

**LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA POBLACIÓN
AFROCOLOMBIANA ENTRE 2002-2007: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ANÁLISIS
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

PEDRO LEON CORTES RUIZ

06-697010

**Trabajo de grado presentado para optar al título de
Maestría en Estudios Políticos**

Director

ANDRÉ NOËL ROTH-DEUBEL

Profesor Asociado

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES – IEPRI
BOGOTÁ, 2010**

AGRADECIMIENTOS

A mis hermanos y hermanas de **AFRODES**, y de las organizaciones y comunidades afrocolombianas a las que se les han vulnerado sus derechos nuevamente, y quienes me han convertido en uno de ellos durante los últimos 5 años. Fueron la fuente de motivación, compromiso y análisis en mi proceso de formación en IEPRI y el desarrollo de este trabajo.

Al profesor **André Noël Roth-Deubel** por su apoyo y acompañamiento académico.

A **Geiler Romaña de AFRODES** con quien construimos y vivimos muchos de los análisis aquí logrados.

A los profesores del IEPRI que me orientaron a lo largo del proceso formativo en la Maestría, facilitando el dominio de herramientas para el desarrollo esta investigación y el mejoramiento de mi labor profesional.

A **Marthica**, el apoyo que hace TODO posible; y su Carlitos.

A mi hijo **Juanito**, justifica y motiva todos los esfuerzos.

A mi madre, **Sofía**, y mis hermanos, **Marcela** y Juan **Manuel**, siempre ahí.

LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA ENTRE 2002-2007: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN

La enorme brecha entre un marco normativo favorable a los derechos de la población afrocolombiana y los logros limitados de las Políticas Públicas para Población Afrocolombiana (PPPA) de las últimas dos décadas, es explorada desde el Modelo de Advocacy Coalitions (MAC). La aplicación de este modelo demostró que la configuración y evolución de las PPPA ha estado determinada por la competencia y el relevo en el dominio de colaciones mixtas de actores que representan diferentes sistemas de creencias sobre la forma de articular la población afrocolombiana al Estado nacional, a saber: (i) negación funcional de la diversidad cultural (1851-1991), (ii) perspectiva autonómica que busca reconocimiento total de derechos étnicos (1991-2002), (i) perspectiva integracionista que privilegia políticas públicas para integrar los afrocolombianos al proyecto político general del país (2002-2010). En esta perspectiva, la enorme brecha de implementación puede explicarse, al menos parcialmente, por la interrupción de la ruta que trazo la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, cuyas condiciones institucionales fueron sentadas mientras la colación AUTONOMICA domino el subsistema. Esta interrupción se relaciona con: (i) impactos del conflicto armado sobre las condiciones y recursos para la acción política, y (ii) relevo en el dominio por parte de la colación INTEGRACIONISTA, la cual ha impedido asignar los recursos necesarios para continuar con las transformaciones estructurales que demanda el reconocimiento de la diversidad cultural. Se finaliza con reflexiones sobre la potencialidad de los movimientos sociales identitarios para dinamizar proyectos de sociedades diversos.

Palabras claves: Afrocolombianos, Políticas Públicas, Análisis Políticas Públicas, Modelo Advocacy Coalitions

CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICIES FOR AFRO-COLOMBIANS BETWEEN 2002-2007: AN APPROACH FROM POLICY ANALYSIS

ABSTRACT

The huge gap between a regulatory framework favorable to the rights of Afro-Colombians and the limited achievements of Public Policy for Afro-Colombian Population (PPAP) in the last two decades, is explored from the Coalitions Advocacy Framework (AC). The application of this model showed that the configuration and evolution of the PPAP has been determined by competition and over in the domain of mixed actors coalitions representing different belief systems about how to articulate Afro-Colombians to the national State, (i) functional denial of cultural diversity (1851-1991), (ii) autonomic perspective that seeks full recognition of ethnic rights (1991-2002), (i) integrationist perspective that favors public policies to integrate Afro-Colombians to the country's overall policy (2002-2010). In this perspective, the huge implementation gap can be explained, at least partially, by the interruption of the route that drew the 1991 Constitution and Law 70 of 1993, whose institutional conditions were seated while the autonomic coalition dominated the subsystem. This disruption is related to: (i) impacts of armed conflict on the conditions and resources for political action, and (ii) relay in the domain by the integrationist coalition which has avoided prevented allocate the resources necessary to continue the structural changes that are needed for the recognition of cultural diversity. It concludes with insights on the potential of social identity movements to promote multicultural societies projects.

Key words: Afro-Colombians, Public Policies, Policy Analysis, Advocacy Coalition Framework

Este trabajo investigativo se orientó hacia el análisis de la enorme brecha entre el “deber ser” de los desarrollos normativos para la protección y promoción de los derechos de la población afrocolombiana y los resultados de las políticas públicas para población afrocolombiana (PPPA), que después de casi dos décadas ofrecen un balance deficiente: no solamente se registran la misma situación en términos del goce efectivo de derechos sino que los impactos del conflicto armado han producido el desplazamiento de cerca de un millón de afrocolombianos.

Para aproximarse a este análisis se seleccionó el Análisis de las Políticas Públicas (APP) como marco de referencia general en razón de su especificidad y pertinencia para explorar una problemática que precisamente exige una perspectiva centrada en el terreno de las actuaciones del Estado, más que en las prescripciones normativas; y por lo tanto llama a examinar los procesos sociales, políticos y culturales que fundamentan la escogencia que hace una sociedad y un Estado sobre los problemas objeto de políticas públicas y la forma de enfrentarlos.

El modelo de Advocacy Coalitions (MAC) se adoptó de entre los enfoques ofrecidos por el APP. Dicho modelo se ubica dentro de las teorías mixtas que conciben las políticas públicas como el resultado de interacciones horizontales entre Estado-Sociedad, más que como la imposición vertical de alguno de estos dos actores.

Fundamentalmente, el MAC plantea que las políticas públicas orientadas a la transformación de un problema/realidad particular están determinadas por un subsistema político específico, conformado por al menos dos coaliciones que compiten por el dominio para trasladar a las políticas públicas su sistema de creencias, el cual está conformado en forma jerárquica por tres niveles en relación a la forma de concebir el problema y transformarlo. El MAC argumenta que los cambios mayores y secundarios en las políticas públicas se generan por cambios en los sistemas de creencias dominantes en el

subsistema, que a su vez están influenciados por factores externos (estables y dinámicos) que configuran los recursos y restricciones con que cuenta cada coalición para buscar imponer sus concepciones e intereses. Los cambios mayores ocurren por lo general en un horizonte temporal mínimo de 10 años e implican una transformación profunda en las creencias núcleo de la política.

Con la adopción del MAC como marco de comprensión, el trabajo formuló la siguiente hipótesis: la configuración de las PPPA ha estado determinada por la competencia de dos coaliciones (*Advocacy Coalitions*) que representan dos concepciones sobre la forma de articular la población afrocolombiana al Estado nacional (Integración vs. Autonomía). Los *cambios mayores* en las PPPA se pueden explicar a partir del dominio que cada una de estas coaliciones ha tenido en los diferentes momentos. A partir de 2002, y en relación directa con el cambio de gobierno, las PPPA han estado dominadas por una concepción que privilegia la *integración* sobre la *autonomía*, la cual ha sido adoptada como resultado del dominio de la coalición de actores que comparten dicha concepción.

La metodología utilizada para la aplicación del MAC al problema de investigación siguió la misma estructura propuesta por el, a saber: construir una caracterización de las PPPA como subsistema, con base en la identificación de sus diferentes componentes: fundamentalmente, las coaliciones cuyas actuaciones lo han ido dinamizado, así como los factores externos (estables y dinámicos) que han influido en los diferentes tipos de cambio que han tenido a lo largo del tiempo.

Partiendo de un ejercicio descriptivo de la evolución de las PPPA en términos de sus elementos normativos e institucionales, así como del análisis de textos e información primaria proveniente de la participación directa en procesos organizativos afrocolombianos, se realizó la caracterización y análisis propuesto, llegando a comprobar

la validez de la hipótesis planteada. Entre los principales hallazgos y conclusiones para respaldar ello se deben mencionar:

- La verificación de la existencia de un subsistema PPPA evidenciado en un conjunto estable por más de 10 años de participantes públicos y privados que comparten el reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de la población afrocolombiana como creencia núcleo profunda.
- La identificación de tres sistemas de creencias/coaliciones en relación con lo afrocolombiano. (i) el primero de ellos negaba la diversidad cultural y permitió que entre 1851-1991 se implementaran políticas públicas “ciegas” a los derechos étnicos, (ii) una coalición AUTONOMICA que teniendo el reconocimiento total de los derechos étnico-territoriales se consolidó con el reconocimiento constitucional de 1991 de la diversidad cultural y su legitimación a través de la Ley 70 de 1993; dominó el subsistema hasta finales de la década de los 90, y (ii) una coalición INTEGRACIONISTA, que aunque comparte el núcleo duro sobre el reconocimiento de la diversidad, a nivel del núcleo y preferencias de la política privilegia las PPPA que buscan integrar a la población afrocolombiana a las políticas públicas generales del proyecto político que se eligió a partir del gobierno entrante en 2002.
- En términos del MAC, el subsistema PPPA ha experimentado dos cambios mayores: de un *periodo de Negación Funcional* (1851-1991) se pasó a uno de *Autonomía Restringida* (1991-2002) en razón de una transformación en el núcleo duro asociado al reconocimiento de la diversidad; y con el inicio del gobierno de 2002, se transita hacia un periodo de *Integración Profundizada*, en virtud de que la respectiva coalición entro a dominar con un núcleo de creencias y preferencias de política diferente, que por lo tanto adopta creencias secundarias que privilegian la integración sobre la autonomía.

- Dentro de los factores externos que configuran los recursos y restricciones disponibles para las coaliciones, el primer cambio se relaciona con cambios en valores socioculturales traducidos a la estructura constitucional. El segundo cambio (de lo autonómico a lo integracionista) se facilita por la coincidencia de cambios en la coalición de gobierno y los impactos del conflicto armado sobre las condiciones para la acción política de las organizaciones y comunidades afrocolombianas.
- La coalición AUOTONOMICA, sin embargo se mantiene como jugador, de manera especial con la acción política de las organizaciones de población afrocolombiana desplazada, y con el soporte brindado por el rol de la Corte Constitucional.
- La pregunta de investigación en sus términos originales, a luz de estos análisis podría responderse con la siguiente tesis: la enorme brecha de implementación ha estado determinada, por lo menos parcialmente, por la interrupción de la ruta que trazo la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, y cuyas condiciones de diseño y adecuación institucional fueron sentadas mientras la coalición AUTONOMICA domino el subsistema. Dicha interrupción se relaciona: (i) con los impactos del conflicto armado sobre las condiciones y recursos para la acción política, y (ii) con el relevo en el dominio por parte de la coalición INTEGRACIONISTA, la cual ha impedido asignar los recursos necesarios para hacer posible las transformaciones estructurales que demanda la agenda de cambio propuesta por la Ley 70 de 1993.

La conclusiones del análisis confirman la pertinencia del MAC para enriquecer la comprensión sobre las PPPA y sus obstáculos y posibilidades; en especial si profundiza en la aplicación de todos sus referentes conceptuales y metodológicos. Con su aplicación a este problema/realidad particular se hizo evidente las posibilidades de enriquecerlo si se revisa el peso que el modelo da a factores como la movilidad de las coaliciones, los

impactos de fenómenos como la violencia política y las variaciones que se registran en contextos políticos como el colombiano.

Finalmente, el ejercicio investigativo sugiere algunas reflexiones que confirman los análisis críticos sobre la pérdida de dominio del Estado sobre las dinámicas políticas y sociales, dando paso a interacciones Estado-Sociedad Civil en las que los movimientos sociales en clave identitaria adquieren mayor centralidad para presionar hacia proyectos de sociedad diversos.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. MARCO DE COMPRESION.....	6
1.1 Antecedentes de aproximación a las PPPA.....	6
1.2 El APP: referentes de aproximación a las PPPA.....	9
1.3 El Modelo de Advocacy Coalitions.....	13
1.4 Ruta metodológica.....	21
2. LOS ANÁLISIS.....	25
2.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA EVOLUCIÓN DE LAS PPPA.....	26
2.1.1 Caracterización de la Población Afrocolombiana.....	26
2.1.2 Caracterización General del Movimiento Social Afrocolombiano.....	29
2.1.3 Evolución de las PPPA.....	34
2.1.3.1 Panorámica General: Que son las PPPA?.....	34
2.1.3.2 La evolución normativa (Constitución, Leyes y jurisprudencia).....	39
2.1.3.3 Lo afrocolombiano en la Planeación del Desarrollo.....	42
2.1.3.3.1 Planes Nacionales de Desarrollo.....	43
2.1.3.3.2 Documentos CONPES.....	45
2.1.3.4 La Planeación del Desarrollo Afrocolombiano.....	46
2.1.3.5 La evolución institucional.....	48
2.1.3.6 El balance de las PPPA.....	50
2.2 UNA LECTURA DE LAS PPAA DESDE EL MAC.....	51
2.2.1 Evolución de las PPPA: pre-lectura general desde el MAC.....	53
2.2.2 Las PPPA como un subsistema de política.....	56
2.2.2.1 Delimitación general.....	56
2.2.2.2 Los participantes.....	59
2.2.3 Sistema de Creencias y Coaliciones.....	62
2.2.3.1 Nivel I: Creencias núcleo profundas.....	65
2.2.3.2 Nivel II - Creencias núcleo de la política pública y Preferencias de Política Pública.....	66
2.2.3.3 Nivel III: Creencias Secundarias.....	70
2.2.3.4 Las Coaliciones del Subsistema PPPA.....	73
2.2.4 Factores Externos.....	76
2.2.4.1 Parámetros con Estabilidad Relativa.....	77
2.2.4.2 Factor externos dinámicos.....	80
2.2.5 Los cambios en el subsistema PPPA: lectura integral.....	85
2.2.5.1 Periodo de Negación Funcional: 1851 – 1991.....	85
2.2.5.2 Periodo de Autonomía Restringida: 1991-2002.....	87

2.2.5.3 Periodo de Integración Profundizada: 2002-Hoy	90
2.3 ANALISIS DE CASO: AFRODES Y LAS PPPA CON ENFOQUE DIFERENCIAL.....	92
3. CONCLUSIONES.....	98
BIBLIOGRAFIA	111
Anexo 1. Cuadro Cronológico Eventos Significativos Configuración Políticas Públicas Afrocolombianas	117

INTRODUCCIÓN

“Estamos cansados de saquen nuevas leyes, decretos, sentencias y la situación que vivimos sea la misma o peor. Si tan solo se hiciera cumplir con lo que dijo la Ley 387, con eso tendríamos. Es más, si el gobierno hubiera hecho respetar lo que quedo en la Ley 70, no tendríamos que habernos desplazado. También estamos cansados de que la Corte Constitucional haga sentencias que reconocen nuestra problemática y de órdenes al gobierno, pero este sigue sin cumplir. Por favor, no más leyes... simplemente hagan algo ya”¹

El balance de la implementación de las Políticas Públicas para la Población Afrocolombiana (PPPA) registra a la fecha un saldo en rojo a pesar de los procesos y recursos institucionales que para ellas se han destinado durante las últimas dos décadas.

Han transcurrido casi 20 años desde que Colombia reconoció constitucionalmente la diversidad cultural de la nación y 17 años de expedida la Ley 70 de 1993 con la que se prescribió un conjunto derechos específicos para la población afrocolombiana. A lo largo de cuatro gobiernos “lo afrocolombiano”² ha estado incorporado a los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, se han expedido decretos reglamentarios, se han formulado varios Documentos Conpes, se han adoptado adecuaciones institucionales específicas y se han ejecutado diversos programas y proyectos específicos.

La efectividad de las PPPA en términos estructurales, a pesar de contar con avances en el reconocimiento parcial de algunos derechos, para una gran mayoría de este grupo poblacional continúa registrando los más altos índices de exclusión socioeconómica y

¹ Testimonio líder afrocolombiano participante en taller organizado por AFRODES. Citado en AFRODES (2010). DEL DICHO AL HECHO HAY MUCHO TRECHO. Análisis de Marcos Normativos y Políticas Públicas para Población Afrocolombiana en Situaciones de Desplazamiento Forzado o Confinamiento

² El termino lo “afrocolombiano” se adoptará en este trabajo para hacer referencia al conjunto de denominaciones que desde diferentes lugares (comunidades, organizaciones, academia, textos normativos) se usan para afirmar la existencia de una identidad que tiene como referente la conexión con el proceso de descendencia cultural que viene desde los esclavos africanos traídos a Colombia. Al respecto, entre las denominaciones más comunes está: comunidades negras, palenqueros, raizales y renacientes. Se opta por la denominación “afrocolombiano” por considerala aquella que resulta más comprensiva para los propósitos de este trabajo. Con ello en ningún momento se está negando la existencia de un proceso identitario aun en construcción y que es objeto de debate importante, pero que ese trabajo no aborda.

aproximadamente un millón de afrocolombianos/afrocolombianas han sido víctimas del desplazamiento forzado (AFRODES 2008, 2009, 2010)

Este trabajo investigativo se dirigió hacia el análisis de esta paradoja, a saber: una normatividad adecuada sin correspondencia con logros efectivos de las acciones gubernamentales. Este problema (brecha de implementación) no es exclusivo de las PPPA; sin embargo, en éstas registra niveles superlativos que ponen en duda el status de lo afrocolombiano como objeto de política pública más allá de su prescripción normativa.

Entre las interrogantes que este trabajo planteó inicialmente frente a este problema estuvieron::

- ¿Cómo se han definido e implementado las PPPA?
- ¿Han sido la respuesta del Estado colombiano para concretar el horizonte de multiculturalidad que prescribió la Constitución de 1991?
- ¿Han sido el logro del movimiento social afrocolombiano que logró canalizar las demandas de las comunidades afrocolombianas?
- ¿Ha sido la respuesta a influencias externas internacionales que han presionado su implementación por intereses económicos estratégicos en el Pacífico colombiano?
- ¿Han sido fruto de la movilización de la sociedad colombiana que viene aumentando su sensibilidad frente la exclusión de la población afrocolombiana y sus territorios?
- ¿Han sido el resultado de una actividad institucional constante que se ha apropiado de las prescripciones normativas sobre lo afrocolombiano?
- ¿Han sido el resultado de la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha expedido a partir del reconocimiento constitucional sobre la multiculturalidad?

Todas las anteriores interrelacionadas entre sí, funcionando como subsistema que hace parte del sistema política macro (nacional y global), configuraron la hipótesis centrales inicial de este proyecto.

Ya en su diseño investigativo, el trabajo adoptó el Análisis de Políticas Pública (APP) como marco de referencia general, y dentro de esta, el Modelo de Advocacy Coalitions (MAC) como enfoque particular.

La elección del APP se correspondió precisamente con la perspectiva de análisis que configura este campo de estudio dentro de la ciencia política, a saber: análisis del *Estado en acción*, lo cual implica centrarse en las actuaciones concretas que los gobiernos desarrollan para hacer efectivo lo prescrito en las normas. En otras palabras, las políticas públicas se están entendiendo como variable dependiente de las interacciones entre Estado-Sociedad en función de negociar la ejecución efectiva de los recursos públicos. De ahí que como lo indica Roth (2002), *“el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores.”*

Esta perspectiva tiene correspondencia con el problema formulado: más que una valoración sobre las normas que el Estado colombiano ha producido para reconocer y garantizar los derechos de la población afrocolombiana, a todas luces favorables, se trataba de analizar el sistema de relaciones y dinámicas que han configurado las PPPA durante los últimos 17 años, y a través de las cuales no se ha logrado el reconocimiento pleno de los derechos acordados.

Entre las opciones disponibles en el APP se escogió el MAC, que se ubica dentro de espectro de aproximaciones teóricas identificables como teorías mixtas en tanto analizan

la políticas públicas como el resultado de una interacción horizontal entre Estado y Sociedad, y no como el dominio vertical de alguno estos dos actores.

Con base en estos marcos, el trabajo investigativo buscaba explorar la siguiente hipótesis: la configuración de las PPPA ha estado determinada por la competencia de dos coaliciones³ (*Advocacy Coalitions*) que representan dos concepciones sobre la forma de articular la población afrocolombiana al Estado nacional (Integración vs. Autonomía). Los *cambios mayores* en las PPPA se pueden explicar a partir del dominio que cada una de estas coaliciones ha tenido en los diferentes momentos. A partir de 2002, y en relación directa con el cambio de gobierno, las PPPA han estado dominadas por una concepción que privilegia la *integración* sobre la *autonomía*, la cual ha sido adoptada como resultado del dominio de la coalición de actores que comparten dicha concepción.

La delimitación temporal de la formulación original (2002-2007) fue modificada por una perspectiva de más largo plazo (1851-2010) en razón de los análisis que se fueron construyendo. Si bien se mantuvo un énfasis en el análisis del periodo acotado inicialmente, hubo necesidad de ampliar el mismo como condición necesaria para explorar la hipótesis en los términos planteados por el marco de comprensión adoptado.

Metodológicamente, el trabajo se orientó siguiendo la estructura que configura el MAC, a saber: la construcción de una caracterización de las PPPA como subsistema lo que implicaba recolectar y analizar información relevante para cada una de las variables contempladas por el modelo.

La presentación de los resultados del trabajo en este documento se ha organizado con la siguiente estructura:

³ Se usará el término simplificado de "coaliciones" en lugar de la traducción textual de "coaliciones de militancia" u otros conceptos como "comunidad política", para facilitar la lectura de los análisis realizados.

En el primer capítulo (Marco de Comprensión) se recogen algunos antecedentes sobre el estudio de lo afrocolombiano en general, y en relación con la temática de políticas públicas en particular; y se presentan los referentes conceptuales para comprender el marco de análisis y modelo escogido. Termina con la descripción de la aproximación metodológica desarrollada en correspondencia con el marco de comprensión adoptado.

El segundo capítulo presenta los resultados de los Análisis desarrollados. Se organiza en dos partes: (i) una de carácter descriptivo que se orienta a ofrecer los elementos mínimos para entender la realidad afrocolombiana y los desarrollos normativos que han fundamentado las PPPA, y (ii) otra que siguiendo la estructura del MAC desarrolla los análisis con los que se contrasta la hipótesis de trabajo.

El tercer capítulo de Conclusiones plantea una lectura integral de los análisis logrados y un balance final sobre la validez de la hipótesis. Adicionalmente se plantean algunas consideraciones en torno a la capacidad del MAC como herramienta analítica, así como sobre reflexiones suscitadas por el trabajo en relación con el análisis de las relaciones Estado-Sociedad Civil.

Como Anexo se incluye un cuadro que sistematiza la evolución de hitos normativos, institucionales y sociales que han ido configurando las PPPA.

1. MARCO DE COMPRESION

La paradoja que registran las PPPA –un alto desarrollo normativo sin correspondencia con políticas públicas efectivas – configura un objeto de investigación al cual podemos aproximarnos desde perspectivas muy diversas. La selección que hace este trabajo de un modelo específico dentro del APP, demandó la adopción de un conjunto de concepciones y conceptos específicos que configuran su marco de comprensión.

Para lograr entender dicho marco de comprensión se requiere tener una valoración crítica sobre las perspectivas que otros trabajos han desarrollado para aproximarse a las PPPA y una comprensión sobre algunos elementos constitutivos del APP y los conceptos específicos que configuran el modelo adoptado (MAC).

1.1 Antecedentes de aproximación a las PPPA

Los trabajos investigativos sobre las PPPA desde la perspectiva de APP puede valorarse como una línea de análisis de desarrollo reciente dentro del campo de los estudios sobre “lo afrocolombiano”, que a su vez constituye un objeto de indagación relativamente nuevo dentro de las ciencias sociales en el país; que sin embargo ha producido durante las últimas tres décadas un volumen significativo de trabajos⁴.

Ahora bien, antes de que lo afrocolombiano se consolidara como objeto de investigación dentro de las ciencias sociales, desde los campos de la literatura, el periodismo y la política, un grupo de afrocolombianos en sus trayectorias públicas contribuyeron desde el siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, a visibilizar y reivindicar la presencia y contribución de este grupo humano en Colombia. Entre ellos debe mencionarse:

⁴ Entre otras deben destacarse: Agudelo (2001, 2005), Pardo (2003), Pardo y Álvarez (2001), Pardo, Mosquera y Ramírez (2004), Mosquera, Pardo y Hoffmann (2002), Mosquera y Barcelos (2007), Escobar y Pedrosa (1996), Ministerio de Cultura (2003), Restrepo y Rojas (2004), Cunin (2003), Urrea y Hurtado (2001) y CEPAC (2003).

Candelario Obeso, Luis Antonio Robles, Jorge Artel, Diego Luis Córdoba, Adan Arriaga Andrade, Helcías Martan Gongora, Miguel Caicedo, Arnoldo Palacios, Sofonías Yascub, y Manuel Zapata Olivella (Rovira y Cordoba, 2000)

Aunque al interior de las ciencias sociales colombianas se debe reconocer la existencia de esfuerzos pioneros en el tratamiento de cuestión afrocolombiana⁵, como es el caso de los trabajos de Rogerio Velásquez, es solamente a partir de la década de los 70s que dentro del marco de las ciencias sociales se comienzan a realizar trabajos sistemáticos, los cuales se orientaron desde una perspectiva antropológica.

En el desarrollo de esta aproximación debe resaltarse fundamentalmente el trabajo de Nina Friedemann y Jaime Arocha (Friedemann y Arocha, 1986), quienes realizaron numerosas investigaciones y publicaciones con las que lograron “visibilizar” las diversas dimensiones de la cultura afrocolombiana. Se destacan aquí en razón del nivel de difusión que tuvieron sus trabajos dentro del movimiento social afrocolombiano.

Pero igualmente aun con anterioridad a ellos hubo otros pioneros desde las ciencias sociales; Restrepo (2004) presenta una panorámica al respecto, en la que además ofrece una tipificación muy comprensiva sobre las líneas de investigación que se han desarrollado, a saber: continuidad Africa-América, movilidad poblacional, esclavización y resistencia, estrategias económicas, “familia, parentesco y organización social”, blanqueamiento y marginalidad, discriminación y diferencia, relaciones interétnicas, “identidades, políticas de la etnicidad y movimiento organizativo”, antropología de la modernidad, violencia, derechos humanos y desplazamiento forzado, “historias locales y etnografía del conocimiento local, oraliteratura”.

⁵ Para una descripción comprensiva de lo afrocolombiano como objeto de estudio dentro de las ciencias sociales colombianas puede consultarse: Restrepo (2004) *Hacia los estudios de las Colombias negras*.

Pero la consolidación de lo afrocolombiano como objeto de investigación académica definitivamente se registra asociado a los procesos políticos que llevaron precisamente al surgimiento de lo afrocolombiano como realidad político a partir de las transformaciones institucionales derivadas de la Constitución Política de 1991. Es lo que Restrepo (2004) confirma cuando resalta que la “identidad étnica, políticas de la etnicidad y movimiento organizativo se ha configurado como la más febril línea en los estudios de las Colombias negras durante los últimos años”.

Desde inicios de la década de los 90s hasta el día de hoy, se mantiene una fértil producción de estudios afrocolombianos desde la perspectiva cultural, a la que suman ya trabajos que claramente dirigen su atención hacia la dimensión política.

En esta perspectiva política, la mayoría de temas analizados giran alrededor de un eje ordenador sobre el que se desarrollan múltiples aproximaciones, a saber: las dinámicas sociales, políticas y culturales que condujeron al reconocimiento de la diversidad cultural en la Constitución de 1991 y a la posterior formulación y reglamentación de la Ley 70 de 1993.

Finalmente, debe destacarse la centralidad que ha ganado el análisis de las dinámicas e impactos del conflicto armado sobre las diversas dimensiones de la vida comunitaria y política de la población afrocolombiana.

Ahora bien, aunque la dimensión política definitivamente ha adquirido una atención importante, comparativamente son pocos los trabajos que se dirigen a explorar la evolución de las políticas públicas para población afrocolombiana desde una perspectiva analítica propia de del campo del Análisis de las Políticas Públicas. Trabajos asimilables a esta aproximación (Agudelo, 2005 – Pardo, 2001, 2003) precisamente ofrecen una gran

riqueza para entender la emergencia de lo afrocolombiano como sujeto político, así como las dinámicas que se dieron hasta finales de la década de los 90s cuando las violencias convirtieron a las comunidades afrocolombianas en botín de guerra.

Parecería entonces pertinente, además de profundizar en la lectura en clave de “análisis de política pública” avanzar en el análisis y reflexión sobre lo que ha ocurrido en la última década. Este es horizonte hacia el que se dirige este trabajo investigativo.

1.2 El APP: referentes de aproximación a las PPPA

¿Por qué la escogencia del Análisis de Políticas Públicas (APP) como marco de aproximación general al análisis de las PPPA? Fundamentalmente porque el APP ofrece una marco de análisis que permite explorar los procesos de configuración de las PPPA a partir una perspectiva particular de la dinámica política desde la que es factible considerar sus múltiples dimensiones; una perspectiva requerida para lograr comprender la paradoja que plantea el problema de investigación, y que no es posible de descifrar si se adoptan marcos que reducen los análisis a una sola dimensión. Como podría ser el análisis exclusivo de los desarrollos normativos del cual emergería una valoración que indicaría que Colombia es el país más exitoso del mundo en materia de políticas públicas para población afro descendiente. ¿Ahora bien, cuáles son las concepciones y conceptos propios del APP que son necesarios considerar para desarrollar la perspectiva que se propone?

El APP, como lo destacan diversos autores, se orienta a la exploración del *Estado en acción*⁶; dirige la mirada hacia sus procesos y resultados concretos, más que pararse

⁶ Otra fuente de aclaración de esta perspectiva se deriva de la revisión de los términos lingüísticos que en el idioma inglés se tienen para el término *política*: “Primero, la política concebido como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito (el APP) tiene que ver con esta última acepción.” (Roth, 2002)

simple y exclusivamente en las formulaciones de política general y las prescripciones normativas alcanzadas. Sin desconocer el significado y pertinencia del “nivel discursivo” como elemento configurador de las PPPA, la perspectiva del APP nos llama la atención para examinar las relaciones entre Estado-Sociedad-Movimiento Social Afrocolombiano, en el terreno de las actuaciones.

Un mejor entendimiento de esta perspectiva se obtiene al recordar los orígenes de la APP. El surgimiento del APP dentro de las Ciencias Políticas representó un cambio en la perspectiva para pensar en e investigar sobre el Estado, en lo cual necesariamente están implicadas las concepciones profundas que se tienen sobre el Estado y Sociedad y sus relaciones. Dicho cambio, según el análisis comprensivo de Roth (2002), emergió dentro del contexto de reflexión acerca del “creciente intervencionismo del estado en muchos aspectos de la vida social de nuestras sociedades”, y fundamentalmente implicó un “desplazamiento”⁷ en las preguntas centrales de la Ciencia Política:

En lugar de centrar su Estudio en el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado, la cual es considerada como una variable independiente y así volcar la pregunta de esta forma: ¿tienen importancia las políticas públicas? o ¿de qué modo las políticas públicas determinan la política, las instituciones y el Estado? (...) En otros términos, el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores.(...) El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué* y al *cómo hacer* del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus “productos” o *outcomes*. En pocas palabras, se concibe como la ciencia del Estado *en acción* o, más precisamente, como una metodología de investigación aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas.”

Ahora bien, en correspondencia con estos referentes fundamentales, este trabajo asumió la definición general sobre “políticas públicas” propuesta por Roth (2002), la cual

⁷ “El análisis de las políticas públicas no es una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política. Más que una nueva teoría, se trata de un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación; por tanto, los enfoques teóricos utilizados por los estudiosos de las políticas públicas reflejan el mundo teórico a disposición de todo científico social.” (Roth, 2002)

condensa elementos comunes centrales de un conjunto de definiciones significativas que se han formulado. Dicha definición es:

“...una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.”

Esta definición tiene correspondencia con concepciones y supuestos particulares. Entre otros:

Las PP no son espontáneas, es decir, el carácter de construcción social o producto cultural que tienen las políticas públicas. Es lo que algunos autores (Muller y Surell, 1998 citados por Roth, 2002) indican cuando enfatizan en que “la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de un objeto de investigación”.

La configuración de un PP es un proceso conflictivo: el carácter cultural de las políticas públicas, en cuanto a realidad social, es especialmente evidente al aproximarse cualquier política “nueva” como son las PPPA. A diferencia de campos como la salud, la educación, la economía... ante los cuales el conjunto de la sociedad registra niveles bajos de disenso en cuanto a la pertinencia/obligatoriedad para que el Estado desarrolle políticas públicas al respecto, la propuesta de considerar “lo afrocolombiano” como objeto de política pública sigue configurando un asunto sujeto a la controversia. La existencia formal de las PPPA no significa su aceptación generalizada y estática: sigue siendo un proceso conflictivo.

El reconocimiento de estas dinámicas conflictivas es puesto en evidencia dentro del APP con conceptos como déficit de implementación (*implementation gap*)⁸, que precisamente hace referencia a la brecha en las normas y los logros efectivos.

Ahora bien, el APP como disciplina no es homogénea ni configura en sí misma una ciencia con paradigmas propios. Existe una variedad de enfoques, con sus respectivos conceptos y metodologías, que se corresponden con diferentes formas de entender el Estado, la sociedad y el cambio social⁹. La diversidad de enfoques al interior del APP puede caracterizarse desde diferentes perspectivas y criterios. En el nivel más comprensivo, siguiendo a Roth (2002), esta diversidad teórica se corresponde con los marcos de referencia general que se registran en la ciencia política a la hora de analizar el Estado y la Sociedad. De ahí, que los diferentes enfoques teóricos sobre las políticas públicas puedan ubicarse en “tres grandes posturas teóricas (...): las teorías centradas en la sociedad, las que se centran en el Estado y las teorías mixtas o intermedias”.

Las diferencias entre estas posturas se refieren a la asignación de la variable independiente del cambio social: en las teorías centradas en la sociedad, está se asume como la determinante de las políticas públicas, mientras que en las centradas en el Estado, éste sería quien juega como factor determinante. Las dos posturas representan una concepción vertical a la hora de aproximarse al APP. La postura de las teorías mixtas se ubica en una posición intermedia horizontal, permitiendo entender las políticas públicas como resultado de la interacción entre Estado y sociedad.

“En este tercer grupo se ubican posturas y opciones teóricas y políticas muy variadas como el neo corporativismo, el neo institucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción entre otras. Estos enfoques intentan tomar en

⁸ “La incapacidad del “Estado” tanto para implementarse como para ejecutar eficazmente sus políticas contribuye todavía más a su ilegitimidad y a situarse como exterior –o mejor como intruso- a la sociedad que pretende regular.” (Roth, 2002)

⁹ Para una descripción y análisis comprensivo de esta diversidad de enfoques, véase Roth (2002, 2007), Vargas y otros (2007) y Sabatier (2007).

consideración, con todas las distinciones y variaciones que existen al interior de ellos, tanto factores internos (*stated-centered*) como exteriores (*society-centered*) en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas. Se trata también, en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia. Es una consecuencia de la tendencia contemporánea de considerar las interacciones entre sociedad y Estado más en sus dimensiones horizontales (el uno y el otro son socios) que verticales (el uno domina al otro o viceversa) y de señalar la interpenetración creciente entre las esferas públicas y privada.” (Roth, 2002)

El carácter dinámico y conflictivo que registran las PPPA, una perspectiva que se corresponde con la definición de Política Pública asumida en este proyecto, se ve reflejado en un marco de análisis como el expresado por las teorías mixtas. De hecho, una de las dificultades que encuentran los análisis y actuaciones, tanto del Estado como del movimiento social afrocolombiano frente a las PPPA, tal vez tenga que ver con la adopción de enfoques verticales que impiden comprender el carácter dinámico de las PPPA.

1.3 El Modelo de Advocacy Coalitions

El modelo particular que se ha seleccionado como marco de análisis de este proyecto es el denominado Modelo de Advocacy Coalitions (MAC), el cual se inscribe en el marco de análisis propuesto por las teorías mixtas.

La especificidad y “virtud” del Modelo del Advocacy Coalitions (MAC) como enfoque ubicado dentro de las teorías mixtas, tiene que ver con la combinación, dentro un mismo esquema comprensivo, de todas aquellas variables, actores y contextos que están implicados en las PPPA, y de esta manera permite explorar la hipótesis planteada sobre el carácter dinámico que se ha enfatizado.

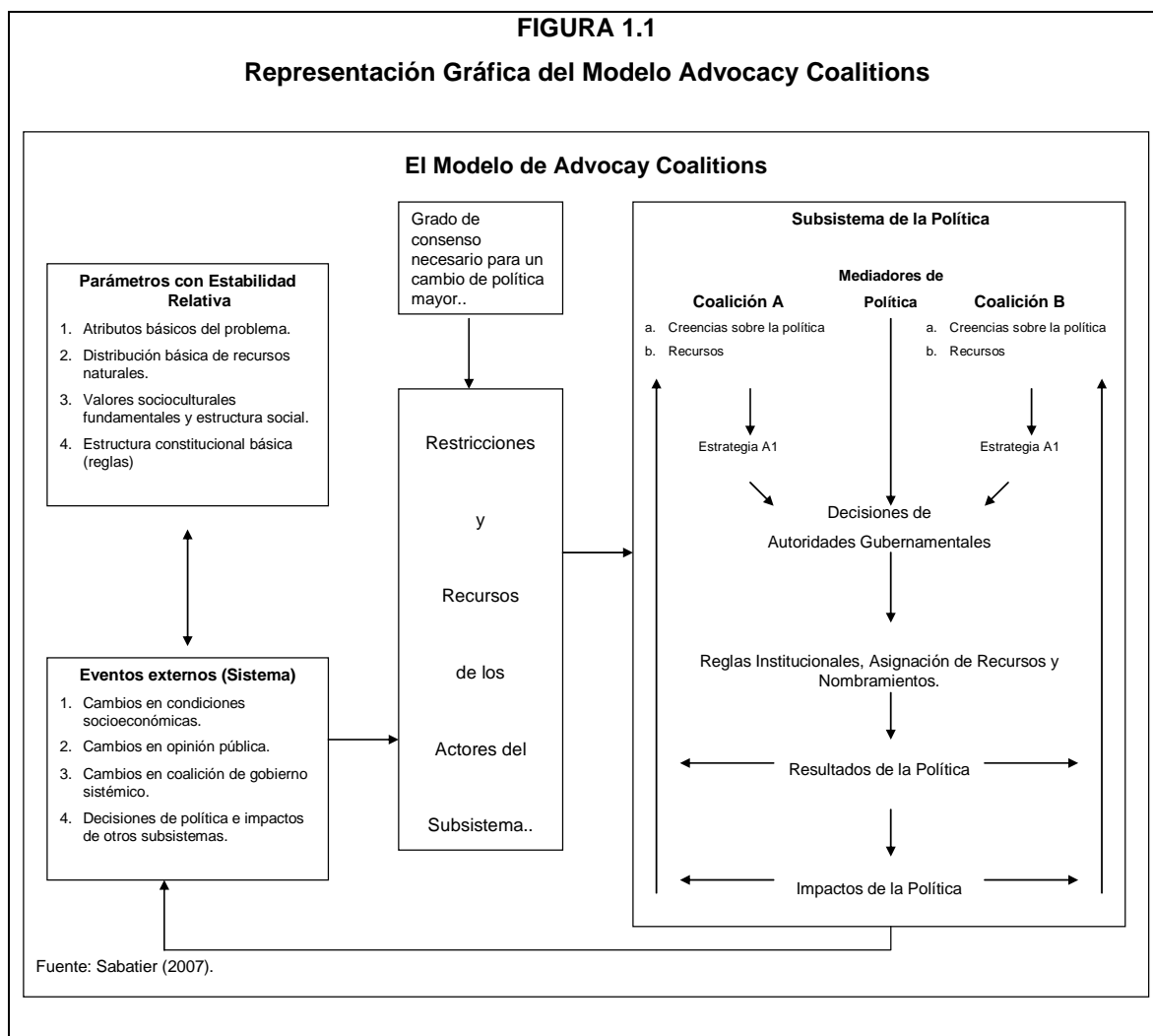
De hecho, desde sus mismos orígenes, estructurados alrededor de la preocupación por el rol de la información en la configuración de las políticas públicas, el MAC se orientaba a tratar con problemas que involucran conflictos substanciales de objetivos, disputas técnicas importantes y múltiples actores de diferentes niveles gubernamentales. (Sabatier, 2007)

Formulado inicialmente en 1988 (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988 citado por Sabatier, 2007), ha sido aplicado en más de 100 investigaciones en todo el mundo¹⁰ y ha ido siendo revisado, proceso en el que se han ido introduciendo modificaciones pero conservado inalterados sus fundamentos básicos. En su última versión publicada (Sabatier, 2007), el modelo se representa gráficamente de la siguiente manera:

¹⁰ Para el contexto colombiano, Roth (2002), utilizó el MAC para realizar un análisis de los cambios en las políticas públicas del sector ambiental.

FIGURA 1.1

Representación Gráfica del Modelo Advocacy Coalitions



Como lo sugiere la representación gráfica, el MAC es una aproximación que ofrece un marco de análisis que pone en relación de interdependencia diferentes elementos (actores, factores y subsistema) y procesos implicados en una política pública. De entrada habría que destacar varios elementos centrales:

- La idea de *subsistema político* que da a entender y ubica a la política pública en relación con el resto del sistema político y como una “entidad” con una dinámica interna que implica múltiples actores.
- La idea de “*advocacy coalitions*”, asimilable al concepto de *comunidad política*¹¹, que sugiere la existencia de un conjunto de actores que comparte una representación y unos valores.
- Las múltiples influencias externas (estables y dinámicas) que gravitan sobre el subsistema de política.
- Los procesos de retroalimentación que operan en forma permanente entre los diferentes componentes de la política pública.

Teniendo como punto de referencia estos elementos centrales, se reseñan a continuación las principales ideas y conceptos que estructuran la lógica del modelo para aproximarse al análisis de políticas públicas. Para ello, se presenta la síntesis comprensiva ofrecida por Roth (2007):

El marco de análisis inicial se basa en cinco premisas. Uno, las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener mejor en cuenta la información relativa a los problemas. Dos, es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más). Tres, la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política”. Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. Cuatro, al interior del subsistema, es preciso incluir también tanto actores como periodistas, investigadores y analistas de políticas por el papel que juegan estos en la difusión de ideas como a actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación. Finalmente, la última premisa consiste en considerar que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar objetivos. Estas teorías pueden ser entendidas como sistemas de creencias, que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema, y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de coaliciones de actores “militantes” o coaliciones de “causa” (las *advocacy coalitions-AC*). La posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los

¹¹ “Sabatier (1988) define una comunidad política como “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (...) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos”. Estas comunidades de política están en la base de las coaliciones de “militantes (*advocacy coalitions*).” (Roth, 2007)

intereses de los actores en un único esquema-guía, ofrece así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contextos, ideas, información, cambios tecnológicos.”

La aplicación del MAC al presente proyecto demanda una comprensión profunda de algunos de los conceptos enunciados. Siguiendo la última versión que presenta Sabatier (2007), a continuación se presentan:

Un primer elemento que debe entenderse se refiere a un supuesto básico: dada la complejidad de la construcción de políticas públicas en las sociedades modernas, los participantes en el proceso debe especializarse si quieren lograr alguna incidencia. Y dicha especialización tiene lugar al interior de **subsistemas** políticos: en cierta manera, estos subsistemas pueden definirse como conjuntos de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semi-autónoma que comparte una experticia en un dominio de política pública y ha buscado influir las políticas públicas en ese dominio por un período extenso

El conjunto de **participantes** en los subsistemas no solamente incluye a aquellos del tradicional “triángulo de hierro” (legisladores, funcionarios públicos y grupos de interés), sino a otros actores que en forma permanente intervienen sobre el subsistema de política pública en cuestión (académicos, jueces, periodistas) que también se han especializado en el problema específico)

Sistema de creencias: de acuerdo con Sabatier (2007), los sistemas de creencias de los participantes en una política pública, se constituyen en la variable independiente fundamental para construir una comprensión sobre el funcionamiento de la misma. El supuesto fundamental que sustenta esta tesis es que los actores se relacionan con el mundo a través de un conjunto de filtros preceptuales compuestos por creencias pre-existentes que son difíciles de alterar; de ahí, que los actores de diferentes coaliciones

probablemente perciban la misma información de diferentes formas, llevando a la desconfianza entre ellos. De otra parte, cada coalición buscará traducir e imponer su sistema de creencias a las políticas públicas concretas.

Dicho sistema de creencias se configura como una estructura jerárquica de tres niveles:

- **Nivel I - Creencias Núcleo Profundas:** este primer nivel hace referencia a creencias que cubren la mayoría de subsistemas. Contienen: (i) supuestos normativos ontológicos muy generales sobre la naturaleza humana, (ii) la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, (iii) el rol apropiado del gobierno vs. el mercado en general, (iv) quién debe participar en las decisiones gubernamentales
- **Nivel II - Creencias núcleo de la política pública:** se trata de un conjunto de creencias que son aplicaciones de las *creencias núcleo profundas* y se extienden a lo largo de todo un subsistema de política pública. Es en la caracterización de este segundo tipo de creencias que se hace factible la identificación de las diferentes coaliciones; hay once posibles componentes referidas a este tipo de creencias. Adicionalmente, Sabatier (2007) plantea que a este nivel, en el interior de un subsistema se pueden registrar debates fuertes entre coaliciones que se corresponden con preferencias divergentes, a las cuales denomina **preferencias de política pública** (policy core policy preferences). Se trata de “Creencias normativas que proyectan una imagen de cómo debe ser un subsistema político; proporciona la visión que guía las conductas estratégicas de la coalición y ayuda a unir aliados y dividir oponentes”.
- **Nivel III – Creencias secundarias:** son de alcance limitado dentro del subsistema y se dirigen hacia elementos específicos como: reglas detalladas, aplicaciones presupuestales, las causas de los problemas en espacios específicos, criterios de

participación pública, etc. Por su alcance limitado en comparación con las creencias núcleo de la política pública, su transformación demanda menos evidencia y argumentación entre los participantes del subsistema, haciéndolas menos difícil de transformar”.

Ahora bien, según Sabatier (2007), los cambios en un subsistema político ocurren primordialmente por el cambio en el sistema de creencias que domina dicho subsistema como consecuencia de un relevo en la coalición dominante. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta dinámica de cambio es influenciada por **factores externos** al subsistema mismo, los cuales determinan los recursos y restricciones con que cuenta las coaliciones para tratar de imponer su sistema de creencias:

- El primer conjunto de factores externos al subsistema que plantea el MAC se denominan **parámetros de estabilidad relativa**, los cuales rara vez se transforman en el espacio de una década. Sin embargo, son críticos en tanto establecen los recursos y restricciones dentro de los cuales pueden operar los actores del subsistema
- El segundo conjunto de factores que inciden sobre el subsistema son los **factores externos dinámicos** como cambios en la dimensión socioeconómica, en la coalición de gobierno, en las decisiones de otros subsistemas y en la opinión pública. Estos cambios resultan críticos para un cambio “mayor” de política; de hecho, como lo señala Sabatier (2007): el cambio en uno de estos factores es requisito para el cambio mayor de política”.

En su última versión revisada (Sabatier, 2007), el MAC introduce y/o explicita contenidos del modelo original que enriquecen su poder explicativo en tanto ofrecen el reconocimiento sobre los factores internos y externos al subsistema de política.

Desde esta perspectiva, siguiendo al autor, el MAC “provee una guía teórica a los investigadores para entender las complejidades de conflicto político y la movilización. Comienza identificando las propiedades de los subsistemas de política, los parámetros estables e inestables del sistema política más amplio, y los diferentes componentes de las creencias sobre el núcleo de la política (policy core).” (Sabatier, 2007).

Ahora bien, para la perspectiva de análisis de las PPPA planteada en este proyecto, el MAC parece precisamente ofrecer un marco de análisis que se ajusta a las características de los procesos políticos por medio de los cuales se han ido configurando las mismas, a saber:

- Un horizonte de largo plazo superior a los 10 años durante el cual el *subsistema de política* de las PPPA se ha ido “madurando” y ha adquirido cierto nivel de estabilidad.
- La existencia de un “subsistema de política” de las PPPA que tiene expresión institucional y social, de manera especial porque existe un conjunto de actores (individuales y colectivos) que ha tenido una permanencia y unas relaciones fluctuantes en diferentes momentos.
- La existencia de coaliciones (estables y cambiantes) que defienden posturas que aunque comparte cierto consenso en la representación del problema, difieren en cuanto a aspectos de esa representación y a los valores que hay sobre los problemas que pretende solucionar las políticas.
- La incidencia de factores externos al subsistema mismo e internos a este, que aunque al parecer no han conducido a un cambio mayor (“*major political change*”) en los últimos diez años, parecen haber presionado variaciones en los procesos de implementación de las políticas, sobre los cuales sigue existiendo una gran brecha respecto a lo normativo.

Si bien otros enfoques pertenecientes al mismo APP e inclusive otros marcos de referencia de los estudios políticos, podrían ofrecer marcos análisis factibles de utilizar, se ha escogido el MAC, precisamente por su carácter comprensivo sobre las múltiples interdependencias (actores, subsistema, contextos).

1.4 Ruta metodológica

El marco metodológico adoptado para analizar las dinámicas que han ido configurando las PPPA se estructuró siguiendo la agenda de exploración que plantea el mismo MAC. Es decir, construir una caracterización de las PPPA como subsistema, con base en la identificación de sus diferentes componentes; fundamentalmente las coaliciones cuyas actuaciones lo han ido dinamizado, así como los factores externos (estables y dinámicos) que han influido en los diferentes tipos de cambio que han tenido a lo largo del tiempo.

El desarrollo de agenda se orientó por las siguientes decisiones, criterios y procedimientos:

Horizonte temporal: énfasis en los últimos 8 años en cuanto a caracterización del subsistema, pero dentro de perspectiva histórica que abarca la evolución de las PPPA desde 1851.

Alcance de la categoría “afrocolombiana”: como ya se indicaba en la introducción, la denominación “afrocolombiano/na” se adoptó en este trabajo con la pretensión de recoger diferentes denominaciones existentes y que siguen siendo objeto de debate, pero que comparten el sentido sobre la existencia de procesos identitarios en relación con la afrodescendencia; algunos de ellos con fuerte conexión a referentes territoriales, pero con otros referentes asociados a la afrodescendencia ofrecen otras trayectorias igualmente importantes para los procesos políticos de reivindicación de políticas públicas.

Énfasis/sesgo hacia la afrocolombianidad del pacífico colombiano: como se verá en la caracterización de la población afrocolombiana, esta incluye concentraciones a lo largo de todo el país. Sin embargo dada la importancia que tiene la región pacífica en términos del peso que ha tenido en la preservación de la identidad afrocolombiana, en la génesis y estructuración de las PPPA, así como su desafortunada centralidad en el conflicto armado, hacen que el problema investigativo se exprese sobre la misma en forma contundente.

En términos de **etapas** el ejercicio investigativo se ordenó en:

- *Proceso Descriptivo General:* construcción de una descripción esquemática de la evolución de las PPPA que permitió identificar las transformaciones, los actores y los hitos (normativos, institucionales y sociales). Como resultado fundamental de este proceso se construyó **Cuadro Cronológico Eventos Significativos Configuración Políticas Públicas Afrocolombianas (Ver Anexo 1)**
- *Identificación y selección “textos” representativos de sistemas de creencia:* se realizó una identificación selección de textos que permitieran caracterizar las distintas concepciones en relación con las PPPA. Además de los textos normativos (Leyes, Decretos, Sentencias, Planes de Desarrollo, Documentos Conpes), se incluyeron textos producidos por actores gubernamentales y de las organizaciones afrocolombianas en los cuales desarrollan análisis y propuestas; de manera especial se prestó atención a los textos que estos actores producen frente a coyunturas específicas que son objeto de debate.
- *Sistematización de observación participante:* desde 2005 a la fecha, quien realiza este trabajo ha estado vinculado a la Asociación Nacional de Afrocolombianos

Desplazados AFRODES¹² en calidad de asesor y consultor. Durante este proceso ha tenido responsabilidades en: producción de documentos políticos, participación continua en actividades formativas y organizativas realizadas en diferentes regiones y participación en procesos/escenarios de interlocución con otras organizaciones afrocolombianas, así como con el gobierno, en función de la adopción de un enfoque diferencial étnico-afrocolombiano en las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado. La sistematización de dicha experiencia en función de este trabajo investigativo se convirtió en la principal fuente para caracterizar las PPPA como subsistema, especialmente en cuanto a los sistemas de creencias y la dinámica entre coaliciones.

- *Proceso de caracterización y análisis del “Subsistema PPPA”*: con base en la información producida en las etapas descritas se consolidó tanto el análisis descriptivo sobre la evolución de las PPPA, así como su caracterización en los términos planteados por el MAC.

En términos de **fuentes de información**, como ya se mencionó en la descripción de las etapas, estas fueron:

- Documentos normativos (Leyes, Decretos, Sentencias, Planes de Desarrollo y Documentos Conpes).
- Documentos de funcionarios o entidades públicas con análisis sobre las PPPA o la cuestión afrocolombiana en general.

¹² **AFRODES (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados)** fue creada en 1999 como organización de base por más 3000 familias afrocolombianas en situación de desplazamiento forzado. Tiene como misión erigirse como una organización que brinda orientación, apoyo, acompañamiento y asesoría, capacitación e interlocución en defensa de los derechos e identidad cultural de los afrocolombianos. Procurando alternativas de vida digna para sus afiliados mediante la sensibilización de la sociedad colombiana frente al desplazamiento de las comunidades negras, proponiendo al Estado políticas para el manejo y solución de este problema. Actualmente apoya los procesos de articulación de más de 100 organizaciones de población afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado a lo largo del país.

- Documentos de organizaciones afrocolombianas en los que se incluyeron tanto publicaciones estructuradas como pronunciamientos puntuales frente a coyunturas específicas.
- Documentos producidos por actores internacionales (organismos multilaterales o bilaterales, ONGs de Derechos Humanos, gobiernos extranjeros) en relación con la realidad afrocolombiana; especialmente en relación con los impactos diferenciales del desplazamiento forzado sobre las comunidades afrocolombianas.
- Diálogo directo con líderes y representantes de organizaciones afrocolombianas en las ciudades de Tumaco, Buenaventura, Quibdó, Cartagena, Cali, Turbo en el contexto de diversas actividades (talleres formativos, actividades de incidencia, etc). Así como diálogo permanente con la Junta Directiva de AFRODES en calidad de asesor y consultor.
- Diálogo directo con funcionarios de entidades públicas en el marco de reuniones de interlocución y concertación para la adopción de un enfoque diferencial en las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado.

2. LOS ANÁLISIS

El presente trabajo investigativo se había planteado la tarea de explorar los procesos de configuración de las PPPA desde la perspectiva particular del APP, de tal forma que se pudiera llegar a ofrecer un análisis pertinente sobre un problema ampliamente reconocido: la injustificada “brecha de implementación” entre un desarrollo normativo muy avanzado para la protección de los derechos de la población afrocolombiana y los impactos logrados por las PPPA adelantadas hasta el momento, que no solamente revelan una efectividad limitada frente a los objetivos iniciales, sino que han sido incapaces de enfrentar nuevos hechos que han llevado a un retroceso.

A continuación se ofrecen los análisis que con base en el marco de comprensión seleccionado (APP y MAC) y los lineamientos metodológicos derivados del mismo, se lograron construir. Para presentar los mismos, se ha adoptado la siguiente estructura expositiva.

- Una caracterización general de la evolución de las PPPA, que tiene como objetivo ofrecer una descripción sobre desarrollos normativos e institucionales de tal forma que se pueda entender el alcance, funcionamiento y los resultados que han logrado.
- Una lectura de esta caracterización con base en el MAC, que tiene como objetivo la aplicación de los conceptos propios del modelo en la perspectiva de contrastar la hipótesis de trabajo.
- Un análisis de caso, que tiene como objetivo ilustrar desde el marco de comprensión ofrecido por el MAC, una dinámica particular a través de la cual un actor específico logar competir en un contexto dominado por una coalición contraria.

2.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA EVOLUCIÓN DE LAS PPPA

2.1.1 Caracterización de la Población Afrocolombiana¹³

La comprensión sobre la evolución de las PPPA necesariamente debe tener como uno de sus referentes básicos la caracterización de la “población objeto”. Sin desconocer que esta condición conlleva retos técnicos en muchas políticas de tipo poblacional, para el caso afrocolombiano se registran problemas específicos en los que se interrelacionan las dimensiones técnica y política. De ahí que aun hoy en día continúe una disputa en torno a la estimación del número de afrocolombianos, y lo que ello puede implicar para el diseño y asignación presupuestal de las PPPA.

En términos poblacionales generales, según las **estimaciones** del Departamento Nacional de Estadística, DANE, en Colombia **4.261.996** ciudadanos se auto-reconocieron como Afrocolombianos, cifra que equivale al 10.5% del total de la población. A propósito de esta medición algunas organizaciones (AFRODES, 2007) plantean que aunque este reciente cálculo oficial mejora la visibilización de esta población, mediciones alternativas de reconocidos expertos registran entre **7.8 y 11.6** millones de afrocolombianos a lo largo del territorio nacional, cifra que indicaría que los afrocolombianos son entre el 18 y el 26% del total de la población¹⁴.

En cuanto a la **distribución geográfica**, lo primero que habrá que reseñar es que en la actualidad los afrocolombianos tienen presencia a lo largo y ancho de toda la nación. Sin embargo, cabe precisar que su presencia se concentra sobre todo en la regiones Pacífica, Caribe y valles interandinos: en especial en los departamentos de Chocó, Valle, Cauca, Nariño con 1.904.739 afrocolombianos y, en la Costa Atlántica, Córdoba, Sucre, Bolívar,

¹³ Para este tema, se usaron textos que he escrito para la elaboración de documentos de AFRODES, AFRODES-GLOBAL RIGHTS (2007, 2008, 2010) y AFRODES-CNOA (2008)

¹⁴ Véase por ejemplo Urrea, Ramirez, Viáfara (2004)

Atlántico, Magdalena Cesar y Guajira con 1.346.221 afrocolombianos. También es importante anotar que un gran porcentaje de afrocolombianos están hoy habitando en los grandes centros urbanos (se estima que el 70%); una situación que desafortunadamente se ha visto dinamizada por los fenómenos de desplazamiento forzado.

Desde el punto de vista de los **derechos territoriales** reconocidos a partir del mecanismo de protección étnico-territorial conocido como Ley 70 o **Ley de Comunidades Negras**, cabe señalar que se han expedido 149 títulos colectivos, que representan un total de 5.128.899 hectáreas, y benefician un total de 1458 comunidades negras integradas por 60.418 familias, correspondientes a 318.577 afrocolombianos.

En cuanto a la **calidad de vida** de los afrocolombianos es importante evidenciar que se encuentran en notable condición de desigualdad con relación al resto del país. Esto ha sido evidenciado al menos desde finales de los ochenta cuando el primer estudio general sobre pobreza (DANE, 1989) estimaba que entre 1973 y 1985 el porcentaje de población que habitaba las regiones predominantemente afrocolombianas con Necesidades Básicas Insatisfechas superaba el 74%, cifra que no solo no ha disminuido sino que por el contrario ha aumentado, pues según los resultados derivados del Censo de 2005 (DANE, 2006) este porcentaje alcanza ahora 79.1% de los afrocolombianos. Esto, sumado a baja cobertura en servicios públicos, más altas tasas de mortalidad, más bajos niveles de alfabetización, bajos niveles de ingreso y la poca participación en los mecanismos de participación y gobierno, como también en los mercados financiero y de bienes y servicios, ofrecen el marco general del problema de exclusión, discriminación y pobreza de los afrocolombianos en la sociedad colombiana.

Los impactos diferenciales del conflicto armado sobre las comunidades afrocolombiana en términos del desplazamiento forzado ha producido una transformación negativa en cuanto al disfrute de sus derechos fundamentales.

En términos cuantitativos¹⁵, de acuerdo con las cifras oficiales a Diciembre de 2009, en 75 municipios con significancia afrocolombiana, el acumulado de personas expulsadas asciende a 647.913. Si a esta cifra se adicionan los desplazados registrados en los demás municipios con significancia afrocolombiana (aquellos con mayores concentraciones de población afrocolombiana), el grupo resultante de 142 municipios ha expulsado 1.152.288 personas. Es decir, que las estimaciones calculadas por varios análisis que plantean que entre el 20%- 30% del total de la población desplazada en el país es afrocolombiana, deberían finalmente ser asumidas como referencia para un EDEA; muy seguramente, a Diciembre de 2009, el número de afrocolombianos en situación de desplazamiento forzado es superior a 1 millón. (AFRODES, 2010)

En síntesis, la mayoría de la población afrocolombiana continúa experimentando un situación de exclusión estructural que no cede, y más bien se profundiza como consecuencia del conflicto armado. Viafara (2007) lo ha sintetizado muy bien:

“La población negra/afrocolombiana, palenquera y Raizal, enfrenta una mayor situación de pobreza y miseria con relación al promedio nacional debido a comportamientos sociodemográficos y peores condiciones de vida que inducen su reproducción intergeneracional (*Livi-Bacci, 1990*). Ésta se caracteriza por tener una estructura de edad más joven, mayor tamaño promedio del hogar, mayor nivel de analfabetismo y mayor porcentaje de inasistencia escolar. Estas características, excepto pocas excepciones, derivan en logros educativos inferiores e inserción temprana en ocupaciones de bajo estatus, lo cual provoca bajos ingresos que no permiten generar las capacidades mínimas aceptables para superar su situación (*Sen y Foster, 2003*). A su vez, los bajos niveles de ingresos y la poca participación en los mercados de bienes y servicios y financieros son el resultado de una menor inversión en recursos públicos para el desarrollo en las áreas geográficas de mayor concentración de población afrocolombiana (escolaridad, salud, reforma agraria, mercados financieros y las

¹⁵ Para los análisis que se presentan, ver cuadro y gráficos de páginas siguientes. Los detalles de la metodología de cálculo puede consultarse en anteriores documentos de AFRODES.

actividades y estructura de impuestos de los gobiernos locales), y a la exclusión y discriminación étnico – racial por parte de la sociedad colombiana.” (Viáfara, 2007)

2.1.2 Caracterización General del Movimiento Social Afrocolombiano

La existencia de una demanda social es una de las condiciones fundamentales para la existencia de una política pública (*no hay políticas públicas espontaneas o naturales*), independientemente del actor que logre inscribirla en la agenda pública o el mecanismo que se utilice. Dentro del conjunto de alternativas posibles, la movilización social de un grupo poblacional sin duda alguna constituye una de las modalidades; sobre todo en contextos como la Colombia de las últimas décadas en la que los partidos y los legisladores han demostrado su incapacidad para agenciar las demandas de amplios grupos poblacionales; este es el caso de las PPPA.

Las comunidades y organizaciones de población afrocolombiana, que como verá más adelante, se constituyen en uno de los actores centrales en la configuración de las PPPA, lejos de ser una “población objeto” pasiva sobre la que el Estado ha decidido dirigir un conjunto de políticas, han desplegado una acción social y política de larga duración que tiene sus raíces en los procesos de resistencia inaugurados desde el mismo momento en que millones de africanos fueron esclavizados y traídos a la América colonial.

Para entender las lógicas y estrategias que subyacen a los comportamientos políticos de los afrocolombianos frente a la configuración de las PPPA durante las últimas dos décadas, es necesario tener una mínima comprensión sobre la evolución de esta población como sujeto político.

La ausencia de reconocimiento como ciudadanos, e inclusive como seres humanos, a los primeros africanos y afrocolombianos fue una realidad constitutiva de su condición de esclavos que ha sido ampliamente documentada. La abolición de la esclavitud

formalizada en 1851 con la Ley de Manumisión de Esclavos, representó un paso necesario para corregir esta situación, pero no buscó la creación de condiciones para el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos ciudadanos gozados por el resto de la población. De hecho, e inaugurando una circularidad que hoy se sigue reiterando, dicha Ley, se ocupó prioritariamente de ofrecer el marco que garantizara la protección de los “derechos” de los victimarios, y no de las víctimas. De ahí que la mayoría de su articulado se ocupe de los asuntos concernientes a la indemnización económica a los esclavistas.

Las trayectorias sociales y culturales que siguieron los afrocolombianos también han sido ampliamente investigadas. En lo que respecta a las comunidades del Pacífico colombiano, región en la que fue concentrada una gran mayoría de afrodescendientes en razón de la actividad minera durante la colonia, una vez obtenida la libertad formal, gran parte de esta población permaneció en estas zonas construyendo y consolidando un complejo proceso de ocupación territorial que a su vez hacía parte de la re-construcción de un universo cultural afrocolombiano. Por su parte, en los afrocolombianos de la región Caribe, la otra región con más alto grado de “ancestralidad” africana, también se registraron procesos territoriales-culturales similares, pero la especificidad de procesos intensos de mestizaje racial y cultural fue configurando otro tipo de trayectorias. Finalmente, y en una perspectiva general, deben mencionarse otras trayectorias que llevaron a otras comunidades afrocolombianas a construir procesos territoriales y/o identitarios en las zonas de los valles interandinos, así como en las grandes ciudades.

Las formas y prácticas de organización social que fueron creando las diversas comunidades afrocolombianas, y de manera especial las ubicadas en el Pacífico colombiano, configuraron un proceso autónomo relativamente marginal al resto de la dinámica social y política del país. Un fenómeno explicable primordialmente por la no significancia en lo político, más no así en lo económico, de los territorios afrocolombianos

que para el Estado colombiano fueron “tierra de nadie” hasta solo hace dos décadas. Esto no significa la negación de la “articulación” política de las comunidades afrocolombianas a la dinámica política nacional, la cual desde el esquema del bipartidismo-clientelismo, también las permeo. Lo que se quiere enfatizar aquí es que aun en estos procesos políticos, las comunidades afrocolombianas no generaron formas y procesos de movilización social estructurados alrededor de la dimensión étnica; una perspectiva que solamente comienza a registrarse a partir de la década de 1970, aunque con anterioridad se pueden verificar individualidades que dentro del esquema bi-partidista plantearon algunas ideas al respecto.

La no articulación de los procesos políticos afrocolombianos en la dinámica de configuración de las políticas públicas hasta la década de 1990, en una perspectiva que buscara el reconocimiento y la reivindicación de derechos étnicos, como ya se ha sugerido, no significa la ausencia de los afrocolombianos como sujetos políticos. El carácter emblemático de las comunidades cimarronas como San Basilio de Palenque, tiene correspondencia con numerosas experiencias de comunidades que durante estos cuatro siglos, y en forma ininterrumpida, han desplegado una diversidad de prácticas para mantener su universo cultural; bien sea a través de una negación directa al modelo propuesto por el Estado o con formas de relacionamiento con el Estado y el resto de la sociedad, en las que fue factible preservar la autonomía cultural hasta finales de la década de los 90s.

Ahora bien, lo que se ha conocido en forma más generalizada como el movimiento social afrocolombiano, ha sido ampliamente documentado y analizado. Entre los trabajos más comprensivos al respecto está el de Agudelo (2005).

Este autor nos recuerda que si bien hacia los años 1920s pueden identificarse algunas reivindicaciones en clave afrocolombiana al interior de los partidos tradicionales, es solamente hasta la década de los 70s que claramente se gestan procesos organizativos en esta perspectiva. Es así como grupos de jóvenes estudiantes, inspirados en los debates generados por la lucha por los derechos civiles de los afrodescendientes en los Estados Unidos y la condena al apartheid sudafricano, dan origen a organizaciones como el Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Negras en Colombia. CIMARRON, bajo el liderazgo de Juan de Dios Mosquera.

La influencia del debate norteamericano, como se explicará en los análisis desde el MAC, tuvo una profundidad en términos de las concepciones y sistemas de creencias que aun hoy en día siguen orientando a las organizaciones afrocolombianas, y que de hecho han dado forma a las distintas etapas de las PPPA.

Esos esfuerzos pioneros en clave étnica, sin embargo tuvieron un impacto limitado y se dieron en forma separada a los procesos organizativos que las comunidades del Pacífico adelantaban para reclamar derechos territoriales, pero más desde una perspectiva de identidad campesina. De hecho hay que destacar, la capacidad de movilización social que demostraban las comunidades del Chocó a través de la cual lograron presionar escenarios de negociación con la realización de paros cívicos.

Pero se requirió una transformación estructural del país en su conjunto para que se activaran los procesos sociales que definitivamente instalaron la reivindicación en clave étnica afrocolombiana. Entre las diferentes versiones de relatar este proceso AFRODES (2010) recuerda:

La crisis institucional y social vivida en el país durante la década de los 80s, en gran parte profundizada por el narcotráfico, condujo a fuerza de sangre derramada, a un proceso sociopolítico sin antecedentes: la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Fue una oportunidad política que las comunidades afrocolombianas

aprovechamos: la canalización de nuestras luchas hacia el proceso, en conjunción con intereses de actores y sectores comprometidos con la causa étnica y/o afrocolombiana, permitió el reconocimiento y protección de la diversidad cultural como elemento constitutivo de la nación colombiana; y lo más importante, ordenó la expedición de una ley que condujera efectivamente el conjunto de derechos étnicos y colectivos.

El reconocimiento constitucional de la diversidad cultural como constitutiva de la nación colombiana (Artículo 7) y la inclusión del Artículo Transitorio 55 que ordenaba al gobierno la expedición de una ley que reconociera la propiedad colectiva a las comunidades afrocolombianas que habitaban ancestralmente las regiones ribereñas del pacífico colombiano, dio inicio a un proceso institucional que ha permitido, no solamente la expedición de un conjunto normativo que prescribe la adopción de políticas públicas que garanticen un conjunto de derechos étnico-territoriales, sino que creó las condiciones para la configuración de un movimiento social en el que diversos procesos organizativos de la población afrocolombiana reclaman la acción pública teniendo como marco de referencia la identidad cultural con sustento étnico

Expedida la ley 70 de 1993, el universo de organizaciones afrocolombianas que se crearon han estado llenando los diversos espacios institucionales y de concertación, cada una agenciado propuestas según sus intereses. Sin embargo, los intentos de articular un esquema de acción colectiva no se han logrado consolidar, a pesar de la existencia de hitos importantes como la I Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, la creación de organizaciones como AFRODES o el Proceso de Comunidades Negras con la perspectiva de articulación, y los esquemas de asociación de los Consejos Comunitarios que en últimas son la “base” natural para una gran parte de las PPPA.

Como un fenómeno significativo del movimiento debe resaltarse la aparición de procesos organizativos como respuesta al fenómeno del desplazamiento forzado, siendo AFRODES la más significativa. A partir de 1999 este tipo de organizaciones ha crecido y se ha convertido en un actor político con capacidad para presionar cambios en las PPPA.

Las diferencias y tensiones al interior de este universo de formas organizativas, es un aspecto que precisamente se analizara en los análisis que siguen, y que es objeto de permanente debate al interior del movimiento, así como de atención por parte de algunos trabajos académicos (Pardo, 2003; Agudelo, 2005)

Hoy en día, el “movimiento social afrocolombiano”, al igual que otros movimientos en clave identitaria, más que un conjunto uniforme guiado una acción planificada, es un universo de expresiones organizativas e individuales que compartiendo una identificación en torno a lo afrocolombiano, despliegan una diversidad de estrategias y acciones para buscar las transformaciones que cristalizó la Ley 70 de 1993. Una aproximación similar ofrece Agudelo (2005):

Entendemos por Movimiento Social de Comunidades Negaras al conjunto de organizaciones y sus respectivas bases sociales, que desarrollan acciones colectivas en función de reivindicaciones sociales, económicas, políticas y culturales instrumentalizando como factor cohesionador y legitimador fundamental una identidad negra o afrocolombiana común.

2.1.3 Evolución de las PPPA

El análisis de las PPPA en la perspectiva que propuso esta investigación demandó como requisito la construcción de una síntesis descriptiva sobre el surgimiento y evolución de las mismas, que identificara los referentes mínimos sobre los principales “eventos” normativos, políticos, institucionales y sociales que las han venido configurando (Ver Anexo 1). Este ejercicio descriptivo es el que se desarrolla en esta parte del documento.

2.1.3.1 Panorámica General: Que son las PPPA?

En el marco de comprensión formulado, las políticas públicas se definieron como “...una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que

son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.” (Roth, 2002)

Así mismo se resaltaba, teniendo en cuenta la perspectiva que introduce el APP, que ante todo, la idea de política pública remitía al *Estado en acción*; es decir, al terreno en el que los Estados, a través de su rama ejecutiva, efectivamente asignan y ejecutan recursos en acciones (programas y proyectos) para cumplir con lo establecido por las normas de los diferentes niveles. Con esta precisión, se enfatizaba entonces que las normas son tan solo un elemento o momento de la política pública, pero no la política pública en si misma. Una consideración, que como se observará, resulta fundamental para entender la brecha de implementación que caracteriza a las PPPA, y que delimita el objeto de estudio de esta investigación.

Y otra consideración relevante indica, y siguiendo reflexiones de algunos autores, que la omisión para adoptar una política pública explícita y específica frente a un problema/realidad, configura también una política pública en tanto es una acción deliberada que espera generar ciertos resultados buscados. A lo cual también podemos añadir que muchas veces la adopción de una política pública orientada a un problema/realidad específica genera impactos (planificados/inesperados o directos/indirectos) sobre otro problema/realidad para la que no existe política pública particular o la cual es sencillamente abordada desde otra política pública, que puede ser contradictoria. Esta perspectiva es muy relevante al aproximarse a las PPPA ya que la práctica de “omisión” o “efecto indirecto” ha configurado una realidad de hecho con profundos impactos.

Teniendo en cuenta estos tres referentes conceptuales, ¿cómo podemos identificar y caracterizar las PPPA en una panorámica general?

En primera instancia habría que decir que las **PPPA explícitas y específicas** inician su configuración solamente a partir del cambio constitucional de 1991 que incluye el reconocimiento de la diversidad cultural en su Artículo 7 y plantea un Artículo Transitorio (AT.55) que obligó al Estado colombiano a la formulación de la Ley 70 de 1993, más conocida como Ley de Comunidades Negras. La reglamentación parcial de dicha ley a través de un conjunto de Decretos ha llevado a sentar las bases normativas específicas que efectivamente han permitido el diseño y asignación de recursos para acciones institucionales orientadas hacia reconocimiento, protección y promoción de algunos de los derechos étnico-territoriales contemplados por la Ley 70.

En términos de **adecuación institucional** para el diseño, concertación y implementación de las PPPA, los desarrollos pueden resumirse así: la creación de una sola instancia de tercera jerarquía dentro del Ministerio de Interior y Justicia, la inclusión del tema en dependencias del Departamento Nacional de Planeación, la creación de espacios de concertación mixta gobierno-comunidades (Consultivas) a nivel nacional y territorial, la obligación de que haya representantes de las comunidades en los diferentes consejos de planeación y la existencia de una circunscripción electoral especial que asegura la elección de dos congresistas por comunidades negras para la Cámara de Representantes.

En **términos financieros**, desde que el presupuesto nacional incluye un rubro específico, la participación que se puede estimar para lo afrocolombiano es realmente insignificante dado el monto de recursos que se requeriría para atender la agenda planteada por la Ley 70 de 1993. Así por ejemplo, en el caso del último Plan de Inversiones 2007-2010, la

única destinación específica de la que participaría lo afrocolombiano, conjuntamente como lo indígena, raizales y ROM, asciende al 4% (94.085 millones de pesos); los otros recursos disponibles en el rubro “Grupos Étnicos y Relaciones Interculturales (\$372.864 millones) corresponden al Sistema General de Participación en Ingresos de la Nación, cuyos receptores son los resguardos indígenas en tanto entidades territoriales; un status del que no gozan los Consejos Comunitarios de comunidades afrocolombianas.

La concentración en **procesos de diseño** que ya llevan más de 15 años, es una de las características centrales de los procesos de configuración de las PPPA. Se han emprendido dos procesos de planificación estratégica específica sin que hasta el momento se registre una asignación presupuestal para su implementación específica, a saber: (i) *Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana “Hacia Una Nación Pluriétnica y Multicultural” 1998 – 2002*, y (ii) *Plan Integral de Largo Plazo de la Población Negra / Afrocolombiana, Palenquera Y Raizal. 2007 – 2019* *Plan Integral de Largo Plazo de la Población Negra / Afrocolombiana, Palenquera Y Raizal. 2007 – 2019*

Ahora bien, y en atención a las consideraciones sobre **PPPA implícitas** vía “omisión” o “efecto indirecto”, se debe ofrecer el siguiente resumen: después de abolida la esclavitud y hasta la adopción de la idea del desarrollo y su respectiva tecnología, el Estado colombiano no diseñó ninguna política que siquiera nombrara a los afrocolombianos, pero sí dio todas las facilidades para que actores económicos nacionales y extranjeros desplegaran un modelo extractivo de recursos naturales en los territorios afrocolombianos.. Con la adopción de la “planeación del desarrollo”, desde los años 70s, y hasta el día de hoy, se ha registrado el diseño e implementación de políticas públicas inscritas en mega-planes para las región Pacífica, que con algunas variaciones han buscado sencillamente crear condiciones para continuar la explotación de recursos sin ninguna atención a la dimensión étnica. Entre otros:

- Plan de Fomento Regional para el Chocó, bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo
- Bajo la presidencia de Alfonso López Michelsen, entre 1976-1980, se ejecutó el Plan Chocó, una estrategia para el Desarrollo Regional.
- Plan Integral de Desarrollo Urbano de Buenaventura, a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con un presupuesto de 41 millones de dólares proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (1997)
- Proyecto de Ayuda Agrícola Integral en el Chocó a través de convenio Colombo-Holandes (1979)
- Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica –PLADEICOP, ejecutado por Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y co-financiado por UNICEF. (1973-1988)
- Plan Pacífico: una estrategia para el desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana, financiado con recursos del BID (1992)
- Proyecto Biopacífico como proyecto de biodiversidad financiado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1995-1997)
- Agenda Pacifico XXI (1998)

Finalmente, hay que mencionar otro conjunto de PPPA que se han comenzado a configurar. Se trata de aquellas políticas públicas que en atención a la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, y en respuesta a los impactos diferenciales del conflicto armado sobre las comunidades afrocolombianas durante la última década, el gobierno debe implementar para garantizar la adopción de un enfoque diferencial dentro de la atención a los fenómenos del desplazamiento forzado.

En síntesis, las PPPA configuran un conjunto de acciones parciales y fragmentadas, en su mayoría aun en diseño, y sin asignación presupuestal adecuada. Luego de la etapa que permitió la titulación colectiva de un número significativo de territorios y el impulso inicial de procesos institucionales relevantes para la etno-educación y la participación en los procesos legislativos y la planeación del desarrollo, se entró en una etapa concentrada en procesos de diseño interminables. En coexistencia con este proceso (i) se ha continuado con la adopción de políticas públicas orientadas hacia la articulación económica de los territorios afrocolombianos, sin importar que en el entretanto hayan venido siendo

arrasadas por la violencia; y (ii) la realización de inversiones en clave afrocolombiana poco significativas en términos de su capacidad de resolver los problemas estructurales.

2.1.3.2 La evolución normativa¹⁶ (Constitución, Leyes y jurisprudencia)

Las bases normativas (Constitución, leyes, decretos y jurisprudencia) constituyen el fundamento de cualquier política pública en tanto que formalizan el consenso de la sociedad y el Estado para convertir un problema/realidad merecedor de una acción institucional para buscar su resolución; y de esta manera el Estado adquiere la obligación de asignar los recursos públicos que se requieran. En esta perspectiva, los desarrollos normativos para las PPPA¹⁷ constituyen sin duda alguna su principal fortaleza. Algunos expertos¹⁸ han indicado que los avances de Colombia en esta materia están entre los más altos del continente americano.

El proceso social y político que inició la configuración de este amplio marco normativo ha sido ampliamente descrito y analizado en diversos trabajos (Agudelo, 2005). Baste recordar aquí que la inclusión de lo afrocolombiano como asunto público hizo parte de la transformación institucional que se consolidó en la Constitución Política de 1991. En el marco de este proceso político que respondió a una profunda crisis social e institucional, y que facilitó la participación de la diversidad de sectores al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, las comunidades afrocolombianas adelantaron una estrategia con la que a través de una alianza con uno de los representantes indígenas, lograron fortalecer la inclusión de la diversidad cultural como derecho; pero más importante aun fue

¹⁶ Para conocer exhaustivamente los desarrollos normativos, consúltense el compendio de Legislación Afrocolombiana elaborado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

¹⁷ Para un análisis descriptivo y crítico de los desarrollos normativos para las PPPA, véase AFRODES (2010) DEL DICHO AL HECHO HAY MUCHO TRECHO. Análisis de Marcos Normativos y Políticas Públicas para Población Afrocolombiana en Situaciones de Desplazamiento Forzado o Confinamiento

¹⁸ Esta valoración fue expresada en diversas entrevistas y sesiones de trabajo por Carlos Quesada - Director de Global Rights para América Latina y experto en temas legislativos para combatir la discriminación racial contra los afrodescendientes en las Américas, quien asesora a AFRODES.

la inclusión de un artículo transitorio que ordenaba al gobierno la expedición de una ley específica para el reconocimiento de los derechos particulares de las comunidades afrocolombianas.

El éxito de este proceso, como lo han sugerido varios análisis, se logró en razón de que la movilización social de las comunidades ocurrió en un entorno con condiciones altamente favorables para respaldar la legitimidad de las aspiraciones. Entre otras: (i) un interés del gobierno para demostrar su compromiso con instrumentos internacionales que en forma directa o indirecta demandaban la atención de los grupos étnicos, (ii) un sector de la sociedad civil (ONGs y academia) que había venido consolidando una representación sobre el problema coincidente con los intereses y aspiraciones de la comunidad.

Expedida la Ley 70 de 1993, se desencadena un proceso normativo muy fértil que a través de la expedición de decretos reglamentarios, sienta las bases para el diseño e implementación de PPPA que permitieron avanzar en el reconocimiento efectivo de algunos de los derechos consagrados por la misma. En la dinámica de este periodo de desarrollo normativo, a través de diversos mecanismos institucionales adoptados, se generan procesos que de manera heterogénea cuentan con la participación de representantes de las comunidades afrocolombianas. Así mismo debe destacarse que en este contexto se registra la creación de numerosas organizaciones “afrocolombianas”, no necesariamente ancladas en el referente territorial, que definen su razón social en función del trabajo por los derechos afrocolombianos, y muchas de ellas se van consolidando como “jugadores” significativos del proceso.

El análisis de este proceso en la perspectiva del Modelo MAC se desarrollará en el siguiente apartado,

Ahora bien, en términos específicos, dicha base normativa está conformada por:

El conjunto de instrumentos internacionales¹⁹ (Declaraciones, Pactos y Convenios) que tratan en forma directa o indirecta la cuestión étnica y a los que se ha adherido el Estado colombiano. De este conjunto, por su relación directa con las PPPA deben destacarse: (i) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y (ii) *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)* sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que fue ratificado por Colombia con la Ley 21 de 1991

El reconocimiento constitucional de la diversidad cultural. Además del Artículo 7 (*“El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”*) la Constitución de 1991 incluyó otros artículos que en forma directa explícita reconocen derechos a los grupos étnicos (ver AFRODES, 2010). Y finalmente, como se detallará más adelante, incluyó un Artículo Transitorio que obligaba al gobierno a la expedición de una Ley.

La Ley 70 de 1993, más conocida como Ley de Comunidades Negras, además de reconocer los derechos territoriales, establece “mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico”. Su misma estructura de capítulo expresa el catálogo de derechos legitimado.

- Capítulo III Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva
- Capítulo IV Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente
- Capítulo V – Recursos Mineros
- Capítulo VI Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y la identidad cultural
- Capítulo VII – Planeación y fomento del desarrollo económico y social

El conjunto de Decretos con que se ha reglamentado la ley incluye: Decreto 1332 de 1992 (AT. 55), Decreto 2313 de 1993, Decreto 2374 de 1993, Decreto 1374 de 1994, Decreto

¹⁹ Para un inventario completo al respecto véase Grueso (2007).

2314 de 1994, Decreto 1745 de 1995, Decreto 2248 de 1995, Decreto 2249 de 1995, Decreto 2344 de 1996, Decreto 1320 de 1998, Decreto 1627 de 1996 y decreto 1122 de 1998, Decreto 3370 de 2008.

La inclusión de lo afrocolombiano en otro conjunto de Leyes referidas a temas estructurales (Educación, Planeación).

Una amplia jurisprudencia (Sentencias y Autos), que sobre todo se ha generado alrededor de la problemática del desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas; de especial importancia el reciente Auto 005 de 2009. Con anterioridad a este fallo se registraron las siguientes Sentencias: C-262 de 1996, T-422 de 1996, C-484 de 1996, T-574 de 1996, C-169 de 2001, T-955 de 2003, T-109 de 2005, T-131 de 2006.

En síntesis, y como se enuncio en la formulación del problema investigativo: las PPPA cuentan con marco normativo robusto que haría pensar que el ejercicio de diseño de políticas públicas debería ser un proceso técnico de relativa facilidad.

2.1.3.3 Lo afrocolombiano en la Planeación del Desarrollo

La inclusión de un problema/realidad dentro del Plan de Desarrollo Nacional se constituye, para el caso colombiano, en la segunda condición institucional para que sea posible la existencia de políticas públicas tanto al interior de las políticas sectoriales como territoriales (departamentales, municipales, distritales y locales). Según la normatividad marco nacional en relación con la planeación, todos los planes sectoriales y territoriales deben guardar coherencia y correspondencia por los lineamientos dictados por el Plan Nacional de Desarrollo.

El mismo carácter ordenador del Plan Nacional de Desarrollo opera en la formulación de los documentos CONPES, a cargo del Consejo Nacional de Política Económica y Social

— CONPES -, y con los cuales se determina el desarrollo de políticas generales. Los documentos CONPES son una pieza estratégica para el desarrollo de las diversas políticas públicas, no solamente por la legitimidad derivada de la composición del CONPES (todos los ministerios y entidades nacionales bajo la dirección del presidente), sino porque ofrecen lineamientos técnicos y presupuestales específicos, así como la asignación de responsabilidades y metas según institución.

Al igual que en el desarrollo normativo marco, la inclusión de lo afrocolombiano en los diferentes instrumentos de planeación registra una situación aceptable en tanto su estabilidad en el tiempo así como en los avances que intentan precisar lineamientos y metas específicas. En términos generales descriptivos, se puede ofrecer la siguiente síntesis.

2.1.3.3.1 Planes Nacionales de Desarrollo

Desde que fue expedida la Ley 70 de 1993 y hasta al día de hoy, los siguientes cuatro Planes Nacionales de Desarrollo han incluido en forma explícita el asunto afrocolombiano. Las características generales de cada uno de ellos pueden resumirse así:

En el ***Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social*** (DNP, 1999) se incluye por primera vez el tratamiento a la población afrocolombiana. En términos formales, dentro del capítulo *El Tiempo de la Gente*, se presenta un apartado sobre Pueblos Indígenas y Comunidades Afrocolombianas y Raizales. Las características generales de esta primera inclusión son:

- Un planteamiento general que resalta el reconocimiento de derechos como horizonte.
- Un conjunto de propósitos ordenados sectorialmente y con gran correspondencia con la estructura de la Ley 70 de 1993. De ahí la delimitación geográfica de las acciones a regiones tradicionalmente afrocolombianas

- Una intención para apoyarse en los macro-proyectos, que sin responder a una perspectiva étnica, claramente venían ordenando la inversión pública en la Región Pacífica.

En el ***Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para Construir la Paz*** (DNP, xxx) la inclusión del tema afrocolombiano se registra dentro de los nueve instrumentos y prioridades de la *Estrategia de Desarrollo y Paz*. El capítulo correspondiente titulado *Grupos Étnicos*, en su apartado sobre población afrocolombiano presenta los siguientes rasgos sobresalientes:

- Una formulación explícita sobre el horizonte integración como ordenadora de las acciones dirigidas a este grupo poblacional.
- La declaración formal sobre la intención de dar continuidad a los procesos derivados de la Constitución de 1991 y la reglamentación de la Ley 70 de 1993. Sin embargo, se hace omisión absoluta de procesos de planeación específica de anterior gobierno.
- Una síntesis sobre los diagnósticos existentes que evidencian marginalidad de la población afrocolombiana.
- Una perspectiva de orientar las PPPA en una lógica territorial que se concentró en las regiones tradicionalmente afrocolombianas.
- Un conjunto de acciones propuestas ordenadas sectorialmente según las siguientes categorías: Servicios sociales básicos (saneamiento básico, salud y educación), Actividades productivas, Desarrollo institucional

En el ***Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*** (DNP, 2003) lo afrocolombiano está considerado dentro del capítulo III, denominado *Construir Equidad Nacional* en el apartado específico de *Fortalecimiento de grupos étnicos*.

A nivel descriptivo, los textos desarrollados en el Plan incluyen:

- Un reconocimiento sobre la situación de marginalidad histórica que ha generado profundas desigualdades frente al resto de la población nacional.
- Un conjunto de 11 estrategias orientadas a diversas problemáticas pero sin que observe algún tipo de clasificación o jerarquización. Una posible caracterización sería:
 - Sobre aspectos normativos: reglamentación de Ley 70 de 1993
 - Sobre procesos de planeación-evaluación: concertar la formulación de un nuevo Plan de Desarrollo específico para la población afrocolombiana, diseñar indicadores

- Sobre implementaciones macro: implementación de Plan de Desarrollo específico formulado en anterior gobierno.
- Sobre ejecución de objetivos sectoriales: educación, derechos humanos, territorio, economía.

En el ***Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*** (DNP, 2007) lo afrocolombiano mantiene un tratamiento específico, esta vez dentro de una nueva categoría que se denomina *Dimensiones Especiales del Desarrollo* dentro de la cual se desarrolla el apartado *Grupos Étnicos y Relaciones Interculturales*.

Como rasgos centrales de los textos incluidos debe destacarse:

- Un énfasis sobre la estrategia de dar continuidad al proceso de formulación del Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra o Afrocolombiana, Raizal y Palenquera.
- Una reiteración del compromiso para terminar la reglamentación de los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993.
- La ampliación en la formulación de acciones, esta vez ordenadas alrededor de los siguientes ejes temáticos:
 - Desarrollo económico y etno-desarrollo.
 - Desarrollo Social
 - Tradiciones culturales.
 - Territorialidad, ambiente y diversidad biocultural.
 - Gobernabilidad y sostenibilidad institucional.
 - Derechos Humanos

En síntesis, aunque con algunas variaciones la inclusión de lo afrocolombiano en los Planes de Desarrollo ofrece una tendencia a la reiteración y a su asimilación a los diferentes objetivos del gobierno de turno.

2.1.3.3.2 Documentos CONPES

En correspondencia con los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos cuatro gobiernos, se han formulado un conjunto de Documentos CONPES, que como se indicaba, debía configurar referentes de mayor nivel de concreción para el diseño de las

PPPA. Entre los más significativos, en razón de su tratamiento específico de lo afrocolombiano deben mencionarse:

No. CONPES	Fecha (A-M)	Título
Documento CONPES 3491	2007-10-01	Política de Estado para el Pacífico
Documento CONPES 3310	2004-09-20	Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afro colombiana.
Documento CONPES 3169	2002-05-23	Política para la Población Afrocolombiana.
Documento CONPES 2909	1997-02-26	Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras

En términos generales, todos estos Documentos CONPES, al igual que los Planes Nacionales de Desarrollo, ofrecen en su parte de recomendaciones los mismos lineamientos en cuanto a temas estructurales; las variaciones se observan en cuanto a acciones particulares que parecerían estar respondiendo a demandas coyunturales.

Llama la atención que siendo piezas determinantes para concretar las PPPA, en el caso de lo afrocolombiano se ha carecido de ejercicios públicos que evalúen el cumplimiento de las recomendaciones, responsabilidades y metas que estipulan.

2.1.3.4 La Planeación del Desarrollo Afrocolombiano

Una de las aspiraciones y demandas de las comunidades afrocolombianas, sobre todo aquellas con asiento territorial, siempre ha sido el derecho a mantener su cosmovisión y prácticas culturales a través de las cuales han construido su identidad. Esta perspectiva es la que logro recogerse en la Ley 70 de 1993 y que fundamentó la demanda, no

solamente para ser incluida en la planeación general del país, sino para que tuviera un instrumento propio.

Fue así como al inicio del gobierno 1998-2002 se concreta la formulación de *Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana "Hacia Una Nación Pluriétnica y Multicultural" 1998 – 2002*. Esta formulación se logra a través de un proceso "mixto" en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y la Comisión para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana; está última con actores reconocidos al interior del movimiento social afrocolombiano. De ahí que se logrará dinamizar la participación de un número significativo de representantes y miembros de comunidades y organizaciones afrocolombianas.

Este Plan contiene un ejercicio diagnóstico sin precedentes sobre la situación de la población afrocolombiana sobre el que finalmente se proponen un conjunto de objetivos y estrategias, así como una estimación de las inversiones requeridas. La implementación de este Plan no se da, y no existe documentación pública que ofrezca valoración alguna sobre los factores que impidieron la misma.

Con el inicio del gobierno 2002-2006, el Plan Nacional de Desarrollo propone dentro de sus estrategias para los grupos étnicos "*destinar los recursos y concertar con las comunidades afrocolombianas la formulación de un plan de desarrollo integral a largo plazo en cumplimiento de la Ley 70 de 1993, desde su visión y particularidades étnico-culturales*". El CONPES 3310 confirma este lineamiento, y nuevamente se logra llegar a la formulación de un Plan específico: *Plan Integral de Largo Plazo de la Población Negra / Afrocolombiana, Palenquera Y Raizal. 2007 – 2019*. En forma similar al anterior, y con el acompañamiento y apoyo del Departamento Nacional de Planeación, un grupo de consultores afrocolombianos, con recursos limitados, logran dinamizar un proceso técnico

y participativo, que arroja como resultado un conjunto de documentos con gran rigurosidad en su diagnóstico y formulación.

La solicitud para garantizar los recursos que permitieran avanzar en la implementación de dicho Plan no ha tenido la respuesta adecuada, de tal forma que para el nuevo periodo de gobierno 2006-2010, aún se presenta la formulación como objetivo a alcanzar.

2.1.3.5 La evolución institucional

La creación y consolidación de una institucionalidad específica para atender un problema/realidad es otro requisito indispensable para la existencia de una política pública. Al respecto, también debe decirse que el proceso de reglamentación parcial de la Ley 70 de 1993 fue sentando las bases para la creación de este tipo de institucionalidad, así como la designación de responsabilidades frente al tema en un gran número de entidades..

En primera instancia hay que nombrar a la ***Dirección para Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras***, al interior del Ministerio del Interior y Justicia. Su función primordial es la de *diseñar y coordinar la implementación de políticas públicas en favor de dicha población. Dentro de este contexto se implementan programas de asistencia técnica y social que propenden por la protección y promoción de los derechos de las comunidades negras*. Dicha Dirección ha sufrido modificaciones desde su creación, que ha implicado su nivel jerárquico.

La creación de instancias para el diálogo y concertación entre el gobierno y las comunidades fue otra perspectiva que en el proceso de reglamentación de la Ley 70 se logró concretar. Fue así como se crearon las ***Consultivas de Alto Nivel para Comunidades Negras***, tanto a nivel nacional como departamental y distrital. Su función

primordial es la de ser espacios de concertación entre el gobierno y las comunidades afrocolombianas. Su conformación está basada en un mecanismo de selección por parte de las comunidades y organizaciones afrocolombianas inscritas ante el Ministerio del Interior y de Justicia.

Recientemente, y con objetivos asimilables a la Consultiva de Alto Nivel Nacional, el ejecutivo crea una nueva instancia con funciones de asesoría y evaluación. Mediante Decreto 4181/2007 se crea **la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palanquera y Raizal** con el “*objetivo evaluar las condiciones de vida de la población Afrocolombiana, Palanquera y Raizal y presentar al Gobierno Nacional las recomendaciones tendientes a la superación de las barreras que impiden el avance de dicha población, en particular de las mujeres y de los niños, en los campos económicos y social, así como la protección y realización efectiva de sus derechos civiles.*”. Esta perspectiva, que desde el punto de vista técnico parece muy razonable, genera sin embargo una reacción adversa por parte de un grupo de organizaciones afrocolombianas significativas, quienes indican la inconveniencia de la adecuación aduciendo que la misma vulnera la legitimidad de los espacios ya constituidos como lo son las Consultivas de Alto Nivel. Estas tienen funciones similares. Así mismo, las funciones que se le asignan a esta nueva Comisión también se encuentran asignadas a otras instancias institucionales. Estos elementos sugiere entonces un propósito político que trascendiendo la dimensión técnica parece orientarse hacia la incidencia sobre la configuración de alianzas entre los participantes del subsistema de política de las PPAA.

La inclusión de representantes de las comunidades afrocolombianas en las diferentes instancias de planeación de los niveles nacional, sectorial y territorial es otro mecanismo a través del cual se ha institucionalizado el tema afrocolombiano. Es así como existe

representación en: Consejo Nacional de Planeación y Corporaciones Regionales Ambientales.

La creación de dependencias específicas para el tema afrocolombiano en algunas entidades del nivel nacional y territorial también es un proceso que se registra.

Finalmente, hay que mencionar de manera particular, que se vienen registrando adecuaciones institucionales al interior de las políticas públicas e instancias responsables de la atención al desplazamiento forzado, en respuesta al reconocimiento del impacto diferencial de este fenómeno sobre la población afrocolombiana.

2.1.3.6 El balance de las PPPA²⁰

La magnitud del esfuerzo institucional que denota la evolución descrita debería haber estado acompañada por procesos de seguimiento y evaluación que brindaran insumos para validar y/o reorientar las PPPA adoptadas. Pero al día de hoy, el Estado colombiano no ha realizado un análisis valorativo comprensivo sobre este esfuerzo. La tendencia que se continua registrando es la de construir reportes de gestión de actividades y coberturas que no parecen ofrecer impactos significativos sobre los problemas de exclusión estructural que se buscaba resolver con la Ley 70 de 1993. Indudablemente hay avances, pero como lo planteaba el presidente Obama (2007) para el caso de Estados Unidos en relación a los resultados de las políticas públicas para los Afro-Americanos: *“pero por mucho que insista en que las cosas van mejor, soy consciente también de la siguiente verdad: que vayan mejor no quiere decir que vayan bien”*.

Como ya se ha mencionado, después del reconocimiento a la propiedad colectiva sobre cerca de 6 millones de hectáreas, la consolidación de mecanismos de representación y

²⁰ Para una valoración más detallada al respecto véase AFRODES (2008, 2009, 2010)

participación política, algunos avances en el tema etnoeducativo y el desarrollo de programas y proyectos específicos (importantes pero marginales a los problemas estructurales) en algunos sectores y entidades, la situación de exclusión y marginalidad de la mayoría de población afrocolombiana se mantiene inalterada, e inclusive agravada por los fenómenos del desplazamiento forzado.

Por su parte, el balance que sobre las PPPA han venido ofreciendo muchas organizaciones y comunidades afrocolombianas, así como sectores de la sociedad civil, reiteran sobre un conjunto de problemáticas, entre las cuales están:

- PPPA completamente indiferentes a la violación sistemática de los derechos de las comunidades afrocolombianas a partir de 1997.
- No reglamentación de la Ley 70 de los capítulos IV, V, y VII después de más de 17 años de expedida. Son temas críticos para garantizar los derechos étnico-territoriales.
- Un eterno proceso de diseño que después de 17 años no termina, y por lo tanto no se da una asignación presupuestal
- Ausencia de PPPA que efectivamente asigne recursos para el ejercicio de los derechos territoriales, más allá del reconocimiento formal de la propiedad colectiva.
- Institucionalidad para lo afrocolombiano “sin dientes”

Teniendo esta caracterización sobre la evolución de las PPPA, a continuación se presentan los análisis que con la aplicación del MAC se realizan para explorar la hipótesis de trabajo.

2.2 UNA LECTURA DE LAS PPAA DESDE EL MAC

La preocupación que motivó este trabajo estuvo anclada en la crítica situación de exclusión que continúa experimentando una gran mayoría de la población afrocolombiana, y que se ha visto profundizada por los impactos diferenciales que esta ha sufrido por el

conflicto armado durante los últimos trece años. Y la inquietud investigativa surge del reconocimiento de una paradoja: un alto desarrollo normativo sin correspondencia con políticas públicas efectivas.

Para contribuir a la búsqueda de una comprensión sobre esta problemática, se seleccionó la perspectiva del Análisis de Políticas Pública (APP) y del Modelo de Advocacy Coalitions (MAC) dentro de este, para explorar una hipótesis sugerida por reflexiones provenientes de la experiencia directa de algunas organizaciones, entre otras²¹:

“es como si quienes los que han diseñado las PPPA los últimos años, realmente no estuvieran interesados en cumplir con lo que estableció la Constitución y la Ley 70 de 1993, sino en mantener modelos que nos excluyen”

“las instituciones que tienen la responsabilidad de las PPPA no generan los mecanismos de participación y consulta previa; y lo que vienen haciendo es apoyarse en supuestos representantes de las comunidades para legitimar decisiones que no se corresponden con nuestros intereses”

En términos del marco de comprensión construido, la hipótesis se formuló de la siguiente manera: la configuración de las PPPA ha estado determinada por la competencia de dos coaliciones (AC) que representan dos concepciones sobre la forma de articular la población afrocolombiana al Estado y la sociedad colombiana: **Integración vs. Autonomía**. Los cambios mayores en las PPPA se pueden explicar a partir del dominio que cada una de estas coaliciones ha tenido en los diferentes momentos. Durante los últimos 12 años, las PPPA han estado dominadas por una concepción que privilegia la *integración* sobre la *autonomía*; dicha perspectiva ha sido adoptada como resultado del dominio de la coalición de actores que comparten dicha concepción.

²¹ Testimonios de líderes afrocolombianos en el marco de talleres coordinados por el investigador en calidad de asesor y consultor de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados AFRODES.

Ahora bien, la caracterización que se ha ofrecido sobre los referentes y evolución de las PPPA, debe ahora examinarse a la luz del modelo escogido, para lo cual también se requirió explorar otras fuentes más allá de los texto normativos, que permitieran entender la dinámica de configuración de las PPPA. Los resultados de este ejercicio son los que se presentan a continuación

Cómo se indicaba en la presentación del Marco Metodológico, el análisis se estructuró siguiendo la agenda de exploración que plantea el mismo MAC. Es decir, construir una caracterización de las PPPA como subsistema, con base en la identificación de sus diferentes componentes: fundamentalmente, las coaliciones cuyas actuaciones lo han ido dinamizado, así como los factores externos (estables y dinámicos) que han influido en los diferentes tipos de cambio que han tenido a lo largo del tiempo.

2.2.1 Evolución de las PPPA: pre-lectura general desde el MAC

Antes de entrar a la caracterización detallada sobre las PPPA desde cada una de las categorías y variables que configuran el MAC, es pertinente ofrecer una pre-lectura general de su evolución. Para esta perspectiva panorámica es suficiente tener como marco de referencia los elementos centrales de la formulación general planteada en la hipótesis, a saber:

- La creación, evolución y cambios al interior de un subsistema de política, está determinado por la competencia entre al menos dos coaliciones de actores que son portadores sistemas de creencias diferentes en relación con la forma de concebir y resolver un problema/realidad determinada. Las dinámicas de cambio en el subsistema están a su vez influidas por factores externos (estables o dinámicos) a este, en tanto estos determinan el conjunto de restricciones y

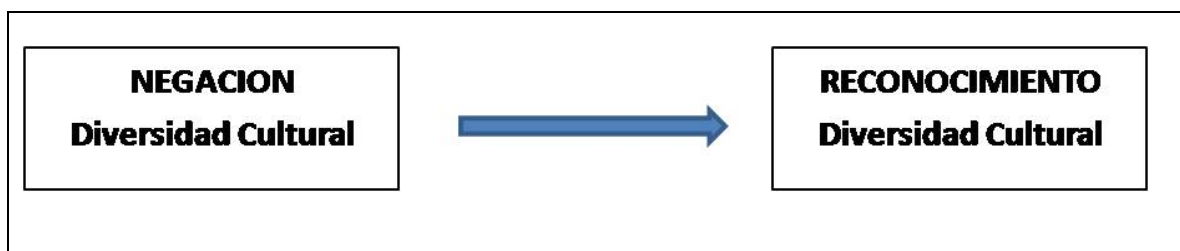
recursos de que disponen las colaciones en su esfuerzo por imponer su sistema de creencias respectivo.

- Dada la profundidad que tiene el sistema de creencias en sus aspectos más centrales (núcleo duro), los cambios en las políticas públicas son difíciles de generar en el corto plazo, en tanto demandan precisamente un cambio a nivel de los paradigmas. De ahí que lo típico sea que al interior de un subsistema particular, los “cambios mayores” ocurran después de largos periodos en los que ha dominado un paradigma y se ha acumulado una “masa crítica” de anomalías que evidencian la insostenibilidad de este como referente para representar el problema/realidad y generar rutas para su transformación.

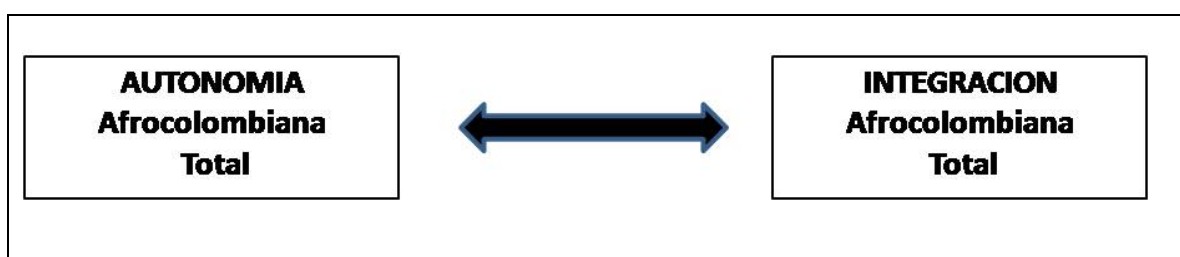
¿Teniendo estos referentes generales en mente, cómo podríamos reinterpretar la evolución de las PPPA que ya se ha descrito?

El primer hecho a precisar/caracterizar en este nivel análisis general, es que en una perspectiva de largo plazo (desde 1851 hasta la fecha), el subsistema de política con implicación directa sobre lo afrocolombiano ha experimentado solamente un “cambio mayor” (núcleo duro) ocurrido en concomitancia con el cambio constitucional de 1991. A partir de ese momento se han registrado dos periodos (1991-2002 y 2002-hoy), cada uno dominado por una coalición particular, y en los que se registran cambios en las PPPA, pero a nivel del núcleo de la política y sus aspectos secundarios.

En términos generales, el “cambio mayor” implicó una transformación profunda sobre la forma de entender y valorar la diversidad cultural:



Y en lo que respecta a los cambios en los periodos mencionados, las coaliciones en competencia representan dos sistemas de creencias que desde el punto de vista analítico pueden ubicarse en un continuo con dos extremos:



Como se explicará más adelante, esta tensión Autonomía-Integración es característica de experiencias históricas de otros países como Estados Unidos. Y es precisamente la experiencia norteamericana, la que en forma específica tuvo una influencia determinante, y aun vigente, sobre la configuración del movimiento social afrocolombiano.

Con base en estos elementos de caracterización, la evolución y cambios de las PPPA podrían llegar a plantearse desde la siguiente periodización y adopción de una denominación que indica el predominio de cada uno de los sistemas de valores y creencias anotados:

Periodo	Rasgos Generales
Periodo de Negación Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Dominio del paradigma de la negación de la diversidad

(1851 – 1991)	<p>cultural.</p> <ul style="list-style-type: none"> • PPPA por omisión o vía indirecta para explotar recursos de territorios afrocolombianos sin ninguna consideración de dimensión étnica.
Periodo de Autonomía Restringida (1991-2002)	<ul style="list-style-type: none"> • “Cambio mayor” por cambio en núcleo duro: se adopta el reconocimiento de la diversidad cultural. • Dominio de coalición autonómica. • PPPA para el reconocimiento parcial de derechos étnico-territoriales
Periodo de Integración Profundizada (2002-Hoy)	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en núcleo de la política y aspectos secundarios. • Dominio de Coalición Integracionista • PPPA para integrar a población en modelo de desarrollo dominante.

La caracterización de las PPPA que desde el MAC se desarrolla continuación permitirá entender esta pre-lectura y sentar las bases de las conclusiones en relación con la hipótesis planteada.

2.2.2 Las PPPA como un subsistema de política

2.2.2.1 Delimitación general

Como lo indica Sabatier (2007), la primera tarea que demanda el MAC es la delimitación del subsistema de política, la unidad de análisis básica. Esto significa una pregunta más básica: ¿existe tal subsistema? En el caso que se analizo aquí: ¿configuran las PPPA un subsistema de política? Son varios los criterios y categorías a aplicar para resolver este

asunto, así como los niveles de profundidad implicados en el análisis. En primera instancia tendríamos que preguntarnos simultáneamente por el horizonte temporal-espacial y por la existencia de una “comunidad política” alrededor de las PPPA.

En cuanto a la **dimensión temporal**, el MAC claramente estipula que solamente una duración mayor a los 10 años en un subsistema de política permite realmente la aproximación analítica que ofrece el modelo, en tanto este se orienta a la exploración de los cambios “mayores” de política, los cuales solo pueden observarse en esa perspectiva temporal. Al respecto, las PPPA definitivamente cumplen con el criterio. Tanto desde una perspectiva ceñida a la existencia de unas normas explícitas que incorporan lo “afrocolombiano” en la agenda pública, como ocurrió a partir del cambio constitucional de 1991; como también desde una aproximación que reconoce el la existencia de políticas públicas que por omisión o por vía indirecta perseguían “controlar” la realidad afrocolombiana.

Es así como se debe valorar el hecho de que otros subsistemas de política, sin haberse configurado para lo afrocolombiano, han tenido implicaciones claras para la adopción de políticas públicas que han afectado en forma contundente la vida de la población afrocolombiana. Tal es el caso de los diferentes “Planes de Desarrollo para el Pacífico” que desde la década de los 70s fueron implementados.

Sobre la **dimensión espacial** habría que decir que las PPPA han planteado una delimitación, que aunque “problemática”, ha llevado en forma continua al diseño de acciones públicas específicas sobre los territorios habitados por la población afrocolombiana. Dicha especificidad estuvo especialmente enfatizada con la Ley 70 de 1993 en cuanto su preocupación fundamental por el reconocimiento de los derechos

territoriales; pero gradualmente la cobertura de las PPPA ha implicado la consideración de toda la geografía nacional.

La existencia de una **comunidad política** según Sabatier (1988) se define “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (...) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos”. Esta condición para la existencia de un subsistema de políticas públicas remite a uno de los supuestos fundamentales del MAC, a saber: la configuración de las políticas públicas está fuertemente determinada por un sistema de creencias jerarquizado que orienta el comportamiento de sus participantes, quienes hacen un esfuerzo para que sus creencias particulares se traduzcan y dominen en la escogencia de los medios que conforman la política pública respectiva. ¿Qué podría decirse al respecto sobre las PPPA?

La caracterización de los subgrupos (coaliciones) que existen al interior del subsistema PPPA, según diferencias en el sistema de creencias, se analizará más adelante. Lo relevante de anotar aquí es que independientemente de estas diferencias, se puede afirmar que a partir del hito constitucional de 1991 aparece un cambio de paradigma que legitima una valoración axiomática sobre lo étnico en general, y lo afrocolombiano en particular: *la diversidad cultural es constitutiva de la nación colombiana; es positiva y debe protegerse y promoverse*. Por lo tanto, el Estado debe crear una base normativa (Ley 70 de 1993) para reconocer, proteger y promover unos derechos específica de la población afrocolombiana.

La necesidad de una acción pública referida a los derechos de la población afrocolombiana se ha consolidado como valor que comparten todos los actores que han venido participando en la dinámica del subsistema de las PPPA. Aunque más adelante se

enriquecerá la argumentación al respecto, se puede inclusive afirmar que dicho *núcleo duro* no ha se ha transformado, y por lo tanto, los cambios registrados en el subsistema no se pueden asociar a esta dimensión.

2.2.2.2 Los participantes

Como lo indica Sabatier (2007), el MAC descansa sobre el supuesto de que en las sociedades modernas, dada su complejidad, los actores deben especializarse si quieren llegar a tener alguna injerencia sobre las políticas públicas; y esta especialización ocurre dentro de subsistemas de política que están compuestos por participantes que buscan con regularidad influir dentro de estos subsistemas. En cierta manera, estos subsistemas pueden definirse como conjuntos de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semi-autónoma que comparte una experticia en un dominio de política pública y ha buscado influir las políticas públicas en ese dominio por un período extenso.

A diferencia de otros modelos que restringen estos conjuntos al “triángulo de hierro” (legisladores, funcionarios y líderes de grupos de interés), el MAC reconoce otros actores que resultan estratégicos para la dinámica de las políticas públicas, a saber: sector académico, medios de comunicación y funcionarios de la rama judicial.

Pues bien, desde que se “inauguran” las PPPA explícitas en 1991, lo que precisamente se ha registrado es la conformación de un conjunto de participantes de diversos sectores que se han mantenido desplegando acciones individuales y/o colectivas en función de las PPPA. De manera particular, se pueden encontrar los siguientes tipos de participantes:

Participantes de la Población Afrocolombiana: cómo se describía en la caracterización del movimiento social afrocolombiano, éste conforma un universo de formas organizativas que aunque comparte el horizonte de la reclamación de unos derechos en clave étnica, a

lo largo de los años se ha venido diferenciando. Se incluyen aquí: (i) cerca de 150 Consejos Comunitarios como instancia que representan los territorios colectivos reconocidos hasta ahora o en proceso de solicitud, (ii) más de 1000 organizaciones inscritas ante el Ministerio del Interior con una razón social orientada hacia lo afrocolombiano; entre ellas hay un pequeño grupo que ha logrado consolidar un reconocimiento en el nivel nacional, (iii) representantes elegidos a las Comisiones Consultivas de Alto Nivel (Nacional, Departamentales y Distritales), y (iv) congresistas afrocolombianos elegidos por circunscripción nacional a la Cámara de Representantes.

A lo largo de los últimos 20 años, si bien se han registrado la aparición de nuevos líderes, debe destacarse el alto grado de permanencia de muchos al interior de cada uno de estos tipos de forma de organizaciones o representaciones.

Otro rasgo destacable de este grupo de participantes, es la dificultad que se ha tenido para conformar formas organizativas de segundo grado estables para una acción colectiva coordinada.

Participantes de la Rama Ejecutiva: como ya se ha descrito, la reglamentación de la Ley 70 fue demandando la creación de instancias específicas al interior de la institucionalidad. Dentro de ella debe mencionarse: (i) Dirección para Asuntos de Comunidades Negras, Palenqueras y Raizales al interior del Ministerio del Interior y de Justicia, (ii) Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y su antecedente, INCORA, que han sido protagónicos en los procesos que condujeron al reconocimiento de los derechos territoriales, (iii) Departamento Nacional de Planeación, en especial aquellas dependencias encargadas de los temas de ordenamiento territorial, (iv) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (y su antecedente INDERENA), (v) Ministerio

de Educación: dependencias responsables de los temas de etnoeducación, (vi) Corporaciones Regionales para el Desarrollo.

En este grupo de participantes también se registra en muchos casos una alta estabilidad. Además de una participación de profesionales provenientes de organizaciones afrocolombianas.

Participantes de la Rama Legislativa: aparte de los dos representantes por circunscripción especial, se creó la denominada *Bancada de Congresistas Afrocolombianos* teniendo como referencia la experiencia norteamericana. En el caso colombiano, dicha bancada pretendía generar un esquema de acción coordinada entre los congresistas de las regiones afrocolombianas

Participantes de la Rama Judicial: el papel desempeñado por la Corte Constitucional, ha resultado fundamental en tanto su jurisprudencia en torno a los asuntos étnicos, ha obligado al Estado colombiano a adoptar diseñar documentos de política pública específicos. Entre lo más significativo, se encuentra la incorporación sobre la noción de “acciones afirmativas” como ruta para materializar las PPPA, así como las ordenes para adoptar un enfoque diferencial en las políticas públicas para el desplazamiento forzado.

Participantes del Ministerio Público: tanto en la Procuraduría General de la Nación como en la Defensoría de Pueblo se crearon dependencias específicas para el tema étnico

Participantes de la Sociedad Civil: tanto en el sector académico como en el de las organizaciones no gubernamentales, ha venido aumentando el número de profesionales, grupos o centros de investigación que definen su razón de ser en relación con lo afrocolombiano. Sin duda alguna, sus trabajos y publicaciones los han convertido en actores claves para posicionar una representación del problema afrocolombiano. A los trabajos pioneros de los antropólogos Nina Friedmann y Jaime Arocha, se han sumado

hoy muchos nombres. A este grupo, aunque sean entidades públicas, deben sumarse por su función académica, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia y al Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico

Participantes Extranjeros: como se describirá más adelante, las PPPA de los últimos años han estado influidas en forma significativa por actores estatales y de la sociedad civil de Estados Unidos. Dicha incorporación como jugadores permanentes del subsistema ha sido producida por la siguiente dinámica: la visibilidad que han adquirido los impactos de conflicto armado sobre la población afrocolombiana entre ONGs de derechos humanos y congresistas afroamericanos, quienes en forma sistemática han demandado políticas públicas como condicionamiento para recibir las ayudas norteamericanas para lo militar y para la aprobación del Tratado de Libre Comercio.

Como se puede observar, hay un alto número de participantes que en forma sistemática dirigen sus acciones con la intención de que se adopte algún tipo de PPPA. Muchos de ellos han permanecido en diferentes posiciones, a lo largo de dos décadas. Ahora bien, más que un esquema en el que cada participante se encuentra ubicado y “defendiendo” una visión única y propia de la organización o entidad a la que está inscrita, los procesos políticos alrededor de las PPPA reflejan, por el contrario, un conjunto dinámicas que muestran diversas formas de relacionamiento (Advocacy Coalitions) en función de variables que precisamente pueden revelarse a partir del MAC. Esto es lo que se analiza a continuación.

2.2.3 Sistema de Creencias y Coaliciones

La caracterización y análisis de las relaciones que se han construido entre los participantes del subsistema PPPA, y que han determinado su configuración, requiere

como punto de partida la identificación de los sistemas de creencias alrededor de los cuales se generan esos vínculos.

De acuerdo con Sabatier (2007), los sistemas de creencias de los participantes en una política pública, se constituyen en la variable independiente fundamental para construir una comprensión sobre el funcionamiento de la misma. El supuesto fundamental que sustenta esta tesis es que los actores se relacionan con el mundo a través de un conjunto de filtros preceptuales compuestos por creencias pre-existentes que son difíciles de alterar; de ahí, que los actores de diferentes coaliciones probablemente perciban la misma información de diferentes formas, llevando a la desconfianza entre ellos. De otra parte, cada coalición buscará traducir e imponer su sistema de creencias a las políticas públicas concretas. ¿Será posible aplicar este supuesto/hipótesis al caso de las PPPA concebido como subsistema?

Con base en la información recolectada y analizada, dicho sistema de creencias puede resumirse en el siguiente cuadro, el cual se explicara a continuación del mismo:

SISTEMA DE CREENCIAS Y VALORES SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA		
Creencias Núcleo Duro	Coalición de Negación <i>Domina Periodo 1851 -1991</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay derechos especiales asociados a la diversidad cultural de los afrocolombianos. ▪ La función del Estado es facilitar la generación de riqueza para el desarrollo. 	
	Coalición Autónoma <i>Domina Periodo 1991-2002</i>	Coalición Integracionista <i>Domina Periodo 2002-2010</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La diversidad cultural existe y es positiva; hay derechos asociados a la condición étnica ▪ El Estado debe protegerla y promoverla. ▪ La población afrocolombiana se encuentra en desventaja en cuanto al goce efectivo de sus derechos étnicos y de los derechos económicos, sociales y culturales. 	
Creencias sobre Núcleo de la Política Pública	Las causas de la exclusión de la población afrocolombiana mantiene una fuerte relación con un racismo estructural	Las causas de la exclusión de la población afrocolombiana, aunque se relaciona con desventajas históricas, son actualmente las mismas que para el resto de la población (en Colombia no hay racismo)
	El Estado debe garantizar derechos étnicos e incluir la reparación.	El Estado debe garantizar derechos étnicos, pero por vía de acciones afirmativas
	El conflicto armado tiene una dimensión étnica que explica impactos diferenciales	El conflicto armado no tiene dimensión étnica; los impactos diferenciales son producto de coincidencias geográficas y estrategias de actores armados ilegales.
Preferencias de Política Pública	La autonomía debe ser el horizonte prioritario de las PPPA.	La integración de lo afro a las Políticas Públicas existentes es suficiente
Creencias Secundarias	La exclusión se supera fundamentalmente a través del diseño de PPPA específicas.	La exclusión se supera fundamentalmente a través de combatir los fenómenos de pobreza que afectan a toda la población. Presupuestalmente, esto significa aumentar recursos para programas nacionales que permitan elevar coberturas en regiones afrocolombianas.
	Se requiere una institucionalidad autónoma afro fuerte.	Es suficiente la participación de afrocolombianos en institucionalidad general.

Como lo sugiere el Cuadro, la configuración de las PPPA ha estado dinamizada por la competencia entre dos coaliciones (Integracionista vs. Autonómica), que aunque comparten el núcleo duro de creencias adoptado con el cambio constitucional de 1991, difieren en los otros niveles del sistema de creencias.

2.2.3.1 Nivel I: Creencias núcleo profundas

Como lo indica Sabatier (2007), este primer nivel hace referencia a creencias que cubren la mayoría de subsistemas. Contienen: (i) supuestos normativos ontológicos muy generales sobre la naturaleza humana, (ii) la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, (iii) el rol apropiado del gobierno vs. el mercado en general, (iv) quién debe participar en las decisiones gubernamentales.

A este respecto, puede decirse que antes del cambio constitucional en 1991, las PPPA explícitas no existían, aunque si se adoptaron diversas políticas públicas orientadas hacia los territorios habitados por la población afrocolombiana con impactos negativos sobre la misma, que precisamente se explican por la negación de la diversidad cultural en el país como supuesto básico. La existencia de leyes que clasificaron estas regiones como baldías, así como los diversos Planes de Desarrollo para el Pacífico, son dos de las evidencias más contundentes del dominio de esta perspectiva.

El cambio constitucional de 1991 significó un conjunto de rupturas con esa forma de concebir la nación y el rol del Estado. La diversidad cultural (una realidad de hecho aunque negada) se reconoció como valor positivo, así como la competencia del Estado para protegerla y promoverla. Estas nuevas *creencias núcleo profundas*, entraron entonces a ser compartida por todo el sistema político colombiano, y son hasta el día de hoy el “lugar común” para todos los participantes del subsistema PPPA.

A estas *creencias núcleo profundas* se suman otras: (i) la búsqueda de la equidad para una población como la afrocolombiana, claramente en desventaja en cuanto al goce de derechos étnicos y de derechos económicos, sociales y culturales, (ii) así como la necesidad de fortalecer su participación en los procesos de diseño de políticas públicas.

Todo el desarrollo normativo e implementación de las diversas políticas públicas que se han reseñado al describir la evolución de las PPPA, independientemente de su efectividad, son la cristalización del mantenimiento de ese consenso en el subsistema.

2.2.3.2 Nivel II - Creencias núcleo de la política pública y Preferencias de Política Pública

Es sobre este segundo nivel de los sistemas de creencias que se ha identificado el elemento fundamental para caracterizar y explicar la dinámica del subsistema PPPA en los últimos años. Como lo indica Sabatier (2007), para este nivel el MAC plantea que se trata de un conjunto de creencias que son aplicaciones de las *creencias núcleo profundas* y se extienden a lo largo de todo un subsistema de política pública. Es en la caracterización de este segundo tipo de creencias que se hace factible la identificación de las diferentes coaliciones; hay once posibles componentes referidas a este tipo de creencias.

Adicionalmente, Sabatier (2007) plantea que a este nivel, en el interior de un subsistema se pueden registrar debates fuertes entre coaliciones que se corresponden con preferencias divergentes, a las cuales denomina *preferencias de política pública* (policy core policy preferences). Se trata de “Creencias normativas que proyectan una imagen de cómo debe ser un subsistema político; proporciona la visión que guía las conductas estratégicas de la coalición y ayuda a unir aliados y dividir oponentes”.

Tal vez, entre los once componentes que considera el MAC, son los referidos a la *gravedad relativa y causas de los problemas* y la *prioridad de diferentes valores relacionados con la política pública específica*, aquellos sobre los cuales se registran dos concepciones divergentes que dan origen a *preferencias de política pública*, y que en últimas configuran las dos coaliciones propuestas: AUTONÓMICA vs. INTEGRACIONISTA. Para entender este punto hay que traer algunos elementos ya mencionados en cuanto a la caracterización del surgimiento y evolución del movimiento social afrocolombiano.

Las causas del problema afrocolombiano, a saber, la exclusión, fue una discusión planteada originalmente en clave étnica en los años 70s, y más específicamente como un fenómeno derivado del racismo. Si bien con anterioridad algunas figuras políticas lo habían enunciado, es solo en la década de los 70s que dicha representación del problema comenzó a tener una connotación significativa.

Este proceso, como se ha documentado (Agudelo, 2005), estuvo profundamente “comunicado” con los debates internacionales en torno al apartheid y al movimiento por los derechos civiles de la población afrodescendiente en Estados Unidos. Por diferentes vasos comunicantes, un grupo de jóvenes afrocolombianos en formación, académicos y activistas comenzaron a “adherirse” a esas discusiones y a plantear la problemática de exclusión de la población afrocolombiana en clave de racismo, así los contextos normativos y sociales fueran diferentes.

La “presencia” de Martin Luther King y Malcom X en las discusiones afrocolombianas de los 70s no solamente significó la adopción de aquello que compartieron estos dos liderazgos en términos de luchar contra la discriminación, sino también sus profundas diferencias en cuanto los objetivos y rutas. Debe recordarse que mientras el primero lidero

una movilización social en la perspectiva de lograr una convivencia unificada entre razas, el segundo hizo parte de un grupo social que clamaba por una “convivencia separada” en la que los afrodescendientes desarrollaran una autonomía completa en lo económico y lo cultural. Cada uno de ellos, como se ha descrito (Ciment, 2007) recogía concepciones diferentes cuyo origen se remonta al periodo que siguió a la Guerra de Secesión: mientras que un ex-esclavo “de casa” (Booker T. Washington) lideró una iniciativa para que los afroamericanos aprendieran oficios que le permitieran integrarse al sistema, un afroamericano intelectual nacido libre (W.E.B Du Bois) criticó esta perspectiva de acomodación y sentó las bases de una visión que reivindicaba la autonomía total; así mismo lo hizo Marcus Garvey con su iniciativa de total autonomía e inclusive de “repatriación” al África, que de hecho se hizo efectiva para muchos.

Resulta muy sugerente que hoy en día, en el contexto del movimiento social afrocolombiano aun sea factible rastrear estas ideas en los discursos de muchos líderes, muchos de los cuales fueron jugadores claves durante el cambio constitucional de 1991 y la Ley 70. Fenómenos como el cambio de nombre por parte de algunos de ellos desde la justificación tipo Malcom X, también puedan dar una idea sobre la profundidad psicológica que entraña esta influencia.

Integrarse a un sistema vigente vs. desarrollar un sistema autónomo, fue entonces la oposición que tuvieron para escoger los jóvenes afrocolombianos que más tarde serían actores claves. La perspectiva AUTÓNOMICA pareció ser la ganadora en ese momento, y pudo sintonizarse muy bien con la concepción que también anhelaban las comunidades afrocolombianas del Pacífico que impulsaron la movilización que condujo a la Ley 70. A nivel más específico podría plantearse que estas dos perspectivas siguen representando hoy en día sistemas de creencias divergentes con los siguientes contenidos.

Una perspectiva **AUTONÓMICA** sobre las PPA haría referencia a:

- Una asignación al racismo estructural como causa vigente de la exclusión.
- La necesidad de continuar y profundizar la transformación de elementos estructurales del modelo vigente que impiden el reconocimiento pleno de los derechos étnicos (Ej: cambios en la propiedad sobre la tierra, creación de entidades territoriales afrocolombianas, educación propia, participación política proporcional a peso demográfico).
- Validez de la reparación histórica en términos de compensaciones económicas y culturales en razón de los daños causados por la esclavitud a las generaciones pasadas.
- Una institucionalidad afrocolombiana de alto nivel jerárquico y con condiciones para operar.
- El reconocimiento de la dimensión étnica que entrañan las violencias del país y que explican el impacto diferencial del conflicto armado de los últimos años sobre la población afrocolombiana.

Esta representación y demandas, son factibles de identificarlas hoy en día en los textos y discursos producidos por una gran cantidad de organizaciones y comunidades de población afrocolombiana. Y en gran parte componen la agenda que recoge la Ley 70, así como las recientes providencias de la Corte Constitucional.

Por su parte una perspectiva **INTEGRACIONISTA** sobre las PPPA haría referencia a:

- Asumir la exclusión como problema generalizado del nivel de desarrollo del país, pero que no se explica por el racismo cuya existencia es negada..
- La necesidad de ajustar acciones afirmativas como ruta para superar la exclusión, en términos de aumentar la inclusión de la población afrocolombiana

al modelo vigente de políticas de Estado y políticas públicas respectivas para toda la población colombiana (Ej: más Familias en Acción para el Chocó, más infraestructura en el Pacífico para la globalización, más monocultivos en el Pacífico, etc).

- La explicación de los impactos diferenciales del conflicto armado actual desde la perspectiva geopolítica y militar.

Estos son los supuestos y propuestas que pueden verificarse en los textos de los Planes de Desarrollo y CONPES de los dos últimos gobiernos, así como en las argumentaciones que las instituciones presentan a las organizaciones y comunidades afrocolombianas.

Lo que cada perspectiva (AUTONÓMICA – INTEGRACIONISTA) implica en términos de *creencias núcleo de la política*, se corresponde entonces con *preferencias de política pública* factibles de ubicar a lo largo de un continuo entre:

Prioridad Absoluta a PPPA para reforzar la AUTONOMÍA para el ejercicio de los derechos étnicos

vs.

Prioridad Absoluta para reforzar la INTEGRACIÓN a políticas genéricas para el país y su población

Como lo indica el MAC, este segundo nivel del sistema de creencias es el que orienta a los participantes en sus estrategias para abogar por determinadas formas de concretar las políticas públicas, las cuales pueden identificarse a nivel de las *creencia secundarias*.

2.2.3.3 Nivel III: Creencias Secundarias

Según Sabatier (2007), las *creencias secundarias* “son de alcance limitado dentro del subsistema y se dirigen hacia elementos específicos como: reglas detalladas, aplicaciones presupuestales, las causas de los problemas en espacios específicos,

criterios de participación pública, etc.”. Por su alcance limitado en comparación con las creencias núcleo de la política pública, su transformación demanda menos evidencia y argumentación entre los participantes del subsistema, haciéndolas menos difícil de transformar”. ¿Qué arroja el análisis de éstas al interior de las PPPA? Como se ha indicado en la hipótesis de trabajo, los cambios observados en las PPPA desde 1991, no han representado un “cambio mayor”; más bien, se ha tratado de modificaciones a nivel de aspectos secundarios. Y de manera más específica, se puede decir que el cambio observado e identificable en la transición de gobierno en 2002, puede plantearse como un cambio de dominio de la perspectiva AUTONOMICA a la INTEGRACIONISTA.

Al analizar la evolución de las PPPA se mostró que el periodo post Constitución llevó a la formulación y expedición de la Ley 70 y su consiguiente reglamentación parcial. Siendo un periodo dominado por la perspectiva AUTONOMICA, fue claro como las PPPA estuvieron orientadas a dos aspectos secundarios centrales: (i) acciones y adecuaciones institucionales requeridas para el reconocimiento de los territorios colectivos de la región Pacífica, (ii) creación de institucionalidad (instancias mínimas para la representación y concertación entre las comunidades y el gobierno), y (iii) diseño de procesos e instrumentos de planeación específica.

Respecto a la primera, como lo indican los resultados, se logró un cambio fundamental; se puede decir que una reforma agraria que llevó a la expedición de títulos de propiedad colectiva sobre cerca de 6 millones de hectáreas. La ruta que continuaba y se visualizaba era la de PPPA que realmente proporcionaran condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos territoriales. Como se verá más adelante (factores de cambio externo), fue la dinámica del conflicto armado una variable central que interrumpió el camino hacia este horizonte.

En cuanto al tema de crear institucionalidad, la perspectiva AUTONOMICA se enfocó a nivel secundario en cristalizar el conjunto de dependencias e instancias ya reseñadas. Y lo sobresaliente de este periodo fue la conexión intensa que se buscaba entre esta institucionalidad y las comunidades y organizaciones.

La planeación específica, igualmente se abordó desde un criterio altamente participativo que permitió la formulación de un primer plan de largo plazo que tenía una alta coherencia con el horizonte de autonomía que inspiraba la Ley 70.

El periodo de gobierno 1998-2002 continuó registrando un tratamiento del tema inspirado en la perspectiva AUTONOMICA, pero sin duda alguna se fue registrando una disminución del interés por parte del gobierno para mantener la intensidad de los esfuerzos institucionales. Una tendencia que se vio acompañada por dos dinámicas: (i) la profundización de la crisis nacional asociada al conflicto armado y la consiguiente concentración del gobierno sobre la misma, y (ii) la creciente desconexión de las dependencias e instancias de representación y concertación con las comunidades y organizaciones de base, facilitada por fenómenos de lucha burocrática por parte de los liderazgos del movimiento para ocupar esos espacios.

Estas dos dinámicas confluyen en el escenario que configuró el cambio de gobierno en 2002 con el que se consolida la perspectiva INTEGRACIONISTA, la cual en términos de aspectos secundarios implicó; (i) una interrupción abrupta hacia la generación de condiciones para el ejercicio de los derechos territoriales, (ii) un estancamiento de la institucionalidad para lo afrocolombiano, que sin tener condiciones, se vio limitada a acciones marginales y a encargarse de procesos de diseño sin fin, a pesar de llegarse a la formulación de un nuevo plan de largo plazo, y (iii) una inversión mínima para PPPA orientadas al reconocimiento pleno de los derechos étnicos y la transformación de

factores estructurales, en simultáneo con grandes inversiones para articular las regiones afrocolombianas desde un modelo ciego a la dimensión étnica, y adelantado en un contexto de guerra que claramente buscaba aniquilar y/o desterrar y/o someter a las comunidades, (iv) la creación de una institucionalidad paralela que bajo el dominio del ejecutivo buscaba esquivar la confrontación con los actores que mantenían la perspectiva AUTONOMICA.

Hay otro conjunto de aspectos secundarios que se registraron en ese cambio de predominio de perspectiva. Aquí solo se han descrito aquellos que tienen un carácter más central para entender las dinámicas de cambio en el subsistema PPPA.

Teniendo un análisis panorámico de los sistemas de creencias de las dos perspectivas (AUTONOMICA – INTEGRACIONISTA), se podrá entender mucho mejor la conformación de las respectivas colaciones.

2.2.3.4 Las Coaliciones del Subsistema PPPA

El MAC plantea que las diversas creencias y conductas están incrustadas en redes de trabajo informal conformadas por participantes del subsistema, y son estas redes las que estructuran los procesos de elaboración de las políticas públicas. En razón de que cada participante busca trasladar su sistema de creencias a las políticas públicas antes de que lo haga su adversario, se registra una dinámica en la que se busca generar alianzas con aquellos que se comparten consensos al respecto. De acuerdo con Sabatier (2007) el MAC postula que las AC (Advocacy Coalitions) ofrecen la herramienta más útil para agrupar la conducta de cientos de individuos y organizaciones involucrados en un subsistema político durante periodos de una década o más. ¿Qué se encontró sobre las PPPA al respecto?

Como ya se había planteado, y se desprende de la anterior precisión conceptual, las coaliciones no se corresponden necesariamente con la naturaleza de las organizaciones a las que se adscriben los participantes. La dinámica conduce más bien a coaliciones conformadas por participantes provenientes de diversos sectores. En esta perspectiva, y con base en las entrevistas y la observación participante desarrolladas, la dinámica de conformación de una COALICION AUTONOMICA y otra COALICION INTEGRACIONISTA, puede caracterizarse de la siguiente manera.

La COALICION AUTONOMICA fue conformada inicialmente por las comunidades y organizaciones afrocolombianas que con motivo de la creación de la Ley 70 iniciaron y/o fortalecieron un proceso de adopción de la perspectiva étnica como ordenador de sus reclamaciones y movilización que hasta ese momento habían estructurado desde otros referentes. A esta coalición confluyeron aquellos académicos y activistas que también habían construido una tradición de investigación y/o apoyo a las comunidades de base. También se registró el apoyo de funcionarios públicos que en entidades del sector ambiental o educativo compartían el convencimiento sobre la validez de los derechos étnicos.

El procedimiento que se adoptó para la creación de la Ley 70, así como el carácter mismo de la primera institucionalidad (Dirección Etnias, INCORA, Consultivas) que tuvo a su cargo la formulación del primer plan de largo plazo, permitió que los miembros de la COALICION AUTONOMICA precisamente estuvieran ubicados en estas instancias. Sobre todo debe resaltarse el hecho de que líderes históricos de las comunidades en cuanto a la lucha por los territorios y nuevos líderes formados en el marco del proceso, adquirieron o afianzaron un status de legitimidad tanto frente a sus comunidades como ante las instituciones gubernamentales implicadas. El tránsito de algunos de ellos (especialmente del segundo grupo) hacia la COALICION INTEGRACIONISTA o su “movilidad” entre

coaliciones según coyuntura, se convertiría en un factor que facilitó el cambio de dominio por parte de esta última.

La existencia de una COLACION INTEGRACIONISTA se hizo evidente durante el mismo proceso de creación de la Ley 70. Los funcionarios gubernamentales designados para concertar con los representantes de las comunidades reflejaban la perspectiva de diferentes entidades que simplemente no entendía el cambio de paradigma y/o intentaban mantener un estado de cosas que claramente desafiaba la nueva perspectiva sobre un reconocimiento de derechos étnicos a la población afrocolombiana. Sin embargo, el contexto de alta favorabilidad hacia el cambio, no permitió que los ejes fundamentales se obstaculizann. De hecho, podría decirse que se inició un proceso a través del cual se fueron “formando” muchos funcionarios con alta identificación con la perspectiva AUTONOMICA.

Como ya se ha indicado, fueron cambios del contexto durante el periodo 19998-2002, y la emergencia de una competencia burocrática por los cargos de designación y representación, los que llevaron a una disminución del ritmo de los cambios propuestos en la perspectiva AUTONOMICA (la no terminación de reglamentación de la Ley 70 después de 17 años, es más que diciente de esta tendencia), y el relevo e inició del dominio a partir del 2002 por parte de la COALICION INTEGRACIONISTA. En términos de composición de las coaliciones durante el periodo 2002-2010, debe decirse que:

La COALICION AUTONOMICA continuo siendo conformada por las comunidades con territorio y una nueva base organizaciones que comenzaron a crearse a raíz del desplazamiento forzado; así como por algunas organizaciones de activistas afrocolombianos que con las primeras mantienen la agenda de la perspectiva AUTONOMICA. El sector académico, en su gran mayoría también permanece como

jugador aliado; y definitivamente hay un número creciente de funcionarios públicos que también pueden calificarse como aliados. Pero a estos actores “naturales” o “convertidos” se han sumado otros dos: la Corte Constitucional cuya actuación sigue ceñida a los principios derivados del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y los actores políticos norteamericanos (aquellas ONGs, congresistas afroamericanos y funcionarios preocupados por los efectos del conflicto armado sobre la población afrocolombiana).

En la COALICION INTEGRACIONISTA por su parte, la principal novedad radicó fundamentalmente en que a los funcionarios de las diversas entidades, cuya preocupación fundamental era la aplicación de las políticas generales definidas para el país, que son “ciegas” a la necesidad de profundizar lo étnico, se suma la adhesión de líderes y representantes afrocolombianos que aunque expresan mantener una perspectiva AUTONOMICA, legitiman PPPA que claramente van en contravía de los valores que esta implica. Expresiones de esta práctica se evidencian en el apoyo la creación de la Comisión Intersectorial para el Avance de las Comunidades Negras, en la desconexión de las Consultivas de Alto Nivel con las necesidades de las comunidades, así como su baja atención a la realidad del desplazamiento forzado.

Ahora bien, estas dinámicas que evidencian el carácter móvil de las dos COALICIONES, deben verse en relación con el conjunto de factores que el MAC propone para entender los procesos de cambio en un subsistema político.

2.2.4 Factores Externos

Según Sabatier (2007), los cambios en un subsistema político ocurren primordialmente por el cambio en el sistema de creencias que domina dicho subsistema como consecuencia de un relevo en la coalición dominante. Sin embargo, debe tenerse en

cuenta que esta dinámica de cambio es influenciada por factores exógenos al subsistema mismo, los cuales determinan los recursos y restricciones con que cuenta las coaliciones para tratar de imponer su sistema de creencias.

En el caso de las PPPA, al identificar y analizar sus características básicas, ya se ha puesto en evidencia que este subsistema ha experimentado dos cambios fundamentales: (i) un cambio mayor en 1991 que terminó con una perspectiva/coalición de Negación de la diversidad cultural y dio paso a un periodo dominado por la coalición AUTONOMICA, y (ii) otro cambio consolidado en 2002, que manteniendo el reconocimiento de la diversidad cultural como *creencia núcleo profunda* compartida por todo el subsistema, sin embargo ha inaugurado un periodo dominado por la coalición INTEGRACIONISTA. ¿Ahora bien, cuáles han sido los factores externos que han incidido para la generación de estos cambios?

2.2.4.1 Parámetros con Estabilidad Relativa

El primer conjunto de factores externos al subsistema que plantea el MAC se denominan *parámetros de estabilidad relativa*, los cuales rara vez se transforman en el espacio de una década. Sin embargo, son críticos en tanto establecen los recursos y restricciones dentro de los cuales pueden operar los actores del subsistema. El análisis sobre los procesos de cambio del subsistema PPPA, a luz de estos factores muestra lo siguiente:

Atributos básicos del problema: Las características demográficas básicas de la población afrocolombiana, así como su nivel de vida en comparación con el resto del país, en una perspectiva de largo plazo, obviamente que han experimentado transformaciones. Ahora bien, lo fundamental en términos del análisis de los procesos de cambio se relaciona con dos dimensiones:

La primera tiene que ver con el reconocimiento que la sociedad, el Estado y la misma población hace de la existencia de una condición étnica. Al respecto debe decirse, que más que un cambio demográfico abrupto, lo que antecedió al cambio mayor en 1991 fue un proceso social a través de cual se logró transformar la valoración sobre una realidad evidente: el peso demográfico de la población afrocolombiana. Dicha representación de esta realidad fue promovida inicialmente por un pequeño grupo de líderes, académicos y activistas, que en el marco del proceso constitucional contribuyeron a que quedaran incorporadas las piezas que fundamentarían la elaboración de la Ley 70. Esta nueva norma y su desarrollo legislativo, estuvieron acompañados por procesos sociales y técnicos que definitivamente consolidaron el reconocimiento de este atributo básico, que se convirtió en argumento central para la coalición AUTONOMICA.

Y la segunda dimensión se refiere a un cambio drástico en la situación misma de la población afrocolombianas derivada del conflicto armado. En menos de una década, 1 millón de afrocolombianos has sido desplazados (AFRODES, 2008, 2009, 2010). Este fenómeno viene generando procesos sociales y políticos que en cierta manera apoyan las estrategias de la colación AUTONOMICA para presionar a que se reasuma la visión que ha venido siendo desplazada por la perspectiva INTEGRACIONISTA.

Distribución Básica de los Recursos Naturales: en forma similar al punto anterior, debe decirse que la distribución básica de los recursos naturales no es una variable que haya sufrido transformaciones fundamentales en tanto realidad objetiva; lo que se ha registrado es un cambio en el estatus y función de los territorios afrocolombianos.

Después de más de un siglo de negación a cualquier derecho sobre los territorios que habitaban, la Constitución y la Ley 70 permitieron el reconocimiento a la propiedad colectiva sobre 6 millones de hectáreas a las comunidades afrocolombianas. Este cambio

sin duda alguna constituyó la base para sustentar la adopción de la perspectiva AUTONOMICA en el subsistema después de 1991.

Estructura y valores socioculturales fundamentales: los cambios en este factor son definitivamente aquellos que generaron el cambio mayor del subsistema en 1991 y el subsiguiente dominio de la coalición AUTONOMICA; fueron cambios que además cubrieron al sistema política nacional en su totalidad. El reconocimiento a la diversidad cultural continúa siendo hoy en día, a pesar del dominio de la perspectiva INTEGRACIONISA, el valor fundamental que se mantiene.

Estructura constitucional básica: en correspondencia con los valores socioculturales, la diversidad cultural reconocida en la Constitución de 1991, y su respectiva reglamentación vía Ley 70 para el caso de la población afrocolombiana, se configura en el parámetro de referencia estructural para el funcionamiento del subsistema, y en el principal recurso con que sigue contando la coalición AUTONOMICA.

Pero de otra parte, en este nivel constitucional, la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional a partir de los casos que han implicado la cuestión étnica (especialmente cuando se cruza con la problemática del desplazamiento forzado) también representan un recurso para las estrategias de la coalición AUTONOMICA, y a la vez una restricción para la coalición INTEGRACIONISTA. Así por ejemplo, los esfuerzos del ejecutivo que condujeron a la expedición de la Ley Forestal, fueron desvirtuados por la ausencia de procesos de consulta previa, lo que en últimas implicó la anulación de esta norma por inexequibilidad.

2.2.4.2 Factor externos dinámicos

Este es el segundo conjunto de factores que inciden sobre el subsistema, y que resultan críticos para un cambio “mayor” de política; de hecho, como lo señala Sabatier (2007): el cambio en uno de estos factores es requisito para el cambio mayor de política”. Para el caso de las PPPA podemos plantear lo siguiente:

Cambios en condiciones socioeconómicas

Son numerosos los cambios en las condiciones socioeconómicas del país que han afectado los diferentes subsistemas políticos del país a lo largo de la historia. Sin embargo, para el caso de las PPPA podría decirse que dichos cambios no se han constituido en variable determinante, si entendemos dichos cambios como transformaciones significativas de las condiciones de la población para el goce efectivo de sus derechos. Como se argumentará en relación con los otros factores dinámicos, han sido más bien las decisiones del Estado colombiano en relación con el modelo económico, así como el tipo de relaciones económicas que se ha implementado para articular las regiones afrocolombianas al desarrollo del país, lo que efectivamente ha sido determinante.

La argumentación sobre la baja incidencia de los cambios socioeconómicos descansa sobre un hecho ampliamente documentado: el rezago, estancamiento y retroceso de las comunidades afrocolombianas en términos de todos los indicadores de calidad de vida; de manera especial aquellas que habitan el Pacífico colombiano. Con excepción del reconocimiento de la propiedad colectiva a partir de la Ley 70 de 1993, que como se destacó, en realidad implicó una reforma agraria sin precedentes, la mayoría de población afrocolombiana se mantiene en la misma situación de exclusión socioeconómica.

La persistencia de esta exclusión en términos socioeconómicos, continúa siendo uno de los argumentos centrales para la coalición AUTONOMICA, que de hecho originó y se mantiene como horizonte de los ejercicios de planificación de largo plazo que se han mencionado. Es más, la profundización esta exclusión durante los últimos 13 años como consecuencia del desplazamiento forzado debería constituirse en un cambio que apoya la reclamación de esta coalición.

Sobre este último fenómeno, y que se comentará más adelante, si debería destacarse que al mismo han estado asociadas dinámicas económicas legales (megaproyectos de infraestructura y agroindustria) e ilegales (economía del narcotráfico) que han tenido profundas repercusiones en las condiciones de vida de las comunidades afrocolombianas.

Cambios en la opinión pública

La aceptación de la diversidad cultural y el consiguiente cambio en el subsistema PPPA en 1991, indudablemente fue posible gracias a un cambio en la percepción y la valoración de la sociedad colombiana hacia la realidad afrocolombiana. A su vez, este cambio dio origen a un proceso progresivo que ha profundizado esta valoración positiva. Sin embargo, aunque la opinión pública mantiene esta tendencia a nivel general, esta ha sido incapaz de convertirse en un factor dinamizador para que las PPPA atiendan en forma efectiva los impactos del conflicto armado sobre la población afrocolombiana.

Cambios en la coalición de gobierno

Este factor ha sido definitivo en los procesos de cambio del subsistema PPPA. Como se mencionó, el cambio mayor de 1991 se correspondió con la coincidencia de un cambio de gobierno y la transformación institucional que implicó la nueva Constitución. A partir de ese momento y hasta 2002, las adecuaciones institucionales adoptadas para crear y

desarrollar la Ley 70, significaron la consolidación de un grupo de funcionarios altamente identificados o por lo menos con responsabilidad frente al tema afrocolombiano.

A su turno, la llegada de la administración Uribe con la política de seguridad democrática, como ya se ha planteado, se constituyó en el factor determinante para el cambio de una perspectiva AUTONOMICA a una INTEGRACIONISTA. Un elemento que ya se anotó al respecto, es que esta última coalición ha tenido la capacidad de marginar de los procesos de decisión sobre las PPPA a aquellos participantes de las comunidades y organizaciones afrocolombianas que se mantienen en la perspectiva AUTONOMICA; y en cambio, ha logrado incorporar a representantes y líderes que gradualmente han optado por una aproximación integracionista.

Decisiones de política pública en otros subsistemas

Son varias las consideraciones sobre este factor dinámico en relación con las PPPA:

En primera instancia debe decirse que fueron las políticas públicas adoptadas para las regiones afrocolombianas, así no hubieran tenido ninguna consideración a la dimensión étnica, aquellas que con una perspectiva de Negación de la diversidad, dominaron el subsistema PPPA entre 1851 y 1991. Como se describió, fueron políticas orientadas al aprovechamiento económico de estas regiones en función del modelo de desarrollo.

La transformación de 1991 y la subsiguiente adopción de una perspectiva AUTONOMICA que efectivamente ha conducido a PPPA que reconocen parcialmente los derechos de la población afrocolombiana, no ha significado sin embargo la pérdida de la capacidad que tienen las decisiones de otros subsistemas para afectar la suerte de este grupo poblacional; sobre todo a partir de 2002 cuando la perspectiva INTEGRACIONISTA entra a dominar. De hecho, se puede plantear que ha sido la adopción de la Seguridad Democrática, el factor determinante para que las PPPA hayan dejado de orientarse hacia

una perspectiva AUTONOMICA. Entre los casos más salientes de esta realidad deben mencionarse:

El componente militar de la política de seguridad democrática, con la decisión de recuperar el control territorial sobre las regiones afrocolombianas, históricamente al margen del enfrentamiento militar, convirtió en algo completamente accesorio el objetivo de profundizar en el fortalecimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos territoriales reconocidos a las comunidades afrocolombianas. En concomitancia con esta línea política, se articula la lucha contra el narcotráfico que igualmente ensombrece cualquier otra PPPA que busque la autonomía, no solamente económica, sino de seguridad alimentaria (fumigaciones).

La apuesta de modelo económico que profundiza la Seguridad Democrática también configura un conjunto de políticas públicas que presionan hacia una opción INTEGRACIONISTA. La articulación económica de las regiones afrocolombianas, más que el apoyo efectivo a un modelo de etno-desarrollo basado en prácticas productivas tradicionales, ha privilegiado la generación de condiciones para actividades económicas “rentables” para las que se hace necesario unas condiciones de infraestructura propicias. De ahí las grandes inversiones para el Pacífico que se presentan como la ruta para superar la exclusión de las comunidades afrocolombianas.

Así mismo, la insistencia en sacar adelante el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Al igual que con la ayuda militar, la búsqueda de su aprobación ha incluido la adopción de decisiones políticas que benefician lo afrocolombiano en tanto el Congreso norteamericano a incorporado el tema en el conjunto de condicionamientos.

Así por ejemplo, aunque decisiones como el nombramiento de personalidades afrocolombianas en altas posiciones se corresponden con puntos de la agenda

AUTONOMICA, no compensan otras decisiones que claramente se orientan en una perspectiva INTEGRACIONISTA que contribuye a vulnerar el conjunto de derechos reconocidos. Entre otras: el apoyo decidido a la implantación de monocultivos en el contexto de guerra que vive la región pacífica, los esfuerzos para producir leyes que sin surtir procesos de consulta previa amenazan las posibilidades de ejercer los derechos territoriales (Ley Forestal y Estatuto Desarrollo Rural), la presentación del aumento de cobertura de Familias en Acción como la estrategia para superar la exclusión económica.

Otros: conflicto armado y desplazamiento forzado

Finalmente, pero tal vez como principal factor dinámico que ha incidido para que el subsistema PPPA haya adoptado la perspectiva INTEGRACIONISTA en detrimento de la AUTONOMICA, se deben plantear los impactos que ha producido el conflicto armado sobre las regiones afrocolombianas, el cual se resume en 1 millón de afrocolombianos desplazados y casi la totalidad de comunidades del Pacífico colombiano en situación de confinamiento (AFRODES 2008, 2009, 2010)

En una perspectiva ceñida al reconocimiento y protección de la diversidad cultural, y contando con el alto nivel de avance legislativo al respecto, se debía haber esperado que los impactos que el conflicto armado comenzó a producir a finales de los 90s sobre las regiones afrocolombianas hubieran llevado a que el subsistema PPPA se concentrara y profundizara para atender este fenómeno.

Lo que ha ocurrido ha estado lejos de este horizonte: no solamente el subsistema PPPA ha sido incapaz de orientar recursos públicos para atender el principal problema que afecta a la población afrocolombiana, sino que el subsistema creado para atender el desplazamiento forzado, no ha podido integrar un enfoque diferencial que inclusive ya

está estipulado en la respectiva normatividad como resultado de fallos de la Corte Constitucional.

El dominio de la perspectiva INTEGRACIONISTA, por el contrario, ha significado la concentración en políticas públicas cuya preocupación es la recuperación del control territorial para “preparar” a las regiones y comunidades afrocolombianas para recibir los beneficios del desarrollo.

Un lamentable fenómeno que ha gravitado sobre este proceso, y que ha impedido las posibilidades de la coalición AUTONOMICA, ha sido la destrucción de procesos organizativos afrocolombianos de base a través del asesinato de líderes o el destierro.

2.2.5 Los cambios en el subsistema PPPA: lectura integral

A través del análisis aplicado del MAC sobre las PPPA se fueron presentando los procesos de cambio que se han dado como producto de las rupturas y transformaciones de los sistemas de creencias; en este ejercicio también se identificaron las características esenciales de las coaliciones que han competido por el predominio en el papel de orientar las PPPA. En este punto del trabajo resulta oportuno, ya teniendo una comprensión sobre lo anterior, ofrecer una lectura comprensiva de todo el proceso y dinámicas.

Como ya se ha argumentado, la evolución y cambios en las PPPA como subsistema de puede caracterizar a partir de una periodización con tres etapas, cada una dominada por su sistema de creencias específico.

2.2.5.1 Periodo de Negación Funcional: 1851 – 1991

Si bien la emergencia de PPPA explícitas, en tanto lo afrocolombiano aparece “nombrado”, es un hecho que indiscutiblemente se deriva del reconocimiento

constitucional en 1991 de la diversidad cultural, la acción pública sobre la realidad afrocolombiana ha estado presente desde el mismo momento que africanos fueron traídos en condición de esclavitud al territorio colombiano.

Aunque este trabajo no lo abordó, debe recordarse aquí todo el conjunto de normas que en el periodo colonial sustentaron el régimen esclavista, y las cuales se sustentaron en una concepción que negaba la misma condición humana de los primeros esclavos y sus descendientes.

La abolición normativa de la esclavitud, si bien representó la ruptura radical con esta concepción, no significó el desarrollo de políticas públicas que promovieran la creación de condiciones para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por el contrario, sentó las bases para una acción del Estado que en términos económicos y políticos daba continuidad a la situación de exclusión.

La concentración geográfica en la región Pacífica que mantuvieron las comunidades afrocolombianas una vez abolida la esclavitud se convirtió en el factor que condujo a que las PPPA fueran en esencia aquellas que el Estado colombiano adoptara en relación con esta región. En esta perspectiva debe decirse entonces que la omisión absoluta de lo afrocolombianos, estuvo acompañada por todo el conjunto de políticas que buscaban la explotación de recursos naturales de esta región, y que fueron absolutamente “ciegas” a una realidad étnica. El carácter de baldío que tuvieron estos territorios hasta 1991, es la principal evidencia de esta perspectiva de Negación Funcional.

La adopción de la concepción del desarrollo con toda su tecnología de la planificación se constituyó en la continuidad de esta tendencia, y se consolidó con el inicio de los Planes de Desarrollo para el pacífico a partir de los años 70s. Durante este periodo, sin embargo,

se registraron procesos sociales y políticos que planteaban una forma diferente de concebir lo afrocolombiano, pero que no contaron con las condiciones para entrar a competir con la concepción dominante. Se requirió una crisis social e institucional profunda que comprometió la misma viabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto para que se produjeran condiciones de cambio favorables a la realidad afrocolombiana.

2.2.5.2 Periodo de Autonomía Restringida: 1991-2002

El ejercicio de una posición política orientada a dirigir sus destinos de acuerdo con su cosmovisión particular, no fue una práctica que se inaugura con el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural en 1991. Por su parte, las comunidades afrocolombianas tanto en Pacífico como en la región Caribe, habían desarrollado procesos de organización política y social, que aunque no fueran nombradas en clave étnica, definitivamente buscaban preservar un universo cultural particular. Y por otra parte, recogiendo los legados de liderazgos políticos, académicos y artísticos pioneros, en los años 70s fue emergiendo un grupo de “activistas” que en conexión con los debates internacionales alrededor del racismo y la descolonización del continente africano, así como con las luchas de los afrodescendientes norteamericanos, contribuyeron definitivamente a nombrar la realidad afrocolombiana en clave étnica. La labor pionera de la antropología (Rogerio Velásquez y Nina Friedemann entre otros) también sembró representaciones claves para un reconocimiento de lo afrocolombiano.

Es así como a la crisis social e institucional de los años 80s, que conduce a una asamblea constitucional, confluye un movimiento que además encuentra eco gracias a un contexto internacional favorable a las cuestiones étnicas, y frente al que el Estado colombiano está interesado en mostrar su compromiso.

La historia sobre lo que sucedió en el marco del proceso constitucional está ampliamente documentada. Para la perspectiva de análisis que se desarrolla aquí, y como ya se ha planteado, el reconocimiento de la diversidad cultural fue una transformación radical en el sistema de creencias que fundamentaba las PPPA: de la Negación se transita abruptamente al Reconocimiento.

Los desarrollos legislativos que siguen (Ley 70 y su reglamentación) definitivamente conducen a la cristalización de una coalición AUTONOMICA a la que concurren no solamente las comunidades y organizaciones afrocolombianas, académicos y activistas, sino también funcionarios en razón de la creación de una institucionalidad que debía encargarse de las nuevas PPPA. Durante este periodo que implicaba ante todo el diseño y la adecuación institucional, las posiciones contrarias fueron “neutralizadas” con relativa facilidad.

Los impactos efectivos de las PPPA en los términos planteados por la Ley 70 de 1993, fueron alcanzados durante este periodo, y podría decirse que después de ello no se han registrado avances significativos sino más bien retrocesos.

Ahora bien, se habla de un periodo de Autonomía restringida en razón de que aunque se obtuvo una transformación de una variable estructural como lo es la propiedad sobre los territorios, no se desarrollaron políticas públicas que apoyaran el ejercicio de los derechos adquiridos. Además, se fue aplazando la terminación de la reglamentación de capítulos claves de la Ley 70, los cuales resultan críticos para lograr un reconocimiento efectivo de los derechos étnicos reconocidos.

¿Y por qué no se lograron estos objetivos existiendo un predominio de una coalición AUTONOMICA, un marco normativo propicio, una institucionalidad estratégica y un conjunto de mecanismos de participación relevantes?

La adopción de explicaciones de una sola causa han predominado al enfrentar este interrogante: ausencia de voluntad política o incapacidad del movimiento social afrocolombiano han sido las preferidas. La deficiencia de cualquiera de estas dos opciones es que asume una comprensión limitada de los procesos de configuración de las políticas públicas mirándolas como fenómenos verticales determinadas por un solo actor (Estado o Sociedad).

La aplicación del MAC, por el contrario, ha puesto en evidencia una dinámica que a través de la figura de las coaliciones compitiendo dentro de un subsistema, revela un conjunto de alianzas mixtas condicionadas por factores externos estables y dinámicos al mismo

En esta perspectiva lo que se ha analizado identifica que efectivamente la coalición AUTONOMICA no tuvo éxito en llegar a traducir sobre los aspectos secundarios de las PPPA las creencia núcleo y preferencias de política pública que contenía la agenda de la Ley 70 de 1993; lo que en últimas tendría que haber conllevado la asignación presupuestal requerida para el fortalecimiento de la autonomía en los términos prescrito por la Ley.

Pero los obstáculos no superados para concretar esta perspectiva se asocian con otros factores: (i) a nivel interno uno que tiene que ver con la dinámica interna de la misma coalición AUTONOMICA, a saber: la desconexión entre las comunidades y organizaciones de base con sus representantes en las instancias institucionales creadas (de manera especial las Consultivas de Alto Nivel) que además estuvo acompañada por una lucha por

ocupar las mismas, (ii) la concentración sobre aspectos secundarios relacionados con el diseño de las PPPA a lo que se dio una temporalidad excesiva, y (iii) otros dos factores externos: uno referido a la dinámica del conflicto armado que significó la violencia sistemática contra las comunidades afrocolombianas y un segundo factor asociado al cambio de gobierno en 2002 que definitivamente condujo a la adopción de una perspectiva INTEGRACIONISTA que conjuntamente con los impactos diferenciales del primero, limitaron los recursos de acción para la coalición AUTONOMICA.

2.2.5.3 Periodo de Integración Profundizada: 2002-Hoy

La adopción del modelo de políticas públicas derivado de la Seguridad Democrática, ha significado para el subsistema de PPPA otro cambio que en términos del MAC puede clasificarse como la adopción de un nuevo sistema de creencias a nivel de las creencias y preferencias del núcleo de la política, y el cual ha sido agenciado por una coalición particular a que podemos denominar como IINTEGRACIONISTA; aunque se mantenga el *núcleo duro* en términos del reconocimiento de la diversidad cultural,

El mantenimiento de este *núcleo duro* se ha expresado en niveles secundarios a través de procesos institucionales concentrados nuevamente en un proceso de diseño sin fin (Plan Integral de Largo Plazo) ordenado en los Planes de Desarrollo y documentos Conpes, pero sin la asignación de condiciones adecuadas, así como en la creación de una institucionalidad bajo la supervisión directa del ejecutivo (Comisión Intersectorial para el Avance de las Comunidades Negras) que desactiva las instancias creadas para el dialogo y la concertación con las comunidades. Simultáneamente, y con una perspectiva completamente funcional a los intereses para acceder a la ayuda norteamericana, se ha desarrollado una estrategia que con nombramientos de personalidades afrocolombianas

en puestos de alto nivel y anuncios de futuras inversiones, busca probar un compromiso hacia la problemática afrocolombiana.

Adicionalmente, la prioridad de las políticas públicas de la Seguridad Democrática que tienen efectos determinantes sobre las regiones afrocolombianas, coadyuvan a los impactos negativos del conflicto armado sobre las comunidades (desplazamiento y confinamiento). No solamente a través de las estrategias para “recuperar” militarmente un control territorial que nunca ha existido, sino con la promoción de grandes proyectos de infraestructura y agroindustrial en medio de la guerra. Las políticas públicas para enfrentar los impactos negativos no pueden ser más inadecuadas: ampliar cobertura de programas absolutamente inocuos y contraproducentes (Ej.; Familias en Acción).

Las condiciones para adelantar todo este conjunto de PPPA no significativas y de políticas públicas inadecuadas, se da gracias al dominio de una coalición INTEGRACIONISTA, que ha tenido la habilidad para incorporar “representantes” de las comunidades y organizaciones afrocolombianas que permiten cierto nivel de legitimidad o por lo menos para que las instancias de concertación sean incapaces de priorizar las problemáticas críticas de las comunidades.

A pesar de todo esto, la coalición AUTONOMICA se ha mantenido como jugador en el subsistema. De manera específica gracias a los procesos organizativos de base surgidos precisamente como consecuencia del desplazamiento y a los activistas y académicos que persisten en la perspectiva política trazada por la Ley 70 de 1993. Pero además gracias a dos jugadores fundamentales claramente ubicables es esta coalición: (i) la Corte Constitucional; su poder para orientar a la rama ejecutiva a través de sus fallos ha permitido preservar las obligaciones del Estado frente a la protección de los derechos a población afrocolombiana. Sobre todo a partir de los fallos asociados a la vulneración de

derechos fundamentales como consecuencia del desplazamiento forzado (ver siguiente apartado), y (ii) actores políticos norteamericanos (ONGs y congresistas afroamericanos) quienes con su incidencia han presionado a que este gobierno incluya la atención a la población afrocolombiana como condición para recibir parte de la ayuda militar así como para la aprobación del TLC. Aunque los impactos de esta tendencia son limitados como se ha indicado, se constituyen en un recurso estratégico para la coalición AUTONOMICA.

Habiendo desarrollado esta lectura integral desde la perspectiva del MAC, y antes de presentar las conclusiones de los análisis construidos se ofrece a continuación un análisis de caso que ilustra con mayor detalle un campo de las PPPA del que puede generarse una mayor comprensión de las dinámicas del subsistema en cuanto a la perspectiva AUTONOMICA.

2.3 ANALISIS DE CASO: AFRODES²² Y LAS PPPA CON ENFOQUE DIFERENCIAL

La Corte Constitucional en diversas decisiones ha garantizado los derechos de los afrocolombianos. Por un lado, ha insistido en que en virtud del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, las diferenciaciones fundadas en la identidad étnica o el origen racial, que generan una exclusión o restricción en el acceso a beneficios o servicios a las personas que las ostentan, se presumen inconstitucionales. Por otro lado, ha insistido en que dada la situación de histórica marginalidad y segregación que han afrontado los afrocolombianos, éstos deben gozar de una especial protección por parte del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 superior. (...)

(...) Noveno.- ORDENAR al Director de Acción Social como coordinador del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, y al CNAIPD, diseñar un plan integral de prevención, protección

²² Desde 2005 a la fecha quien desarrollo este trabajo investigativo ha estado vinculado a la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados AFRODES en calidad de asesor y consultor. Durante este periodo ha apoyado los procesos de investigación e incidencia de la organización; como parte de esta labor ha tenido la responsabilidad de elaborar un conjunto de documentos (Informes de Derechos Humanos y documentos de política pública) que ha sido utilizados en las diferentes actividades de incidencia. El análisis de caso que aquí se presenta se base en la información contenida en estos documentos y la sistematización que se ha venido haciendo sobre este conjunto de actividades. Los documentos están disponibles en www.afrodes.org.

y atención a la población afro colombiana, con la participación efectiva de las comunidades afro y el pleno respeto por sus autoridades constituidas, y de las autoridades territoriales concernidas, de conformidad con los temas abordados en la sección VIII del presente Auto, a lo meno. (...)

(...) Igualmente se garantizará una amplia participación a los Consejos Comunitarios de población afrocolombiana que manifiesten su interés en participar en este proceso, así como de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados, AFRODES y demás organizaciones de población afrocolombiana desplazada que manifiesten su interés en participar.(...) (Auto 005 de 2009, Corte Constitucional)

En fallos recientes referidos a la problemática del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional de Colombia ha ordenado al gobierno colombiano la adopción de un conjunto de políticas públicas orientadas a la protección y restitución de los derechos de la población afrocolombiana en situaciones de desplazamiento forzado y/o confinamiento. En esencia, aunque dichos fallos se concentran en la problemática del desplazamiento sufrido por este grupo poblacional, los mismos configuran una agenda que reitera la obligación del Estado colombiano para cumplir con lo estipulado en la Constitución Nacional y la ley 70 de 1993.

¿Cómo fue posible la concreción de este hito normativo en un contexto político dominado por una perspectiva INTEGRACIONISTA que parecía reducir las PPPA a un tema de orden secundario, en el que además los participantes adscritos a una coalición AUTONOMICA estaban excluidos, o por lo menos sin mayores recursos, para participar en las instancias y procesos a través de los cuales se configuraban las PPPA?

Una aproximación a esta pregunta resulta útil para entender la dinámica del subsistema PPPA durante los últimos años.

La expedición de los fallos mencionados indudablemente es el producto directo del ejercicio de sus competencias por parte de la Corte Constitucional. Pero lo interesante

para la perspectiva de análisis que aquí se ha desarrollado es el reconocimiento de las dinámicas de alianza y estrategia que se construyeron entre un grupo de participantes del subsistema PPPA. La descripción de de la trayectoria de uno de estos participantes con un gran reconocimiento dentro del movimiento social afrocolombiano, puede ser una aproximación pertinente.

El punto de partida de este ejercicio se ubica en la llegada efectiva de la dinámica militar del conflicto armado a la región pacífica, y más precisamente a la región del Bajo Atrato en el departamento del Chocó.

Los finales del año 1997 marcan un doloroso hito para las comunidades afrocolombianas de esta zona: después de una serie de bombardeos indiscriminados por parte de las fuerzas militares, ingresan contingentes paramilitares que lista en mano adelantan una estrategia para aniquilar a los líderes comunitarios que aun antes de la expedición de la Ley promovían los procesos de defensa y reclamación de sus territorios. Se producen entonces los primeros grandes desplazamientos visibles para el país que tienen rostro afrocolombiano.

Un grupo de líderes sobrevivientes y un numeroso grupo de familias logran llegar a Bogotá. Con la esperanza de contar con el apoyo de las organizaciones afrocolombianas existentes o de las nacientes organizaciones de población desplazada, se acercan a ellas recibiendo el rechazo y/o la indiferencia. Deciden entonces conformar una organización que precisamente se orientara a visibilizar y presionar al gobierno para la adopción de políticas públicas que reconocieran y atendieran la evidente especificidad cultural que estaba implicada en la vulneración de derechos que habían experimentado. De esta manera nace la Asociación de Afrocolombianos Desplazados AFRODES en diciembre 1999 logrando rápidamente contar con una base aproximada de 3.000 familias residentes

en condición de desplazamiento forzado en las ciudades de Bogotá-Soacha, Quibdó, Buenaventura y Cartagena.

Desde su fundación, el modelo de gestión de AFRODES, no solamente se preocupó de ejecutar proyectos para atender la crítica situación humanitaria de sus afiliados, sino que en forma deliberada promovió la configuración de procesos e instancias que llevarán a la incidencia política. Es así como se convierte en uno de los actores centrales de la creación de las instancias de diálogo y concertación con las instituciones públicas. Pero además también procura articularse con el conjunto del movimiento social afrocolombiano. Lo destacable de estas acciones es la predominancia que ocupa la defensa de la agenda de la Ley 70 como marco de discusión y acción.

A medida que la cifra de desplazados afrocolombianos aumenta, así como la presencia y priorización de organismos internacionales a la dimensión étnica del desplazamiento, el papel protagónico de AFRODES crece, convirtiéndose en actor que es buscado tanto por la institucionalidad como por los otros procesos nacientes de población afrocolombiana desplazada.

Un evento dramático inesperado crea las condiciones para que AFRODES sea visible en el escenario político norteamericano. Su primer presidente sufre un atentado y debe exiliarse en Estados Unidos, donde con el apoyo de ONGs de derechos humanos de gran reconocimiento inicia un proceso de sensibilización que tiene como uno de sus principales objetivos a los congresistas afroamericanos, que en ese momento hacen parte de los debates alrededor de la aprobación del Plan Colombia.

En forma simultánea, en Colombia, AFRODES se consolida definitivamente como organización reconocida dentro del movimiento social afrocolombiano. De hecho,

contribuye en forma significativa a la realización de la I Conferencia de Organizaciones Afrocolombianas en la que el tema del desplazamiento de las comunidades ocupa una atención central. Se sientan así las bases para generar alianzas que van a conducir a la producción y entrega al gobierno y a la Corte Constitucional de una propuesta sobre cómo entender y operacionalizar un enfoque diferencial dentro de las políticas públicas para el desplazamiento forzado.

Un elemento de la estrategia en esta perspectiva, y desarrollado gracias al apoyo de una organización de derechos humanos, fue la producción de Informes de Derechos Humanos que además se presentaron en audiencias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA teniendo al gobierno colombiano como interlocutor.

En la línea de la incidencia política, como ya se indicó, AFRODES y otro conjunto de organizaciones que seguían compartiendo la perspectiva AUTONOMICA de la ley 70, logran el reconocimiento por parte del gobierno y la Corte Constitucional que ya estaba sentando las bases para el reconocimiento de los impactos diferenciales y las consiguientes órdenes para que se adoptara un enfoque diferencial. Es así como con los insumos proporcionados en Audiencia Pública con población afrocolombiana desplazada y en los documentos entregados, la Corte inicia el proceso que finaliza con la expedición del Auto 005 de 2009 (*Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*), que hace suyo todos los análisis y propuestas de las organizaciones; especialmente las de AFROODES.

Por su parte, AFRODES continúa profundizando en sus esfuerzos para articular a otras organizaciones de población afrocolombiana desplazada. En la actualidad está en proceso de consolidarse como organización de segundo grado que agrupa más de 50

procesos organizativos y lidera la creación de una mesa nacional específica que sirva como espacio de diálogo y concertación con el gobierno para la adopción del enfoque diferencial étnico-afrocolombiano.

¿Cómo leer esta experiencia desde el MAC?

En esencia, el proceso AFRODES debe leerse como una alternativa a través de la cual la perspectiva AUTONOMICA construyó una capacidad de mantenerse vigente a pesar del dominio de la coalición INTEGRACIONISTA. Aunque aun no logre transformar las PPPA de tal forma que se reasuma a nivel de las preferencias de política la concepción AUTONOMICA, contribuye a mantener las condiciones de posibilidad para ello. Son varios los factores que explican estos niveles de logro.

En primer lugar habría que mencionar su insistencia en mantener un sistema de creencias que se ciñe al núcleo duro que sustentó el surgimiento de las PPPA explícitas en 1991: la responsabilidad del Estado para reconocer y proteger la diversidad cultural. Resulta lógico que ante una catástrofe como la producida por el desplazamiento y una propuesta de política pública que solo se preocupa por la INTEGRACION, la posición de las comunidades de base desplazadas, necesariamente se identifique con la agenda original de la Ley 70 en cuanto a sus elementos estructurales.

En segundo lugar, la adhesión a la perspectiva AUTONOMICA de los actores políticos norteamericanos, los organismos de derechos humanos en el país y la Corte Constitucional, definitivamente tienen un peso político que le importa al gobierno colombiano. De ahí que exprese por lo menos interés en interlocutar así sea solo para demostrar que mantiene un compromiso con la diversidad cultural.

En tercer lugar, la apuesta de consolidar la coalición a partir de los procesos de base, recoge una insatisfacción de comunidades y organizaciones en relación con las instancias de representación y quienes allí están. Dichas instancias (Consultivas y Dirección de Comunidades Negras) solo recientemente, y presionadas por las ordenes constitucionales han comenzado a incluir de manera real la problemática de la población afrocolombiana desplazada.

Y en cuarto lugar, pero referido al nivel más profundo, las organizaciones de población afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado, han logrado mantener y profundizar la representación de la realidad afrocolombiana en términos de la situación de exclusión y marginalidad. La producción de documentos sistemáticos al respecto, se une a la producción académica que a su vez también ha incrementado el volumen y calidad de trabajos referidos a estas problemáticas.

Estas dinámicas, que como se indicó, se han concretado en órdenes constitucionales que señalan como imperativo la perspectiva de reconocimiento y protección absoluta de los derechos de la población afrocolombiana, configuran un escenario en donde nuevamente se está registrando de manera visible la tensión AUTONOMIA-INTEGRACION.

3. CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación se planteó la exploración de una paradoja ampliamente reconocida: la crítica situación que continúa viviendo la población afrocolombiana a pesar de la existencia, por ya casi dos décadas, de un marco normativo que reconoce sus derechos y un conjunto de políticas públicas “adoptadas”.

La adopción del Análisis de las Políticas Públicas (APP) como marco de comprensión general pretendía introducir una perspectiva particular: entender la paradoja en el terreno

de las dinámicas concretas que han ido configurando las PPPA, y no solamente en el terreno de las normas o el análisis cultural. La escogencia del MAC como modelo particular se desprendió de la pertinencia que se identificó del mismo al reflexionar sobre expresiones reiteradas al interior de algunas organizaciones afrocolombianas, a saber:

- La percepción de que después de expedida la Ley 70 de 1993, y logrados algunos avances, no se continuo con el desarrollo de normas y políticas públicas que realmente garantizaran la vigencia de los derechos reconocidos; por el contrario, se percibía el desarrollo de normas y programas que desconocían la Ley 70, especialmente en el contexto adverso provocado por el conflicto armado en los territorios afrocolombianos (desplazamiento).
- La frustración de muchas comunidades y organizaciones al observar que a pesar de la inclusión de lo afrocolombiano en Planes de Desarrollo y Documentos Conpes, la atención a los problemas estructurales continuaba sin contar con asignación de recursos adecuados.
- La existencia de tensiones al interior del movimiento social afrocolombiano, especialmente a partir del 2002, en cuanto las estrategias de participación e incidencia en las instancias y procesos creados para concertar las políticas públicas con el gobierno; dichas tensiones incluso se expresaban en términos de estar *con o en contra el gobierno* y sus políticas.

Era entonces relativamente claro que una aproximación como el MAC podía ser relevante en tanto parecía que la paradoja *buenas normas-fracaso implementación*, podría ser el resultado de un proceso político, técnico y social con características como:

- Una evolución de la PPPA que registraba cambios significativos con consecuencias en la forma de concebir y concretar las mismas.
- La existencia de posiciones radicales frente a la forma de entender y resolver los problemas afrocolombianos.
- La existencia de alianzas entre actores que a pesar de su pertenencia a sectores diferentes, coincidían en una concepción y/o ruta sobre las PPPA.
- La permanencia a lo largo de estos 20 años de un conjunto significativo de actores (tanto del movimiento social afrocolombiano como de la institucionalidad) en los escenarios y procesos discusión sobre las PPPA.

Al asumir el MAC como el lente para aproximarse a una dinámica con estas características, la hipótesis de investigación formulada fue: la configuración de las PPPA ha estado determinada por la competencia de dos coaliciones (AC) que representan dos concepciones sobre la forma de articular la población afrocolombiana al Estado nacional: Integración vs. Autonomía. Los *cambios mayores* en las PPPA se pueden explicar a partir del dominio que cada una de estas coaliciones ha tenido en los diferentes momentos. Durante los últimos 12 años, las PPPA han estado dominadas por una concepción que privilegia la *integración* sobre la *autonomía*, la cual ha sido adoptada como resultado del dominio de la coalición de actores que comparten dicha concepción.

La aplicación del MAC respalda la validez de la hipótesis planteada. De manera específica, los análisis desarrollados comprobaron las siguientes características y dinámicas en torno a las PPPA:

Las PPPA tienen una larga trayectoria histórica: si bien el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y la Ley 70 de 1993 “inauguran” en forma explícita

las PPPA, ello no significa la ausencia previa de decisiones públicas que afectaron en forma significativa la realidad afrocolombiana, iniciando con la Ley de Manumisión de Esclavos en 1851 cuyo objetivo fundamental se dirigió a resolver el problema económico que implica la terminación del trabajo esclavo. Desde ese momento, la omisión de políticas explícitas para lo afrocolombiano y/o la adopción de decisiones frente a las regiones afrocolombianas sin ninguna consideración étnica, constituyeron un modelo de políticas públicas que claramente negaban lo afrocolombiano y se preocupan por “integrar” sus recursos al modelo de desarrollo.

PPPA como un subsistema político: de acuerdo con los criterios de identificación del MAC, por más de 10 años y en relación con una realidad acotada espacialmente en un principio, se ha constituido una comunidad de participantes alrededor del objetivo común del reconocimiento de la diversidad cultural legitimado por la Constitución de 1991 y desarrollado con la Ley 70 de 1993. A esta “comunidad” de participantes han confluído no solamente los actores tradicionales (legisladores, funcionarios de la rama ejecutiva y grupos de interés), sino actores de otros sectores los cuales han sido jugadores claves para diferentes momentos; de manera especial, el sector académico y la Corte Constitucional.

Sistemas de creencias que han estructurado los diferentes momentos y tipos de PPPA: las formas de representar y valorar la realidad afrocolombiana, con sus respectivas estrategias para transformarla según los intereses particulares, se ha constituido en la principal variable independiente del subsistema. De un sistema de creencias fundamentado en la Negación Funcional de la diversidad cultural que dominó el subsistema PPPA hasta 1991, se transitó en forma abrupta a uno completamente opuesto que la reconocía y asignaba al Estado una responsabilidad directa en cuanto a su

protección. A pesar de que este *núcleo duro* se ha mantenido como ordenador del subsistema, en los otros dos niveles del sistema de creencias se identifican diferencias significativas.

Dos sistemas de creencias para estructurar PPPA que reconozcan la diversidad cultural (AUTONOMIA VS. INTEGRACION): a nivel de las *creencias y preferencias núcleo* del subsistema PPPA es posible identificar dos tendencias a lo largo de un continuo con dos polos: (i) priorizar el fortalecimiento de la AUTONOMIA de las comunidades afrocolombianas para el ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley 70, con base en un diagnóstico sobre las causas de la exclusión que argumenta el origen y la persistencia en términos de fenómenos de racismo estructural, y (ii) priorizar la INTEGRACION de las comunidades afrocolombianas a las políticas generales que el gobierno adopta para superar la exclusión de la población en términos genéricos y alcanzar los objetivos del modelo de desarrollo dominante; aunque comparte la exclusión histórica como causa, niega la existencia del racismo como variable estructural vigente. Cada una de estas tendencias ofrece rutas divergentes en cuanto a las *creencias/aspectos secundarios* del subsistema, las que en últimas determinan las asignaciones presupuestales.

Dos coaliciones en competencia por el dominio del subsistema PPPA (AUTONOMICA VS. INTEGRACIONISTA): con una influencia determinante de la experiencia norteamericana, representada en las oposiciones históricas frente a la resolución de la discriminación racial (Booker T. Washington vs. W.E.B Du Bois-Marcus Garvey / Martin Luther King y Malcom X), el naciente movimiento afrocolombiano de los años 70s inaugura una coalición AUTONOMICA a la que se adhieren académicos y activistas que el marco del proceso constitucional contribuyen a sentar las bases que

llevarían a la Ley 70. Aun en la marco del proceso constitucional y legislativo, se hizo evidente la existencia de una coalición INTEGRACIONISTA que agenciada por funcionarios del gobierno ofrecían resistencia a la transformación de los elementos estructurales que demandaba el reconocimiento pleno de los derechos de la población afrocolombiana.

Factores externos que determinaron la competencia y el relevo en el dominio del subsistema PPPA:

- la transformación del conjunto de *parámetros de estabilidad relativa* que pueden determinar un *cambio mayor* de un subsistema político, los cuales no se modifican en forma frecuente, es lo que se registra en el contexto de 1991: se registró un cambio de valores socioculturales sancionado por la Constitución y una modificación en la representación sobre los atributos básicos del problema (peso demográfico de la población afrocolombiana) y la distribución de recursos (titulación de 6 millones de hectáreas a las comunidades afrocolombianas), y
- Los cambios en los *factores dinámicos* han ido determinando los recursos y restricciones con la que han contado las dos coaliciones para una competencia que ha registrado el relevo en el dominio sobre el subsistema. Dichos factores fueron relativamente estables en el periodo que 1991-2000, manteniendo un contexto favorable al dominio de la coalición AUTONOMICA. Pero el comportamiento de los mismos durante el periodo previo al cambio de gobierno en el 2002 generó las condiciones para el ascenso y consolidación de la coalición INTEGRACIONISTA; entre otros deben mencionarse: (i) la profundización del conflicto armado con sus dramáticos impactos sobre los procesos organizativos de base, (ii) el énfasis prolongado a procesos de diseño de las PPPA, (ii) la transformación de la coalición

INTEGRACIONISTA a través del tránsito o ingreso de liderazgos afrocolombianos hacia la misma. Todos ellos configuraron condiciones propicias y afines a la propuesta de Política Seguridad Democrática que se asumió en el 2002.

Una perspectiva INTEGRACIONISTA profundizada desde 2002 hasta hoy: además de los factores mencionados, el dominio de la coalición INTEGRACIONISTA se ha visto fundamentada en otras estrategias como:

- La articulación de la agenda afrocolombiana a los procesos de negociación que el gobierno adelanta con Estados Unidos en función de mantener la ayuda militar y aprobar el TLC; con decisiones de poco impacto sobre los problemas afrocolombianos estructurales, ha logrado proyectar una imagen de mantener los compromisos de la Ley 70.
- La presentación de las inversiones para las regiones afrocolombianas destinadas para crear infraestructura y agroindustria, así como para enfrentar la pobreza con esquemas asistencialistas insostenibles (pero con altos réditos electorales!), como fórmulas para beneficiar a la población afrocolombiana.
- La prioridad de la estrategia militar en los territorios afrocolombianos, con la cual no solamente se generan impactos prácticamente irreversibles para el ejercicio de los derechos territoriales, sino que anula cualquier margen para implementar inversiones significativas en función de los proyectos de las comunidades afrocolombianas.
- La cooptación de liderazgos o representantes afrocolombianos, así como el reclutamiento de nuevos, a los procesos políticos y técnicos con los que se legitiman decisiones contraproducentes al reconocimiento de los derechos de la población afrocolombiana.

- La ausencia de recursos (no incapacidad!) así como las dificultades del movimiento social afrocolombiano para configurar estrategias colectivas con capacidad de competir y contrarrestar las decisiones hechas desde la perspectiva INTEGRACIONISTA.

Una coalición AUTONOMICA con nuevos recursos y estrategias: a pesar del dominio de la coalición INTEGRACIONISTA, ante los mismos factores dinámicos lo han permitido, al interior del movimiento social afrocolombiano se mantienen procesos de movilización y articulación que han ido creando condiciones para que se integren y/o profundicen PPPA en la perspectiva AUTONOMICA. Estamos hablando de la dinámica organizativa generada como reacción ante los impactos diferenciales del desplazamiento forzado sobre las comunidades afrocolombianas. Apoyadas por la labor de la Corte Constitucional, los organismos internacionales de Derechos Humanos y sectores políticos de los Estados Unidos, han sido capaces de presionar cambios normativos que nuevamente obligan al gobierno a adoptar políticas públicas que se no solamente se ciñen al núcleo duro establecido por la Constitución y la Ley 70 de 1993, sino que prescriben la adopción de unas *creencias y preferencias núcleo de las PPPA*, que privilegian la perspectiva AUTONOMICA.

En síntesis, y volviendo a contrastar el problema e hipótesis de investigación planteada a la luz de las conclusiones formuladas: la enorme brecha entre una normatividad sólida y madura para la protección de los derechos de la población afrocolombiana y el desarrollo de una políticas públicas que no han logrado concretar lo que se ha prescrito, se puede explicar por la interrupción de una ruta que con base en el reconocimiento de derechos específicos estaba creando condiciones para que a nivel de la estructura institucional y presupuestal, se consolidara la AUTONOMIA. Dicha ruta, liderada por una coalición

AUTONOMICA que tuvo el dominio del subsistema por cerca de una década, fue “derrotada” y reemplazada por una coalición INTEGRACIONISTA que se consolidó con el cambio de gobierno de 2002, en el cual lo afrocolombiano paso a ser funcional a una visión y estrategia de gobierno; la adhesión a esta coalición de actores afrocolombianos que comparten y/o les interesa esta perspectiva ha contribuido a esta consolidación. La profundización del conflicto armado con la respectiva estrategia adoptada para enfrentarla, así como la apuesta de articular las regiones afrocolombianas desde el tradicional modelo económico que niega cualquier alternativa “no rentable”, constituyen factores críticos para el éxito de esta preferencia de política vía INTEGRACION. Sin embargo, estas mismas apuestas, con sus impactos negativos evidentes sobre la situación de exclusión de la población afrocolombiana, han generado y ofrecido oportunidades para que la colación AUTONOMICA, contando con actores de la rama judicial, sector académico y comunidad internacional, despliegue un conjunto de estrategias que están presionando para que el subsistema mantenga la posibilidad de concretar PPPA en la perspectiva de la AUTONOMIA.

Ahora bien, el nivel de comprobación de la hipótesis no significa que se hayan agotado las posibilidades del MAC para explorar el problema investigativo y fortalecer las evidencias planteadas. De hecho el MAC, tanto en su versión original como en su última revisión (Sabatier, 2007), ofrece otros conceptos y metodologías que permitirían profundizar los análisis. Entre otras posibilidades, existirían otras líneas de análisis como:

- Precisar las estrategias, y evolución de las mismas, que cada coalición ha utilizado para buscar imponer su sistema de creencias. Esta indagación permitiría entender mucho mejor las variables que han obstaculizado el avance de una perspectiva eficaz para el reconocimiento pleno de los derechos de la población afrocolombiana.

- Caracterizar los procesos y factores que han determinado la movilidad de actores entre las coaliciones. Esta aproximación arrojaría una mejor comprensión sobre una dinámica que tiende a ser interpretada en forma maniquea²³, haciendo difícil la tarea de encontrar esquemas de diálogo político para superar las deficiencias de las PPPA. En esta línea resultaría sumamente interesante explorar uno de los supuestos del MAC que aquí no se abordó: los procesos a través de los cuales, a nivel individual los actores de cada una de las coaliciones construyeron sus sistemas de creencias.
- Caracterizar las instancias y momentos críticos en los que se han enfrentado las dos coaliciones. Este campo de análisis ofrece la posibilidad de profundizar en los sistemas de creencias en tanto dichos espacios registran una expresión intensa de las diferencias.
- Caracterizar las tensiones al interior del movimiento social afrocolombiano. Aunque el trabajo puso en evidencia la existencia de diferencias, también es cierto que no se ofreció suficiente evidencia al respecto. Este análisis tendría un gran valor para ofrecer una comprensión y una salida a uno de los problemas más nombrado y sentido: la imposibilidad de una acción colectiva eficaz a pesar de que se comparte la misma perspectiva axiomática de defensa de los derechos étnico-territoriales.

De otra parte, la aplicación del MAC a la realidad de las PPPA genero algunas reflexiones en cuanto a su capacidad como marco de comprensión y herramienta metodológica. Entre otras:

- Sin duda alguna, el trabajo realizado demostró la virtud del MAC para aproximarse al análisis de temas, que como el “afrocolombiano” tienen relación con concepciones

²³ De hecho, el presente trabajo dejo en evidencia la posición valorativa del investigador, que siendo participante de la dinámica, claramente tiene una valoración negativa de la perspectiva INTEGRACIONISTA.

profundas sobre las forma en que una sociedad y un Estado se ve a sí misma. Y en esta perspectiva, el MAC acierta para reconocer que los procesos de cambio implican transformaciones profundas que se gestan en largos periodos de tiempo.

- La categoría de coaliciones aunque reconoce el carácter dinámico de las mismas supone de todos modos cierto nivel de estabilidad que en caso analizado no se da. Este rasgo que no relleva el modelo, sin embargo puede estar relacionado con el hecho de que la realidad afrocolombiana aun está determinada por procesos identitarios en construcción.
- El reconocimiento de factores externos (estables y dinámicos) también es un una fortaleza del modelo. Sin embargo, el peso que tienen algunos de ellos no parece estar dimensionado en el nivel de importancia que se registra para el caso colombiano. La historia y dinámica del conflicto armado, con sus profundas interrelaciones con el resto del funcionamiento de la sociedad y el Estafo, configuran un juego de vectores determinantes en la orientación de del sistema político en su conjunto. En forma análoga, el poder que se le ha dejado a la rama ejecutiva es una variable estructural que no es característica de otros contextos en los que los contrapesos entre los poderes funcionan en forma más adecuada.
- El rol de la rama justicia vía la Corte Constitucional, en el caso colombiano, es algo más que su posibilidad como participante en una de las coaliciones. Realmente juega un papel central en la tarea de legitimar sistemas de creencias a un nivel muy profundo.

Finalmente, el ejercicio investigativo en su conjunto, además de ofrecer un análisis alternativo a la realidad de las PPPA, también nos sugiere algunas reflexiones en torno la

dinámica Estado-Sociedad Civil en su conjunto, que se identifican con trabajos similares en otros temas que han usado el MAC (Roth, 2002)

- El resquebrajamiento de la idea de Estado como entidad con poder absoluto para regular el orden social. Son múltiples las evidencias sobre una dinámica social, política y cultural que por diferentes vías están permitiendo que las interacciones entre Estado-Sociedad Civil configuren el juego de vectores que determinan las decisiones sobre la manera de orientar a la sociedad en su conjunto.
- La pérdida de hegemonía por parte del Estado, no significa sin embargo su poder para mantener un estado de cosas que privilegia las visiones y proyectos de quienes históricamente han contado con los mejores recursos para ocupar las posiciones dominantes. La aceptación de un nuevo paradigma cultural tiene no ofrece resistencia hasta cuando su concreción amenaza transformar las variables estructurales.
- Así como los Estados han perdido homogeneidad, en forma análoga los movimientos sociales han experimentado transformaciones que no permiten seguir viéndolos como actor unificado y contradictor del primero. Estamos registrando fenómenos políticos que trascienden la dinámica “enemigos” a la de “amigos por conveniencia”, pero en la que las dimensiones cognitiva y afectiva ocupan un lugar importante.
- Los movimientos sociales en clave identitaria como el afrocolombiano, aún con su heterogeneidad representan una fuente de debate e identificación política con mayor importancia para un gran conjunto de ciudadanos, que la oferta de los partidos políticos. No solamente por el fracaso de los mismos para canalizar demandas sociales, sino primordialmente por su incapacidad de establecer conexión con el **deseo** de los ciudadanos, el cual se relaciona con las más profundas procesos a

través de los cuales se le construye sentido a la vida; para el caso de los afrocolombianos estamos hablando de un profundo *deseo de libertad*.

Finalmente, y volviendo esta vez a la motivación/deseo que fundamento este trabajo: la convicción de que un trabajo investigativo de esta naturaleza puede contribuir a construir y/o re-construir rutas que protejan y restituyan los derechos cientos de miles afrocolombianos y afrocolombianas, nuevamente tan dolorosamente golpeados y golpeadas. Creo que el reconocimiento explícito de las contradicciones (AUTONOMIA-INTEGRACION) que conlleva asumir la diversidad cultural de nuestro país puede contribuir a entender y negociar la priorización que se requiere para proteger la vida de la población afrocolombiana que mantiene su proyecto de vida anclado en lo territorial. Espero haber contribuido a ello; por lo menos así me sucedió a mí.

Pedro León Cortes Ruiz

Afrocolombiano por siempre

BIBLIOGRAFIA

AFRODES (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados)

- 2010 *Documento de Análisis Político No 1. Adopción Enfoque Diferencial Étnico-Afrocolombiano en las Políticas Públicas Desplazamiento Forzado y Confinamiento: Análisis y Recomendaciones*
- 2009 *Los Derechos Humanos de los Afrocolombianos en Situación de Desplazamiento Forzado. Informe Presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en su 5 Periodo de Sesiones en que se Considerará el Informe Presentado por el Estado Colombiano.* Bogotá, Junio de 2009.

AFRODES (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados) – Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA)

- 2008 *Política Pública con Enfoque Diferencial para la Población Afrocolombiana en Situaciones de Desplazamiento Forzado o confinamiento. Propuestas para la Construcción.* Bogotá, Noviembre 2008.

AFRODES (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados) - Global Rights

- 2010 *DEL DICHO AL HECHO HAY MUCHO TRECHO. Análisis de Marcos Normativos y Políticas Públicas para Población Afrocolombiana en Situaciones de Desplazamiento Forzado o Confinamiento.* Bogotá, Febrero 2010
- 2008 *Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento Forzado. Vidas Ante la Adversidad.* Bogotá, 2008.
- 2007 *Los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas. Informe desde una Perspectiva Afrocolombiana. Luces y Contraluces Sobre la Exclusión.* Bogotá, Noviembre de 2007.
- 2006 *Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas. Informe desde una Perspectiva Afrocolombiana.* Bogotá 2006.

Agudelo, Carlos

- 2005 *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y Poblaciones Negras.* Medellín, La Carreta Editores
- 2001 *Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado. Estado y construcción de del movimiento social de comunidades negras en Colombia. En publicación: Análisis Político, No 43.* IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. UN, Universidad Nacional de Colombia, Santafe de Bogotá, Antioquia, Colombia: Colombia. 2001

Asociación Nacional de Alcaldes de Municipios con Población Afrodescendiente (AMUNAFRO)

- 2006 *Informe de resultados. Políticas públicas para la población afrocolombiana.* Consultado en www.amunafro.com

CEPAC (Centro de Pastoral Afrocolombiana)

- 2003 *Historia del Pueblo Afrocolombiano. Perspectiva Pastoral.* CEPAC, Popayán, Diciembre 1 de 2003

Ciment, James

- 2007 *Atlas of African-American History*. Revised Edition. New York, Media Projects Inc, 2007

Colectivo/Red Organizaciones y Comunidades de Población Afrocolombiana en Situaciones de Desplazamiento Forzado o Confinamiento.

- 2009 *Primer Informe de Seguimiento a Cumplimiento de Órdenes de los Auto 005 de 2009*. Bogotá, Noviembre 2009

Conferencia Nacional Afrocolombiana

- 2003 *I Conferencia Nacional Afro colombiana. Septiembre 13, 14, 15 y 16 de 2002*. Bogotá: 3 Mundos Editores Ltda..

Congreso de Colombia

- 2007 *Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*.

- 1993 *Ley 70 de 1993. Diario Oficial. Año CXXIX. N. 41013. 31, Agosto, 1993. PAG. 1*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES -

- 2007 *Política de Estado para el Pacífico colombiano .Documento CONPES 3491*. Bogotá, D.C., Octubre 1 de 2007.
- 2004 *Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afro colombiana. Documento CONPES 3310*. Bogotá, D.C., septiembre 20 de 2004.
- 2002 *Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato. Ampliación del Conpes 3169 “Política Para La Población Afrocolombiana”*. Julio 15 de 2002.
- 2002 *Política para la Población Afrocolombiana. Documento Conpes 3169*. Bogotá, D.C., Mayo 23 de 2002.
- 1997 *Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras. Documento Conpes 2909 -*. Santa fe de Bogotá, D.C. 26 de febrero de 1997

Constitución Política de Colombia de 1991

Corte Constitucional de Colombia

- 2004 *Sentencia T-025 de 22 de Enero de 2004*.

Cunin, Elisabeth

- 2003 La política étnica entre alteridad y estereotipo. Reflexiones sobre las elecciones de marzo de 2002 en Colombia. *En publicación: Análisis Político, No 48*. IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. UN, Universidad Nacional de Colombia, Santafe de Bogotá, Colombia. 2003

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

- 2006a *Colombia – Una Nación Cultural: su diversidad étnica*. Octubre de 2006. Consultado en: www.dane.gov.co

Departamento Nacional de Planeación

- 2007 *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá, Colombia.

- 2003 *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá D.C., Colombia, 2003
- 1999 *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambios para Construir la Paz*. Bogotá D.C., Colombia, 1999
- 1995 *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social*. Bogotá D.C., Colombia, 1999
- 1991 *Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. La Revolución Pacífica*. Santa Fé de Bogotá D.C., 1991

Departamento Nacional de Planeación – Comisión para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afro colombiana.

- 1998 *Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afro colombiana. "Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural". 1998 – 2002. Versión Final*. Santafé de Bogotá D.C., Diciembre de 1998.

Escobar, Arturo y Pedrosa, Álvaro

- 1996 Escobar A. y Pedrosa A.. *Pacífico. ¿Desarrollo o Diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Bogotá: CEREC – ECOFONDO.

Friedemann, Nisa S.

- 1989 *Criele criele son. Del Pacífico Negro*. Bogotá: Editorial Planeta

Friedemann, Nisa S. y Arocha, Jaime

- 1986 *De sol a sol. Génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta

Gruoso Castelblanco, Libia

- 2007 "La población afrodescendiente y su referencia como sujeto de ley en el desarrollo". En: Mosquera, Claudia y Barcelos, Luis Claudio (Editores)(2008) *Afro-reparaciones: Memorias d la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gruoso Castelblanco, Libia Rosario (Coordinación Técnica del Plan y editora documento final)

- 2007 *Documento Propuesta para la Formulación del Plan Integral de Largo Plazo de la Población Negra / Afrocolombiana, Palenquera Y Raizal. 2007 – 2019. Informe de Consultoría - Versión Final – Documento Resumen*. Bogota, DC. 31 de Mayo de 2007. Disponible en http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=885

INCODER

- 2005 *Información Comunidades Negras Estado Actual Entregados. Información Actualizada a OCTUBRE 7, 2005*. Consulta www.incoder.gov.co. Diciembre de 2005.

Ministerio de Cultura

- 2003 *150 años de de la abolición de la esclavización en Colombia. Desde la marginalidad a la construcción de la nación*. Bogotá: Ediciones Aguilar.

Ministerio del Interior y Justicia

- 2009 Libro Consecutivo de la Legislación Afrocolombiana.

Ministerio de Educación Nacional – República de Colombia

- 2004 *I Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana. Memorias.* Bogotá: Imprenta Nacional. Enero de 2004.

Mosquera, Claudia y Barcelos, Luis Claudio (Editores)

- 2007 *Afro-reparaciones: Memorias d la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mosquera, Claudia, Pardo, Mauricio y Hoffmann (Editores)

- 2002 *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Pardo R., Mauricio, Mosquera, Claudia, y Ramírez, Maria Clemencia (Editores).

- 2004 *Panorámica afro colombiana. Estudios sociales en el Pacífico.* Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH- - Universidad Nacional de Colombia.

Pardo, Mauricio (Ed.)

- 2003 *Iniciativa y cooptación. Tensiones en el movimiento afrocolombiano.* En: Ministerio de Cultura (2003). *150 años de de la abolición de la esclavización en Colombia. Desde la marginalidad a la construcción de la nación.* Bogotá: Ediciones Aguilar.
- 2001 *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico Colombiano.* Bogotá, Conciencias-ICANH, 2001

Pardo, Mauricio y Álvarez, Manuela

- 2001 *Estado y movimiento negro en el Pacífico Colombiano.* En: Pardo, Mauricio (Ed). *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico Colombiano.* Bogotá, Conciencias-ICANH, 2001

Pedrosa, Álvaro

- 1996 *La Institucionalización del desarrollo.* En: Escobar A. y Pedrosa A. (1996). *Pacífico. ¿Desarrollo o Diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano.* Bogotá: CEREC – ECOFONDO.

Restrepo Eduardo

- 2004 *Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las comunidades negras.* En: *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia.* Cali: Editorial Universidad del Cauca. Colección Políticas de la Alteridad.
- 2001a *Imaginando comunidad negra: Etnografía de la etnización de las poblaciones negras en el Pacífico sur colombiano.* En: Pardo, Mauricio (Ed.) (2001) *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico Colombiano.* Bogotá, Conciencias-ICANH, 2001
- 2004 *Hacia los Estudios de las Colombias Negras.* En: Pardo y otros. *Panorámica afrocolombiana. Estudios sociales en el Pacífico.* ICANH, Bogotá, Colombia, 2004

Restrepo Eduardo y Rojas, Axel (Eds)

- 2004 *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia.* Cali: Editorial Universidad del Cauca. Colección Políticas de la Alteridad.

Robinson Davis, Dilia

- 2007 *Eje Temático: Desarrollo Social-Género. Plan Integral de Largo Plazo de la Población Negra / Afrocolombiana, Palenquera Y Raizal. 2007 – 2019.* Bogotá, DC. Febrero 28 de 2007. Disponible en http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=885

Rosero, Carlos

- 2002 Los afrodescendientes y el conflicto armado en Colombia: la insistencia en lo propio como alternativa. En: Mosquera, C., Pardo, M. y Hoffmann, O. (Editores). *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias.* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia

Roth Deubel, André-Noël

- 2007 Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas. En: Vargas A. y otros, *Fundamentos de Políticas Públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007, p. 123-142.

- 2002 *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Colombia, Ediciones Aurora

Rovira de Córdoba Cidenia y Córdoba Cuesta Darcio Antonio

- 2000 *Cátedra Afrocolombiana. Apuntes para Clases.* Bogotá: CORPIDENCU, 200

Sabatier, Paul A. (Ed)

- 2007 Theories of policy process. USA, Westview Press.

Rúa Angulo, Carlos

- 2004 La situación territorial de los Afrocolombianos: problemas y conflictos. En: Pardo R., Mauricio, Mosquera, Claudia, y Ramírez, María Clemencia (Editores). *Panorámica afro colombiana. Estudios sociales en el Pacífico.* Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH- - Universidad Nacional de Colombia.

Sancllemente, Oscar

- 1997 Las Comunidades Negras en Colombia - Análisis de Políticas. En: *DNP (1997). Planeación y Desarrollo. Volúmen XXVIII/No. 4/Octubre-Diciembre de 1997. Desarrollo Regional y Urbano-Costos de la Violencia y Convivencia Ciudadana.* Bogotá, DNP.

Urrea G., Fernando y Hurtado S., Teodora

- 2001 *La construcción de las etnicidades en la sociedad colombiana contemporánea: un caso ejemplar para una discusión sobre etnicidad y grupos raciales.* Ponencia a ser presentada en la Conferencia sobre Interculturalidad y Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, Lima, 3-5 de octubre del 2001.

Urrea G., Fernando, Ramírez, Héctor F. y Viáfara L., Carlos

- 2004 Perfiles sociodemográficos de la población afro colombiana en contextos urbano-regionales del país a comienzos del siglo XXI. En: Pardo R., Mauricio, Mosquera, Claudia, y Ramírez, María Clemencia (Editores). *Panorámica afro colombiana. Estudios sociales en el Pacífico.* Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH- - Universidad Nacional de Colombia.

Vargas y otros

2007 *Fundamentos de Políticas Públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007

Viáfara López, Carlos Augusto

2007 *Consultoría Desarrollo Económico – Género. Informe Final* –. Bogota, DC. Junio 7 de 2007. Disponible en http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=885

Anexo 1. Cuadro Cronológico Eventos Significativos Configuración Políticas Públicas

Afrocolombianas

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma-Ley	F.1851-05-21	<i>Expedición de la Ley de Manumisión de Esclavos.</i>	Esta ley, efectivamente otorga la libertad a los esclavos, pero la preocupación fundamental está orientada a la prescripción de procedimientos para indemnizar a los propietarios de esclavos. No contiene ninguna medida tendiente a la reparación o la dotación de condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.
Hecho-Politico	F.1920s – 30s	<i>Manifestaciones de reivindicación racial y denuncia de discriminación en el seno de los partidos tradicionales (Agudelo, 2005)</i>	
Norma-Ley	F.1959	<i>Ley 2da de 1959</i>	Según Ley 2da de 1959, los territorios del Pacífico colombiano, habitados ancestralmente por comunidades afrocolombianas, son declaradas zonas de reserva forestal (baldíos)
Norma-Plan-Reg	F.1959 a 1968	<i>Plan de Fomento Regional para el Chocó</i>	Entre 1959 y 1968, se desarrollo el Plan de Fomento Regional para el Chocó, bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo
Hecho-Organizativo	F.1975 Mediados 70s	<i>Creación de procesos organizativos afrocolombianos</i>	Se crean diversos procesos organizativos entre círculos de estudiantes afrocolombianos y trabajadores de la cultura que comienzan a reivindicar la afrodescendencia en clave política y cultural. Se nutren de las ideas provenientes del movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos y las luchas por la descolonización en los países africanos (en especial, las de Sudáfrica contra el Apartheid). De manera especial, por su trascendencia y permanencia hasta el día de hoy , esta Cimarrón
Norma-Plan-Reg	F.1976 a 1978	<i>Plan Chocó</i>	Bajo la presidencia de Alfonso López Michelsen, entre 1976-1980, se ejecutó el Plan Chocó, una estrategia para el Desarrollo Regional.

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma-Plan-Reg	F.1977	<i>Plan Integral de Desarrollo Urbano de Buenaventura</i>	A cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con un presupuesto de 41 millones de dólares proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo.
Hecho-Organizativo	F.1977 08	<i>Primer Congreso de la Cultura Negra de las Americas. Cali - Colombia</i>	
Norma-Plan-Reg	F.1979	<i>Proyecto de Ayuda Agrícola Integral en el Chocó</i>	A través de convenio Colombo-Holandes.
Norma-Plan-Reg	F.1980	<i>Plan Vial del Chocó</i>	Plan Vial del Chocó durante la presidencia de Turbay Ayala
Norma-Ley	F.1981 01 22	<i>Ley 22 de 1981</i>	Por la cual se adopta la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
Norma-Plan-Reg	F.1983 a 1988	<i>Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica –PLADEICOP</i>	Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica –PLADEICOP, ejecutado por Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y co-financiado por UNICEF.
Hecho-Politico	F.1987 05	<i>Paro Cívico del Chocó</i>	Ante la situación de exclusión y desconocimiento sobre los derechos territoriales, se da una movilización social que presiona al Estado colombiano a la adopción de medidas especiales. Se concreta el Acuerdo de Buchadó. El Acuerdo de Buchado se constituye en hito en tanto es la primera vez que un conjunto de organizaciones reclaman desde el referente étnico una acción pública.
Hecho-Organizativo	F.1988 08 27	<i>Reclamacion derechos territoriales</i>	La Asociación Campesina Integral del Atrato, propone por primera vez “defender el derecho de las poblaciones negras a la propiedad de la tierra apoyándose en la convención 169 de la OIT” (Agudelo, 2005)
Hecho-Organizativo	F.1990	<i>Creación de organización afrocolombinana</i>	Se crea la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras como intento de unión entre organizaciones del Chocó y Buenaventura (Agudelo, 2005)
Norma-Ley	F.1991 03 04	<i>Ley 121 de 1989</i>	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.

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma- Constitucion	F.1991 07 04	<i>Reconocimiento diversidad cultural</i>	La nueva Constitución Política de 1991, reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Incluye el Artículo Transitorio 55, el cual ordena al gobierno la expedición de una ley que reconozca la propiedad colectiva a las comunidades afrocolombianas que habitan ancestralmente las regiones ribereñas del pacífico colombiano. Las comunidades y organizaciones afrocolombianas, a pesar de un proceso político intenso que antecede la elección de los constituyentes, no logra que haya la elección de un representante en la Asamblea. Gracias a una alianza entre un organización del Medio Atrato y una organización indígena del Chocó, se logra que el representante indígena a la Asamblea (Francisco Rojas Birry), lleve las demandas de las comunidades negras.
Norma-Plan- Reg	F.1992	<i>Plan Pacífico</i>	Una estrategia para el desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana, financiado con recursos del BID.
Norma-Conpes	F.1992	<i>Documento CONPES 2589 DE 1992. Plan Pacífico: Una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana"</i>	Este documento tuvo como objetivo crear el programa Plan Pacífico como una estrategia de inversiones en infraestructura social, ambiental, transporte, energía y telecomunicaciones, complementadas con acciones en desarrollo institucional.
Hecho- Organizativo	F.1992 07	<i>Primera Asamblea Nacional de Comunidades Negras en Tumaco.</i>	
Norma-Decreto	F.1992 08	<i>Decreto 1332 de Agosto de 1992</i>	Por el cual se crea la Comisión Especial para las Comunidades Negras, encargada de elaborar el Proyecto de Ley reglamentario del AT.55 de la Constitución Política de 1991.
Norma-Ley	F.1993	<i>Ley 115 de 1993 (Ley General de Educación) y sus Decretos reglamentarios.</i>	"Contiene un capítulo (el III) de Educación para Grupos Étnicos, el cual fue desarrollado en respuesta a las demandas de estos grupos de una educación acorde con su cultura, su lengua, sus tradiciones y su organización, permitiendo su articulación al sistema educativo nacional." (Grueso, 2007)

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Hecho-Organizativo	F.1993	<i>Se crea el Proceso de Comunidades Negras</i>	Forma organizativa derivada de los procesos dinamizados en la Asamblea Constituyente; es una organización que agrupa procesos del pacífico sur, en especial en el municipio de Buenaventura.
Hecho-Organizativo	F.1993 05	<i>Segunda Asamblea Nacional de Comunidades Negras en Bogotá</i>	
Hecho-Organizativo	F.1993 08	<i>Tercera Asamblea Nacional de Comunidades Negras en Puerto Tejada</i>	
Norma-Ley	F.1993 08 27	<i>Ley 70 de 1993</i>	Conocida como Ley de Comunidades Negras, con la cual se reconoce un conjunto de derechos colectivos a las “comunidades negras”. La Ley 70, sigue constituyendo el eje estratégico fundamental para la acción política del movimiento social afrocolombiano. No solo desde el punto de vista normativo, sino en cuanto a la totalidad de significados implicados.
Hecho-Politico	F.1994 05	<i>Elecciones congresistas Afro</i>	Por primera vez, y en virtud a una circunscripción especial, son elegidos dos congresistas afrocolombianos. El total de votos de los 12 candidatos que se presentaron, representan el 3.25% de la votación nacional
Norma-Decreto	F.1994 06	<i>Decreto 1371 de Junio de 1994</i>	Comisión Consultiva de Alto Nivel con participación de representantes de las Comunidades Negras, del Gobierno Nacional y dos Representantes a la Cámara por Circunscripción Especial, para el seguimiento de lo dispuesto en la Ley y para hacer recomendaciones en su reglamentación.
Norma-Decreto	F.1994 06	<i>Decreto 1374 de Junio de 1994</i>	Por el cual se conforma la Comisión Consultiva de Alto nivel para las Comunidades Negras
Norma-Decreto	F.1994 10	<i>Decreto 2313 de Octubre de 1994</i>	Decreto reglamentario del artículo 67 de la Ley 70 de 1993, por el cual se adiciona la estructura interna del Ministerio de Gobierno, con la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras
Norma-Decreto	F.1994 10	<i>Decreto 2314 de Octubre de 1994</i>	Por el cual se crea la Comisión de Estudios para la formulación del Plan de Desarrollo para las Comunidades Negras

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma-Decreto	F.1994 12	<i>Decreto 1542 de 1994</i>	Un representante de Comunidades Negras, nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el Consejo Nacional de Planeación
Norma-Decreto	F.1995 10 12	<i>Decreto 1745 de 1995</i>	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.
Norma-Decreto	F.1995 12 22	<i>Decreto 2248 de 1998</i>	Por el cual se subroga el Decreto de 1994, se establecen los parámetros para el Registro de Organizaciones de Base de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones"
Norma-Decreto	F.1995 12 22	<i>Decreto 2249 de 2005</i>	Por el cual se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras de que trata el artículo 42 de la Ley 70 de 1993
Norma-Plan-Reg	F.1995 a 1997	<i>Proyecto Biopacífico</i>	Proyecto de biodiversidad financiado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
Norma-Jurisprudencia	F.1996 09 10	<i>Sentencia T-422/96</i>	En su sentencia T-422/96, la Corte Constitucional reconoce la necesidad de la diferenciación positiva para las comunidades negras. "La diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de 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. Como ocurre con grupos sociales que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial enderezado a crear nuevas condiciones de vida, tiende a instaurar la equidad social y consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional."
Norma-Decreto	F.1996 09 10	<i>Decreto 1627 de 1996</i>	Por el cual se reglamenta el artículo 40 de la Ley 70 de 1993, que prescribe la creación de un fondo especial en el ICETEX para facilitar acceso de jóvenes afrocolombianos a la educación superior.

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Hecho-Violencia	F.1996 12	<i>Violencia contra comunidades afrocolombianas</i>	En acciones militares que implicaron bombardeos de la fuerza pública y acciones paramilitares sobre el Medio Atrato, se da el desplazamiento de cerca de 20 mil afrocolombianos
Hecho-Organizativo	F.1996 a 2007	<i>Registro de Organizaciones Afrocolombianas</i>	Se han registrado 997 organizaciones afrocolombianas ante el Ministerio del Interior y Justicia
Hecho-Inst	F.1997 02 11	<i>Reconocimiento Derechos Territoriales</i>	Se expide título colectivo a la Asociación Campesina Integral del Atrato: 700 mil hectáreas. No es el primer título expedido, pero sí el más significativo por su extensión y significado
Norma-Conpes	F.1997 02 26	<i>Documento Conpes 2909 (Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras)</i>	
Norma-Plan-Reg	F.1998	<i>Agenda Pacífico XXI</i>	Agenda XXI
Norma-Decreto	F.1998 06	<i>Decreto 1112 de Junio de 1998</i>	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
Norma-Decreto	F.1998 07 13	<i>Decreto 1320 de 1998.</i>	“Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.” (Gruesso, 2007)
Norma-Decreto	F.1998 11 17	<i>Decreto 2253 de 1998</i>	Por el cual se crea la Comisión de Estudios para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras.
Norma-Plan-Afro	F.1998 12	<i>Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afro colombiana. “Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural”. 1998 – 2002</i>	
Norma-Plan-Nal	F.1999	<i>Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002</i>	Se incluye a la “población afrocolombiana” como objeto de estrategias del Plan conjuntamente con los demás grupos étnicos.
Hecho-Organizativo	F.1999	<i>Primera Asamblea de Consejos Comunitarios</i>	

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Hecho-Organizativo	F.1999	<i>Creación Asociación de Afrocolombianos Desplazados AFRODES</i>	Se crea la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes) como alternativa para visibilizar y presionar la adopción de políticas públicas para la población afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado.
Norma-Ley	F.2000	<i>Ley 649 de 2000</i>	Por la cual se reglamenta la participación electoral de afrocolombianos asignándole dos curules en la Cámara de Representantes.
Hecho-Politico	F.2001 05	<i>Elecciones congresistas Afro</i>	Las dos curules de circunscripción especial para comunidades negras, son ganadas por dos personajes afrocolombianos, que sin embargo había sido ajenos a los procesos sociales y políticas del movimiento afrocolombiano (Wellington Ortiz y María Isabel Urrutia)
Norma-Ley	F.2001 12 27	<i>Ley 725 de 2001</i>	Por la cual se establece el 21 de Mayo como Día Nacional de la Afrocolombianidad.
Hecho-Politico	F.2002 02	<i>Foro "Participación Política afrocolombiana"</i>	Se realiza el foro "Participación Política afrocolombiana", en el que se da debate entre candidatos a las curules afrocolombianas
Hecho-Violencia	F.2002 05 02	<i>Masacre de Bojayá</i>	109 afrocolombianos son asesinados dentro de una iglesia como consecuencia de un enfrentamiento entre guerrilla y paramilitares.
Norma-Conpes	F.2002 05 23	<i>Documento Conpes 3169 (Política para la Población Afrocolombiana)</i>	
Norma-Conpes	F.2002 07 15	<i>Documento CONPES 3180</i>	(Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato. Ampliación del Conpes 3169 "Política Para La Población Afrocolombiana")
Hecho-Organizativo	F.2002 09 13	<i>I Conferencia Nacional Afrocolombiana. Una Minga por la Vida:</i>	Se reúnen más de 600 delegados de las diversas expresiones organizativas del movimiento. Se constituye en un hito del movimiento social afrocolombiano en tanto no se había dado la confluencia de un número importante de organizaciones desde los procesos de giraron en torno a la Asamblea Constituyente de 1991 y la elaboración de la Ley 70 de 1993

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma-Plan-Nal	F.2003	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006</i>	Se incluye a los “afrocolombianos “ como objeto de estrategias conjuntamente con los otros grupos étnicos, dentro del sub-capítulo “fortalecimiento de grupos étnicos” del Capítulo III de “Construir equidad social.
Norma-Jurisprudencia	F.2003 10 17	<i>Sentencia T-995 /2003 - Corte Constitucional</i>	Los derechos constitucionales de las comunidades negras – La legitimación en la defensa de la diversidad étnica y cultural – El ordenamiento ha previsto un procedimiento especial para la defensa de los derechos colectivo – Identidad cultural asociada al territorio colectivo y a las prácticas tradicionales de producción – Alcance del derecho de las comunidades negras al territorio colectivo – La Ley 70 de 1993 y las facultades de las comunidades negras sobre los recursos naturales existentes en su territorio colectivo
Norma-Conpes	F.2004 09 20	<i>Documento CONPES 3310 (Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afro colombiana)</i>	<i>Por primera vez el gobierno incluye el concepto de Acción Afrimativa en relación con políticas públicas para población afrocolombiana.</i>
Hecho-Inst	F.2005 05	<i>Censo 2005 – No. de afrocolombianos</i>	Los resultados del Censo Nacional indican que el 10,6% de la población colombiana se auto-reconoció como “afrocolombiana”. La mayoría de organizaciones recibieron estos resultados de manera crítica, alegando fallas políticas y técnicas que causaron la continuidad de un sub-registro significativo de la población afrocolombiana. De una parte se denunció el incumplimiento de compromisos establecidos en la etapa pre-censal entre el DANE y las organizaciones afrocolombianas, y de otra parte se demostró el sub-diligenciamiento de la pregunta sobre auto-reconocimiento en ciudades con reconocido peso demográfico de población afrocolombiana. El movimiento social mantiene la estimación del 25% que fue construida en un ejercicio de planificación anterior.

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma-Decreto	F.2005 11 23	<i>Decreto 4331 mediante el cual se transforma la Dirección de Comunidades Negras en Subdirección de Comunidades Negras de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior</i>	Este cambio implicaba bajar de nivel institucional a la dependencia.
Hecho-Politico	F.2006 03	<i>Toma Iglesia San Fransisco</i>	Como protesta a medida administrativa relacionada con el tema etnoeducativo, cientos de afrocolombianos se toman en forma pacífica la Iglesia de San Fransisco en Bogota. El gobierno debe nombrar comisión para dialogar en forma amplia sobre una variedad de demandas.
Hecho-Inst	F.2007 05	<i>Nombramiento ministra afrocolombiana</i>	Por primera vez, una afrocolombiana es nombrada como Ministra de Cultura. El nombramiento suscita gran controversia dentro del movimiento. Las posiciones oscilan entre el reconocimiento del hecho como un avance y lo inconveniente del hecho por ser una presión de los EEUU en función de la aprobación del TLC.
Hecho-Inst	F.2007 05 31	<i>Plan Nacional Integral de Largo Plazo de la Población Negra/Afrocolombiana, Palenquera y Raizal 2006-2019.</i>	Culmina etapa de formulación de la <i>Plan Nacional Integral de Largo Plazo de la Población Negra/Afrocolombiana, Palenquera y Raizal 2006-2019. Fue un proceso técnicamente desarrollado por consultores afrocolombianos bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y la Subdirección de Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia.</i>
Hecho-Politico	F.2007 06 03	<i>El Consenso de Cali</i>	<i>El Consenso de Cali:</i> en el marco de un Consejo Comunal para población Afrocolombiana, el movimiento social afrocolombiano presenta un documento unificado sobre el diagnóstico y las políticas que debería adoptar el gobierno para proteger y promover los derechos de la población afrocolombiano. La elaboración y presentación consensuada de este documento constituye un hito en tanto representa uno de las pocas acciones concertadas entre actores del movimiento que han venido teniendo diferencias y rutas de acción divergentes en sus demandas frente al Estado.

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma-Plan-Nal	F.2007 07 24	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010</i>	Además de la inclusión de lo afrocolombiano en un sub-capítulo específico de "Grupos Étnicos y Relaciones Interculturales" en el capítulo de "Dimensiones Especiales del Desarrollo", se incluye de manera explícita un artículo prescribiendo la continuidad del proceso de elaboración de un Plan Integral de Largo Plazo. (hay que ampliar)
Hecho-Politico	F.2007 08 03	<i>Resolución 619 Congreso estados Unidos.</i>	Resolución 619 Congreso estados Unidos. Presenta un análisis de la situación humanitaria de los Afrocolombianos y exhorta a los gobiernos de Estados Unidos y Colombia a atender la situación
Norma-Decreto	F.2007 10 29	<i>Decreto 4181 de 2007</i>	El gobierno expide el Decreto 4181 con el cual crea la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, "con el "objetivo evaluar las condiciones de vida de la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal y presentar al Gobierno Nacional las recomendaciones tendientes a la superación de las barreras que impiden el avance de dicha población, en particular de las mujeres y de los niños, en los campos económicos y social, así como la protección y realización efectiva de sus derechos" Este decreto suscita una gran controversia entre el movimiento social afrocolombiano. De un rechazo inicial generalizado, inclusive por parte de la Consultiva de Alto Nivel, se pasa a una situación en que esta termina por avalar lo dispuesto por el Decreto, mientras que un conjunto de organizaciones significativas dentro del movimiento se pronuncian públicamente para rechazarlo en virtud de su composición y el traslape de funciones que se presentaría con la misma Consultiva
Hecho-Inst	F.2007 11	<i>Audiencia Corte Constitucional Población Afrocolombiana Desplazada</i>	<i>Con el liderazgo de AFRODES, comunidades y organizaciones de población afrocolombiana desplazada y confinada son escuchadas en forma directa por la Corte Constitucional, sentado las bases para Auto 005 de 2009</i>

CATEGORIA	Fecha	DENOMINACION	DESCRIPCION
Norma-Decreto	F.2008 05 21	<i>Decreto</i>	Por el cual se vuelve a crear la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras dentro del Ministerio del Interior y Justicia, como respuesta a una de las demandas planteadas por el movimiento social afrocolombiano en Consejo Comunal de Cali.
Norma-Jurisprudencia	F.2009 01 26	<i>Jurisprudencia AUTO N° 005 de 2009</i>	Referencia: Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

