consejos comunitarios y las organizaciones de base.
- (ii.) La Ordenanza 10/2007 crea el Comité Departamental de Política Afrodescendiente, el cual está integrado, entre otros, por un Consultivo Departamental y un representante de los Consejos Comunitarios de las comunidades negras.
- (iii.) Igualmente la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004, no establecen espacios para la participación de la comunidad negra, en relación con el derecho a la consulta previa. Por lo

que se les asigna un tercer puntaje de 0,00%.

En resumen, al contrastar las condiciones básicas que deben observar las políticas públicas para garantizar el derecho fundamental a la consulta previa encontramos un cumplimiento porcentual del 100% desde el Conpes 3660/2010 y la Ordenanza 10/2007. Pero el cumplimiento fue del 0% en el caso de la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004, lo cual es explicable dado que estos cuatro no desarrollan, en lo más mínimo, los lineamientos de igualdad y no discriminación, progresividad y participación. (Giménez & Valente, 2010):

Grafico No. 3
Cumplimiento porcentual de las políticas públicas
al derecho a la consulta previa



Fuente: Elaboración propia.

En el trabajo de campo, los entrevistados declararon:

“... y la consulta previa, nos están enseñando la consulta previa, como se puede hacer... cuando llega una empresa aquí tiene que

hacer una consulta con nosotros, pues eso entiendo yo de la consulta previa... pero nada... por ejemplo no nos ha llegado nada en el territorio colectivo... porque las entidades prometen y no cumplen... hay que hacer capacitaciones, y que haiga empleo.”(Entrevista 14, 2015)

“... de la consulta previa si he escuchado, pero de esos otros no... que uno tiene que, que si vienen alguien de afuera, por ejemplo a montar un minera algo aquí, vienen a explotar cualquier vaina aquí en nuestro territorio, nosotros tenemos que hacer una consulta previa, primero con ellos.””(Entrevista 18, 2015)

De tal manera, el derecho a la consulta previa además de estar vagamente reglamentado, esto es en solo un 33,33%, se ha tornado en un formalismo, en donde las comunidades negras solo han recibido capacitaciones sin que les sean atendidos sus perspectivas y necesidades como grupos étnicos.

Si bien el Estado cuenta con la Dirección de Consulta Previa adscrita al Ministerio del Interior, solo dos (2) de los (6) seis instrumentos, es decir, el Conpes 3360/2010 y la Ordenanza 10/2007 cumplieron las tres condiciones de la igualdad y la no discriminación, la progresividad y la participación. Las restantes cuatro (4) políticas públicas no establecen lineamientos para asegurar el goce del derecho, no contienen planes programáticos y tampoco promueven la participación democrática de la población afrocolombiana, en cuanto a la consulta previa.

En suma, las políticas públicas no solo deben garantizar a las comunidades el derecho a expresar un consentimiento libre, previo e informado, sino que también el Gobierno Colombiano debe atender las perspectivas y las necesidades de la población para concretar mejoras en las condiciones de vida de las comunidades negras.

2.2. DERECHOS DIFERENCIADOS EN FUNCIÓN DE LA PERTENENCIA GRUPAL

2.2.1. DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE DETERMINACIÓN.

Tratando el derecho fundamental a la libre determinación en la sentencia C-882/2011, la Corte expuso que“(i) el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural se manifiesta, entre otros, en el derecho fundamental a la libre determinación o autonomía de los pueblos indígenas y tribales y además que (ii) el contenido del derecho a la autonomía o libre determinación potencializa la faceta participativa de dichas comunidades como también su derecho a optar, desde su visión del mundo, por el modelo de desarrollo que mejor se adecúe a las aspiraciones que desean realizar como pueblo o comunidad, con el fin de asegurar la supervivencia de su cultura”; Adicionalmente en la sentencia C-366/2011 explicó como para “las comunidades indígenas y afrodescendientes, el derecho a la participación en la deliberación democrática cobra un significado distinto y reforzado derivado de la eficacia del principio constitucional de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural”.

Al respecto la Corte Constitucional, en Sentencia T-823/12 Magistrado Ponente Jorge Ignacio, Pretelt Chaljub ordenó al Gobernador del Valle del Cauca convocar a sesiones públicas a las comunidades negras de su departamento, con el fin de llevar a cabo las elecciones de los delegados afro ante las comisiones consultivas del orden departamental y nacional; lo anterior luego de que se evidenciara que los delegados de las comunidades afro no habían sido elegidos por las organizaciones de base.

Ahora bien, Confrontando lo hallado en el trabajo de campo, con el precedente judicial de la Corte Constitucional encontramos:

A. Primera condición frente a la libre determinación:

En cuatro (4) de los seis (6) instrumentos, existen políticas públicas tendientes a desarrollar el derecho a la libre determinación de las comunidades negras:

- (i.) Ley 70/1993, le ordena al Estado Colombiano adoptar medidas para garantizar a las comunidades negras el derecho a desarrollarse conforme su cultura autónoma;
- (ii.) El Conpes 2909/1997, le ordena al Gobierno Nacional introducir cambios cualitativos al sistema educativo con el fin de desarrollar la política de impulso y promoción al libre ejercicio de la diferencia;
- (iii.) El Conpes 3169/2002 les ordena al Ministerio de Educación Nacional - MEN- en colaboración con la Comisión Pedagógica Nacional de las Comunidades Negras y el Ministerio del Interior, para que adopten medidas destinadas a respetar la autonomía de las comunidades negras dentro de la política de etnoeducación;
- (iv.) El Conpes 3660/2010 le ordena al Ministerio de Educación Nacional - MEN-, para que implemente proyectos etnoeducativos en los territorios colectivos de acuerdo con los principios organizativos, sociales, culturales y lingüísticos, de cada una de las comunidades, propiciando su permanencia, el respeto y la autonomía;
- (v.) Mientras que en el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007, no existen políticas para garantizar la libre determinación de las comunidades negras. Por lo que se les asigna una puntuación de 0,00%.

B. Segunda condición frente a la libre determinación:

Solo tres (3) de los (6) seis instrumentos, priorizan el goce efectivo del derecho a la libre determinación. A estos se les asigno un puntaje porcentual del 33,33%:

- (i.) La Ley 70/1993 establece mecanismos para el desarrollo económico y social de las comunidades negras;
- (ii.) El Conpes 2909/1997 prioriza el libre ejercicio de la determinación, como mecanismo idóneo para desarrollar las políticas de impulso y promoción de la diferencia;
- (iii.) El Conpes 3169/2002 le ordena (a.) al Ministerio del Interior ejecutar estrategias y planes que permitan a los consejos comunitarios el manejo autónomo de sus territorios y (b.) al Ministerio de Transporte y a la Red de Solidaridad Social coordinar con las autoridades municipales y las comunidades afectadas por la violencia, la programación de prioridades dentro del Programa “infraestructura social y gestión comunitaria para la paz”;
- (iv.) Al Conpes 3310/2004, el Conpes 3660/2010 y la Ordenanza 10/2007, se les asigno un puntaje del 0,00% debido a que no tienen como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho a la libre determinación.

C. Tercera condición frente a la libre determinación:

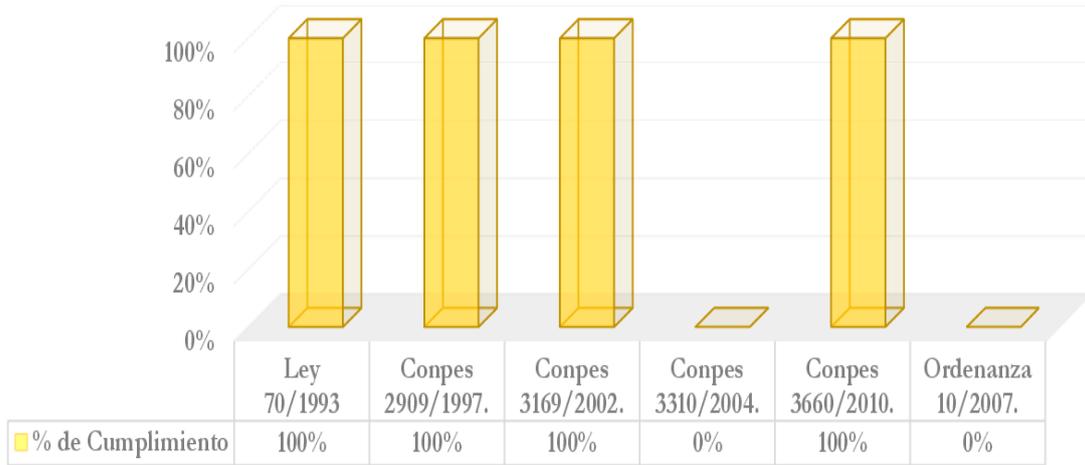
Igualmente, la mitad de los seis (6) instrumentos permiten la participación democrática de la comunidad negra en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas:

- (i.) La Ley 70/1993 consagra la participación de las comunidades negras, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación, en pie de igualdad;
- (ii.) El Conpes 2909/1997 pretende facilitar a las comunidades negras un proceso de desarrollo a través de la participación equitativa en los planes, los programas y los proyectos, para que puedan participar en los beneficios del desarrollo y mejorar las condiciones de vida, y (b) orienta a la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, para integre una política de equidad y participación de la mujer afrocolombiana;
- (iii.) El Conpes 3169/2002 le ordena al Ministerio del Medio Ambiente para que concerté con las autoridades ambientales regionales y las comunidades negras, las zonificaciones ambientales e implemente alternativas sostenibles para la conservación de los recursos naturales;
- (iv.) Y el Conpes 3310/2004, el Conpes 3660/2010 y la Ordenanza 10/2007, con un puntaje porcentual del 0,00% no contienen procesos para la participación de la comunidad negra en relación con el derecho a libre determinación.

En resumen, frente la primera condición básica, el porcentaje de cumplimiento de las políticas públicas para garantizar el derecho a la propiedad colectiva fue de la Ley 70/1993 con un 100%, el Conpes 2909/1997 con un 100% y el Conpes 3169/2002 con un 100%. Mientras que fue del 0,00% para el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010:

Grafico No 4

Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la libre determinación – frente a la primera condición -.



Fuente: Elaboración propia.

Y frente a la segunda y la tercera - condiciones básicas -, el porcentaje de cumplimiento para garantizar el derecho a la propiedad colectiva fue de la Ley 70/1993 con un 100%, el Conpes 2909/1997 con un 100%, el Conpes 3169/2002 con un 100%, el Conpes 3310/2004 con un 0%, el Conpes 3660/2010 con un 0% y la Ordenanza 10/2007 con un 0%:

Grafico No 5

Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la libre determinación – frente a la segunda y la tercera condición -.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las entrevistas y el trabajo de campo, se encontró que:

“... para que los derechos colectivos se cumplan, es que las comunidades tienen que unirse, ehh... también necesitamos el acompañamiento de las diferentes entidades, uhhh, gubernamentales y no gubernamentales, que tienen a cargo todos estos procesos y que nosotros a veces, en cierta forma desconocemos los conductos para poder llegarle al gobierno y decirle estos son nuestros derechos y tienen que cumplirlos... entonces eso necesitamos, acompañamiento...” (Entrevista 23, 2015)

“...hasta el momento estamos pegados primeramente de Dios y de las buenas personas que tenga buena voluntad de ayudarnos, a ver si podemos sobresalir un poco...” (Entrevista 12, 2015)

En síntesis, si bien existen políticas para garantizar la libre determinación de las comunidades negras en el 66,66% de las políticas públicas; al no priorizarse el goce del derecho a la libre determinación, sumado a la carencia de espacios para la participación, se potencia la falta de interés del Gobierno Colombiano por atender las necesidades básicas de las comunidades negras. Lo que, a su vez, dificulta el goce del derecho a la libre determinación, obstaculizando que la población afro pueda favorecerse de los beneficios contenidos en los planes, los programas y los proyectos.

2.2.2. DERECHO FUNDAMENTAL A LA SUBSISTENCIA.

En relación al derecho fundamental a la subsistencia, la Corte preceptúa, en la sentencia T-380/1993 (Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), que la supervivencia de una comunidad tribal está ligada a la preservación del territorio en el cual se asienta. Y en la sentencia SU-039/1997 (Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell) se indicó que la integridad social, cultural y económica de las comunidades tribales, configura un derecho fundamental por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura.

Al respecto la Corte Constitucional, en Sentencia T-769/09 con ponencia del Dr. Nilson Pinilla Pinilla, ordenó a INGEOMINAS abstenerse de otorgar y suspender, según el caso, las licencias de exploración y explotación minera en el proyecto Mandé Norte, hasta no finalizar los estudios sobre el impacto ambiental; luego de haberse demostrado que existe una estrecha relación entre el territorio y la supervivencia cultural y económica de las comunidades; de manera que la vulneración del derecho a la consulta sobre proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, también conlleva la violación de otros derechos de los pueblos afectados, tales como la autonomía e integridad social y la propiedad sobre sus territorios ancestrales.

Ahora bien, al confrontar el trabajo de campo con el precedente judicial de la Corte Constitucional Colombiana, se encuentra:

A. Primera condición frente a la subsistencia:

En tres (3) de los seis (6) instrumentos, efectivamente existen políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la subsistencia de las comunidades negras. A estos se les asigna un puntaje del 33,33%:

- (i.) Ley 70/1993 promueve a las actividades económicas de las Comunidades Negras, en especial el desarrollo de la economía solidaria y la creación de empresas como medio para la generación de empleos;
- (ii.) El Conpes 3169/2002 le ordena al Fondo de Créditos Educativos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-, apoyar económicamente a los afrocolombianos para la culminación de estudios técnicos, tecnológicos y universitarios;
- (iii.) El Conpes 3660/2010 le ordeno al Ministerio del Interior reglamentar a la ley 70 de 1993, como garantía de la igualdad de oportunidades de la población afrocolombiana;
- (iv.) Y se les asigno un puntaje porcentual de 0,00% al Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007; toda vez que estas no contienen políticas para el desarrollo progresivo del derecho a la subsistencia.

B. Segunda condición frente a la subsistencia:

Similarmente solo tres (3) de los seis (6) instrumentos, priorizan el goce efectivo del derecho a la subsistencia. A estos se les asigno un puntaje porcentual del 33,33%:

- (i.) Ley 70/1993, suscita el desarrollo de los ciudadanos afrodescendientes, garantizando el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en condiciones de equidad; e instruye a la Secretaria de Equidad de Género para las Mujeres para que apoye programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones económicas, laborales y políticas de las mujeres;
- (ii.) En el Conpes 3169/2002 prevalece la articulación de las entidades del orden nacional con los entes territoriales, para el desarrollo de programas

económicos y sociales en las regiones con población significativamente afrocolombiana;

- (iii.) El Conpes 3660/2010 orienta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-MCIT- para concretar los Planes Regionales de Competitividad, y más específicamente las acciones para el desarrollo productivo y competitivo en las regiones con presencia de población Afrocolombiana;
- (iv.) Al Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y a la Ordenanza 10/2007, se les asignó un puntaje del 0,00% debido a que no priorizan el goce efectivo del derecho a la subsistencia.

C. Tercera condición frente a la subsistencia:

Y nuevamente solo estos tres (3) instrumentos, permiten la participación la población afrocolombiana en las políticas públicas:

- (i.) Ley 70/1993 instruye al Gobierno Nacional para que (a.) facilite el desarrollo económico y social a través de la financiación de investigaciones orientadas a la promoción de los recursos humanos y el estudio potencialidades en las comunidades negras y (b.) promueve la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional;
- (ii.) El Conpes 3169/2002 motiva el reconocimiento a los aportes de los afrocolombianos y la eliminación de cualquier práctica discriminatoria;
- (iii.) El Conpes 3660/2010 le ordena al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICFB, implementar con la participación de la población Afrocolombiana, los lineamientos técnicos de atención diferencial, acordes a las tradiciones y culturas de las comunidades negras;

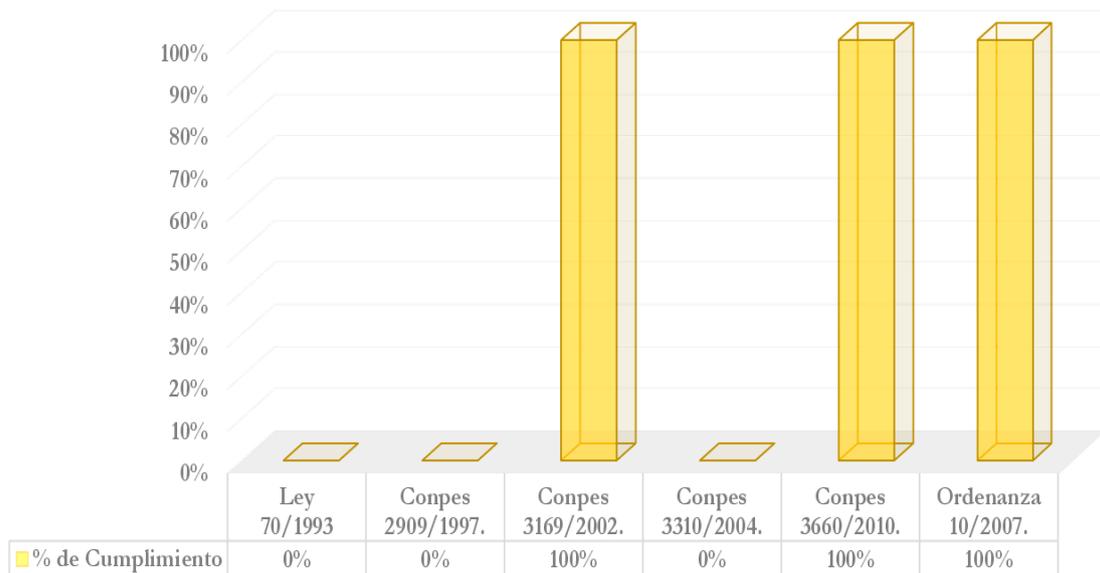
- (v.) Y por tercera ocasión el Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007, obtuvieron un puntaje del 0,00% debido a que no disponen la participación democrática de la población afrocolombiana en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Se observa que las políticas públicas frente las condiciones para garantizar el derecho a la subsistencia como grupo étnico, obtienen un porcentaje de cumplimiento del 100% desde la Ley 70/1993, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3660/2010.

Mientras es del 0% frente al Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007; esto obedece a que estos tres (3) instrumentos, no desarrollan las categorías analíticas de la (i.) igualdad y la no discriminación, (ii.) la progresividad y (iii.) la participación:

Grafico No. 6

Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la subsistencia



Fuente: Elaboración propia.

De otro lado de las entrevistas a las comunidades negras, se extrae:

“... Entonces, pues quisiéramos como que hubiera una forma que por medio de estas comunicaciones, pues que de pronto el gobierno se pudiera apersonar un poco más de nuestra necesidad y nos ayudara... Y bueno pues, de todas maneras, hasta el momento estamos pegados primeramente de Dios y de las buenas personas que tenga buena voluntad de ayudarnos, a ver si podemos sobresalir un poco... (Entrevista 8, 2015)

“... bueno hay unos conductos y hay que empezar a trabajar, pero también queremos que las instituciones, se comprometan y nos tengan en cuenta para poder desarrollar muchas cosas que tenemos las comunidades y que en cierta forma nos han tenido en el abandono...” (Entrevista 13, 2015)

En síntesis, las políticas públicas ni siquiera cumplen la mitad de las condiciones constitucionales para garantizar el derecho a la subsistencia; concretamente solo alcanzan, un cumplimiento porcentual, del 49,99%.

Y más aún, no solo es bajo el nivel de cumplimiento sino que también las comunidades negras sufren la falta de atención del Gobierno Colombiano y la precaria implementación de acciones afirmativas que irradian cambios en las condiciones de vida de la población afro.

Cabe anotar que la falta de atención y/o preocupación del Gobierno Colombiano hacia las necesidades de las comunidades negras; ocasiona que la población gestione de manera unilateral y aislada, impidiendo a su vez que los programas, los proyectos y las acciones afirmativas reflejen una mejoría en las condiciones de vida de la población afro.

2.3. DERECHO FUNDAMENTAL A LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL.

Y por último frente al derecho a la identidad étnica y cultural la Corte Constitucional ha manifestado la necesidad de prevenir, o según el caso impedir, toda acción que pueda conducir al desconocimiento o anulación de dicha diversidad, o al debilitamiento de su propia identidad e integridad cultural; al respecto se destacan las sentencias T-380/1993 y T-955/2003 sobre las explotaciones madereras en las selvas entre Antioquia y Chocó; la sentencia SU-039/1997 y T-880/2006 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), sobre explotaciones petrolíferas en territorio de los pueblos U'wa y Motilón-Barí respectivamente; la sentencia T-652/1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz) sobre la construcción del embalse de Urrá dentro del área de influencia del pueblo Emberá-Katío; y la SU-383/2003 sobre la fumigación de cultivos ilícitos en los departamentos del sur-oriental del país.

Sobre el asunto la Corte Constitucional en la Sentencia T-955/03 Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis, ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó CODECHOCO, a MADERAS DEL DARIEN S.A., suspender la explotación forestal que adelantaban en el territorio colectivo de las comunidades negras de la Cuenca del Río Cacarica; luego de concluir que estaba en las explotaciones a sus bosques, desconocían los derechos territoriales y entorpecen sus procesos comunitarios y las prácticas tradicionales de producción.

Similarmente en la Sentencia T-680/12 con ponencia del Dr. Nilson Pinilla Pinilla, se ordenó al INCODER suspender la celebración de nuevos contratos de arrendamiento y/o usufructo en desarrollo del Acuerdo 041 de 2006, al igual que la renovación, adición y/o prórroga de los ya celebrados; al comprobar como la falta de definición sobre una solicitud de titulación colectiva de tierras implicaba riesgo para los derechos fundamentales a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural, de los habitantes en el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunal de Gobierno Colombiano Rural de Isla del Rosario.

Ahora bien, al contrastar el precedente de la Corte Constitucional Colombiana con los resultados del trabajo de campo, encontramos:

A. Primera condición frente a la identidad étnica y cultural:

Solo tres (3) de los seis (6) instrumentos, contienen políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la identidad étnica y cultural. Por lo que se les asigno en puntaje porcentual del 33,33%:

- (i.) La Ley 70/1993 promueve (a.) el respeto por la diversidad étnica, (b.) el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo a sus percepciones culturales y (c.) la ejecución de proyectos que garanticen la conservación de la cultura y la memoria colectiva;
- (ii.) El Conpes 2909/1997 le ordena al Gobierno Nacional adoptar medidas para garantizarle a las Comunidades Negras un desarrollo social y económico acorde a su cultura;
- (iii.) El Conpes 3169/2002 establece lineamientos para la exclusión de todo tipo de discriminación en los materiales educativos e implementa programas de educación para el respeto a la diversidad etnocultural;
- (iv.) Se asigna un puntaje porcentual de 0,00% al Conpes 3310/2004, a la Ordenanza 10/2007 y al Conpes 3660/2010; toda vez que estos no contienen políticas para el desarrollo progresivo del derecho a la identidad étnica y cultural.

B. Segunda condición frente a la identidad étnica y cultural:

Nuevamente solo tres (3) de los seis (6) instrumentos, priorizan el goce

efectivo del derecho a la identidad étnica y cultural; por lo que se asigna un puntaje porcentual del 33,33%:

- (i.) Ley 70/1993 prioriza la protección de la diversidad étnica y el derecho a la igualdad de todas las culturas;
- (ii.) El Conpes 2909/1997, prioriza el reconocimiento de la diversidad y la identidad etnocultural;
- (iii.) El Conpes 3169/2002 protege los valores culturales de la comunidad negra;
- (iv.) Al Conpes 3310/2004, a la Ordenanza 10/2007 y al Conpes 3660/2010; se les asignó un puntaje del 0,00% debido a que no priorizan el goce efectivo del derecho a la identidad étnica y cultural.

C. Tercera condición frente a la identidad étnica y cultural:

Por tercera ocasión tres (3) instrumentos, permiten la participación democrática de la comunidad negra, en las etapas de las políticas públicas:

- (i.) Ley 70/1993 dispuso la participación de la comunidad negra a través de la comisión de estudios para la formulación del plan de desarrollo de las comunidades negras;
- (ii.) El Conpes 2909/1997 (a.) procura la participación de la población afrocolombiana en las instancias y espacios de definición, orientación y decisión del país, y (b.) proscribire la discriminación en las políticas de selección y promoción de personal en razón de la diversidad étnica;
- (iii.) El Conpes 3169/2002 (a.) promueve la participación de los grupos étnicos en los diferentes espacios e instancias del Sistema Nacional de

Educación y (b.) orienta al Ministerio de Cultura para sensibilizar a la sociedad nacional y a las diferentes instancias del Estado Colombiano, frente a la diversidad étnica y cultural del país;

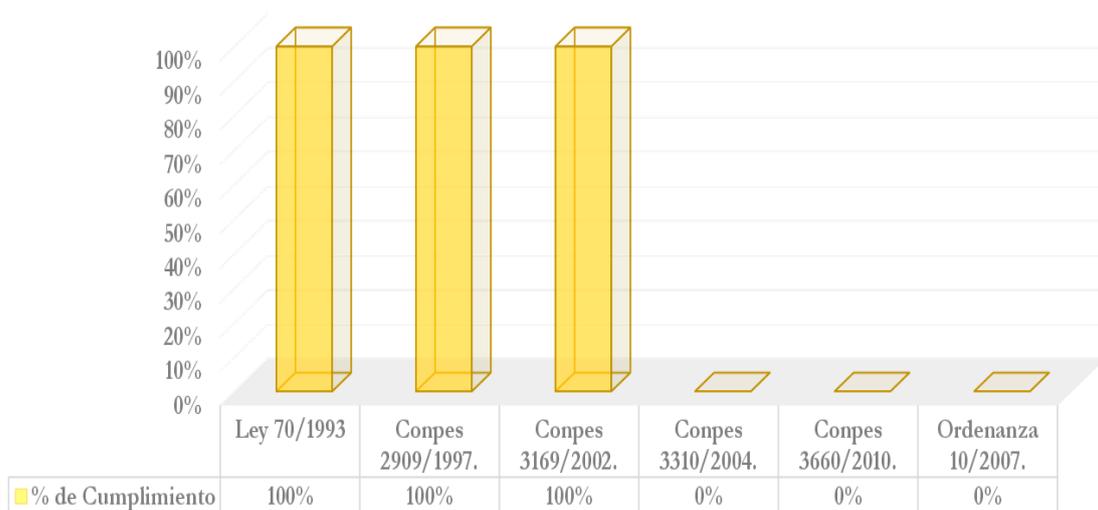
- (iv.) Por último, el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010, obtuvieron un puntaje del 0,00% debido a que no orientan la participación democrática de la población afrocolombiana en las etapas de decisión, elaboración, implementación y evaluación.

En resumen, las políticas públicas frente a las condiciones básicas para garantizar el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural, obtienen un cumplimiento porcentual del 100% desde la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997 y el Conpes 3169/2002.

Mientras que el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010, no contienen políticas para garantizar el derecho a la identidad colectiva, no le consideran como una prioridad y tampoco le instituyen espacios para la participación democrática; en consecuencia, se les asigna un puntaje del 0,00%:

Grafico No. 7

Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la identidad étnica y cultural



Fuente: Elaboración propia.

Este bajo cumplimiento de las condiciones constitucionales - es decir, solo un 49,99% -, coincide con las manifestaciones de las comunidades negras entrevistadas, al indicar la carencia en el desarrollo progresivo y la falta de acciones para conservar las prácticas culturales y las costumbres tradicionales de las comunidades negras.

Obsérvese:

*“Conozco la identidad cultural, que nosotros como afros, tenemos el derecho de tierras, el color que no seamos criticados.... Mire por ejemplo, en el Consejo Comunitario nos hemos identificado como consejo comunitario que estamos organizados y ese es un derecho que nos han dado... **En primer lugar nosotros tenemos que organizarnos, nosotros nos organizamos y el Estado, como esta en la Constitución Política el gobierno nos apoya como tal... Para cumplir, para que nos puedan cumplir los derechos, tenemos que organizarnos conocernos y pedir nuestros derechos organizados, planificados y con los proyectos.**”*(Entrevista 17, 2015)

*“...**de la identidad cultural, nosotros sé que la hemos perdido, y la estamos perdiendo por la misma forma del abandono en que estamos y como creemos que no hay acompañamiento de las entidades... y eso hace que muchos nos dispersemos en busca de oportunidades, y entonces ahí se pierden todas nuestras raíces, se pierden las costumbres, se pierde unas tradiciones orales y la cultura, se va deteriorando... pero hay que luchar para de pronto unimos y luchar por encontrar la verdadera identidad que nosotros tenemos...** Se nos han violado los derechos, pero la idea es que a través del Consejo Comunitario, sé que vamos a encontrar esas oportunidades, tenemos muchas amenazas... hay unas debilidades que hay que corregir para poder fortalecer de pronto la unidad como afrodescendientes... porque si nosotros no estamos unidos, todo se va a acabar... todo se va deteriorando...”* (Entrevista 15, 2015)

Como se observa, formalmente existe un amplio desarrollo normativo; pero este marco institucional no tiene un impacto real en las condiciones de vida de las comunidades negras. Toda vez que el Gobierno Colombiano - por las vías de hecho-, ignora las practicas organizativas y culturales de las poblaciones afrocolombianas y en consecuencia se violentan los usos y las costumbres tradicionales, impidiendo que los programas y los proyectos les impacten favorablemente.

RECAPITULACIÓN.

En la Capítulo III examinamos a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico.

Ahondamos en como las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales los afrocolombianos como grupo étnico, deben (i) efectivamente existir, (ii) tener como prioridad garantizar el goce efectivo de los derechos; y (iii) permitir la participación democrática en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Expusimos las características esenciales de cinco (5) derechos fundamentales de las comunidades negras, esto es, los derechos fundamentales a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural; y a su vez, les contrastamos frente a la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002, el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010.

Posteriormente confrontamos a las políticas públicas frente a las condiciones que deben observar las políticas públicas para garantizar los derechos fundamentales de las comunidades negras.

Y particularmente observamos como los cumplimientos porcentuales y/o formales no han impactado favorablemente a las comunidades negras.

En efecto, el Gobierno Colombiano no reconoce a la población afrocolombiana como comunidad negra, en los términos de la Ley 70/1993. Contrariando la “*dimensión política*” de las políticas públicas y dificultándoles el acceso a los beneficios de los derechos fundamentales como grupo étnico.

Adicionalmente esta falta de interés del Gobierno Colombiano hacia las necesidades básicas de las comunidades negras, torna en precaria la implementación de acciones afirmativas e invisibiliza los cambios positivos en las condiciones de vida de la población afro.

Y al ocasionar un aislamiento hacia las comunidades negras no solo se les violentan los usos y las costumbres tradicionales, sino que también se imposibilita que los planes, los programas y los proyectos reflejen una mejoría en las condiciones de vida de la población afro:

En conclusión, las políticas públicas para la comunidad afro en Antioquia, no garantizan los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico debido a que (i.) estas políticas públicas tienen bajos niveles de cumplimientos porcentuales y/o formales, (ii.) a las omisiones en reconocer a las poblaciones afrocolombianas como comunidades negras - en los términos de la Ley 70/1993-, (iii.) a un irrisorio interés del Gobierno Colombiano hacia las necesidades básicas de las comunidades y (iv.) al frecuente desconocimiento de los usos y las costumbres tradicionales de los grupos étnicos. Generándose como problemática, una vulneración sistemática a los derechos grupales de las comunidades negras. (Caeiro, 2008).

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA LOS AFROCOLOMBIANOS: EL ESTUDIO DE CASO DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO.

INTRODUCCIÓN

En el capítulo IV del informe de la investigación se realiza un análisis valorativo de las políticas públicas, los planes y los programas, esto es, de la Política Pública para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño; compuesta por la (i.) Ley 70/1993 –la cual desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política-, (ii.) el Conpes 2909/1997 –contentivo del programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras- (iii.) el Conpes 3169/2002 – aprobatorio de la política para la población afrocolombiana-, (iv.) el Conpes 3310/2004 –implementando la política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana-, (v.) la Ordenanza 10/2007 –que adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia- y (vi.) el Conpes 3660/2010 – adoptando la política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal-.

Cumpliendo con el segundo, de los cuatro objetivos de la investigación, se analizara – desde los tres (3) referentes teóricos el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos –, las respuestas y/o la acciones administrativas, legislativas o políticas, la incorporación de los derechos de grupos sociales, el estado de participación democrática, la preexistencia de modelos de diversidad cultural y grupos étnicos, las reivindicaciones culturales y el nivel de transversalidad de los derechos humanos en el caso del Bajo Cauca Antioqueño.

Para este análisis nos apoyaremos en entrevistas, con la participación de las comunidades negras que interaccionan en las políticas públicas para la población afrocolombiana, en el Bajo Cauca (Antioquia). Las entrevistas fueron aplicadas en los

municipios de Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí y Zaragoza en el Bajo Cauca – Antioquia; esto es a treinta (30) líderes a razón de seis (6) líderes por cada municipalidad. En el municipio de Zaragoza no se realizaron entrevistas, debido a que la comunidad se abstuvo de participar por razones de seguridad. Específicamente participaron las comunidades negras de Bijagual, la Chaparrosa, el Colorado, los Comuneros, Naranjal el Puerto, Naranjal la Tolva, Las Pambas, el Pando y la Reversa.

Como informantes principales de la investigación, a través de entrevistas se encuentran a: (1.) los representantes legales y/o voceros de los consejos comunitarios de comunidades negras que tienen reconocimiento por las alcaldías municipales en los términos del artículo 20° del Decreto 1745/1995 y/o (2.) a los representantes legales de las asociaciones afro inscritas en el registro único de consejos comunitarios u organizaciones de base de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras ante la dirección de etnias del Ministerio del Interior Colombiano.

Las entrevistas semiestructuradas se componen de dos (2) partes. En una primera parte se indagan: (1.) la existencia de minorías nacionales y/o grupos étnicos con tres (3) preguntas – relacionadas al multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías-, (2.) los marcos institucionales en los que interaccionan los actores y las instituciones mediante cinco (5) preguntas – con base en el referente teórico del institucionalismo histórico centrado en los actores -, y (3.) el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales con base en cuatro (4) preguntas – alusivas al enfoque de políticas públicas basadas en los derechos humanos-.

Recordemos que, en la segunda parte de las entrevistas semiestructuradas, se indagó por los planes, programas, acciones y otros instrumentos de política pública; en esta parte de la entrevista los líderes debían responder si tenían conocimiento o no de ellos, y en caso afirmativo debían manifestar si consideraban que la aplicación ha sido deficiente, suficiente, aceptable o excelente.

Esta información fue tabulada y graficada con la herramienta Microsoft Excel Professional Plus 2013; y luego de sistematizarla, se contrastaron los resultados porcentuales, frente a las declaraciones de los líderes entrevistados.

De esta manera, el análisis se desarrolla en dos (2) etapas; primero se analiza la información obtenida sobre la implementación de las políticas, (tanto de las entrevistas semiestructuradas como de los documentos públicos oficiales), frente a cinco (5) categorías analíticas del institucionalismo histórico centrado en los actores – (i) los problemas, (ii) los actores, (iii) la constelación de actores, (iv) los modos de interacción y (v) los marcos institucionales-. (Sharpf, 1997)

En una segunda etapa, se estudia la información obtenida sobre la implementación de las políticas públicas en el Bajo Cauca, frente a seis (6) categorías desde el análisis de políticas públicas con enfoque derechos humanos, es decir: (i.) la información, (ii.) la igualdad y la no discriminación (iii.) los mecanismos de reclamo, (iv.) la progresividad, (v.) la rendición de cuentas y (vi.) la participación (Giménez & Valente, 2010).

Este examen se relacionará con las tres (3) condiciones que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico; es decir, que (i) las políticas públicas efectivamente existan, (ii) que la finalidad de las políticas públicas deba tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática. (Sentencia T-291/09).

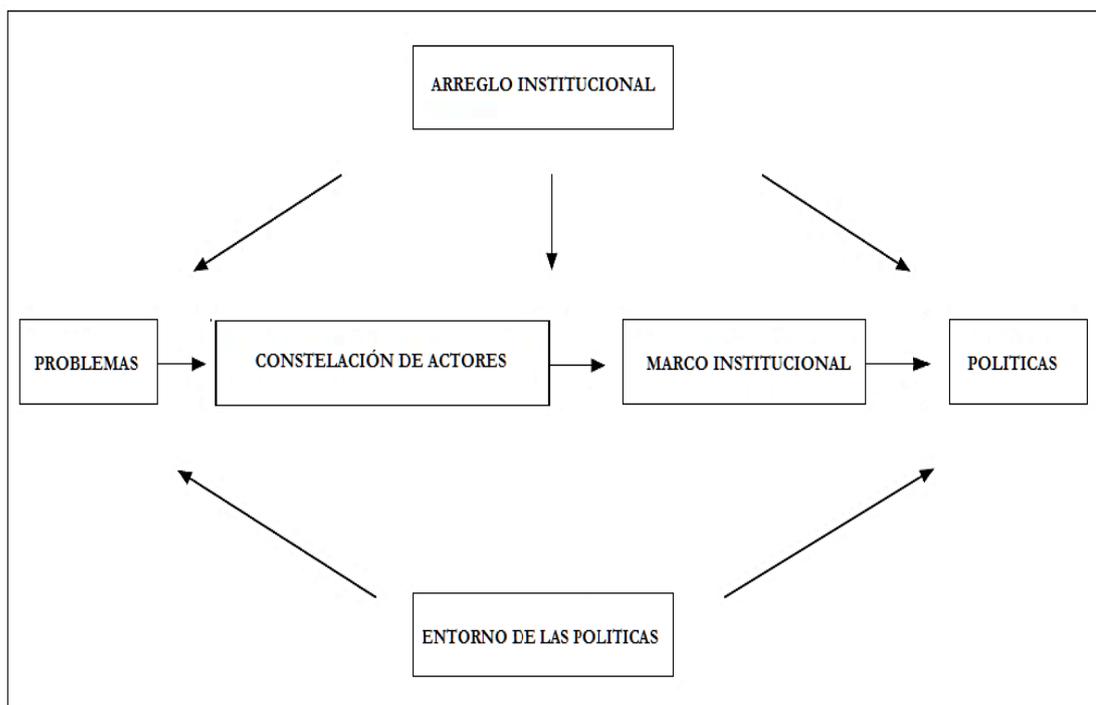
El propósito final es la formulación de recomendaciones encaminadas a mejorar la implementación y en consecuencia, avanzar en el cumplimiento de las metas, el uso adecuado de los recursos asignados y, la equidad y transparencia en la distribución de los beneficios a la población afrocolombiana, en la Subregión del Bajo Cauca (Antioquia).

1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO, FRENTE AL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO CENTRADO EN LOS ACTORES.

En este primer apartado analizaremos la información obtenida sobre la implementación de las políticas frente a cuatro (4) categorías analíticas desde el institucionalismo histórico centrado en los actores, como lo son (i.) los problemas, (ii.) la constelación de actores, (iii.) el marco institucional y (iv.) las políticas, en el marco de los arreglos institucionales en un entorno de políticas públicas. (Scharpf, 1997)

Mapa Conceptual No. 12.

Categorías analíticas desde institucionalismo histórico centrado en los actores.



Fuente: Elaboración propia con datos de Scharpf, 1997

En la primera categoría analítica, esto es, “los problemas” encontramos lo siguiente:

Cuadro No. 12.

Problema No. 1

Problema No. 1.	Fuente entrevistada:
<p>Son débiles las relaciones de coordinación entre la población afro y las instituciones.</p>	<p><u>“No tengo conocimiento pleno de relaciones entre la población afro y las instituciones, de pronto de oídas, pero no... Vivirla es otra cosa... las relaciones entre la población afro y las instituciones son necesarias, sí, porque habiendo esas conexiones adelantaría mucho más, se gestionarían mejores proyectos y niveles de vida para las personas que forman parte de esas instituciones como afrocolombianos... las relaciones entre la población afro y las instituciones pueden mejorar por medio de más concertación política... (Entrevista 1, 2015)”</u></p> <p>“Relaciones entre la población afro y las instituciones... pues uno las comenta, así... Pero son cosas que a uno se le van olvidando. <u>No conozco de esas relaciones. Quizá porque me ha faltado un poco más de interés, pues en relacionarme con esas cosas...</u> Pero son necesarias... porque así, fácilmente ósea conociéndose y relacionándonos quizá, conozcan nuestros problemas, nuestras incomodidades, las necesidades que nosotros tengamos, pues eso más o menos entiendo... esa falta de relaciones entre la población y las instituciones, posiblemente me perjudica, porque quizás... lo ven a uno que muy metido muy sometido, quizás la envidia como siempre que hay existe, entonces uno a veces se abstiene de esas cosas... Para que eso mejore... se necesita</p>

que nos escuchen, que entiendan la necesidad que tiene cada persona, por el momento aquí estamos prácticamente olvidados... (Entrevista 4, 2015)”

Relaciones con la institucionalidad, ósea, yo no conozco ninguna... ósea porque nosotros no tenemos ese conocimiento, y vienen acá y nos engañan a nosotros, ósea no tenemos contactos que nos lleven directo a... no tenemos conocimiento... Pienso, que es la falta de relaciones... nos han perjudicado, en que nos hablan cosas y no cumplen, nos tienen como... nos echan como que mentira... no nos han cumplido, por culpa de los funcionarios que mandan acá, porque la plata el Estado si la da, ósea si la envía, pero entonces los funcionarios no hacen lo que deben hacer. (Entrevista 9, 2015)

“No conozco relaciones entre la población afro y las instituciones... Ninguna. Porque ellos allá no nos reconocen como afro... Porque uno va allá y a veces ni lo quieren ni atender. Y así, uno que va de parte de las comunidades negras, y no, y si lo atienden es un ratico y le dicen cualquier cosa, y uno se tiene que venir pa acá... esto nos perjudica, porque yo digo que no me vienen todos los beneficios... Para mejorar, que nos reconozcan, que nos den una mejor atención, nos brinden una mejor atención.” (Entrevista 13, 2015)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 13. Problema No. 2.

Problema No. 2.	Fuente entrevistada:
<p>Las comunidades negras adolecen de la falta de atención de la institucionalidad hacia sus iniciativas y requerimientos.</p>	<p><u>“Las instituciones no nos atienden muy bien.</u> <i>No, no tenemos ningunas relaciones con el Alcalde... Con otras instituciones, por ejemplo, Corama, Corantioquia, Colombia Responde, con esas si tenemos relación. No tenemos relaciones porque siempre ellos, el alcalde, siempre, no nos ha querido reconocer como afros. (Entrevista 7, 2015)”</i></p> <p><u>“Las relaciones con las instituciones, de pronto con la Alcaldía... aquí pues el municipio, la Alcaldía, no mira muy bien ese problema de los afro... de pronto es que ellos no conocen que se trata de comunidades negras, y eso... las relaciones con las instituciones nos, pues no es buena... porque cuando uno le pide ayuda a ellos, de pronto no.... no responden... para mejor esa relación, se necesita que los capaciten a ellos y que nos capaciten a nosotros, ósea que les hagan conocer las leyes a ellos, si es que no las conocen o que ellos si entiendan y miren las comunidades negras como debe ser.”</u> (Entrevista 11, 2015)</p> <p><u>“Porque ellos allá no nos reconocen como afro... Porque uno va allá y a veces ni lo quieren ni atender. Y así, uno que va de parte de las comunidades negras, y no, y si lo atienden es un ratico y le dicen cualquier cosa, y uno se tiene que venir pa acá... esto nos perjudica, porque yo digo que no me vienen todos los</u></p>

	<p><i>beneficios... Para mejorar, que nos reconozcan, que nos den una mejor atención, nos brinden una mejor atención.”</i> <i>(Entrevista 13, 2015)</i></p>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 14. Problema No. 3.

Problema No. 3.	Fuente entrevistada:
<p>Las comunidades negras carecen de instancias de comunicación efectiva para interrelacionarse con las instituciones.</p>	<p>“... Entonces, pues quisiéramos como que hubiera una forma que por medio de estas comunicaciones, <u>pues que de pronto el gobierno se pudiera apersonar un poco más de nuestra necesidad y nos ayudara... Y bueno pues de todas maneras, hasta el momento estamos pegados primeramente de Dios y de las buenas personas que tenga buena voluntad de ayudarnos, a ver si podemos sobresalir un poco...</u>” (Entrevista 2, 2015)</p> <p>“<u>Pues no conozco ninguna relación de los afros con las instituciones... Porque ha sido muy poco la relación, la relación no han tenido casi relaciones... eso se mejora pues con contactos, pues en comunicaciones, si...</u>” (Entrevista 15, 2015)</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 15. Problema No. 4.

Problema No. 4.	Fuente entrevistada:
<p>Las instituciones, por las vías de hecho, desconocen el reconocimiento a los actores como comunidades negras.</p>	<p><u>“Las instituciones no nos atienden muy bien. No, no tenemos ningunas relaciones con el Alcalde...”</u> Con otras instituciones, por ejemplo, Corama, Corantioquia, Colombia Responde, con esas si tenemos relación. No tenemos relaciones porque siempre ellos, el alcalde, siempre, no nos ha querido reconocer como afros.” (Entrevista 7, 2015)</p> <p>“No conozco relaciones entre la población afro y las instituciones... Ninguna. <u>Porque ellos allá no nos reconocen como afro... Porque uno va allá y a veces ni lo quieren ni atender. Y así, uno que va de parte de las comunidades negras, y no, y si lo atienden es un ratico y le dicen cualquier cosa, y uno se tiene que venir pa acá... esto nos perjudica, porque yo digo que no me vienen todos los beneficios... Para mejorar, que nos reconozcan, que nos den una mejor atención, nos brinden una mejor atención.</u>” (Entrevista 13, 2015)</p> <p><u>“Allí, yo no sé porque, si no nos reconocen, ósea el municipio como gobernante de los Consejos, no nos está reconociendo... No sé porque se deteriora esa parte ahí... esa falta de relaciones nos trae problemas... muchos porque es que el reconocimiento está, porque nosotros conocemos que un 8% debía de venir de beneficios a la población afro y esa es la que no está llegando acá... Acá no llega nada de eso, ese 8% del Estado no llega...”</u> (Entrevista 17, 2015)</p>

--	--

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 16. Problema No. 5.

Problema No. 5.	Fuente entrevistada:
<p>La comunidad negra desconfía de sus líderes.</p>	<p><i>“Como le estaba contando, ya llevamos cuatro años, y en los cuatro años hemos tenido un desgaste tanto físico como económico porque lo hemos hecho personalmente, aquí se conformó la primera junta... <u>la participación ciudadana no era muy fuerte, es una debilidad que tenemos por qué acá somos muy escépticos, no creemos en nuestros líderes, pero es por la misma cultura que tenemos... De pronto los gobernantes no han tenido la voluntad de servirle a las comunidades como tal...</u> Nos han vulnerado muchos derechos y por eso estamos, como estamos, con un atraso de más de 40 años y que vemos un nivel de pobreza muy bajo... Yo sé que a través de los Consejos Comunitarios es la oportunidad que vamos a tener para salir adelante.” (17, 2015)</i></p> <p><i>“Nosotros pertenecemos a un grupo étnico, pertenecemos al grupo étnico afrocolombiano... A través de los tiempos de nosotros, hemos practicados unas costumbres y una cultura, y eso hace que nosotros nos fortalezcamos y que de pronto se nos facilite el llegar a tener esas buenas relaciones y a tener ese empoderamiento, ese sentido de pertenencia de ser afrodescendiente, ya.... eso es muy importante, es sentirlo y es luchar por unas tradiciones por una ancestralidad, que es buscar mecanismos para que el</i></p>

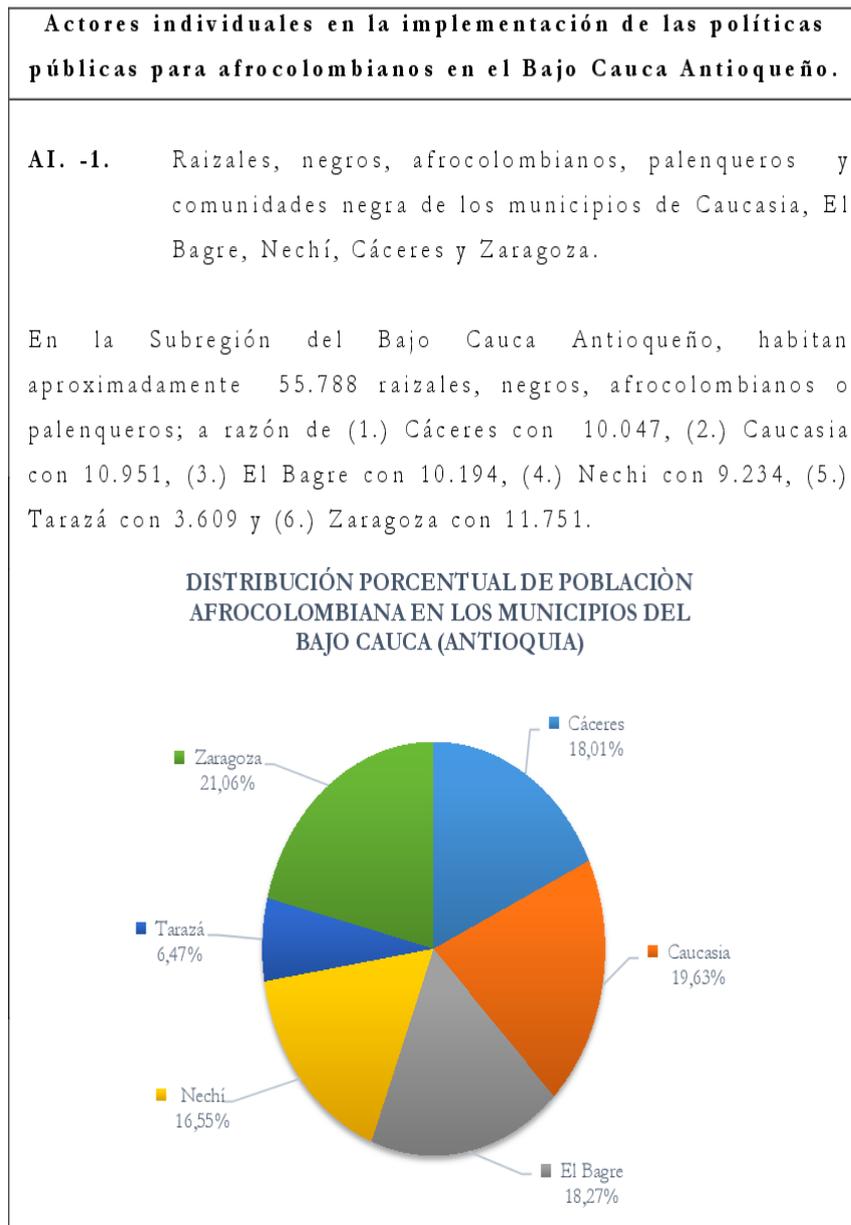
gobierno de pronto también nos mire de otra manera... De los otros grupos nos diferencia es la falta de organización, de conocimiento de lo que verdaderamente nosotros somos, ya, eso es uno de los puntos más... Yo creo que es una debilidad que nosotros tenemos y es que no nos creemos eso, y nosotros somos tan importantes como son importantes los indígenas u otros grupos.” (17, 2015)

“... estamos en esa lucha constante... de la identidad cultural, nosotros sé que la hemos perdido, y la estamos perdiendo por la misma forma del abandono en que estamos y como creemos que no hay acompañamiento de las entidades... y eso hace que muchos nos dispersemos en busca de oportunidades, y entonces ahí se pierden todas nuestras raíces, se pierden las costumbres, se pierde unas tradiciones orales y la cultura, se va deteriorando... pero hay que luchar para de pronto unirnos y luchar por encontrar la verdadera identidad que nosotros tenemos... Se nos han violado los derechos, pero la idea es que a través del Consejo Comunitario, sé que vamos a encontrar esas oportunidades, tenemos muchas amenazas... hay unas debilidades que hay que corregir para poder fortalecer de pronto la unidad como afrodescendientes... porque si nosotros no estamos unidos, todo se va a acabar... todo se va deteriorando...” (Entrevista 28, 2015)

En la segunda analítica - es decir, la constelación de actores - nos encontramos:

- (i.) Como *actores individuales*: en tanto participan en el proceso de definición de políticas a través de iniciativas aisladas (Cortes, 2008);

Cuadro No. 17. Actores individuales



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE, 2014.

(ii.) *Como colectivos* con un mayor grado de coordinación e intercambio de información (Cortes, 2008):

Cuadro No. 18. Actores colectivos

Actores colectivos en la implementación de las políticas públicas para afrocolombianos en el Bajo Cauca Antioqueño.
<p>AC. -1. Consejos Comunitarios de comunidades negras y las comunidades afrocolombianas en los municipios de Caucasia, El Bagre, Nechí, Cáceres, Taraza y Zaragoza.</p> <p>En el Bajo Cauca, sesenta (60) poblaciones se auto-reconocen como comunidades negras:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En el municipio de Cáceres se encuentran los Consejo Comunitarios de Comunidades negras de El Jardín, Las Pampas, Puerto Bélgica y las Comunidades Afrocolombianas de El Calvario, El Campanario, El Tigre, Guarumo Manizales y Piamonte. ▪ En la ciudad de Caucasia, están los Consejos Comunitarios de Barrio Chino, Caceri, El Pando, las Galandrias, la Esmeralda, la Ilusión, la Reversa, Margento, Palanca y Tigre III. Y las comunidades afrocolombianas de Cienaga Colombia, El Delirio, Quebradona Abajo, Quebradona Medio, Riego Viejo, Tigre I y Tigre II. ▪ En El Bagre (Antioquia) se encuentran los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras de la Chaparrosa, Dos Bocas, El Real, La Arenosa, La Capilla, Los Mellizos, Nueva Esperanza, Puerto Claver, Puerto López, Villa Grande y Villa Larga; y las comunidades afrocolombianas de Santa Bárbara y El Puente. ▪ En la municipalidad de Nechi están los Consejos Comunitarios de Bijagual, Cargueros, Colorado, Las Conchas, las Flores y Quebrada Cienaga. ▪ En Taraza (Antioquia) se encuentra la comunidad Afrocolombiana de la Caucana. ▪ Y en la ciudad de Zaragoza, están los Consejos Comunitarios del Aguacate, Bocas de Cana, Chilona – El Salto, El Retiro, la Porquera, Porce Medio y Pueblo Nuevo. Y las comunidades afrocolombianas de Caño la Tres, Narajal – El puerto, Naranjal – La Tolva, Puerto Jobo y San Antonio.

Fuente: Elaboración propia.

(iii.) Y como *actores corporativos* en sistemas de organización e intercambio de información más sofisticados (Cortes, 2008):

Cuadro No. 19. Actores corporativos

Actores corporativos en la implementación de las políticas públicas para afrocolombianos en el Bajo Cauca Antioqueño.	
ACP. -1.	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
ACP. -2.	BANCOLDEX es el banco de desarrollo empresarial y comercio exterior de Colombia.
ACP. -3.	Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras
ACP. -4.	Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras (PDN) adscrita al Ministerio del Interior.
ACP. -5.	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
ACP. -6.	Consejo Nacional de Planeación
ACP. -7.	Consultiva Departamental Antioquia de Comunidades de Negras.
ACP. -8.	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, CORANTIOQUIA.
ACP. -9.	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
ACP. -10.	Departamento Nacional de Planeación.
ACP. -11.	Dirección General de Promoción Social
ACP. -12.	Dirección General de Salud Pública
ACP. -13.	Dirección Seccional de Salud de Antioquia.
ACP. -14.	Escuela Superior de Administración Pública –ESAP.
ACP. -15.	Financiera del Desarrollo – FINDETER vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
ACP. -16.	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE.
ACP. -17.	Fondo Nacional de Garantías S.A. FNG.
ACP. -18.	Fondo Nacional del AHORRO FNA
ACP. -19.	Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO.
ACP. -20.	Gerencia de Negritudes del Departamento de Antioquia
ACP. -21.	Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH
ACP. -22.	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior ICETEX.
ACP. -23.	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES-.
ACP. -24.	Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA.
ACP. -25.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
ACP. -26.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
ACP. -27.	Ministerio de Cultura.
ACP. -28.	Ministerio de Educación Nacional - MEN.
ACP. -29.	Ministerio de Relaciones Exteriores
ACP. -30.	Ministerio de Salud y Protección Social.
ACP. -31.	Ministerio de Salud, Coordinación de Asuntos Étnicos.
ACP. -32.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
ACP. -33.	Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Etnias.
ACP. -34.	Ministerios de Hacienda y del Interior.
ACP. -35.	Normal Superior del Bajo Cauca.
ACP. -36.	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid - Seccional Bajo Cauca.
ACP. -37.	Secretaría de Educación Departamental de Antioquia.
ACP. -38.	Secretaría de Planeación Departamental de Antioquia.
ACP. -39.	Secretarías de Educación de las Alcaldías de Caucasia, El Bagre, Nechí, Cáceres y Zaragoza.
ACP. -40.	Secretarías de Planeación de las Alcaldías de Caucasia, El Bagre, Nechí, Cáceres y Zaragoza.
ACP. -41.	Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.
ACP. -42.	Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención como en esta constelación de actores, se encuentran como actores directos en el municipio de Cáceres los Consejo Comunitarios de Comunidades

negras de El Jardín, Las Pampas, Puerto Bélgica y las Comunidades Afrocolombianas de El Calvario, El Campanario, El Tigre, Guarumo Manizales y Piamonte.

En el municipio de Caucasia, están los Consejos Comunitarios de Barrio Chino, Caceri, El Pando, las Galandrias, la Esmeralda, la Ilusión, la Reversa, Margento, Palanca y Tigre III. Y las comunidades afrocolombianas de Ciénaga Colombia, El Delirio, Quebradona Abajo, Quebradona Medio, Riego Viejo, Tigre I y Tigre II.

En el Bagre (Antioquia) se encuentran los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras de la Chaparrosa, Dos Bocas, El Real, La Arenosa, La Capilla, Los Mellizos, Nueva Esperanza, Puerto Claver, Puerto López, Villa Grande y Villa Larga; y las comunidades afrocolombianas de Santa Bárbara y El Puente.

En la municipalidad de Nechí están los Consejos Comunitarios de Bijagual, Cargueros, Colorado, Las Conchas, las Flores y Quebrada Ciénaga. En Nechí, no hay comunidades afrocolombianas, toda vez la población afro está organizada a través de Consejos Comunitarios de comunidades negras.

En Taraza (Antioquia) se encuentra la comunidad Afrocolombiana de la Caucana.

Y en el municipio de Zaragoza encontramos los Consejos Comunitarios del Aguacate, Bocas de Cana, Chilona – El Salto, El Retiro, la Porquera, Porce Medio y Pueblo Nuevo. Y las comunidades afrocolombianas de Caño la Tres, Naranjal – El puerto, Naranjal – La Tolva, Puerto Jobo y San Antonio.

Pero, en el trabajo de campo, no encontramos datos que sugieran la presencia de interacciones entre los actores colectivos y los actores corporativos, en especial entre las comunidades negras y el Gobierno Colombiano (nacional, departamental y municipal).

Por el contrario, los entrevistados manifiestan la ausencia de la institucionalidad, salvo por la Corporación Autónoma Regional de Centro de Antioquia. - CORANTIOQUIA – a través del acompañamiento en la formulación de los planes de etnodesarrollo y el manejo de cuencas hidrográficas (Corantioquia, 2014, 2015)-, el programa “Colombia Responde” de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – con inversiones en infraestructura social y proyectos de generación de ingresos - y el Departamento de Antioquia – través de capacitaciones y apoyo técnico en la formalización de los consejos comunitarios de comunidades negras -. (Departamento de Antioquia, 2014)

Obsérvese:

*“Las instituciones no nos atienden muy bien. **No, no tenemos ningunas relaciones con el Alcalde... Con otras instituciones, por ejemplo, Corama, Corantioquia, Colombia Responde, con esas si tenemos relación. No tenemos relaciones porque siempre ellos, el alcalde, siempre, no nos ha querido reconocer como afros.**”(Entrevista 7, 2015)*

*“Allí, yo no sé porque, si no nos reconocen, ósea el municipio como gobernante de los Consejos, no nos está reconociendo... **No sé porque se deteriora esa parte ahí... esa falta de relaciones nos trae problemas... muchos porque es que el reconocimiento está porque nosotros conocemos que un 8% debía de venir de beneficios a la población afro y esa es la que no está llegando acá... Acá no llega nada de eso, ese 8% del Estado no llega... Para mejorar, yo creo que tendría que llegar gente capacitada a capacitar a estos gobernantes del municipio, para que sepan y entiendan. Ósea, debe de venir alguien quien les esté diciendo a esta gente que aquí existe un 75% población negra...** Entonces ellos no lo están reconociendo, debe venir una gente capacitada a capacitarlos a ellos también, pa que reconozcan, porque ahí es el tema.”(Entrevista 17, 2015)*

“La verdad, han venido mejorando bastante... Anteriormente estábamos más aislados de la institucionalidad, hoy hay una mejor relación porque... sobre todo en este último cuatrienio tanto el departamento de Antioquia como las instituciones descentralizadas han venido reuniéndose contantemente con la comunidad... ha mejorado mucho aunque todavía no tenemos cobertura del 100% de una buena relación con la institucionalidad... las relaciones con las instituciones son totalmente necesarias, principalmente porque nos actualizan o nos visibilizan ante la diferentes instancias del Estado y nos ayudan a identificar y conocer los diferentes programas que adelanta el Estado en beneficio de las comunidades.. Las relaciones entre las instituciones y la población, se pueden mejora con la presencia constante del Estado, en todos los frentes... Si el Estado hace presencia constantemente estoy seguro que mejora la relación Estado-Sociedad... Aquí antes había un representante del Estado, anteriormente había un Inspector de Policía y un Secretario y la gente recurría allí, solamente para solucionar los conflictos que tuvieran dentro de la familia dentro de los vecinos o dentro los amigos, sino como un referente para que llevara una información al Estado municipal o al Estado departamento, o al Estado nacional.” (Entrevista 5, 2015)

“Las relaciones con las instituciones, de pronto con la Alcaldía... aquí pues el municipio, la Alcaldía, no mira muy bien ese problema de los afro... de pronto es que ellos no conocen que se trata de comunidades negras, y eso... las relaciones con las instituciones nos, pues no es buena.... porque cuando uno le pide ayuda a ellos, de pronto no.... no responden... para mejor esa relación, se necesita que los capaciten a ellos y que nos capaciten a nosotros, ósea que les hagan conocer las leyes a ellos, si es que no las conocen o que ellos si entiendan y miren las comunidades negras como debe ser.”(Entrevista 11, 2015)

“Ósea, nos relacionamos, por ejemplo, en políticas públicas hemos llegado al municipio, en.... hemos llegado a relacionarnos con el alcalde, pero

es cosa que casi, sino que no nos quieren reconocer como etnia... No es el Estado, sino el municipio... El Estado si nos está reconociendo como etnia... Yo no sé qué haiga ahí, ósea ellos deben reconocer eso, porque cuando se hacen las primeras encuestas con el primer Alcalde donde se está formando el Consejo Comunitario, ósea las partes de negritudes, el hace un papel donde nos está reconociendo como etnia... Pero el actual entonces dice no, porque a mí me ha tocado... vamos a conversar con el señor alcalde y no, no, que yo estoy ocupado, yo me voy yendo y se va yendo, y va dejándolo a uno ahí como objeto que casi que no sirve, más bien... Entonces ahí, no se... (Entrevista 16, 2015)

*“A través del consejo comunitario como nueva forma de administración del territorio, y pues por ahí creo que nos estamos enfocando... **pero como les digo con las uñas, de pronto no hemos tenido acompañamiento a nivel municipal con los gobernantes de turno, porque creen que es un problema para las alcaldías, cuando es lo contrario...** Todo esto es para beneficio de unas comunidades que están excluidas tanto programas como en proyectos productivos y que van a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del territorio.”*(Entrevista 23, 2015)

Pero no solamente escasea la presencia del Gobierno Colombiano, sino que avanzando en la cuarta categoría analítica, esto es, en el marco institucional; encontramos dos (2) hallazgos, como lo son el desconocimiento a los líderes representantes de las comunidades y la consecuente omisión a reconocer a las poblaciones afro como comunidades negras (en los términos de las Ley 70/1993):

Cuadro No. 20. Hallazgo No. 1

Hallazgo No. 1.	Fuente entrevistada:
Las instituciones desconocen la representación de los actores.	<u>“Las instituciones no nos atienden muy bien. No, no tenemos ningunas relaciones con el</u>

	<p><u>Alcalde...</u> Con otras instituciones, por ejemplo, Corama, Corantioquia, Colombia Responde, con esas si tenemos relación. No tenemos relaciones porque siempre ellos, el alcalde, siempre, no nos ha querido reconocer como afros.” (Entrevista 7, 2015)</p> <p>“No conozco relaciones entre la población afro y las instituciones... Ninguna. Porque ellos allá no nos reconocen como afro... <u>Porque uno va allá y a veces ni lo quieren ni atender. Y así, uno que va de parte de las comunidades negras, y no, y si lo atienden es un ratico y le dicen cualquier cosa, y uno se tiene que venir pa acá...</u> esto nos perjudica, porque yo digo que no me vienen todos los beneficios... Para mejorar, que nos reconozcan, que nos den una mejor atención, nos brinden una mejor atención.” (Entrevista 13, 2015)</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 21. Hallazgo No. 2.

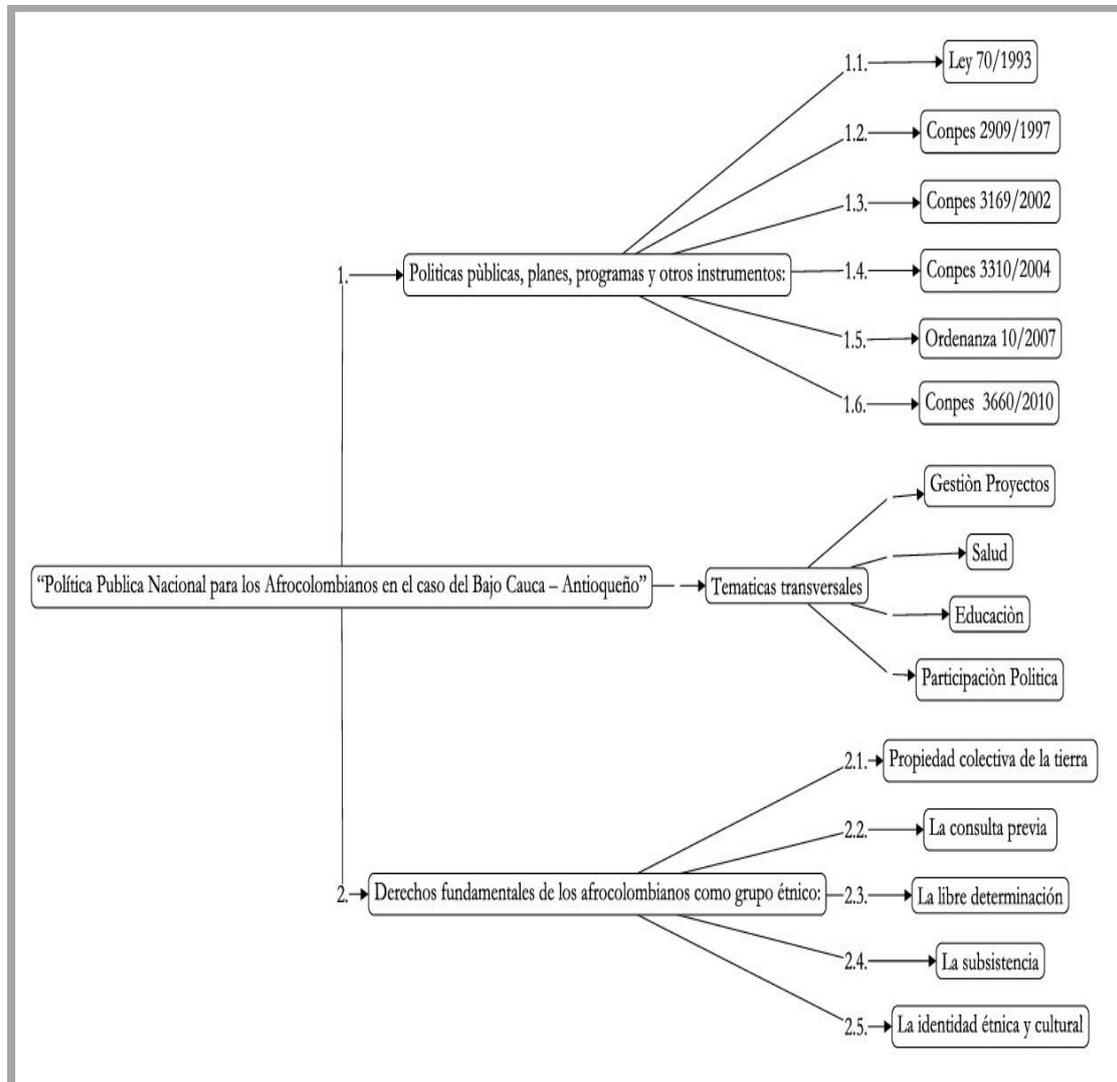
Hallazgo No. 2.	Fuente entrevistada:
<p>La institucionalidad omite reconocer las condiciones y los beneficios de la comunidad negra como grupo étnico.</p>	<p>“Ósea, nos relacionamos, por ejemplo, en políticas públicas hemos llegado al municipio, en.... <u>hemos llegado a relacionarnos con el alcalde pero es cosa que casi, sino que no nos quieren reconocer como etnia...</u> No es el Estado, sino el municipio... El Estado si nos está reconociendo como etnia... Yo no sé qué haiga abí, ósea ellos deben reconocer eso, porque cuando se hacen las primeras encuestas con el primer Alcalde donde se está formando el Consejo</p>

	<p><i>Comunitario, ósea las partes de negritudes, el hace un papel donde nos está reconociendo como etnia... <u>Pero el actual entonces dice no, porque a mí me ha tocado... vamos a conversar con el señor alcalde y no, no, que yo estoy ocupado, yo me voy yendo y se va yendo, y va dejándolo a uno ahí como objeto que casi que no sirve, más bien... Entonces ahí, no se...</u></i> (Entrevista 16, 2015)</p> <p><i>“Allí, yo no sé porque, si no nos reconocen, ósea el municipio como gobernante de los Consejos, no nos está reconociendo... No sé porque se deteriora esa parte ahí... esa falta de relaciones nos trae problemas... muchos porque es que el reconocimiento está porque nosotros conocemos que un 8% debía de venir de beneficios a la población afro y esa es la que no está llegando acá... Acá no llega nada de eso, ese 8% del Estado no llega... Para mejorar, yo creo que tendría que llegar gente capacitada a capacitar a estos gobernantes del municipio, para que sepan y entiendan. Ósea, debe de venir alguien quien les esté diciendo a esta gente que aquí existe un 75% población negra... <u>Entonces ellos no lo están reconociendo, debe venir una gente capacitada a capacitarlos a ellos también, pa que reconozcan, porque ahí es el tema.</u></i> (Entrevista 17, 2015)</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Y en la quinta categoría analítica, nos encontramos con las políticas en el marco de los arreglos institucionales, así: (Sharpf, 1997).

Mapa Conceptual No. 13. Marco institucional de políticas públicas para la comunidad negra.



Fuente: Elaboración propia.

Pero desafortunadamente, como veremos en el siguiente apartado, al contrastar este marco institucional con el trabajo de campo encontramos como estas políticas públicas se han tergiversado en formalismos; Ya que el Gobierno Colombiano, por las vías de hecho, desconoce las políticas públicas y los derechos fundamentales de las comunidades negras.

2. LA IMPLEMENTACIÓN SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO CAUCA – ANTIOQUEÑO FRENTE A LAS CATEGORÍAS ANALÍTICAS DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DERECHOS HUMANOS.

En este apartado analizaremos la implementación de las políticas públicas en el Bajo Cauca, frente a seis (6) categorías desde el análisis de políticas públicas con enfoque derechos humanos, es decir: (i.) la información, (ii.) la igualdad y la no discriminación (iii.) los mecanismos de reclamo, (iv.) la progresividad, (v.) la rendición de cuentas y (vi.) la participación.

En este análisis enlazaremos tres (3) categorías analíticas - la igualdad y la no discriminación, la progresividad y la participación-, con las tres (3) condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico; es decir, (i.) la igualdad será complementada con la condición de que las políticas públicas efectivamente existan, (ii.) la progresividad con que la finalidad de las políticas públicas deba tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho y (iii.) la participación con que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas permitan la participación democrática. (Sentencia T-291/09)

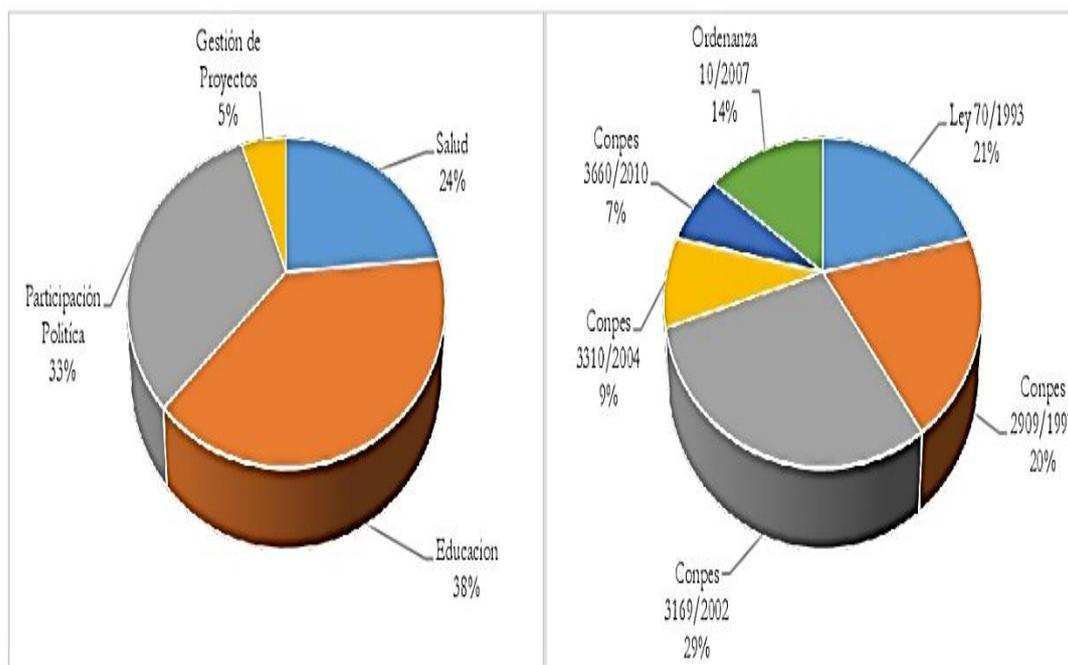
Las tres (3) restantes categorías analíticas - esto es la información, los mecanismos de reclamo y la rendición de cuentas- serán tratadas seguidamente.

Primeramente, y empezando por la categoría “igualdad y no discriminación”; en el trabajo de campo, encontramos que en efecto existen políticas y lineamientos para la población afro en el Bajo Cauca.

Existen cincuenta y cinco (55) acciones en relación con las cuatro (4) temáticas transversales, esto es 21 en la educación, 18 en la participación política, 13 en la salud

y 3 en la gestión de proyectos; las cuales a su vez, según los instrumentos en etapa de implementación para la población afrocolombiana, corresponden a 12 en la Ley 70/1993, 11 en el Conpes 2909/1997, 16 en el Conpes 3169/2002, 5 en el Conpes 3310/2004, 8 en la Ordenanza 10/2007 y 4 acciones el Conpes 3660/2010. Obsérvese, una distribución porcentual:

Grafico No. 8. Acciones, en etapa implementación, de la política pública para los afrocolombianos en el Bajo Cauca (Antioquia)



Fuente: Elaboración propia.

También existen abundantes lineamientos para el progreso en el acceso a los derechos de la comunidad negra como grupo étnico; estos lineamientos, a su vez, contienen criterios para identificar a las comunidades negras y tienen como objetivo el desarrollo de la población afrocolombiana.

En el área de la educación se consagran 13 acciones con una participación porcentual del 38%, en el área de la participación política 18 con un 33%, en la salud 13 para un 24% y en la gestión de proyectos 5 acciones con un 3% en la participación porcentual de la política pública para los afrocolombianos.

A su vez, como fue tratado en el capítulo III, las políticas públicas observaron la categoría analítica de la “igualdad y no discriminación” en un 66,66%. Ello por cuanto el Conpes 3310/2004 no contiene políticas para garantizar el derecho a la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades negras; la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004 no desarrollan políticas frente al derecho a la consulta previa; en el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007, no existen políticas para garantizar la libre determinación; el Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007; no contienen políticas para el desarrollo progresivo del derecho a la subsistencia; y el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010; tampoco no contienen políticas para el desarrollo progresivo del derecho a la identidad étnica y cultural.

En la segunda categoría, como lo es la progresividad, observamos cómo estas políticas públicas, planes y programa contemplan en cada una de las 55 acciones, metas, objetivos e indicadores con la “finalidad” de mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana; por lo que se les asignó un cumplimiento formal del 63,33%.

Este puntaje porcentual, obedeció a que el Conpes 3310/2004 no tiene como prioridad garantizar la propiedad colectiva de la tierra; la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004 no tienen como prioridad el goce efectivo del derecho a la consulta previa; el Conpes 3310/2004, el Conpes 3660/2010 y la Ordenanza 10/2007 no tienen como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho a la libre determinación; el Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y a la Ordenanza 10/2007 no priorizan el goce efectivo del derecho a la subsistencia; y el Conpes 3310/2004, a la Ordenanza 10/2007 y e Conpes 3660/2010 no priorizan el goce efectivo del derecho a la identidad étnica y cultural.

Y similarmente en la tercera categoría, es decir la participación, también se constató la existencia de instancias para la participación democrática, entre ellos (1.) la comisión consultiva de alto nivel de comunidades negras, raizales y palenqueras, (2.) el Consejo Nacional de Cultura, (3.) los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, (4.) la circunscripción nacional especial para la comunidad

negra en la Cámara de Representantes, (5.) la Comisión Pedagógica de comunidades negras, (6.) los concejos Municipales, Departamentales y Nacionales de juventudes, (7.) la Comisión de Estudios para la Formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras, (8.) las Consultivas Departamentales y de Alto Nivel para las comunidades negras y (9.) el Consejo Nacional de Planeación.

Sin embargo se les asignó un puntaje porcentual del 63,33% toda vez que el Conpes 3310/2004 no contempla la participación de la comunidad negra en cuanto a la propiedad colectiva de la tierra; la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004, no establecen espacios para la participación de la comunidad negra, en relación con el derecho a la consulta previa; el Conpes 3310/2004, el Conpes 3660/2010 y la Ordenanza 10/2007, no contienen procesos para la participación de la comunidad negra en relación con el derecho a libre determinación; el Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007, no disponen la participación democrática de la población afrocolombiana en relación al derecho a la subsistencia; y el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010, no orientan la participación democrática de la población afrocolombiana en las etapas de decisión, elaboración, implementación y evaluación sobre el derecho a la identidad étnica y cultural.

Ahora bien, al examinar el trabajo de campo con la cuarta categoría analítica “*la información*”, encontramos que las políticas públicas para los afrocolombianos, omiten hacer una mención explícita a los derechos colectivos, invisibilizando así el carácter trascendental de los derechos fundamentales de la comunidad negra, como grupo étnico.

En efecto, los líderes entrevistados muestran un desconocimiento no solo por las políticas públicas sino también por los derechos fundamentales que les pertenecen como grupo étnico:

“No pudiera hablar claro, no conozco derechos de la población afro, talvez por falta de más preocupación de parte mía mismo, porque esos lo hemos tenido, eso lo tenemos como

más dedicación... para la que la población se beneficie hay que utilizar esos derechos, esas leyes que nos amparan como afrocolombianos que somos, como afrodescendientes, hay una cantidad de leyes y derechos que nos amparan a nosotros, entonces si nosotros la sacamos a relucir y nosotros nos guiamos por ellas, vamos a, ya me entendió... Y bueno pues de todas maneras... Hasta el momento estamos pegados primeramente de Dios y de las buenas personas que tenga buena voluntad de ayudarnos a ver si podemos sobresalir un poco...” (Entrevista 1, 2015)

“Pero que tenemos un derecho... la Constitución Política de Colombia es muy linda, lástima que no todos los campesinos la conocemos ni podemos aplicar lo que en ella se nos manifiesta... en el momento en que todos los colombianos, tengamos la oportunidad de desarrollar nuestras capacidades como persona, así podríamos hacer que se apliquen nuestros derechos, porque cuando yo sé cómo reclamar y a quien reclamar, obviamente que lo hago de una manera prudente, pero que se me tiene que reconocer... en la medida en que yo desconozca a que tengo derecho, obviamente que no se va a dar....” (Entrevista 24, 2015)

“... de pronto nosotros tenemos unos derechos en el papel, pero se predicán y no se aplican, pero que tenemos que empezar, de pronto, a llegar y hacer de amigos a todas estas instituciones, a todos estos funcionarios para poder que tener unas buenas relaciones.” (Entrevista 2, 2015)

“No, pues porque no tengo conocimiento todavía de los derechos como afro... me está perjudicando, pues como no hemos tenido contacto con los del pueblo pues me siento un poquito perjudicado.” (Entrevista 14, 2015)

Esto nos muestra como la falta “mecanismos de reclamo o denuncia”- es decir la quinta categoría analítica-, ocasiona que si bien existe un marco institucional este no se concrete en mejorías para las condiciones de vida de las comunidades negras en el Bajo Cauca; debido, entre otras cosas, a (i) la falta de instancias para realizar

denuncias sobre el incumplimiento a los programas, (ii.) a la escases de medios para la resolución de conflictos y (iii.) a la inmovilidad normativa para responder a los requerimientos de la comunidad negra.

Como bien se expresan los entrevistados:

“De pronto los gobernantes no han tenido la voluntad de servirle a las comunidades como tal... Nos han vulnerado muchos derechos y por eso estamos, como estamos, con un atraso de más de 40 años y que vemos un nivel de pobreza muy bajo... Yo sé que a través de los Consejos Comunitarios es la oportunidad que vamos a tener para salir adelante.” (Entrevista 17, 2015)

“... porque acá no hay esa ley, algo que nos proteja de esas discriminaciones... acá nosotros en este pueblo, pues no podemos, no hay quien. Y si uno se va a quejar a quien...”
(Entrevista 2, 2015)

“... por eso es que de pronto nosotros predicamos mucho y esto de pronto no beneficia al Estado, ya y el Estado está conformado por una clase oligarca y que solamente quiere favorecer de pronto las cosas que son para ellos... y a las etnias, a las comunidades las abandona... entonces no se cumple lo que verdaderamente la Constitución del 91, recalco... y es que hay que darles prioridad a todas estas comunidades vulnerables...” (Entrevista 23, 2015)

Y por último sobre la sexta categoría analítica “rendición de cuentas y transparencia”, encontramos como no solamente es precario el acceso a la información contractual, sino que tampoco ha existido una difusión a la comunidad negra sobre los presupuestos, la planificación, la implementación y la evaluación de los programas.

Obsérvese:

*“... el cumplimiento de esos beneficios, miro que se puede mejorar, **porque como ahí necesitamos de que sea del estado, de donde se están desembolsando los dineros que son nuestros, a nosotros las comunidades negras.... Los recursos deben de pasar directo a los representantes legales de los consejos comunitarios...**”*
(Entrevista 14, 2015)

*“Las relaciones entre las instituciones y la población, se pueden mejora con la presencia constante del estado, en todos los frentes... **Si el Estado hace presencia constantemente estoy seguro que mejora la relación Estado-Sociedad... Aquí antes había un representante del Estado, anteriormente había un Inspector de Policía y un Secretario y la gente recurría allí, solamente para solucionar los conflictos que tuvieran dentro de la familia dentro de los vecinos o dentro los amigos, sino como un referente para que llevara una información al Estado municipal o al Estado departamento, o al Estado nacional.**”* (Entrevista 5, 2015)

*“Relaciones con la institucionalidad, ósea, yo no conozco ninguna... ósea porque nosotros no tenemos ese conocimiento, y vienen acá y nos engañan a nosotros, ósea no tenemos contactos que nos lleven directo a.... no tenemos conocimiento... Pienso, que es la falta de relaciones... **nos han perjudicado, en que nos hablan cosas y no cumplen, nos tienen como... nos echan como que mentira... no nos han cumplido, por culpa de los funcionarios que mandan acá, porque la plata el Estado si la da, ósea si la envía, pero entonces los funcionarios no hacen lo que deben hacer.**”* (Entrevista 9, 2015)

“... pues uno las comenta, así... Pero son cosas que a uno se le van olvidando. No conozco de esas relaciones. Quizá porque me ha faltado un poco más de interés, pues en relacionarme con esas cosas... Pero son necesarias... porque así, fácilmente ósea conociéndose y relacionándonos quizá, conozcan

*nuestros problemas, nuestras incomodidades, las necesidades que nosotros tengamos, pues eso más o menos entiendo... esa alta de relaciones entre la población y las instituciones, posiblemente me perjudica, porque quizás... **lo ven a uno que muy metido muy sometido, quizás la envidia como siempre que hay existe, entonces uno a veces se abstiene de esas cosas... Para que eso mejore... se necesita que nos escuchen, que entiendan la necesidad que tiene cada persona, por el momento aquí estamos prácticamente olvidados...*** (Entrevista 4, 2015)

En síntesis, el marco institucional de políticas públicas para los afrocolombianos en el Bajo Cauca, no se ha concretado en una mejoría en las condiciones de vida diaria de la comunidad negra; debida -entre otras cosas-, a que las políticas públicas no consideran los elementos o categorías fundamentales de (i.) “la información”, (ii.) “los mecanismos de reclamo o denuncia” y (iii.) “la rendición de cuentas o transparencia”.

En campo, por las vías de hecho, las políticas públicas se han vulnerado y omitido sistemáticamente (Caeiro, 2008), pues el Gobierno Colombiano materialmente vulnera los derechos fundamentales de las comunidades negras ya que el marco normativo es un formalismo – con bajos niveles porcentuales de cumplimiento formal- (OACDH, 2006).

Esta problemática sistemática, es decir las omisiones a concretar la política pública para los afrocolombianos, no solo violentan a las comunidades negras sino que incluso impiden el goce efectivo de los derechos a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural.

RECAPITULACIÓN.

En el Capítulo IV, al analizar la política pública para los afrocolombianos en el Bajo Cauca (Antioquia) desde las cuatro (4) categorías analíticas en el institucionalismo histórico centrado en los actores - como lo son (i.) los problemas, (ii.) la constelación de actores, (iii.) el marco institucional y (iv.) las políticas, en el marco de los arreglos institucionales en un entorno de políticas públicas-, encontramos que:

- (i.) No existen relaciones de coordinación entre la población afro y el Gobierno Colombiano;
- (ii.) Las comunidades negras adolecen una falta de atención del Gobierno Colombiano hacia las iniciativas y requerimientos constitucionales;
- (iii.) Se carecen de instancias de comunicación para interrelacionarse con entre el Gobierno Colombiano y las comunidades negras;
- (iv.) El Gobierno Colombiano, por las vías de hecho, desconoce el reconocimiento a los actores como comunidades negras;
- (v.) Se carecen de canales y espacios de dialogo produciéndose un vacío comunicacional entre las relaciones de la comunidades negras con el Gobierno Colombiano, que les impide gestionar soluciones a sus problemáticas;
- (vi.) Existe un aislamiento, por las vías de hecho, del Gobierno Colombiano hacia las comunidades negras;
- (vii.) La institucionalidad omite reconocer las condiciones y los beneficios de la comunidad negra como grupo étnico;

- (viii.) Tanto la comunidad afro como el Gobierno Colombiano gestionan aisladamente la solución a problemáticas y consecuentemente la implementación de las políticas públicas;
- (ix.) La falta de apoyo, el desconocimiento a las prerrogativas de la comunidad negra y el aislamiento desde el Gobierno Colombiano, es causa correlativa de la invisibilidad de las problemáticas de la comunidad negra como grupo étnico.

La conjunción de estas problemáticas en el entorno de las políticas públicas para la población afrocolombiana, muestra como la carencia de relaciones y diálogos entre las comunidades negras y el Gobierno Colombiano, ocasiona una gran deficiencia en la solución a las problemáticas con el consecuente desconocimiento, por las vías de hecho, a las prerrogativas de la comunidad negra.

Se debe insistir en que estas omisiones a reconocer a las poblaciones afro como comunidades negras, en los términos de la Ley 70/1993, inutilizan la finalidad del derecho a la propiedad colectiva de la tierra y consecuentemente dificultan el goce del derecho a la libre determinación obstaculizando que la población afro pueda favorecerse de las políticas públicas e impidiéndoles el acceso real a los derechos fundamentales como grupo étnico.

En efecto, por las vías de hecho, la consulta previa se ha tergiversado en un formalismo; ya que las perspectivas y necesidades de la población afro no son atendidas. El derecho a la subsistencia, no presenta mejoras, pues la población afro aduce trabajar de manera unilateral y aislada debido a la falta de atención del Gobierno Colombiano. Y en relación a la identidad étnica y cultural, el Gobierno Colombiano omite el desarrollo progresivo y la concreción de acciones para conservar los usos y costumbres tradicionales.

Y al confrontar a las políticas públicas, los planes y los programas frente a siete (7) categorías desde el análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos (Giménez & Valente, 2010), encontrando como la comunidad negra padece:

- (1.) El desconocimiento, por las vías hecho, de las instituciones tanto a las políticas públicas como a los derechos como grupo étnico;
- (2.) La carencia de mejorías en las condiciones diarias de vida de las comunidades;
- (3.) La ausencia de los gobiernos – nacional, departamental y municipal – en la ejecución de proyectos de inversión y/o iniciativas productivas;
- (4.) La falta de instancias administrativas para reclamar el cumplimiento de las políticas públicas y a los derechos como grupo étnico;
- (5.) La carencia de herramientas para la resolución de conflictos;
- (6.) La falta de mecanismos e indicadores de rendición de cuentas y transparencia, toda vez que no hay una divulgación de los procesos de planificación e implementación;
- (7.) Un exiguo acceso a la información contractual y paralelamente una irrisoria difusión a la comunidad negra sobre los presupuestos, la planificación, la implementación y la evaluación de los programas.

En otras palabras la comunidad negra padece (i.) la ausencia de los Gobierno–nacional, departamental y municipal – en la ejecución de proyectos de inversión y/o iniciativas productivas, (i.) la carencia de instancias administrativas para reclamar el cumplimiento de las políticas públicas y a los derechos como grupo étnico, (ii.) la ausencia de mecanismos e indicadores de rendición de cuentas y (iii.) la falta transparencia toda vez que no hay una divulgación de los procesos de planificación e implementación, así como tampoco un acceso real de la comunidad negra a la información pública.

Obsérvese, las exposiciones de los entrevistados:

“... pero no hemos tenido ningún beneficio, ninguno... porque no llegan las ayudas... le repito otra vez por falta de los funcionarios... necesitamos que cumplan que los capaciten, y que los envíe a capacitar a gente de aquí mismo... pa nosotros meternos allá afuera en el cuento también... Si se ha cumplido la consulta aquí... Hay gente que si la ha cumplido y otros que no...” (Entrevista 21, 2015)

“ósea porque nosotros no tenemos ese conocimiento, y vienen acá y nos engañan a nosotros, ósea no tenemos contactos que nos lleven directo a.... no tenemos conocimiento... Pienso, que es la falta de relaciones... nos han perjudicado, en que nos hablan cosas y no cumplen, nos tienen como... nos echan como que mentira... no nos han cumplido, por culpa de los funcionarios que mandan acá, porque la plata el Estado si la da, ósea si la envía, pero entonces los funcionarios no hacen lo que deben hacer.”(Entrevista 9, 2015)

“muchos porque es que el reconocimiento está porque nosotros conocemos que un 8% debía de venir de beneficios a la población afro y esa es la que no está llegando acá... Acá no llega nada de eso, ese 8% del Estado no llega... Para mejorar, yo creo que tendría que llegar gente capacitada a capacitar a estos gobernantes del municipio, para que sepan y entiendan. Ósea, debe de venir alguien quien les esté diciendo a esta gente que aquí existe un 75% población negra... Entonces ellos no lo están reconociendo, debe venir una gente capacitada a capacitarlos a ellos también, pa que reconozcan, porque ahí es el tema.” (Entrevista 17, 2015)

“pero nada... por ejemplo no nos ha llegado nada en el territorio colectivo... porque las entidades prometen y no cumplen... hay que hacer capacitaciones, y que haiga empleo.” (Entrevista 30, 2015)

*“No pudiera hablar claro, no conozco derechos de la población afro, tal vez por falta de más preocupación de parte mía mismo, porque esos lo hemos tenido, eso lo tenemos como más dedicación... **para la que la población se beneficie hay que utilizar esos derechos, esas leyes que nos amparan como afrocolombianos que somos, como afrodescendientes, hay una cantidad de leyes y derechos que nos amparan a nosotros, entonces si nosotros la sacamos a relucir y nosotros nos guiamos por ellas, vamos a, ya me entendió... Y bueno pues de todas maneras... Hasta el momento estamos pegados primeramente de Dios y de las buenas personas que tenga buena voluntad de ayudarnos a ver si podemos sobresalir un poco...**” (Entrevista 1, 2015)*

En síntesis, la conjunción de estas categorías de análisis nos permite vislumbrar como la carencia de relaciones de coordinación y/o colaboración entre la comunidad negra y el Gobierno Colombiano, ocasiona una gran deficiencia en la comunicación de las problemáticas, el aislamiento y el consecuente desconocimiento - por las vías de hecho-, a las prerrogativas de la población afro como grupo étnico.

Como se observa, en este entorno de políticas públicas, se carecen de relaciones de dialogo con la institucionalidad por lo que la comunidad negra se mantiene aislada e invisible. Este distanciamiento entre la comunidad negra y el Gobierno Colombiano, impide que las comunidades negras sean reconocidas como grupos étnicos dificultando la atención de las instituciones para solucionar sus necesidades y acentúa el desconocimiento por las políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana en el Bajo Cauca (Antioqueño).

De allí que podamos afirmar que, aunque existe una política pública para los afrocolombianos en el Bajo Cauca – la cual está integrada por seis (6) políticas públicas, cinco (5) derechos fundamentales como grupo étnico y por lo menos cincuenta y cinco (55) acciones en favor de la población afro-; en la realidad hay una vulneración sistemática y/o incumplimientos cíclicos que no solo han aislado a las comunidades afro sino que también menosprecian la importancia de soluciones

concretas a sus problemáticas y consecuentemente entorpecen la implementación de las políticas públicas.

En conclusión, en campo se observa la necesidad de exigir a las políticas públicas la integración con las categorías analíticas de “la información”, “los mecanismos de reclamo o denuncia” y “la rendición de cuentas o transparencia”; ya que las categorías de “la igualdad y la no discriminación”, “la progresividad” y “la participación”; de modo aislado son insuficientes para producir una mejoría en la calidad de vida de la comunidad negra. Es necesaria la aplicación integral del enfoque de derechos humanos.

CAPITULO V
RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA
PÚBLICA PARA LOS AFROCOLOMBIANOS EN EL CASO DEL BAJO
CAUCA – ANTIOQUEÑO.

INTRODUCCIÓN.

En el capítulo V formularemos tres (3) recomendaciones para optimizar la implementación de los recursos asignados, la efectividad en el logro de los valores finales propuestos y la transparencia en la distribución de los beneficios a la comunidad afro en el Bajo Cauca.

Antes debemos recordar como en un principio se enlazaron las categorías analíticas en el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos (EBDH) -.

Esto nos facilitó adentrarnos a las Políticas Públicas para los Afrocolombianos en el caso del Bajo Cauca – Antioqueño, compuesta por seis (6) políticas públicas, planes, programas; Para luego analizarla frente al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana referido a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los afrocolombianos como grupo étnico.

Seguidamente estudiamos las características esenciales de cinco (5) derechos fundamentales de las comunidades negras, esto es, los derechos fundamentales a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural; y a su vez, les contrastamos frente a la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002, el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010.

Notando, claro está, muchas debilidades en el marco institucional -en el que interaccionan las comunidades negras y el Gobierno Colombiano-, las cuales imposibilitan que los programas se concreten en mejores condiciones de vida para la comunidad negra.

Y así mismo analizamos la implementación de las políticas públicas en el Bajo Cauca desde los problemas, la constelación de actores, el marco institucional y las políticas como categorías analíticas del institucionalismo histórico centrado en los actores; así como frente a las categorías analíticas de la información, la igualdad y la no discriminación, los mecanismos de reclamo, la progresividad, la rendición de cuentas y la participación.

Ahora bien, con base en los problemas y hallazgos se propondrán tres (3) recomendaciones para aplicar al momento de optimizar la implementación de las políticas públicas; estas giran en torno a la priorización de los derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico, la creación de relaciones y espacios de comunicación entre actores e instituciones y las cualidades para la implementación de las políticas con perspectiva de derechos humanos.

1. PRIMERA RECOMENDACIÓN: PRIORIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD NEGRA COMO GRUPO ÉTNICO.

Como primera recomendación, las políticas públicas deben priorizar la dimensión política, esto es, el acceso y el desarrollo al principio de progresividad sobre los derechos de autogobierno y a los derechos poliétnicos.

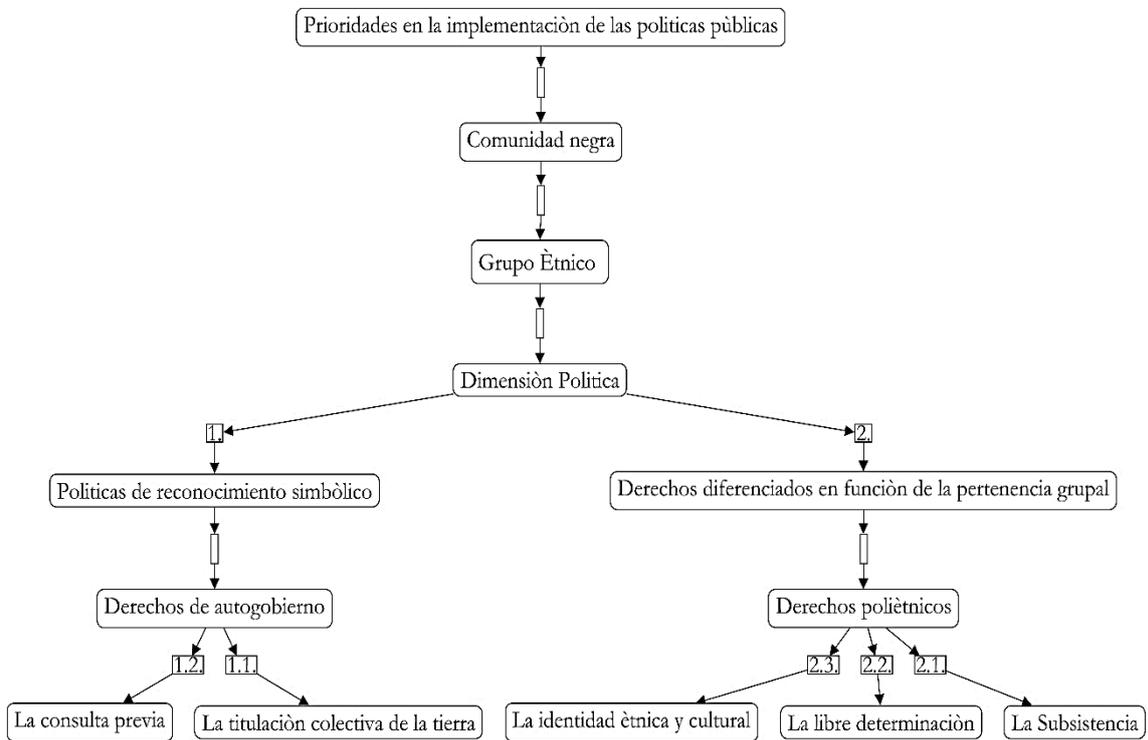
En el trabajo de campo encontramos como solo están priorizadas un 29,09% -16 de las 55 acciones-, para la población afrocolombiana en el Bajo Cauca Antioqueño; lo cual invisibiliza el carácter trascendental de los derechos fundamentales de la comunidad negra, como grupo étnico, degenerando en una vulneración sistemática a los derechos colectivos de las comunidades y paralizando la implementación de las políticas públicas.

Por lo que la implementación de las políticas para los afrocolombianos, en una “*dimensión política*” debe priorizar el acceso y el desarrollo al principio de progresividad sobre los derechos de autogobierno y a los derechos poliétnicos, y en consecuencia salvaguardar las políticas de reconocimiento simbólico y los derechos en función de la pertenencia grupal.

En otros términos, aplicando esta “*dimensión política*” se garantizan no solo las políticas de reconocimiento simbólico, sino también los derechos en función de la pertenencia grupal; propiciando un marco institucional más armónico para el progreso – material y cultural – de los grupos étnicos. (Squires, 1999)

En el siguiente marco conceptual, figura la segunda recomendación:

Mapa Conceptual No. 14. Prioridades en la implementación de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, con base en los “*derechos de autogobierno*” el Gobierno Colombiano al implementar las políticas públicas debe transferirles competencias serias, tales como la propiedad colectiva de la tierra y la consulta previa.

Recuérdese que el Conpes 3310/2004 no tiene como prioridad garantizar el goce a la propiedad colectiva de la tierra; mientras que la Ley 70/1993, el Conpes 2909/1997, el Conpes 3169/2002 y el Conpes 3310/2004 no tienen como prioridad el goce efectivo del derecho a la consulta previa.

Desde el derecho a la propiedad colectiva de la tierra, las políticas públicas deben garantizarles a las comunidades negras (i.) el derecho a ser consultados y a decidir sobre las tierras que ocupan o utilizan (numeral 1° del art. 7°); (ii.) los derechos de

propiedad y posesión sobre esos territorios (numeral 2° del art. 14), y (iii.) el derecho a no ser desalojados o trasladados de las tierras que ocupan (art. 16). (O.I.T., Ginebra 1989).

De manera que al priorizar el goce efectivo del derecho a la propiedad colectiva de la tierra, se concreten: (i.) la conformación de los Consejos Comunitarios, (ii.) la expedición en un término improrrogable de sesenta (60) días para los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades negras, (iii.) la atención especial a través del Ministerio de Agricultura, el INCODER, el IGAC, y los Ministerios del Medio Ambiente y de Minas y Energía, (iv.) la realización de una versión actualizada del mapa de tierras de comunidades negras por el DANE, (v.) la construcción de una base única de datos de los territorios correspondientes a las comunidades negras por el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP, (v.) y la compra y la titulación de tierras en el Departamento de Antioquia, para las Afrodescendientes.

Mientras que desde la consulta previa las políticas públicas deben garantizarles, a las comunidades negras, el derecho a votar y a expresar un consentimiento libre, previo e informado frente a las acciones y/o omisiones que les afecten; de esta manera las perspectivas y necesidades de la población deben ser atendidas produciéndose una mejoría en las condiciones de vida de las comunidades negras; lo cual, a su vez, facilitará los procesos de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos a nivel nacional, departamental y municipal, en legislación afrocolombiana y consultas previas.

En cuanto a los “*derechos políétnicos*”, las políticas públicas deben disponer la implementación de prácticas religiosas y festivales étnicos; en términos normativos, deben garantizar el acceso a los derechos a la subsistencia, a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural. (Kymlicka, 2002) (Schreiber, 2001).

No olvidemos que el Conpes 3310/2004, el Conpes 3660/2010 y la Ordenanza 10/2007 no tienen como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho a la libre determinación; el Conpes 2909/1997, el Conpes 3310/2004 y la Ordenanza 10/2007

no priorizan el goce efectivo del derecho a la subsistencia; y el Conpes 3310/2004, la Ordenanza 10/2007 y el Conpes 3660/2010 no priorizan el goce efectivo del derecho a la identidad étnica y cultural.

Para abonar estos tres (3) derechos en función de la pertenencia grupal, las políticas públicas deben: (1.) tolerar las decisiones autónomas de los pueblos tribales apalancándoles un desarrollo sostenible con el fin de asegurar la supervivencia de las comunidades negras; (2.) preservar la integridad social, cultural y económica del territorio; y (3.) reconocer a la población afrocolombiana, integrando el respeto por la pluralidad cultural con el acceso a los programas y proyectos para la comunidad negra como grupo étnico.

Ya que, primero (1.): tolerar las decisiones autónomas de los pueblos tribales apalancándoles un desarrollo sostenible con el fin de asegurar la supervivencia de las comunidades negras, priorizaría el goce efectivo del derecho a la libre determinación; y en consecuencia apalancaría: (i.) la materialización de mecanismos para el desarrollo económico y social de las comunidades negras, (ii.) el desarrollo de las políticas de impulso y promoción de la diferencia, (iii.) la ejecución por el Ministerio del Interior de estrategias y planes que permitan a los consejos comunitarios el manejo autónomo de sus territorios y (iv.) la coordinación con las autoridades municipales y las comunidades afectadas por la violencia para programar prioridades dentro del Programa” Infraestructura social y gestión comunitaria para la paz” del Ministerio de Transporte y a la Red de Solidaridad Social.

Segundo (2.): preservar la integridad social, cultural y económica del territorio prioriza el goce efectivo del derecho a la subsistencia; al apoyarse (i.) la ejecución de programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones económicas, laborales y políticas de las mujeres, (ii.) la articulación de las entidades del orden nacional con los entes territoriales, para el desarrollo de programas económicos y sociales y (iii.) la concreción por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-MCIT- de los Planes Regionales de Competitividad, y más específicamente las acciones para el desarrollo productivo y competitivo en las regiones con presencia de población Afrocolombiana.

Y tercero (3.) reconocer a la población afrocolombiana, integrando el respecto por la pluralidad cultural con el acceso a los programas y proyectos para la comunidad negra como grupo étnico, dará prioridad al goce efectivo del derecho a la identidad étnica y cultural; ya que se protegen los valores culturales de la comunidad negra y se les reconoce la diversidad etnocultural.

De esta manera la adopción de la “*dimensión política*” en la implementación de las políticas públicas, haría más efectivo que la población afro pueda favorecerse de los programas para la población afrocolombiana; y de igual manera les respaldaría el acceso real a los beneficios de los derechos fundamentales como grupo étnico.

En conclusión, al priorizar el acceso y el desarrollo al principio de progresividad sobre los derechos de autogobierno y a los derechos poliétnicos, esto es la dimensión política, se contarán con (i.) unas políticas públicas con altos niveles de cumplimiento cualitativo, (ii.) el reconocimiento a las poblaciones afrocolombianas como comunidades negras - en los términos de la Ley 70/1993-, (iii.) un mayor interés de la institucionalidad hacia las necesidades básicas de las comunidades y (iv.) una invisibilización de los usos y las costumbres tradicionales de las comunidades negras.

2. SEGUNDA RECOMENDACIÓN: RELACIONES Y ESPACIOS DE COMUNICACIÓN ENTRE ACTORES E INSTITUCIONES.

En el trabajo de campo encontramos como la ausencia de relaciones de coordinación y espacios de comunicación, entre la comunidad y el Gobierno Colombiano ha dificultado la implementación de las políticas públicas para los afrocolombianos, y concretamente han obstaculizado el acceso de las comunidades negras a los beneficios consagrados en los planes, programas y proyectos.

Más concretamente hallamos como el Gobierno Colombiano “desconoce la representación de los actores” y “omite reconocer las condiciones y los beneficios de las comunidades negras como grupo étnico”; lo cual ha generado por lo menos cuatro problemas trascendentales para la implementación de las políticas públicas: *“las débiles relaciones de coordinación entre la población afro y el Gobierno”, “la falta de atención de la institucionalidad hacia las iniciativas y requerimientos constitucionales de la población afrocolombiana”, y “el desconocimiento, por las vías de hecho, en el reconocimiento a los actores como comunidades negras”*.

Así las cosas, la implementación efectiva de las políticas públicas debe cimentarse en relaciones de comunicación y coordinación. Las cuales no siempre son armónicas, pero deben permanecer como espacios de deliberación entre los actores y las instituciones; o en otras palabras entre la comunidad negra y el gobierno - nacional, departamental y municipal-.

Estas relaciones y/o espacios de deliberación deben tener como componentes a los actores, a los problemas, al marco institucional y al entorno de políticas públicas.

De ahí que, la implementación de las políticas públicas para los afrocolombianos cimentada en las relaciones entre los actores y las instituciones, constituye un mecanismo idóneo para:

- Robustecer la participación de las comunidades negras en el sistema de parques nacionales, en la Comisión Consulta de Alto Nivel para las comunidades negras, en el Consejo Nacional de Planeación, en los proyectos a adelantar en las áreas de titulación colectiva, en la financiación de investigaciones orientadas a la promoción de los recursos humanos, en el estudio de potencialidades en las comunidades negras, en programas de formación técnica, tecnológica y profesional;
- Apoyar el proceso organizativo de la población afrocolombiana, la participación equitativa en los planes, los programas y los proyectos, así como en las instancias y espacios de definición, orientación y decisión del país, la integración de las políticas de equidad y participación de la mujer afrocolombiana, las zonificaciones ambientales, las alternativas sostenibles para la conservación de los recursos naturales, el reconocimiento a los aportes de los afrocolombianos, la eliminación de cualquier práctica discriminatoria, la participación de los grupos étnicos en el Sistema Nacional de Educación y la sensibilización a la sociedad colombiana frente a la diversidad étnica y cultural del país;
- Implementar los programas de capacitación dirigidos a las autoridades y funcionarios públicos para consolidar la gestión pública territorial, los planes de etnodesarrollo, los planes de manejo, los lineamientos técnicos de atención diferencial, los reglamentos internos y los manuales de funciones, de los consejos comunitarios y las organizaciones de base;
- Evaluar la ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Participación, los espacios de consulta para la participación de las Comunidades Negras, los Sistema de información, identificación, caracterización, cuantificación y registro de la Población Negra, los Planes de manejo, conservación y mantenimiento de la riqueza hídrica, biológica y los demás recursos naturales renovables en los territorios de las comunidades negras;

- Visibilizar la participación de las Comunidades Negras en los planes, programas y proyectos a través de los Consultivos Departamentales, los Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base.

De esta manera, las relaciones y espacios de comunicación entre las comunidades negras y el Gobierno Colombiano, potenciarán el interés de la institucionalidad por atender las necesidades básicas de las poblaciones afro y en consecuencia, prepararán el acceso de las comunidades negras a los beneficios contenidos en los planes, los programas y los proyectos.

Ya que son estos espacios de deliberación, los que permiten: (1.) coordinar las relaciones entre la población afro y las instituciones; (2.) atender las iniciativas y requerimientos de la comunidad negra; (3.) cimentar la confianza en los líderes comunitarios; (4.) conocer a los funcionarios y a las entidades responsables de la implementación de las políticas públicas; (5.) incluir a actores del sector privado - comerciantes, industriales e inversionistas financieros-; y (6.) obtener el reconocimiento de la población afro, como comunidades negras, en los términos del artículo 2 de la Ley 70/1993.

La conjunción de los actores, los problemas, el marco institucional y el entorno de políticas públicas, les permitirá comprender los recursos y las capacidades de los actores para materializar los programas (Zurbriggen, 2006), las posibilidades de negociación y el grado de coordinación e intercambio de información. (Cortes, 2008); dando como resultado un robustecimiento a la participación, el apoyo de la institucionalidad a los procesos organizativos, la implementación de los programas de capacitación y un mayor reconocimiento a las tradiciones y culturas de las comunidades negras.

También facilitará la gestión del Gobierno Colombiano para satisfacer las necesidades de la población, y consecuentemente les aportará una mejor dimensión del problema al momento de ejecutar sus estrategias de interacción. (Bedoya, María. 2009, junio-diciembre).

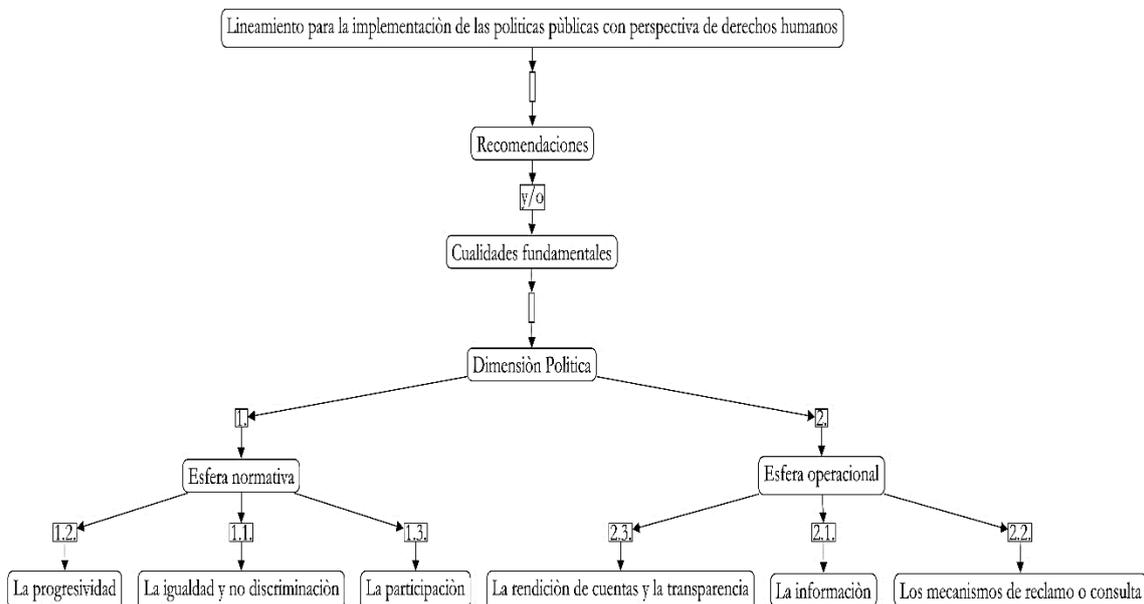
En fin, las relaciones y espacios de comunicación entre el Gobierno Colombianos y las comunidades negras no solo permitirán entender los límites y las condiciones de la implementación de las políticas públicas, sino que también facilitara la adopción de acuerdos y/o arreglos institucionales entre la comunidad negra y el Estado (Zurbriggen, 2006).

3. TERCERA RECOMENDACIÓN: CUALIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS.

Y como tercera recomendación, la implementación de las políticas públicas debe integrar siete (7) cualidades fundamentales, tales como “*igualdad y no discriminación*”, la “*información*”, los “*mecanismos de reclamo o denuncia*”, la “*participación*”, la “*progresividad*” y la “*rendición de cuentas*”. (Giménez & Valente, 2010).

En el siguiente marco conceptual, se delinea esta tercera recomendación:

Mapa Conceptual No. 15. Lineamientos para la implementación de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia.

En realidad, por las vías de hecho, las políticas públicas se han vulnerado y omitido sistemáticamente (Caeiro, 2008), pues el Gobierno Colombiano materialmente vulnera los derechos fundamentales de las comunidades negras convirtiendo el marco normativo en un formalismo – con bajos niveles porcentuales de cumplimiento- (OACDH, 2006).

Luego de cotejar a las políticas públicas, los planes y los programas frente a siete (7) categorías desde el análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos (Giménez & Valente, 2010), se concluye: (i.) el desconocimiento, por las vías hechas, del Gobierno Colombiano a las políticas públicas y a los derechos de la población afrocolombiana; (ii.) la ausencia de los gobiernos – nacional, departamental y municipal – en la ejecución de los proyectos de inversión e iniciativas productivas, (iii.) la falta de instancias administrativas para reclamar el cumplimiento a las políticas públicas y a los derechos como grupo étnico, (iv.) la insuficiencia de herramientas para la resolución de conflictos y (v.) la falta de divulgación sobre la ejecución presupuestal y los procesos contractuales.

Claro está, hay que resaltar grandes avances en la implementación de las políticas públicas para la población afrocolombiana en el Bajo Cauca en por lo menos tres (3) cualidades, como lo son *la igualdad y la no discriminación, la participación y la progresividad*.

Con base en la cualidad de “*la igualdad y la no discriminación*”, las políticas públicas deben: (i.) contener programas de acción estructurados que le permitan a las autoridades responsables adoptar las medidas adecuadas y necesarias; e (ii.) individualizar los grupos étnicos para canalizarles el acceso a los beneficios ofrecidos por los planes, proyectos y programas.

En el trabajo de campo, encontramos que en efecto existen políticas para la población afro en el Bajo Cauca; concretamente existen cincuenta y cinco (55) acciones y abundantes lineamientos para el desarrollo de los derechos de la comunidad negra como grupo étnico.

La “*participación*” comporta la participación democrática en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas; claro está, materializando las deliberaciones de la población afro y por ende, la atención oportuna a las problemáticas de las comunidades negras.

En campo, también se constató la existencia de instancias para la participación democrática, entre ellos: (i.) la comisión consultiva de alto nivel de comunidades negras, raizales y palenqueras, (ii.) los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, (iii.) la circunscripción nacional especial para la comunidad negra en la Cámara de Representantes, (iv.) la Comisión Pedagógica de comunidades negras, (v.) los concejos Municipales, Departamentales y Nacionales de juventudes, (vi.) las Consultivas Departamentales y de Alto Nivel para las comunidades negras y (vii.) el Consejo Nacional de Planeación.

Y la “*progresividad*” obliga a que: (i.) las políticas públicas deben desarrollar con acciones reales y concretas, el goce efectivo de los derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico y en consecuencia mejorar las condiciones de vida de la población afro; sobre lo cual cabe recordar como las políticas públicas concretadas en los planes y los programas analizados, contemplan en cada una de las 55 acciones; metas, objetivos e indicadores con la “finalidad” de mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana.

Sin embargo, los avances en estas tres (3) cualidades no se han traducido en mejoras sustanciales de las condiciones de vida diaria de las comunidades negras; ya que la implementación de las políticas públicas no aplica integralmente el enfoque de derechos humanos, es decir, no se integran con las categorías fundamentales de (i.) “*la información*”, (ii.) “*los mecanismos de reclamo o denuncia*” y (iii.) “*la rendición de cuentas o transparencia*”. (Giménez & Valente, 2010)

De tal manera la cualidad denominada “*información*”, implica que las políticas públicas (i.) deben relacionar los derechos fundamentales de las comunidades negras, y (ii) que el programa debe hacerse visible con otros actores e instituciones; debido a que al analizar el trabajo de campo encontramos como en las políticas públicas se omite hacer una mención explícita de los derechos fundamentales, invisibilizando a la población afro frente a otros actores e instituciones.

Desde la condición “*mecanismos de reclamo o denuncia*”, las políticas públicas deben: (i.) integrar instancias para realizar denuncias sobre el incumplimiento a los

programas, (ii.) apalancar medios para la resolución de conflictos y (iii.) considerar cambios normativos para responder a los requerimientos de la comunidad negra; Ya que si bien existe un marco institucional este no se concreta en mejorar las condiciones de vida de las comunidades negras en el Bajo Cauca; debido, entre otras cosas, a (i) la falta de instancias de para realizar denuncias sobre el incumplimiento a los programas, (ii.) a la escases de medios para la resolución de conflictos y (iii.) a la inmovilidad normativa para responder a los requerimientos de la comunidad negra.

Y la “*rendición de cuentas y transparencia*”, exige que las políticas públicas provean un acceso real a la información contractual, se difundan los presupuestos, los estudios de planificación y las evaluaciones a los programas; Pero encontramos como no solamente es precario el acceso a la información contractual, sino que también ha existido poca difusión y capacitación a la comunidad negra acerca de los presupuestos, la planificación, la implementación y la evaluación de los programas.

En fin, para aumentar la efectividad en la implementación de las políticas públicas, las instituciones deben integrar a la ejecución de los planes, los programas y los proyectos las cualidades fundamentales de la “*igualdad y no discriminación*”, la “*información*”, los “*mecanismos de reclamo o denuncia*”, la “*participación*”, la “*progresividad*” y la “*rendición de cuentas*”.

RECAPITULACIÓN.

El estudio de caso del bajo cauca antioqueño, nos ha permitido:

- Describir la política pública para los afrocolombianos compuesta por políticas públicas, planes, programas y otros instrumentos para la población afrocolombiana en el Bajo Cauca – Antioqueño.
- Interpretar el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana referido a las condiciones básicas que, a la luz de la Constitución Política de 1991, deben observar las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta previa, a la libre determinación, a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural.
- Analizar las Políticas Públicas para los Afrocolombianos desde el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías, el institucionalismo histórico centrado en los actores y el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- Formular recomendaciones para optimizar la implementación de los recursos asignados, la efectividad en el logro de los valores finales propuestos y la transparencia en la distribución de los beneficios a la comunidad afro en el Bajo Cauca.

Y a partir del desarrollo de estos cuatro (4) objetivos, se concluye que para (i.) implementar los recursos asignados, (ii.) efectivizar el logro de los valores finales propuestos y (iii.) mantener la transparencia en la distribución de los beneficios a la comunidad afro, en el Bajo Cauca – Antioquia, se debe cimentar la ejecución de las políticas públicas en por lo menos tres (3) recomendaciones, así:

1. La implementación de las políticas públicas debe priorizar el desarrollo del principio de progresividad sobre los derechos de autogobierno y los derechos poliétnicos; para que la población afro pueda favorecerse de las políticas públicas y acceder realmente a los derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico.

Con base en los “derechos de autogobierno” el Gobierno Colombiano al implementar las políticas públicas debe transferirles competencias serias, tales como la propiedad colectiva de la tierra y la consulta previa; por lo que deben garantizarles a las comunidades negras (i.) el derecho a ser consultados y a decidir sobre las tierras que ocupan o utilizan; (ii.) los derechos de propiedad y posesión sobre esos territorios, (iii.) el derecho a no ser desalojados o trasladados de las tierras que ocupan, (iv.) el derecho a vetar y a expresar un consentimiento libre, previo e informado frente a las acciones y omisiones que les afecten y (vi.) el derecho a ser atendidas las perspectivas y necesidades de las comunidades negras.

Y desde los “derechos poliétnicos”, las instituciones al implementar las políticas públicas para la población afrocolombiana deben: (vii.) tolerar las decisiones autónomas de los pueblos tribales apalancándoles un desarrollo sostenible con el fin de asegurar la supervivencia de las comunidades negras, para priorizar el goce efectivo del derecho a la libre determinación; (viii.) preservar la integridad social, cultural y económica del territorio priorizando así el goce efectivo del derecho a la subsistencia; y (ix.) reconocer a la población afrocolombiana, integrando el respeto por la pluralidad cultural con el acceso a los programas y proyectos, dándole así prioridad al goce efectivo del derecho a la identidad étnica y cultural.

2. La ejecución de las políticas públicas debe fortalecer las relaciones de coordinación entre las distintas instancias de gobierno y abrir espacios de comunicación, entre la comunidad negra y el gobierno - nacional, departamental y municipal-.

A su vez, estas relaciones y/o espacios de deliberación deben tener en cuenta las distintas dinámicas de los actores, las instituciones, el marco institucional y al entorno de aplicación de las políticas públicas, al tiempo que deben robustecer los procesos organizativos, implementar programas de capacitación y reconocer las tradiciones culturales de las comunidades negras; si en verdad se quieren resolver los problemas para los cuales fueron diseñadas.

3. Por último, la implementación de las políticas públicas debe tener cualidades fundamentales, como la “igualdad y no discriminación”, la “información”, los “mecanismos de reclamo o denuncia”, la “participación”, la “progresividad” y la “rendición de cuentas”.

En suma, la aplicación integral de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos debe: (i.) contener programas de acción estructurados que le permitan a la autoridades responsables adoptar las medidas adecuadas y necesarias; (ii.) individualizar los grupos étnicos para canalizarles el acceso los beneficios de los planes, proyectos y programas; (iii.) permitir la participación democrática en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, claro está, materializando las deliberaciones de la población afro; (iv.) atender oportunamente a las problemáticas de las comunidades negras; (v.) desarrollar con acciones reales y concretas, el goce efectivo de los derechos fundamentales de la comunidad negra como grupo étnico; (vi.) relacionar los derechos fundamentales de las comunidades negras; (vii.) hacerse visible con otros actores e instituciones; (ix.) integrar instancias para realizar denuncias sobre el incumplimiento a los programas, (x.) apalancar medios para la resolución de conflictos; (xi.) considerar cambios normativos para responder a los requerimientos de las comunidades negras; y (xii.) proveer el acceso real a la información contractual, así como la difusión de los presupuestos, los estudios de planificación y las evaluaciones a los programas.

En síntesis, la adopción de estas tres (3) recomendaciones optimizara la implementación de las políticas públicas para la población afrocolombiana en el Bajo Cauca Antioqueño, permitirá implementar los recursos asignados, efectivizar los valores finales propuestos y mantener la transparencia en la distribución de los beneficios, integrando el respeto por la pluralidad cultural, facilitando los procesos de sensibilización y abonando el acceso a los programas y proyectos para la comunidad negra.

BIBLIOGRAFÍA.

- Abouhamad H Jeanette. Apuntes de investigación en ciencias sociales. Caracas. Instituto de Investigaciones, Facultad de Economía, Universidad Central de Venezuela, 1965.
- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL n° 88, Abril de 2006.
- Abramovich, Víctor (2006a). «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales», en Anuario de Derechos Humanos, Santiago, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, pp. 13-51.
- Abramovich, Víctor (2006b). «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», Revista de la CEPAL, no 88, Santiago, abril, pp. 35-50.
- Agudelo Carlos (2005), Retos del multiculturalismo en Colombia: política y poblaciones negras, Medellín, La Carreta Editores.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). El estudio de las Políticas Públicas. México: Fondo de cultura económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (2000). «Estudio preliminar», en Luis Aguilar Villanueva, ed., El estudio de las políticas públicas, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- Alexy, Robert. (2002). Teoría de los derechos fundamentales (1ª. Ed. 1993). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alonso, Manuel A. y Giraldo R., Jorge (Ed.) (2001) Derechos, constitucionalismo y democracia. Protección nacional e internacional de los derechos humanos sociales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Arango R., Rodolfo. (2004) Derechos, constitucionalismo y democracia. (serie N° 33). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arango R., Rodolfo. (2005) El concepto de derechos sociales fundamentales Bogotá: Legis.
- Arboleda, G. (2008). Evaluación de Políticas Públicas. Cali, Colombia: AC Editores Bardach, E.
- Arias Galicia, Fernando. Lecturas para el curso de metodología de la investigación. México, Trillas, 1976.
- Arias Pérez, Jorge Alonso. Naranjo Quiceno, Angélica María (Asesor). Diagnóstico documental del contexto social y el nivel de restablecimiento de los derechos vulnerados de las OPDV adscritas a CORDEU. Turbo: [s. n.], 2006.
- Arrieta González, Juvenal. Isaza, Omar (Asesor). Políticas públicas según la cosmovisión indígena: las experiencias de la organización indígena de Antioquia, OIA, y la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC en el marco de una nueva institucionalidad étnica. Medellín: [s. n.], 2009.
- Astivera, Armando, Metodología de la investigación. Buenos Aires, Kapelusz, 1968.
- Baena, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación documental. 5ª ed. México, Editores Mexicanos Unidos, 1982.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). La política de las políticas públicas. Washington: Planeta.
- Bedoya Bedoya, María Rocío (2010) Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas, Tesis doctoral para optar al título de doctora Presentada al Programa de Doctorado de Gobierno y Administración Pública no publicada, Madrid: del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Bedoya, María Rocío. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública: contingentes de trabajadores en España. Estudios Políticos, 33(58), 33-58.

- Benedicto Rodríguez, Rubén. (2005). Charles Taylor: Identidad, comunidad y libertad. Universidad de Valencia. I.S.B.N.:84-370-6125-3.
- Bernal P., Carlos. (2005). El derecho de los derechos Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Caeiro, Rafael E. (2008). Análisis de las Transformaciones del Sector Agropecuario de la Provincia de Catamarca (Argentina) a Raíz de la Implementación de la Ley 22.702 de Desarrollo Económico: Efectos Territoriales e Institucionales en el Sistema Olivar. Universidad de Córdoba. Argentina.
- Central de Estadística e informática – OCEI/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2001). Informe sobre desarrollo humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza, Caracas, OCEI/PNUD. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACDH (2004). Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual, Ginebra y Nueva York.
- CIDE. Wiesner, E. (1998). La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Bogotá:
- Claudia Giménez Mercado & Xavier Valente Adarme (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Universidad Central de Venezuela.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA Documentos Oficiales. OEA/Ser.L/V/II.132
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1221 de 2008. Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 375 de 1997. Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 397 de 1997. Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 649 de 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001. "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".
- Congreso de la Republica de Colombia. Ley 70/1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 2909/1997. Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 3169/2002. Política para la población afrocolombiana.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 3310/2004. Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 3660/2010. Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal.

- Constitución Política de 1991. República de Colombia. Bogotá D.C.
- Corte Constitucional. Corte Constitucional. Sentencia T-028/2014. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Corte Constitucional. Sentencia T-133/2006. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Corte Constitucional. Sentencia T-880/2006. M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia C-253/2013. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-351/2013. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia C-882/2011. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-039/1997. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-383/2003. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia T-1045A/2010. Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T-143/2010 Magistrada Ponente: Dra. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-225/2015 Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional. Sentencia T-249/2015 Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-291/2009 Magistrada Ponente (E): Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

- Corte Constitucional. Sentencia T-294/2009. Magistrada Ponente (E): Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.
- Corte Constitucional. Sentencia T-312/2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. Sentencia T-324/2015. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-366/2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. Sentencia T-380/1993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. Sentencia T-422/1996. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. Sentencia T-442/2013. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia T-462A/2014 Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia T-485/2015 Magistrada Ponente (E): Myriam Avila Roldan.
- Corte Constitucional. Sentencia T-528/2014. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-576/2014. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. Sentencia T-595/2002. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-652/1998. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia T-657/2013. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-679/2015. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

- Corte Constitucional. Sentencia T-680/2012 con ponencia del Dr. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional. Sentencia T-693/2012. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-733/2015. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-740/2015. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional. Sentencia T-760/2008. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-769/2009. Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional. Sentencia T-792/2005. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia T-823/2012 Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia T-880/2006. M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia T-884/2006. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Sentencia T-909/2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional. Sentencia T-955/2003 Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.
- Cortes, Sergio. (2008). El análisis de las políticas públicas en Alemania. Desarrollo y perspectivas. En Publicación: Ciencia Política. No. 5. Enero-Junio 2008. ISSN 1909-203X / PÀGS. 96 – 113.
- Dávila Figueroa, Ruth A. (2013). Multiculturalismo y pueblos indígenas en zonas urbanas en Canadá: una reflexión sobre el debate entre el

reconocimiento y la redistribución. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Decreto 1523 de 2003. “Por el cual se reglamenta el procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y se adoptan otras disposiciones”.
- Decreto 2163 de 2012. Por el cual se conforma y reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2249 de 1995. Por el cual se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras de que trata el artículo 42 de la Ley 70 de 1993.
- Decreto-Ley 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Defensoría del Pueblo (2007): La Tutela y el Derecho a la Salud. Período 2003 - 2005. D. Mejía Villegas (Resp.). Bogotá.
- del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACDH (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). Pobreza en Colombia. [Boletín de prensa]. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). Estimaciones de población. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional De Estadística. Dirección de censos y demografía. (13/09/2010.) Boletín. Censo general 2005. Perfiles municipales: Cauca, El Bagre, Nechí, Tarazá, Caceres y Zaragoza.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Dirección de Censos y Demografía (2006), Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica, Bogotá, Imprenta Nacional.

- Departamento de Antioquia. Ordenanza 10/2007. Por la cual se adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas del Departamento de Antioquia.
- Entrevista 1, 2015 Actor social. (17-julio-2015). Vereda la Chaparrosa. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 10, 2015. Actor social. (22-julio-2015). Vereda Bijagual. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 11, 2015. Actor social. (21-septiembre-2015). Vereda la Pampas. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 12, 2015. Actor social. (21-septiembre-2015). Vereda la Pampas. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 13, 2015. Actor social. (21-septiembre-2015). Vereda la Pampas. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 14, 2015. Actor social. (28-septiembre-2015). Vereda Comuneros. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 15, 2015. Actor social. (28-septiembre-2015). Vereda Comuneros. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 16, 2015. Actor social. (23-septiembre-2015). Vereda el Pando. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 17, 2015. Actor social. (23-septiembre-2015). Vereda el Pando. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 18, 2015. Actor social. (23-septiembre-2015). Vereda el Pando. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 2, 2015. Actor social. (17-julio-2015). Vereda la Chaparrosa. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 21, 2015. Actor social. (23-septiembre-2015) Vereda la Reversa. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 23, 2015. Actor social. (23-septiembre-2015) Vereda la Reversa. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.

- Entrevista 24, 2015. Actor social. (24-septiembre-2015). Vereda Naranjal la Tolva. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 28, 2015. Actor social. (24-septiembre-2015). Vereda Naranjal la Tolva. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 29. Actor social (Febrero 27 de 2014), Corregimiento de San Rafael. Realizada por María Roció Bedoya B.
- Entrevista 30, 2015. Actor social. (24-septiembre-2015). Vereda Naranjal la Tolva. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 4, 2015. Actor social. (17-julio-2015). Vereda la Chaparrosa. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 5, 2015. Actor social. (17-julio-2015). Vereda la Chaparrosa. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 7, 2015. Actor social. (21-julio-2015). Corregimiento Colorado. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 8, 2015. Actor social. (21-julio-2015). Corregimiento Colorado. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Entrevista 9, 2015. Actor social. (22-julio-2015). Vereda Bijagual. Realizada por Heiler Emir Mosquera Serna.
- Fidel Tubino Arias-Schreiber. (2001). Interculturalizado el multiculturalismo.
- G. Nicole Selamé & M. Luis Villavicencio. (2011). Liberalismo, multiculturalismo y Estado de bienestar. En “Identidad y autonomía en sociedades multiculturales. Bases para una propuesta conciliatoria”. Universidad de Valparaíso. Chile.
- Galeano, María Eumelia (2004). “No todos vienen del río: construcción de identidades negras urbanas y movilización política en Colombia”, en Eduardo Restrepo y Axel Rojas (Edit), Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia, Popayán, Universidad del Cauca. Colombia.

- Galeano, María Eumelia (2004). Diseño de proyectos en la investigación cualitativa. Fondo editorial universidad Eafit, Medellín.
- García Vásquez, S. (2007). El estatuto jurídico constitucional del extranjero en España. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Vásquez, S. (2007). La Regulación Jurídica de la Extranjería a través de los tiempos. El Estatuto Jurídico Constitucional del Extranjero.
- Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier. (2008). «Observatorio de derechos sociales en Venezuela: fundamentos conceptuales y metodológicos», Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. 14, n° 2, Caracas, julio-diciembre, pp. 43-67.
- Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. CDC. vol.27, n.74. pp. 51-79.
- Giménez, Claudia, Mariela Rivas y Juan Carlos Rodríguez (2007). “Estado y participación ciudadana en las políticas de intervención urbanística del barrio en Venezuela. Del puntofijismo a la revolución bolivariana. Una retrospectiva crítica”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales, Bogotá.
- Gobernación de Antioquia. Gerencia de Negritudes. Informe definitivo de auditoria modalidad especial. Vigencia 2014.
- Güendel, Ludwing (2000). “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía”, en Sergio Reuben, comp., Política social: vínculo entre Estado y sociedad, San José, Costa Rica, UCR.
- Güendel, Ludwing (2002). «Políticas públicas y derechos humanos», Revista de Ciencias Sociales, vol. III, no 97, San José, Costa Rica, pp.
- Güendel, Ludwing (2003): Por una gerencia social con enfoque de derechos.

- Güendel, Ludwing (2007). “Derechos humanos, política y programación social”. Ponencia presentada en el VIII Seminario de Formación en DESC «Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos», Caracas.
- Hernández Roberto, Pilar Baptista. Metodología de la Investigación. Tercera ed. México D.F.: McGraw - Hill Interamericana; 2003.
- Hill, M. y Hope, P. (2003). —Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.‡ Lundy Sage Publications.
- Hjern, B. and Hull, Ch. (1982). “Implementation Research as Empirical Constitutionalism”, in European Journal of Political Research, Núm. 10.
- Hjern, Benny y Hull, (1982) “Helping Small Firms Grow”, European Journal of Political Research 10 (junio): 187-198.
- Hjern, Benny y Hull, Chris (1982) “Implementation Research as Empirical Constitutionalism”, European Journal of Political Research 10 (junio): 105- 116.
- Hjern, Benny y Porter, David (1981) “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis”, Organization Studies 2: 211-227.
- Institutionalismus,' in Mayntz and Scharpf (eds.). 1995. Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus.
- Jiménez Benítez, William Guillermo (2007). «El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas», Revista Civilizar, año 7, no 12, Bogotá, enero-junio, pp. 31-46.
- Jiménez Benítez, William Guillermo. (enero-junio de 2007) El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (12): 31-46, ISSN 1657-8953.
- Kymlicka Will. Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. 2002. Barcelona, Paidós.
- Kymlicka Will. Las odiseas multiculturales: las nuevas políticas internacionales de la diversidad. 2009. Barcelona, Paidós.

- Ladrón De Guevara, Laureano. Metodología de la investigación científica. Bogotá, USTA, 1978.
- Lemaitre, Ripoll, Julietta (2009). Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Siglo del Hombre-Universidad de los Andes.
- Lipsky, Michael (1980) Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- López M., Diego E. (2007). El derecho de los jueces (2ª. Ed.). Bogotá: Legis
- MacDonald, M. (2001). Finding a critical perspective in grounded theory. In R. Schreiber & P. N. Stern (Eds.), Using grounded theory in nursing (pp. 113-158). New York: Springer.
- MacDonald, M., & Schreiber, R. (2001). Constructing and deconstructing: Grounded theory in a postmodern world. In R. Schreiber & P. N. Stern (Eds.), Using grounded theory in nursing (pp. 35-54). New York: Springer.
- Mag Santiago, Marino (1999). Estado, Políticas Públicas y Políticas Públicas de Comunicación.
- Martinelli Benedicto, J. M. (2002). Lo Público Social. En J. M. Martinelli, *Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio* (págs. 91 - 104). México, D. F.: UAM y Plaza y Valdez Editores.
- Martinelli Benedicto, J. M. (2005). Políticas Públicas y Participación Social. En J. M. (coord.), *Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional* (págs. 181 - 192). México, D. F.: UAM - I.
- Mayntz, Renate and Fritz W. Scharpf. 1995. 'Der Ansatz des akteurszentrierten
- Mazmanian, Daniel A. y Sabatier, Paul (1983), Implementation and Public Policy, Washington: Scot, Foresman and Company.
- Meny, Yves y Jean-Pierre Thoenig. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

- Michael Keating, Paul Cairney and Eve Hepburn (2009) 'Territorial Policy Communities and Devolution in the United Kingdom', Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2, 1, 51-66 PDF Paywall Green
- Miller, D. (2006). "Multiculturalism and the Welfare State: Theoretical Reflections". Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies, Kymlicka & Banting (eds.). Oxford: Oxford University Press. Pàgs 323-338.
- Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay (2012). Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional sobre derechos económicos, sociales y culturales. Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1122 de 1998. Por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio de Educación Nacional. Decreto 3323 de 2005. Por el cual se reglamenta el proceso de selección mediante concurso para el ingreso de etnoeducadores afrocolombianos y raizales a la carrera docente, se determinan criterios para su aplicación y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio del Interior. Decreto 1627 de 1996. "Por el cual se reglamenta el artículo 40 de la Ley 70 de 1993.
- Ministerio del Interior. Decreto 1745 de 1995. "Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones".
- Naciones Unidas (2006) Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7 Ginebra
- Nakamura, Robert y Smallwood, Frank (1980), The Politics of Policy Implementation, Nueva York: St. Martin's Press.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACDH (2004). Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual. Ginebra y Nueva York.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACDH (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Ginebra y Nueva York.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH. 2011. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Consejo de Derechos Humanos. 19o periodo de sesiones.
- Organización internacional del Trabajo. OIT. (2007). (1989). Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.
- Organización internacional del Trabajo. OIT. (2007). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 2a. ed. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007. 106 p.
- Paul Cairney (2009) ‘Implementation and the Governance Problem: A Pressure Participant Perspective’, *Public Policy and Administration*, 24, 4, 355-77 PDF Paywall Green
- Paul Cairney, Darren Halpin and Grant Jordan (2009) ‘New Scottish Parliament, Same Old Interest Group Politics?’ in C. Jeffery and J. Mitchell (eds.) *The Scottish Parliament, 1999-2009: The First Decade* (Edinburgh: Luath Press) Paywall Green
- Peña, V. (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. ENCRUCIJADA Revista electrónica de centro de estudios en Administración P , 9, 1-13.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2004). El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas.
- Raj Paudel K, Sharma M, Prasad Das B. Prevalence of antimicrobial chemotherapy in hospitalized patients in the department of internal medicine in a tertiary care center. *Nepal Med Coll J.* 2008; 10(2):91-5.
- Rein, M. And Robinovitz, F. (1978). “Implementation: a Theoretical perspective” in W.D. Burham and M.W. Weinberg, *American Politics and Public Policy.*
- Restrepo, María de Jesús. *Hacia una cultura investigativa en la universidad.* Bogotá, ICFES, 1998.
- Riveros, Maureen (2006). *Monitoreando el derecho a la salud.* Ponencia presentada en el VII Seminario de Formación en DESC «Derecho humano a la salud, una visión integral. Caracas.
- RNI - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas –RNI-. Registro Único de Victimas. Fecha de Corte 22/12/2014.
- Rojas Guzmán, Álvaro. *Guía para la elaboración de trabajos de investigación, tesis y monografías.* Cali, Universidad Autónoma de Occidente,
- Roth Deubel, A.-N. (2003). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Aurora.
- Roth Deubel, André Noël. (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Aurora. Álvarez, E. (1992) *Análisis de políticas públicas.* Caracas: Centro Latinoamericano
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1981). “Effective policy implementation”. D.C. Heat & Company.
- Sabatier, P. (1986). —Top Down and Bottom-Up Approaches to Implementantion Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesisl. *Journal of Public Policies,* 1986.

- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of public Policy. A framework of Analysis. (B. H. Raven, Ed.) Policy Studies Review Annual, 181-203.
- Sabatier, Paul (Ed.). (1999). Theories of the policy process. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (1980) “A Framework of Analysis”, Policy Studies Journal 8, págs. 538- 560.
- Sabatier, Paul A. (1986) “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, Journal of Public Policy, 6, I: 21-48, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul y D. Mazmanian. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. Policy Analysis, 5, 481-504. 48.
- Salamanca, Luis (1994): «La política pública como la ciencia de la intervención del Gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura», Politeia, no 17, Caracas, pp. 223-282.
- Salazar Vargas, Carlos (1999). Las políticas públicas, 2a. ed., Ed. Javergraf, San José de Bogotá, Colombia.
- Scharpf, F. W. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research: Boulder, West view Press.
- Scharpf, Fritz W. 1993. 'Positive and negative Koordination in Verhandlungssystemen,' in Héritier (ed.). 1993.
- Schneider, Aaron. 2003. “Who Gets What from Whom? The Impact of Decentralization on Tax Capacity and Pro-Poor Spending.” IDS Working Paper 179, Brighton: IDS.
- Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús (2009). El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas el caso de la descentralización en

Colombia, Bogotá: Ed. Universidad del Rosario Colección textos de jurisprudencia.

- Squires, J. (1999) *Gender and Political Theory*, Cambridge: Polity Press.
- Squires, J. (2002). “Culture, Equality and Diversity”. *Multiculturalism Reconsidered*. Kelly, P. (ed.). Cambridge: Polity Press. 114-132.
- Squires, J. (2005). “Is Mainstreaming transformative? Theorizing Mainstreaming in the context of Diversity and Deliberation”, en *Social Politics*, Oxford University
- Subirats, J, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política
- Will Kymlicka (2003). *Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links*. *Political Quarterly - POLIT QUART*, vol. 74, no. s1, pp. 195-208, 2003. Oxford. USA.
- Winter, S. (2003). *Implementation perspectives: status and reconsideration*. En G. Peters, & J. Pierre (Edits.), *Handbook of Public Administration*. 212-222: SAGE Publications Ltd.
- Yepes, Mario; BEHAR, Roberto. *Estadística descriptiva*. Departamento de información y sistemas. Universidad del Valle. Cali, 1983.
- Zurbriggen, C. (2004). *Redes, actores e instituciones*. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* N.30.
- Zurbriggen, C. (2006). *El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una perspectiva Analítica en el estudio de las Políticas Publicas*. *Ciencia Política* N.26.

LISTADO DE CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS CONCEPTUALES.

A. LISTADO DE CUADROS.

1. Cuadro No. 1. Categorías analíticas desde las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
2. Cuadro No. 2. Acciones afirmativas en la Ley 70/1993.
3. Cuadro No. 3. Acciones implementadas desde la Ley 70/1993.
4. Cuadro No. 4. Objetivos del Conpes 2909/1997.
5. Cuadro No. 5. Acciones implementadas desde el Conpes 2909/1997.
6. Cuadro No. 6. Estrategias del Conpes 3169/2002.
7. Cuadro No. 7. Acciones implementadas desde el Conpes 3169/2002.
8. Cuadro No. 8. Acciones implementadas desde el Conpes 3310/2004.
9. Cuadro No. 9. Objetivos específicos de la Ordenanza 10/2007.
10. Cuadro No. 10. Acciones implementadas desde la Ordenanza 10/2007.
11. Cuadro No. 11. Acciones implementadas desde el Conpes 3660/2010.
12. Cuadro No. 12. Problema No. 1.
13. Cuadro No. 13. Problema No. 2.
14. Cuadro No. 14. Problema No. 3.
15. Cuadro No. 15. Problema No. 4.
16. Cuadro No. 16. Problema No. 5.
17. Cuadro No. 17. Actores individuales.
18. Cuadro No. 18. Actores colectivos.
19. Cuadro No. 19. Actores corporativos.
20. Cuadro No. 20. Hallazgo No. 1.
21. Cuadro No. 22. Hallazgo No. 2.

B. LISTADO DE GRÁFICOS.

1. Grafico No 1. Condiciones básicas, que a la luz de la Constitución Política de 1991, debe observar el Conpes 3660/2010 para garantizar el derecho fundamental a la libre determinación.
2. Grafico No 2. Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la propiedad colectiva de la tierra.
3. Grafico No. 3. Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la consulta previa.
4. Grafico No 4. Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la libre determinación – frente a la primera condición-.
5. Grafico No 5. Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la libre determinación – frente a la segunda y la tercera condición-.
6. Grafico No. 6. Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la subsistencia.
7. Grafico No. 7. Cumplimiento porcentual de las políticas públicas al derecho a la identidad étnica y cultural.
8. Grafico No. 8. Acciones en implementación por temáticas transversales.

C. LISTADO DE MAPAS CONCEPTUALES.

1. Mapa conceptual No. 1. Dimensión Política desde el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías.
2. Mapa conceptual No. 2. Políticas multiculturales para los afrocolombianos en el Bajo Cauca – Antioquia.
3. Mapa conceptual No. 3. Categorías analíticas desde el multiculturalismo liberal desde los derechos de las minorías.
4. Mapa Conceptual No. 4. Categorías analíticas en el Institucionalismo Histórico Centrado en los actores.
5. Mapa Conceptual No. 5. Marco institucional de la implementación de las políticas para la población afrocolombiana.
6. Mapa Conceptual No. 6. Elementos del institucionalismo histórico centrado en los actores.
7. Mapa conceptual No. 7. Principios fundantes en la Ley 70/1993.
8. Mapa Conceptual No 8. Estrategias del Conpes 2909/1997.
9. Mapa Conceptual No 9. Elementos para el análisis de las políticas públicas, desde las condiciones básicas para garantizar los derechos fundamentales de la comunidad negra, como grupo étnico.
10. Mapa Conceptual No. 10. Dimensiones para el análisis de las políticas públicas, desde las condiciones básicas para garantizar los derechos fundamentales de la comunidad negra, como grupo étnico.
11. Mapa Conceptual No 11. Derechos fundamentales de los afrocolombianos, como grupo étnico.
12. Mapa Conceptual No. 12. Categorías analíticas del institucionalismo histórico centrado en los actores.
13. Mapa conceptual No. 13. Marco institucional de políticas públicas para la comunidad negra.

14. Mapa Conceptual No. 14. Prioridades en la implementación de las políticas públicas.
15. Mapa Conceptual No. 15. Lineamientos para la implementación de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

ANEXO 1. RESUMEN DE ENTREVISTAS.

N	Entrevistado	FECHA ENTREVISTA
1.	Mujer – Actor Colectivo – Municipio El Bagre	17-julio-2015
2.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio El Bagre	17-julio-2015
3.	Mujer– Actor Corporativo – Municipio El Bagre	17-julio-2015
4.	Mujer– Actor Colectivo – Municipio El Bagre	17-julio-2015
5.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio El Bagre	17-julio-2015
6.	Mujer – Actor Corporativo – Municipio El Bagre	17-julio-2015
7.	Mujer – Actor Colectivo – Municipio Cáceres	21-sept-2015
8.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Cáceres	21-sept-2015
9.	Mujer– Actor Colectivo – Municipio Cáceres	21-sept-2015
10.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Cáceres	21-sept-2015
11.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Cáceres	21-sept-2015
12.	Mujer– Actor Colectivo – Municipio Cáceres	21-sept-2015
13.	Mujer – Actor Colectivo – Municipio Nechi	28-sept-2015
14.	Hombre – Actor Colectivo – Municipio Nechi	28-sept-2015
15.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Nechi	28-sept-2015
16.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Nechi	28-sept-2015

17.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Nechi	28-sept-2015
18.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Nechi	28-sept-2015
19.	Hombre – Actor Corporativo – Municipio Caucaasia	23-sept-2015
20.	Hombre– Actor Corporativo – Municipio Caucaasia	23-sept-2015
21.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Caucaasia	23-sept-2015
22.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Caucaasia	23-sept-2015
23.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Caucaasia	23-sept-2015
24.	Hombre– Actor Colectivo – Municipio Caucaasia	23-sept-2015
25.	Hombre – Actor Corporativo – Municipio Zaragoza	24-sept-2015
26.	Hombre– Actor Corporativo – Municipio Zaragoza	24-sept-2015
27.	Hombre– Actor Corporativo – Municipio Zaragoza	24-sept-2015
28.	Mujer– Actor Colectivo – Municipio Zaragoza	24-sept-2015
29.	Mujer– Actor Colectivo – Municipio Zaragoza	24-sept-2015
30.	Hombre – Actor Colectivo – Municipio Zaragoza	24-sept-2015