



## *Documento de Trabajo*

# Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial  
Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible



REPÚBLICA DE COLOMBIA





## **GUÍA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE ÉTNICA Y EL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA FORMULACION E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES Y POLÍTICAS A NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL**

### **Dirección General**

*Hernando José Gómez Restrepo*

### **Subdirección General**

*Juan Mauricio Ramírez Cortés*

### **Secretaría General**

*Tatiana Milena Mendoza Lara*

### **Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible**

*Oswaldo Aharón Porras Vallejo*

### **Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**

*Luz Helena Chamorro Arboleda*

### **Asesores Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**

*June Marie Mow Robinson*

*Ana Maria Arias Cobaleda*

### **Coordinador Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas**

*Giovanni Celis Sarmiento*

Departamento Nacional de Planeación, 2012

Calle 26 13-19

Teléfono 3815000

Bogotá D.C., Colombia

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
1. ¿POR QUÉ INCLUIR LA DIMENSIÓN O VARIABLE ÉTNICA EN PLANES, PROYECTOS, PROCEDIMIENTOS, INSTRUMENTOS Y FORMATOS? .....	8
1.1 Situación actual .....	9
1.2 Metas.....	11
1.3 Objetivo de la Guía .....	11
1.4 Estrategia de la Guía .....	12
2. LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS, NEGRAS, PALENQUERAS Y RAIZALES	13
2.1 Contexto latinoamericano y colombiano.....	13
2.2 Características generales de las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales .....	14
3. LOS PUEBLOS INDIGENAS .....	17
3.1 Contexto latinoamericano y colombiano.....	17
3.2 Características generales de los pueblos indígenas en Colombia.....	18
19	
4. EL PUEBLO RROM .....	20
4.1 Contexto latinoamericano y colombiano.....	20
4.2 Características generales del pueblo Rrom en Colombia.....	21
5. CONCEPTOS RELEVANTES SOBRE EL ENFOQUE DIFERENCIAL .....	22
5.1 ¿Qué es el enfoque diferencial? .....	22
5.2 ¿Qué es la inclusión de la variable étnica o variable étnica y cultural? .....	23
5.3 ¿Cuáles son los principios para incorporar la dimensión o variable étnica en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos de las entidades públicas? .....	25
5.4 ¿Qué significa desarrollo con identidad?.....	25
5.5 ¿Cuál es el rol que desempeñan las organizaciones de estas comunidades para el desarrollo propio? .....	26
6. PASOS PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN O VARIABLE ÉTNICA.....	26
7. PROCESO AVANZADO DE INCLUSION DE LA VARIABLE ÉTNICA .....	33
7.1 ¿Cuáles son las condiciones que facilitan la aplicación del enfoque diferencial? .....	33
7.2 ¿Cuáles son las condiciones que limitan la inclusión del enfoque diferencial?....	34
BIBLIOGRAFÍA CITADA .....	35
ANEXOS .....	37

## **PRESENTACIÓN**

El Departamento Nacional de Planeación -DNP, se complace en presentar la **“Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial”**, elaborada por la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Dirección de Desarrollo Territorial bajo la asesoría de June Marie Mow Robinson, experta en planificación regional con énfasis en temas étnicos y ambientales.

Este documento se enmarca en lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” en donde se define como lineamiento estratégico el enfoque diferencial en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, asimismo contribuye a avanzar en lo dispuesto en la normatividad vigente especialmente con lo relacionado en la Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT, en el cual se define que los gobiernos deben desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, acciones coordinadas y sistemáticas para garantizar sus derechos individuales y colectivos que les permita mejorar sus condiciones de vida.

Esta guía está orientada a promover y facilitar la conceptualización del enfoque diferencial y la variable étnica, entendidas como procesos de construcción participativa a nivel nacional y territorial, que permitan de manera efectiva la formulación e implementación de políticas públicas en beneficio de los grupos étnicos.

Teniendo en cuenta que actualmente a nivel territorial se viene avanzando en el proceso de formulación de los planes de desarrollo departamental y municipal, este documento se constituye en un insumo con orientaciones prácticas para concretar acciones y mecanismos que faciliten la inclusión del enfoque diferencial como parte de la política de la entidad territorial, de tal manera que se traduzca en estrategias específicas para grupos étnicos y la definición de metas, indicadores y recursos para su implementación.

Finalmente, se espera que con este documento las entidades del sector público incorporen el enfoque diferencial en sus procesos de diseño y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos en beneficio de la población de los grupos étnicos del país.

**HERNANDO JOSE GOMEZ**

Director General

## INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en el Capítulo IV “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”, numeral c) **“Políticas diferenciadas para la inclusión social”**, ítem “Grupos Étnicos” incorporó propuestas en beneficio de dichas poblaciones, así como, compromisos específicos que el Gobierno Nacional adquirió en el marco del proceso de consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo, refrendados en el artículo 273 de la Ley 1450 de 2011 del PND, en donde se define *“... Harán parte integral de este Plan Nacional de Desarrollo, las Actas de Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, proceso desarrollado de manera excepcional y concertadamente en las instancias de interlocución entre el Gobierno Nacional y los representantes de grupos étnicos en la Comisión Consultiva de Alto nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras; Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y, la Comisión Nacional de diálogo con el Pueblo Rrom o Gitano”*.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 incluyó como lineamientos estratégicos el enfoque diferencial en las acciones de política pública y las acciones afirmativas orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas de la población de los diferentes grupos étnicos, de tal manera que se garantice su pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente, así como, la superación de situaciones de desventaja que persisten en muchas de estas comunidades.

Para lograr dichos propósitos, es necesario unificar conceptos y alcance sobre lo que se entiende por enfoque diferencial e incorporación de la variable étnica, y como se aplica en los procesos de la gestión pública a nivel nacional y territorial, con el propósito de lograr la igualdad de oportunidades y el desarrollo social y económico equitativo de los grupos étnicos como sujetos de derechos individuales y colectivos.

La guía presenta conceptos, pasos y mecanismos para identificar de qué manera las entidades públicas de los distintos niveles, avanzan en la inclusión y visibilización de los grupos étnicos en sus planes, programas y proyectos de desarrollo, así como, para fortalecer capacidades institucionales con el fin de atender la diversidad étnica y cultural del país como un enfoque que busca garantizar que todos la población perteneciente a los grupos étnicos tengan acceso a servicios Estatales pertinentes y de calidad.

Cabe la pena mencionar, que a partir de la Carta Política de 1991 la representación y participación política de los grupos étnicos encontró notoriedad, validez y visibilidad, facilitando el desarrollo legislativo en beneficio de los grupos étnicos, tal como la Ley 70 de 1993 que reconoció el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras, la Ley 649 de 2001 que aseguró la participación de los grupos étnicos -entre otros- en la Cámara de Representantes; el Decreto 2957 de 2010 para la protección del Pueblo Rrom o gitano; y la Ley 1381 de 2010 para la protección de las lenguas nativas de los grupos étnicos, entre otras.

No obstante la amplia normatividad y el diseño de políticas sectoriales y de acciones afirmativas a nivel nacional y territorial, una de las principales debilidades para la implementación de estas

acciones ha sido la escasa definición de metas e indicadores que permitan evaluar la eficacia de las acciones que se diseñan e implementan para beneficio de los grupos étnicos, así como, la baja disponibilidad de información estadística y presupuestal específica para esta población, generando dificultades en los procesos de toma de decisiones de las administraciones tanto nacional como territorial.

Es importante mencionar que pese a lo anterior, se vienen dando importantes avances en la diferenciación de los servicios y programas sociales del Gobierno nacional, para lo cual los sistemas de registro e información de algunas entidades como Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Cultura, ya incluyen la variable étnica reconociendo el carácter étnico de la pobreza y la exclusión.

Así mismo, con el propósito de facilitar el cumplimiento a los compromisos del PND 2010-2014 con los grupos étnicos, el DNP acordó con los Programas Presidenciales para Pueblos Indígenas y Población Afrocolombiana y el Ministerio del Interior, un mecanismo de coordinación interinstitucional para adelantar de manera articulada el seguimiento y gestión de los compromisos del PND y generar información integral sobre el avance de los mismos. Se acordó con las entidades antes mencionadas incluir dichos compromisos en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno –SISMEG, para el cual se definirán indicadores, metas y recursos, entre otros, proceso que se viene implementando actualmente y del cual se presentarán resultados periódicos.

No obstante estos avances, la oferta aún no “visibiliza” plenamente a los grupos étnicos y su heterogeneidad por lo cual, esta guía es una propuesta desde el Departamento Nacional de Planeación como insumo para la inclusión de la variable étnica y cultural en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” y en los procesos de formulación y ejecución de los planes de desarrollo territoriales.

La guía propone mecanismos para incorporar la dimensión o variable étnica en una variedad de procesos, como muestra clara de la gestión proactiva de los gobiernos en la eliminación de las barreras para todos los grupos étnicos en el acceso a los servicios del Estado, por razón de su etnicidad o cultura. Esta guía podrá ser adaptada a las particularidades y especificidades de cada grupo étnico y a los servicios de cada entidad y nivel de gobierno, e inspirar la creatividad para el desarrollo de nuevos mecanismos para la incorporación del enfoque diferencial en la gestión pública.

Este documento propone como objetivo de mediano y largo plazo, ajustar de manera gradual la institucionalidad pública y mejorar las capacidades de sus funcionarios para atender la diversidad étnica y cultural del país, de tal manera que se facilite brindar un servicio público comprometido, pertinente y de calidad a los grupos étnicos.

El DNP espera que esta propuesta contribuya a que las entidades públicas de los niveles nacional y territorial, establezcan diálogos interculturales con todos los grupos étnicos del país, para que garanticen de manera pertinente sus derechos, sean reconocidos, respetados y aceptados, mediante la inclusión de la variable étnica en las políticas públicas, programas, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos de recolección de información.

Finalmente el DNP, continuará la promoción de la inclusión del enfoque diferencial, en particular de la dimensión étnica y cultural, para lo cual esperamos contar con la retroalimentación de este documento de trabajo por parte de las autoridades territoriales y sus equipos de trabajo, los representantes de los grupos étnicos, la academia, y demás actores interesados en contribuir en la profundización de la discusión sobre estos asuntos.

## 1. ¿POR QUÉ INCLUIR LA DIMENSIÓN O VARIABLE ÉTNICA EN PLANES, PROYECTOS, PROCEDIMIENTOS, INSTRUMENTOS Y FORMATOS?

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (1992) tuvo como punto de partida la erradicación de la pobreza, en este sentido, los Objetivos del Milenio se han orientado a la creación de condiciones favorables para eliminar la pobreza. Junto con la declaración del Milenio es relevante en la búsqueda de mecanismos para lograr que los grupos étnicos accedan con equidad y en igualdad de condiciones a los servicios del Estado.

### La Declaración del Milenio (2000)

Es el marco para el desarrollo global actual, resalta la indivisibilidad de los Derechos Humanos, dado que articula el respeto por los Derechos Humanos, el derecho a la igualdad y los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Los grupos étnicos del país han contribuido de manera significativa en la construcción de la sociedad pluriétnica y pluricultural que establece la Carta Política de 1991, por esto, es tiempo de reconocer plenamente dicha

contribución en todo el país y es necesario que las entidades del gobierno tanto a nivel nacional como territorial, incorporen la dimensión o variable étnica en los planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos.

Es claro que a pesar de la incorporación de estrategias para grupos étnicos de los últimos planes de desarrollo, a manera de ejemplo para el caso del nivel nacional, y la implementación de programas como la Red UNIDOS (antes Estrategia JUNTOS), Familias en Acción, etc., se mantienen las brechas entre los grupos poblacionales que se reconocen o no como pertenecientes a un grupo étnico con el resto de la población nacional. Por ello, es necesario definir acciones concretas complementarias para el logro de mayor cobertura y pertinencia de políticas y planes tanto a nivel nacional como territorial, que permitan reducir y cerrar las disparidades entre los diferentes grupos poblacionales que conforman la nación en razón a su pertenencia étnica.

Para que se pueda concretar la igualdad establecida en la Constitución Política y se visibilicen las buenas prácticas de inclusión e igualdad de oportunidades para los grupos étnicos, se requieren estrategias y acciones que ayuden a la identificación de las riquezas culturales de los grupos étnicos, el reencuentro con su identidad y la difusión de experiencias exitosas en cada grupo étnico como colectivo.

Una de estas acciones concretas es la inclusión de la variable o dimensión étnica y cultural, en el marco del enfoque diferencial, en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos de los agentes gubernamentales.

La Iniciativa Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Sostenible, acordada en Johannesburgo, Sudáfrica el 30 de agosto del 2002 "...reconoce la importancia de las actividades regionales que promueven el desarrollo sostenible que tengan en cuenta las particularidades, los puntos de vista comunes y la diversidad cultural de la región". Esto solo se logrará a futuro, si se actúa con las comunidades y grupos étnicos en diferentes ámbitos del desarrollo sostenible, desde

la protección de la diversidad biológica y cultural hasta los arreglos institucionales, sociales y económicos, entre otros.

Finalmente, es importante mencionar que el Gobierno nacional a través del documento Conpes 3660 de 2010 “Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal”, establece que el DNP coordinará la elaboración de una propuesta de Directiva Presidencial en la cual se defina el deber de las entidades públicas de ajustar procedimientos, instrumentos y formatos para la inclusión de la variable étnica. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” ha expresado la voluntad y el compromiso del Gobierno nacional para la incorporación de la dimensión o variable étnica en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos (DNP, 2011).

## 1.1 Situación actual

Lo que muestra la tendencia histórica es que la incorporación de los grupos étnicos en la dinámica de desarrollo del país ha sido marcada por situaciones de conflicto, especialmente por la dificultad que se ha tenido desde todos los niveles de gobierno para interpretar las manifestaciones de la diversidad étnica y cultural del país y la cosmovisión y cosmogonía del desarrollo de los grupos étnicos, como parte del proyecto de desarrollo del país, desde el nivel nacional y desde las regiones. Es así como, el uso intensivo de recursos naturales renovales y no renovables localizados especialmente en los territorios de los grupos étnicos, no ha logrado incidir sobre el bienestar o “buen vivir” de las comunidades.

### Armonización de visiones sobre el desarrollo

Es por ello que en el último decenio, el Gobierno nacional busca una mayor apertura en favor de una armonización de visiones diferenciadas sobre el desarrollo para que se puedan mejorar de forma efectiva las condiciones de vida de los grupos étnicos en los territorios en los cuales habitan.

Por lo anterior, se establece la importancia de incorporar de forma efectiva la dimensión o variable étnica para lograr los objetivos de los programas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y de esta manera el acceso efectivo a servicios esenciales del Estado, a la propiedad, a la distribución de beneficios y a la generación de ingresos de todos los grupos poblacionales.

Una de las estrategias centrales para incluir el enfoque diferencial, en este caso la dimensión o variable étnica y cultural, es el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 mediante el cual se busca “promover la implementación de *acciones afirmativas* teniendo en cuenta las condiciones de marginación y prácticas sociales de discriminación que han afectado a estas poblaciones históricamente” (DNP, 2010). Así mismo, este Plan acoge la definición de Acciones Afirmativas de la Corte Constitucional en la Sentencia T422 de 1996:



“corresponden a aquellas que reconocen la situación de marginación social de que ha sido víctima la población de los grupos étnicos, particularmente la afrocolombiana, y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo.”

Como se explicó anteriormente, la situación de los grupos étnicos en Colombia ha estado marcada por procesos de exclusión social que ha deteriorado su calidad de vida. Por lo mismo, es importante la iniciativa que se está adelantando desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 para la incorporación de la variable étnica, como un soporte para el reconocimiento diferencial de los grupos étnicos en todas las acciones gubernamentales.

Sin embargo, para la propuesta de la dimensión étnica o variable étnica y cultural, es importante entender la naturaleza de los procesos y los orígenes de las asimetrías de los grupos étnicos con respecto al resto de la población.

Por lo anterior, a continuación se presentan de forma resumida las principales situaciones que han sido identificadas como pilares de la exclusión de estos grupos poblacionales en Colombia.

<b>Algunas manifestaciones de la exclusión de grupos étnicos en Colombia</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▣ Largos años de invisibilización de las culturas. Las comunidades han perdido creatividad y autoestima.</li><li>▣ Erosión del conocimiento tradicional y del sistema tradicional para acumular el conocimiento y la transmisión de saberes.</li><li>▣ Un sistema institucional que aún no se ha adecuado plenamente al mandato de la Carta Política de 1991 para atender de manera pertinente y diferencial a los grupos étnicos.</li><li>▣ Incumplimiento de derechos lingüísticos de los grupos étnicos.</li><li>▣ Situaciones de discriminación que marginan a la población y no permite su valoración.</li><li>▣ Negación de los recursos intangibles (valores culturales, lengua, identidad, etc.) lo cual dificulta la posibilidad de reclamar derechos individuales y colectivos.</li><li>▣ Pérdida del territorio ancestral y del acceso a usos tradicionales de los recursos naturales.</li><li>▣ Deterioro de las economías de subsistencia y simultáneamente la falta de oportunidades adecuadas para incorporarse a las economías de mercado.</li><li>▣ Políticas de desarrollo homogéneas que no reconocen las particularidades de los territorios en donde habitan los pueblos indígenas.</li></ul>

## 1.2 Metas

Partiendo de los procesos señalados en el numeral anterior, se evidencia la disparidad de las relaciones interétnicas e interculturales en todo el territorio nacional. Por eso, es fundamental pensar cómo la incorporación de la variable étnica podría generar un cambio sustancial en esta relación, abriendo espacios de inclusión y participación a corto, mediano y largo plazo, y sobre todo de reconocimiento diferencial de las culturas. Pensar en prospectiva los asuntos de los grupos étnicos, significa visualizar el escenario deseado hacia el futuro frente a un problema identificado en el presente, con el propósito de adelantar estrategias que permitan el cambio deseado.

A continuación, se listan algunas ideas que describen a dónde se quiere llegar en relación con la inclusión y visibilización de los grupos étnicos en los planes, programas y proyectos de desarrollo local, regional y nacional.

<b>Aplicación del enfoque diferencial</b>
<b>Metas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▣ El Estado adquiere la verdadera dimensión de país pluriétnico y pluricultural.</li><li>▣ Se concretan mecanismos para convertir normas, políticas, planes, programas y proyectos en acciones específicas que promuevan la equidad y garanticen los derechos de los grupos étnicos.</li><li>▣ Se reconoce la diversidad étnica y cultural por parte de la sociedad colombiana para lograr una sociedad más incluyente e intercultural.</li><li>▣ Se concede protagonismo a los grupos étnicos en el escenario político y social que se traduce en acceso a vivienda propia digna, a un sistema educativo propio, a salud tradicional y soberanía alimentaria, entre otros.</li><li>▣ Los grupos étnicos tienen acceso real a medios de producción y a bienes y servicios, garantizando así la participación en el desarrollo económico del país.</li></ul>

## 1.3 Objetivo de la Guía

Brindar herramientas prácticas a las entidades del sector público para fortalecer sus capacidades para atender la diversidad étnica y cultural del país mediante la incorporación de la *dimensión o variable étnica* como un enfoque que busca garantizar que todos los grupos étnicos tengan acceso a servicios Estatales pertinentes y de calidad.

## 1.4 Estrategia de la Guía

Orientar las intervenciones gubernamentales hacia una visión clara de política social con enfoque diferencial, y programas de acciones afirmativas acordes con el espíritu de la Constitución Nacional y lograr el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que señala los siguientes lineamientos:

- ▣ Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial.
- ▣ Proteger los derechos fundamentales de la población étnica.
- ▣ Fortalecer a las organizaciones y formas propias de gobierno.

El *enfoque diferencial* es uno de los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 para el logro de los objetivos de desarrollo del cuatrienio, que considera desde aspectos regionales y poblacionales hasta las particularidades de los grupos étnicos, y que busca la pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente del Estado. Para lograr este propósito, es necesario generar sinergias entre la nación y las entidades territoriales y que éstas actúen de forma coordinada y articulada, para lo cual, los planes de desarrollo territorial deben incorporar el enfoque diferencial y acciones afirmativas en beneficio de la población de los grupos étnicos.

Para lograr la incorporación de un enfoque diferencial en las intervenciones gubernamentales, se requiere que tanto el nivel nacional y territorial se avance gradualmente en las siguientes acciones:

<b>IMPORTANTE</b> <b>Iniciando el proceso gradual</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>a. Compromiso desde la alta gerencia de cada entidad y nivel de gobierno.</li><li>b. Creación y/o fortalecimiento de capacidades instituciones y concientización intercultural.</li><li>c. Uso de las lenguas nativas en la administración pública.</li><li>d. Aprendizaje de patrones de comportamiento incluyente, y desarrollo de capacidades para aplicarlos en los espacios adecuados.</li><li>e. Ajuste de formatos y procedimientos para registrar datos desagregados según el origen étnico y racial.</li><li>f. Flexibilización de la oferta pública para cumplir con los derechos sociales, económicos y culturales de los grupos étnicos, para que las entidades públicas de todos los niveles puedan incorporar la dimensión o variable étnica en planes, proyectos, instrumentos, procedimientos, y formatos.</li></ul>

## 2. LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS, NEGRAS, PALENQUERAS Y RAIZALES

### 2.1 Contexto latinoamericano y colombiano

En orden descendente, Brasil y Cuba con un 45% y 35% respectivamente, son los países con mayor población afrodescendiente de acuerdo a la información arrojada por las rondas censales del año 2000; le siguen en importancia Colombia y el Ecuador con un 10% y 5% respectivamente. La población afrodescendiente en el resto de la región oscila entre 0,3 y el 2%. La población de afrodescendientes es de aproximadamente 85 millones, es decir el 17% de la población total de la región.

Según los censos del año 2000, Perú reporta la mayor población indígena de la región con aproximadamente 8,5 millones; en segundo lugar está México con 6,1 millones; siguen Bolivia con 5 millones, Guatemala con 4,6 millones y Colombia con aproximadamente 1,4 millones. Los otros países –Ecuador, Brasil, Chile, Argentina y Venezuela- tienen entre 500.000 y un millón de indígenas. En relación con la población total, el 62% de la población de Bolivia es indígena, mientras que en Guatemala es el 41% y Perú es el 32% respectivamente.

El enfoque de derechos humanos y en particular de los grupos étnicos originarios de América o descendientes de la diáspora africana que resultó de la población esclavizada entre los siglos XVI y XIX, data de décadas recientes. El potencial del diálogo intercultural, importante para aportar a la construcción de las sociedades, aún le falta ser aprovechado plenamente. Los individuos y colectivos continúan siendo víctima de desplazamiento de sus territorios por lo que el acceso a las oportunidades de desarrollo son limitadas generando marginalización y exclusión de los beneficios de la sociedad. Lo anterior explica las brechas en los procesos de desarrollo que caracterizan a la región Latinoamericana del presente siglo.

El creciente protagonismo político de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina ha sido el motor de la reivindicación de todos sus derechos y que se espera conlleve a la revitalización de sus identidades y al fortalecimiento de sus procesos organizativos (Schkolnik, 2009).

Colombia es uno de los países que convive con la desigualdad y la distribución inequitativa del ingreso y de la riqueza -efecto secundario “no deseable” del llamado crecimiento económico-, pero también con sociedades que practican la exclusión de grupos.

Hay varios factores que reproducen “malas prácticas” para favorecer la exclusión en Colombia, entre éstos se mencionan, la falta de planificación de largo plazo, la ausencia de datos e información específica por grupos poblacionales en todos los niveles de gobierno –nacional, departamental y municipal-, poca o baja participación de los grupos étnicos en la definición de las prioridades de desarrollo y la no consideración del enfoque diferencial. Esta exclusión a su vez, limita el potencial del crecimiento,



alimentando en muchos sentidos el círculo no siempre virtuoso del desarrollo, según la interpretación de los grupos étnicos.

Los planes de desarrollo, los documentos de política CONPES, y otros instrumentos del Gobierno nacional demuestran claramente la interdependencia entre pobreza, inequidad y desigualdad de los grupos étnicos, pero también la voluntad de avanzar sustancialmente no solo reducir, sino también superar la pobreza. Sin embargo, las decisiones gubernamentales y los planes y documentos han demostrado la necesidad de actuar en el largo plazo para lograr el desarrollo humano sostenible y la superación de la pobreza de las poblaciones de los grupos étnicos en sus respectivos territorios y las que habitan las ciudades grandes, intermedias y pequeñas. El componente fiscal y financiero o de asignación de recursos no ha sido el principal obstáculo para ejecutar los planes, también lo ha sido la insuficiente sensibilización y conocimiento de la institucionalidad y la sociedad en general, en asuntos de interculturalidad, discriminación y racismo.

## 2.2 Características generales de las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales

Con el fin de avanzar en la definición del enfoque étnico y cultural es necesario tener presente que los afrocolombianos, las comunidades negras y los pueblos raizales y palenqueros provienen de una diversidad de “contextos” geográficos y culturales, pero también son parte de una diversidad de hábitat y ecosistemas del país. Son algunas de las razones por las cuales cada uno expresa combinaciones diferenciadas de tradiciones y saberes, pero unidos por la necesidad común de velar por su integridad como individuos y pueblos, como sujetos de derechos tanto individuales como colectivos, por la recuperación de su autonomía como personas y como comunidades.

En los departamentos de Valle, Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño y Cauca se concentra el 70% de la población; el 73% de las poblaciones afrocolombianas y negras habitan las ciudades; hay diez ciudades que concentran el 45% de la población afrocolombiana; Cali (13%), Medellín (3%) y Bogotá (2%); mientras que en las ciudades intermedias tenemos, Buenaventura (6%), Cartagena (7%) y Quibdó (2%). La población rural se ha reducido, por lo que hoy alcanza valores históricos bajos, representa apenas el 27% de la población total (DANE, 2003 y 2005).

Con el 57%, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) está 30 puntos por encima del promedio nacional. Otros indicadores sociales que reflejan las relaciones desproporcionadas entre estas poblaciones y el total del país son: a) el ingreso per cápita de los hogares afrocolombianos,

<b>Población afrocolombiana</b> <b>Censo DANE de 2005</b>
La población total que se autorreconoce asciende a 4.273.722 personas, poco más del 10% de la población total del país; la raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es de 30.565 personas y la palenquera de 7.470.

es aproximadamente 20% inferior al de los hogares no afrocolombianos (DNP, 2010)<sup>1</sup>; b) el 51% de los hogares afrocolombianos son pobres comparados con el 33,3% de Santander y 33,5% de Cundinamarca y 22% de Bogotá (PNUD, 2011); en el caso del Chocó, el 70,5% de los habitantes vive en la pobreza y el 41% en la pobreza extrema (PNUD, 2011); c) el porcentaje de afrodescendientes que se había quedado sin comer uno o más días en la semana previa al censo, es del 14,2%, cifra que duplica el promedio nacional 7,2% (DANE, 2003 y 2005); y d) el desplazamiento forzado afecta casi el 8% de esta población e incide directamente sobre la seguridad jurídica del territorio, la identidad cultural y la pervivencia física y cultural de individuos y colectivos.



El territorio ancestral de la *población Palenquera* se encuentra mayoritariamente en el Municipio de Mahates (Bolívar). Así mismo, otra parte de la población Palenquera habita actualmente en Cartagena y Barranquilla<sup>2</sup> como efecto del desplazamiento por razones de tipo económico. Finalmente, una parte pequeña de esta población ha migrado en busca de mejores oportunidades laborales hacia Valledupar, Maicao y Riohacha, e inclusive hacia Venezuela.

La razón principal de la migración y el desplazamiento de esta población hacia otros municipios del país tiene su origen en un conflicto por el uso del territorio y sus recursos renovables y no renovables. En otras palabras, el modelo de desarrollo que se ha propuesto a los territorios, no ha logrado incluir y visibilizar las necesidades, pero sobretodo las aptitudes y conocimientos de la población de los grupos étnicos.

<b>Grupo étnico Palenquero</b>
<p>“Los Palenqueros son depositarios de un conjunto de saberes y prácticas que articulan la riqueza de las culturas africanas con aportes de la tradición europea, y por ello el espacio cultural del Palenque de San Basilio fue reconocido por la UNESCO como Obra Maestra del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad en el año 2005.” (Ministerio de Cultura)</p>

La *población Palenquera* tiene su origen en los cimarrones que se “autolibertaron” al escapar de la colonia de Cartagena a finales del siglo XVI y cuya identidad cultural se centra en una lengua propia.<sup>3</sup>

Para la aplicación del enfoque diferencial a los procesos de desarrollo propio y

autodeterminación del pueblo palenquero serán importantes tanto la lengua palenquera como el “kuagro” que es la forma de organización social y política de la cultura palenquera (Ministerio de Cultura, 2010).

<sup>1</sup> Formulada en cumplimiento del mandato del artículo 57 de la Ley 70 de 1993.

<sup>2</sup> En Barranquilla al mantenerse juntos para preservar cultura y saberes ancestrales, se concentraron en los barrios San Felipe, Caraquita, La 21, La Manga, Nueva Colombia, Me quejo y El Bosque mientras que en Cartagena lo hicieron en los barrios San Fernando, Antonio Nariño, Lemaitre, la Esperanza, La María, Pablo Sexto, Amador y San Francisco.

<sup>3</sup> La lengua palenquera es una lengua criolla colombiana mezclada con lenguas bantúes provenientes del continente africano.

**Grupo étnico raizal del Archipiélago de  
San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
Transformaciones en el modo de vida**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▣ El desplazamiento del nativo hacia el centro y sur de la isla como consecuencia del ritmo impuesto por el turismo y el comercio a la dinámica social.</li> <li>▣ La aparición del fenómeno de desempleo desconocido hasta entonces por el nativo, quien a pesar de haber estado siempre inmerso en una economía de tipo mercantil, contaba con oportunidades de trabajo más equitativas: tierras destinadas al cultivo, cría de animales, explotación pesquera, economía familiar basada en un sistema cooperativo y de intercambio por trueque.</li> <li>▣ La pérdida progresiva de la tierra por parte del nativo y el cambio de su valor –pierde el valor de patrimonio y adquiere valor comercial- que alcanza con la apertura del Puerto Libre.</li> <li>▣ El cambio en el sistema económico del archipiélago.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▣ El Estado se posiciona como el mayor empleador del nativo, lo cual, por un lado solucionó un problema laboral temporal, pero por otro lado, ocasionó un distanciamiento del proceso productivo agropecuario (incluyendo la pesca) por parte de la población nativa.</li> <li>▣ El aumento de la dependencia externa para la provisión de alimentos por la decadencia del sector agrícola y pesquero, ya que se redujo el área destinada para la producción agrícola, y se amplió la dedicación de la población nativa para el comercio y el turismo.</li> <li>▣ Cambia la estructura interna de la tenencia de la tierra en el territorio insular, predominando la presencia de minifundios<sup>4</sup> (Intendencia Especial de San Andrés y Providencia, 1990), así como, el aumento de la población e insuficiente planificación urbana, dando lugar a fenómenos de inseguridad por robo, empobrecimiento, miseria, tráfico de drogas, prostitución, etc.</li> </ul> |
|---|--|

La *población raizal* de la Región Insular habita mayoritariamente en su territorio ancestral, en las islas que conforman el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Hasta los años 50 la comunidad predominante fue la isleña, hoy conocida como raizal. Con la apertura del Puerto Libre en el archipiélago en la segunda mitad de la década de los 50, se presentó una situación de

---

<sup>4</sup> para 1989 el 90% de los predios de la isla son menores de una hectárea, con tendencia a una fragmentación cada vez mayor.

cambio cultural por la introducción de otras dos culturas: la continental y la extranjera. Hoy en día, es necesario resaltar que esta población es minoritaria en la isla de San Andrés.

En ese sentido el grupo isleño o raizal ha sido definido como una etnia por la herencia cultural, la autodescripción y el sentido de pertenencia de sus miembros con respecto al grupo. Dicho grupo comparte un idioma, una religión, una serie de valores, creencias y costumbres que lo diferencian de la sociedad nacional (Ruiz, 1989). Es un grupo descendiente de los pobladores originarios de las islas: ingleses, escoceses, irlandeses, holandeses, franceses y africanos. En ese sentido “[aun] cuando el ser negro caracterizaba a la mayoría del pueblo isleño, no había sido nunca un elemento de identidad. No hubo en el Archipiélago nada similar a las corrientes que reivindican la negritud en otras áreas del Caribe. En este dominio, el éxito de la empresa de aculturación y crisis de identidad desplegada por las iglesias protestantes, fue completo” (Clemente, 1994, pág. 363).

La Iglesia Bautista dominaba en la escuela y la religión; en estos dos escenarios se reproducían los valores de la élite isleña: piel blanca, ancestros británicos, fluidez hablando, escribiendo y leyendo inglés, compra de muebles, ropa y otros en Panamá y “disciplina” moral y ética (Clemente, 1994).

Simultáneamente al cambio demográfico generado por el Puerto Libre, se originaron unas transformaciones en el modo de vida de la población nativa y sus estructuras socio-económicas y culturales, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Hay avances significativos en cuanto al reconocimiento, visibilidad y valoración de aportes de estas comunidades a la construcción del país pluriétnico y multicultural, según el mandato constitucional. Las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales cuentan entre sus logros, el reconocimiento de sus derechos culturales y colectivos en leyes, políticas, programas y planes, y avances en la generación de espacios de decisión política y legislativa.

Sin embargo, estos avances deben generar impactos directos sobre las comunidades y para ello, se deben crear condiciones para el desarrollo de sus capacidades y potencialidades. El presente Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad para lograrlo.

### **3. LOS PUEBLOS INDIGENAS**

#### **3.1 Contexto latinoamericano y colombiano**

En América Latina coexiste una compleja diversidad de grupos étnicos, que tiene su origen en la historia de los países. Actualmente se reconoce la existencia de más de 650 pueblos indígenas mayoritariamente en Bolivia (66% de la población), Guatemala (40% de la población), y México, y un porcentaje menor en Ecuador, Perú, Colombia, Brasil, Chile, América Central y el Caribe.

La población indígena total en América Latina se estima entre 40 y 50 millones de habitantes, es decir aproximadamente el 10% de la población total de la región (OPS/OMS, 2001). No obstante, vale la pena resaltar que la mayoría de los documentos que trabajan sobre el perfil sociodemográfico de los pueblos indígenas han coincidido en señalar un posible subregistro de esta población, debido a la invisibilidad de los grupos indígenas en la región (OPS/OMS, 2001).

Según datos sobre ingresos del Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas UNFPA, América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayores desigualdades socioeconómicas. Así, mientras que el 10% de la población más rica capta el 48% de los ingresos totales, el 10% más pobre únicamente recibe el 1.6% (UNFPA).

El elemento identitario más sobresaliente y el más utilizado para el autorreconocimiento de los pueblos indígenas fue hasta hace algunos años, la lengua. Sin embargo, la pérdida de las lenguas nativas en algunos casos y su uso cada vez menos frecuente por parte de los niños, niñas y jóvenes -especialmente aquellos que han sufrido el desplazamiento forzado o los que migran a otros lugares en búsqueda de mayor equidad e igualdad-, han dificultado la definición de la pertenencia de dichas poblaciones y por ende la visibilización de los pueblos indígenas en las estadísticas públicas.

Hoy en día, la redistribución espacial de las comunidades indígenas en toda la región ha incidido notoriamente sobre su creciente presencia en las ciudades grandes (capitales) y las intermedias, por lo cual, debe ser considerada con más interés para la formulación de políticas públicas diferenciadas de inclusión en estos contextos.

### **3.2 Características generales de los pueblos indígenas en Colombia**

Según los datos del Censo General del año 2005, en Colombia habitan 87 pueblos indígenas en 28 de los 32 departamentos del país, para un total de 1.392.623 indígenas en el territorio nacional. Además, estos grupos hablan 65 lenguas diferentes y una diversidad de dialectos propios (Ver Anexo 1). El 79% de la población indígena se encuentra localizada en el área rural del país, o en los territorios indígenas ubicados especialmente en la Región de la Amazonía, la Región de la Orinoquía y la Región Caribe -ya sea en resguardos, en parcialidades, o en territorios habitados ancestralmente (derechos consuetudinarios)-.

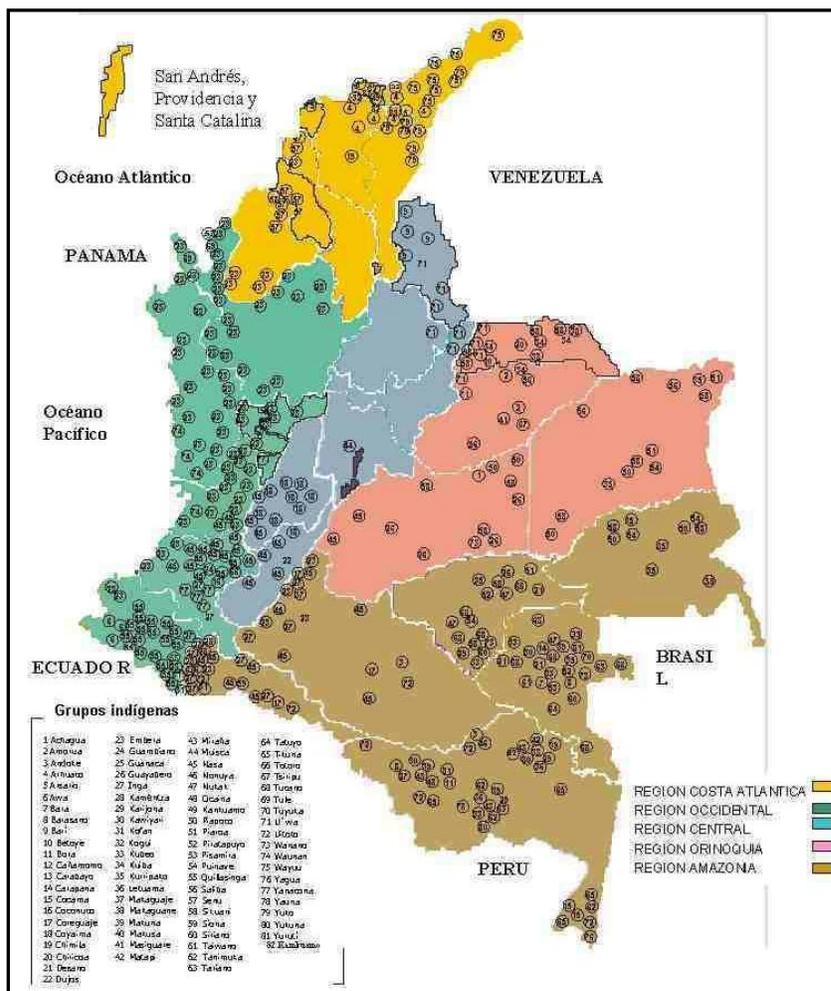
Un 59,8% del total de los 87 pueblos indígenas del país se ubican en la región de la Amazonia. La población asciende a 88.814 personas en total, que corresponde a un 6,3% del total de la población indígena de Colombia.

No obstante la diversidad cultural, la población indígena de esta región no supera las 54.625 personas en total (un 10,2% del volumen total de los pueblos indígenas); hay nueve pueblos indígenas con menos de 200 personas; 9 con población entre 201 y 500 personas; 6 con poblaciones entre los 501 y los 1.000 habitantes; y 4 que no superan los 4.000 habitantes. Hay comunidades de los pueblos Awa, U'wa, Inga y Embera de más de 20.000 personas distribuidas en diferentes departamentos y el DANE reporta 7.879 personas para el pueblo Tikuna (DANE, 2003 y 2005) (Ver Anexo 1).

La situación en la región Orinoquía es similar a la región de la Amazonía. Hay 18 pueblos indígenas, es decir el 2,4% del total nacional. El número de personas por pueblo varía, desde 17 pertenecientes al Tsiripu hasta casi 20.000 personas del pueblo Sikuani. En la región Occidental conformada por seis departamentos caracterizados por ser zonas de montaña y costa, se registran 17 pueblos indígenas y la población asciende a 499.085 personas (DANE, 2003 y 2005).

En la región Caribe se ubica el 31,8% de la población total indígena, distribuida en once pueblos indígenas, el pueblo Wayúu con 270.413 personas es el más numeroso, le sigue el pueblo Senú con 233.052 personas. El menos numeroso es el Chimila que registra 1.614 personas (DANE, 2003 y 2005).

**Mapa 1. Distribución de pueblos indígenas de Colombia**



Fuente: DANE, 2005 Dirección de Censos y Demografía.

Los resultados censales del 2005 indican que hay una clara diferencia entre la población nacional y la indígena en términos de estructura por edad. Así, la población indígena es más joven y con tasas de fecundidad y mortalidad mayores que las de la población nacional, a pesar de que se observa una leve diferencia con la información del censo de 1993. En el 2005, el 40% de la población indígena es menor de 15 años, mientras que en el año 1993 correspondía al 45,2% de la población (DANE, 2003 y 2005).

Por otro lado, el reconocimiento pleno de los pueblos indígenas y sus derechos a la identidad, al territorio, a la autonomía, a la participación y consulta previa y al desarrollo es un fenómeno de

reciente data, con la expedición de la Constitución Política de 1991 y mediante la expedición de la Ley 21 de 1991 que ratificó el Convenio 169 de la OIT (1989).

Desde épocas de la conquista los pueblos indígenas han emprendido una lucha por el ejercicio de los derechos tanto individuales como colectivos. Una consecuencia clara de este proceso histórico es la acentuación de relaciones asimétricas entre los pueblos indígenas y la sociedad dominante del país, que se ha manifestado en indicadores sociales, económicos y culturales desfavorables para los primeros.

<b>Grupo étnico Indígenas</b> <b>Algunos indicadores</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▣ El Ministerio de Cultura reporta que las lenguas nativas en Colombia están en riesgo.</li><li>▣ El conocimiento tradicional de los grupos indígenas es poco aprovechado para potenciar los medios de producción naturales.</li><li>▣ Ha aumentado el desplazamiento de la población indígena por diversas razones, entre ellas, por la presencia de actores armados al margen de la ley, y del desarrollo de megaproyectos en los territorios en los cuales habitan.</li><li>▣ El 85% de la población indígena se encuentra afiliada al régimen subsidiado de salud (Ministerio de la Protección Social, 2009).</li><li>▣ Existen dificultades internas para aplicar las normas internacionales que reconocen el derecho al desarrollo propio de los pueblos indígenas, especialmente debido a los conflictos territoriales. Los territorios ricos en recursos naturales renovables y no renovables atractivos para jalonar el desarrollo de todo el país, generalmente coinciden con las zonas sobre las cuales los pueblos indígenas ejercen derechos territoriales.</li></ul>

A continuación se exponen algunos indicadores y situaciones que dan muestra de esta condición desfavorable de los grupos indígenas en el contexto nacional.

Teniendo en cuenta los indicadores y situaciones expuestas anteriormente y las actuales condiciones de conflicto del país, la Corte Constitucional afirma que: “los pueblos indígenas de Colombia, están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas (Corte Constitucional, 2009).

## **4. EL PUEBLO RROM**

### **4.1 Contexto latinoamericano y colombiano**

La historia del Pueblo Rrom o gitano, pueblo tribal que tiene sus orígenes en India del Norte, ha sido marcada por sucesos de mucha dificultad desde que fue forzado al nomadismo a través de

todo el mundo. Actualmente se reportan 22 millones de personas pertenecientes al pueblo Rrom en los cinco continentes. Por lo tanto, si para los pueblos indígenas y los afrodescendientes el territorio ancestral se ha convertido en el eje de los movimientos de activistas por la vida, para el pueblo Rrom lo ha sido la transhumancia, el círculo familiar y la tradición oral (Armendáriz García, 2005), por ser la lengua Rromaní una lengua ágrafa (DNP, 2010). Por lo anterior, la lingüística ha sido determinante para lograr una aproximación a la historia del Pueblo Rrom.

La historia de este pueblo en Europa se caracteriza por la discriminación, el racismo, la persecución y la por parte de las sociedades de un sinnúmero de sociedades. Surge entonces el proceso organizativo del pueblo Rrom, cuya organización internacional más conocida es la Unión Romaní Internacional, IRU por sus siglas en inglés, con el fin de construir la Nación Rrom y reivindicar la lucha por los derechos humanos y el reconocimiento de su identidad cultural y cultura (Armendáriz García, 2005).

La historia del Pueblo Rrom en América Latina está relacionada con los viajeros de los Rrom españoles (conocidos como Rrom Kalé) en el tercer viaje de Colón a América (Armendáriz García, 2005). El punto de arribo de las personas del Pueblo Rrom es Centroamérica y desde allí se dieron los movimientos migratorios hacia el resto del continente (DNP, 2010).

Actualmente hay población Rrom en Brasil (aproximadamente un millón) y en el resto de países, México, Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador, Uruguay y Chile, hay comunidades con un número representativo. Un dato estimado es que la población Rrom en el continente americano – incluyendo Canadá y los Estados Unidos- se aproxima a los 4 millones de personas (Armendáriz García, 2005).

No obstante, como otros grupos étnicos en los países de América Latina, no son ajenos a fenómenos de racismo y discriminación. En Quito en el 2000, se conformó la Federación de las organizaciones Rrom de las Américas conocida por SKOKRA, la cual ha adoptado luchas similares a las que han emprendido tanto pueblos indígenas como comunidades afrodescendientes en todo el continente americano para lograr el ejercicio de todos los derechos humanos (Armendáriz García, 2005).

## **4.2 Características generales del pueblo Rrom en Colombia**

En Colombia, la población del pueblo Rrom se concentra en 21 cabeceras municipales, de las cuales 9 son ciudades capitales: Cúcuta, Zulia, Los Patios, Villa del Rosario, Barranquilla, Soledad, Cartagena, Sincelejo, Sampués, San Pelayo, Fusagasugá, Santa Marta, Cali, Ipiales, Bogotá, Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Envigado, Armenia y Espinal. El 95% forma parte de las *kumpañy* o “partigrupos familiares extensos que realizan una apropiación simbólica del lugar donde perviven en términos de sostenibilidad de la cultura” (DNP, 2010). Los principales grupos familiares están en Cúcuta (Norte de Santander), Bogotá D. C., Cartagena (Bolívar), Envigado (Antioquia), Sampués (Sucre), San Pelayo (Córdoba) y Fusagasugá (Cundinamarca).

En el Censo del 2005 se autorreconocieron 4.857 personas, la mayoría en el departamento de Atlántico (40,7%). Le siguen en orden descendente Bolívar con el 18,8%, Valle del Cauca con el 14,8% y Bogotá con el 10,8%. Estos datos son aproximados dado el carácter nómada de la

población. La población joven -0 a 29 años- representa el 51,8% del total de la población que se autorreconoce como parte del pueblo Rrom (DNP, 2010).

Teniendo en cuenta el rol que desempeña este grupo étnico en la construcción de país -pequeño en cuanto a número y vulnerable en cuanto a su condición relativa con otros grupos-, el pueblo Rrom ha sido reconocido como uno de los 4 grupos étnicos del país, sujeto de acciones afirmativas para garantizarle a los individuos y colectivos la igualdad de oportunidades. La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y en los desarrollos normativos que datan del año 1999 inicia la visibilización del pueblo Rrom en los Planes Nacionales de Desarrollo y en las Resoluciones y Acuerdos del Ministerio del Interior.

#### **Historia reciente de reconocimiento y visibilización del Pueblo Rrom**

Más recientemente en la Ley 1381 de enero de 2010 se reconoce y se protege la lengua Romaní, como una de las 68 lenguas nativas de Colombia y mediante el Decreto 2957 de agosto de 2010 se garantiza la protección integral del grupo étnico Rrom o gitano de Colombia (DNP, 2010).

## **5. CONCEPTOS RELEVANTES SOBRE EL ENFOQUE DIFERENCIAL**

En los últimos años en el marco de la jurisprudencia relacionada con la garantía de los derechos de los grupos étnicos, especialmente de las sentencias T-063 de 2003 y T-025 de 2004, se insta a adelantar acciones afirmativas y enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual.

Teniendo en cuenta lo anterior, algunas entidades han venido avanzando en la aplicación del enfoque diferencial, no obstante, pese a esos esfuerzos aún no se cuenta con un concepto unificado y aplicable a la gestión pública que oriente las intervenciones estatales en sus diferentes niveles, lo cual facilitaría de manera sustancial dar cumplimiento a las funciones del Estado.

A continuación, a manera de reflexión y para contribuir al debate el cual debe de culminar en un marco conceptual unificado de manera concertada, se presentan los conceptos que son relevantes para la aplicación práctica del enfoque diferencial en esta guía y las formas de entenderlos. Cabe mencionar, que no corresponde a una revisión exhaustiva y que no recoge posibles avances sobre la materia a nivel nacional y territorial.

### **5.1 ¿Qué es el enfoque diferencial?**

El enfoque diferencial es un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad. En ese sentido, considera la complejidad de la situación de pobreza como algo diferencial según el tipo de sujeto, y por otro lado, promueve una visión múltiple de las

opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural. Es así como, la aplicación de este enfoque podría contribuir a superar las visiones asistencialistas para la población y de bajo impacto en el largo plazo, y también, concretar mecanismos que reproduzcan la inclusión y el desarrollo con equidad.

Para el Ministerio de Salud y Protección Social el enfoque diferencial se entiende como el “*método de análisis, actuación y evaluación, que toma en cuenta las diversidades e inequidades de la población en situación o en riesgo de desplazamiento, para brindar una atención integral, protección y garantía de derechos, que cualifique la respuesta institucional y comunitaria. Involucra las condiciones y posiciones de los/las distintos/as actores sociales como sujetos/as de derecho, desde una mirada de grupo socioeconómico, género, etnia e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital - niñez, juventud, adultez y vejez*”<sup>5</sup>.

Por lo anterior, el enfoque diferencial se basa en el derecho a la igualdad, en otras palabras, “*personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia*” (Ministerio de Cultura, 2010).

En el libro “*La Era de la Información. El poder de la Identidad*” (Castells, 1997) citado en Baquero, 2009 pag. 1, se entiende el enfoque diferencial como el “derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia, en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena política y en la toma de decisiones en la esfera íntima, privada y pública”.

Por lo tanto, desde la perspectiva del enfoque diferencial **no es posible elaborar una receta única** para la inclusión de la variable o dimensión étnica en planes, proyectos, instrumentos, procedimientos, y formatos, porque la diversidad también presente en la diversidad interna de los grandes grupos étnicos, con manifestaciones, cosmovisiones y cosmogonías diferenciadas según las características regionales, del territorio ancestral o según el sitio de residencia actual, sea una zona urbana o área rural, obligan a pensar que la realización de los derechos debe llevarse a cabo de forma diferenciada, no obstante, si es posible avanzar a través de un proceso concertado entre los sujetos de derecho y las instancias que deben garantizarlos, en la definición de elementos y acciones que permitan de manera efectiva y adecuada incorporar el enfoque diferencial en la gestión pública.

## 5.2 ¿Qué es la inclusión de la variable étnica o variable étnica y cultural?

La inclusión de la variable étnica o variable étnica y cultural<sup>6</sup> trasciende el mero reconocimiento de la diversidad de los grupos étnicos del país y la valoración de la diversidad de las culturas. Este

---

5

<http://www.minproteccion-social.gov.co/Lists/Glosario/DispForm.aspx?ID=21&ContentTypeId=0x0100B5A58125280A70438C125863FF136F22> (consultado el 18 de enero de 2012)

<sup>6</sup> La cultura entendida como motor de desarrollo de la sociedad (La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO ratificada en París en el año 2005)

proceso recoge y visibiliza el pensamiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las propias comunidades y las transforma en acciones concretas. De este modo, se tiene presente que la visión de armonía de los pueblos está estrechamente relacionada con el territorio, y por eso la vida en comunidad, el uso de la lengua nativa y el reconocimiento de la cultura como columna vertebral y elemento vinculante de los habitantes, son componentes fundamentales para la existencia y continuidad de los grupos étnicos.

Por lo anterior, la inclusión de la variable étnica o variable étnica y cultural, es un proceso que abre las oportunidades para el intercambio, la innovación y la creatividad en una sociedad colombiana plural –cultural y lingüísticamente- que tiene como finalidad la pervivencia de los grupos étnicos.

La gestión de las entidades debería incorporar en sus prácticas habituales el respeto y reconocimiento de la cultura y de la identidad cultural de los grupos étnicos, la visión de “buen vivir” que tienen los pueblos indígenas y, en especial, considerar a los grupos étnicos como sujetos de derechos colectivos. Además, los conocimientos y saberes de los pueblos, son esenciales para enriquecer el modelo de desarrollo del país, que incorpore los objetivos de vida de las comunidades y pueblos, y complementen los indicadores de medición tradicional, p.e. Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI, Índice de Calidad de Vida-ICV, etc

Finalmente, la inclusión de la variable étnica o variable étnica y cultural, asume que las instituciones entiendan, asimilen y procedan desde la convicción de que las intervenciones o acciones estatales no tienen el mismo significado en todas las culturas.

#### **a) ¿Cómo se garantiza la inclusión de la variable étnica y cultural?**

La inclusión de la variable étnica o variable étnica y cultural se garantiza a través del respeto, el reconocimiento y la inclusión. Significa respetar los derechos e impulsar las iniciativas propias de los grupos étnicos, creando las condiciones y brindando las oportunidades para que las puedan desarrollar de forma autónoma.

#### **b) ¿Cuándo una persona se considera perteneciente a un grupo étnico?**

La pertenencia a un grupo étnico<sup>7</sup> es un proceso de autodeterminación. El término etnicidad es en sí un concepto amplio y por lo tanto incluye una variedad de elementos, entre los cuáles, se señalan los más relevantes para el interés de este documento como lo son raza, lengua, religión, costumbres y tradiciones; así como, la pertenencia a un grupo en particular, por ejemplo, palenquero, raizal, Wayúu, Sikuani, Kankuamo, Rrom, etc.

#### **c) ¿Qué se entiende por pertinencia étnica?**

La pertinencia es la respuesta a derechos diferenciados. Se refiere a la adecuación de la oferta de las acciones de la política con las necesidades reales, heterogéneas y dinámicas de la demanda de los diferentes grupos étnicos.

---

<sup>7</sup> Una persona que se reconoce como parte de un grupo étnico, no se autorreconoce como perteneciente al grupo poblacional nacional dominante

#### d) ¿Cuál es el alcance de la inclusión de la variable étnica y cultural?

Es un marco de política complementario para garantizar que todas las perspectivas diferenciadas sean tenidas en cuenta, para que las entidades del gobierno puedan entregar sus servicios a todos los ciudadanos y ciudadanas de forma pertinente. En ese sentido, se espera que todas las entidades del sector público tengan en cuenta a los grupos étnicos de manera individual y colectiva y los efectos de sus intervenciones sobre los mismos.

### 5.3 ¿Cuáles son los principios para incorporar la dimensión o variable étnica en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos de las entidades públicas?

**Derechos:** La consulta previa y la participación son requisitos para garantizar que los derechos de los grupos étnicos sean tomados en cuenta adecuadamente en los procesos.

- ☐ *Inclusión.* La inclusión inicia con la incorporación de las aspiraciones de los grupos étnicos en acciones concretas de política, planes o proyectos.
- ☐ *Compromiso institucional.* Para la ejecución de las acciones concretas, se requiere tener el compromiso al más alto nivel en cada una de las entidades ejecutoras.
- ☐ *Acceso.* Es necesario brindar garantías para el acceso de las comunidades en estado de aislamiento geográfico o social (por no tener voz en organizaciones nacionales).

**Coherencia:** Principalmente frente al mandato del *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* y con el proceso de consulta previa para definir los compromisos del Gobierno nacional con los grupos étnicos.

**Identificación y ubicación plena de individuos y colectivos:** Este proceso debe llevarse a cabo desde las estadísticas de cada entidad responsable de cumplir con los compromisos adquiridos con los grupos étnicos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, así como las encuestas nacionales y el censo a cargo del DANE.

**Acción coordinada:** Las acciones concretas deben llegar a todos los niveles de ejecución –nacional, regional y local–, por lo que se plantea como principio la coordinación y cooperación interinstitucional.

**Sistémico:** Los impactos de las acciones concretas se identificarán en el mediano y largo plazo, por lo que es esencial el principio sistémico como complemento al principio anterior de coordinación.

### 5.4 ¿Qué significa desarrollo con identidad?

Es el tipo de desarrollo que reconoce el derecho a la identidad y la integridad cultural de los grupos étnicos, que considera las prioridades propias del desarrollo, desde las demandas de sus

organizaciones hasta los contenidos culturales y étnicos. Se precisa que estas demandas son diferenciadas de acuerdo con la heterogeneidad interna de estas poblaciones, pueblos y comunidades.

### **5.5 ¿Cuál es el rol que desempeñan las organizaciones de estas comunidades para el desarrollo propio?**

Su rol fundamental es potenciar el capital social y cultural que poseen, teniendo en cuenta que las variables de pobreza y desigualdad se refieren no únicamente al sujeto-individuo, sino también a las relaciones sociales del sujeto-colectivo.

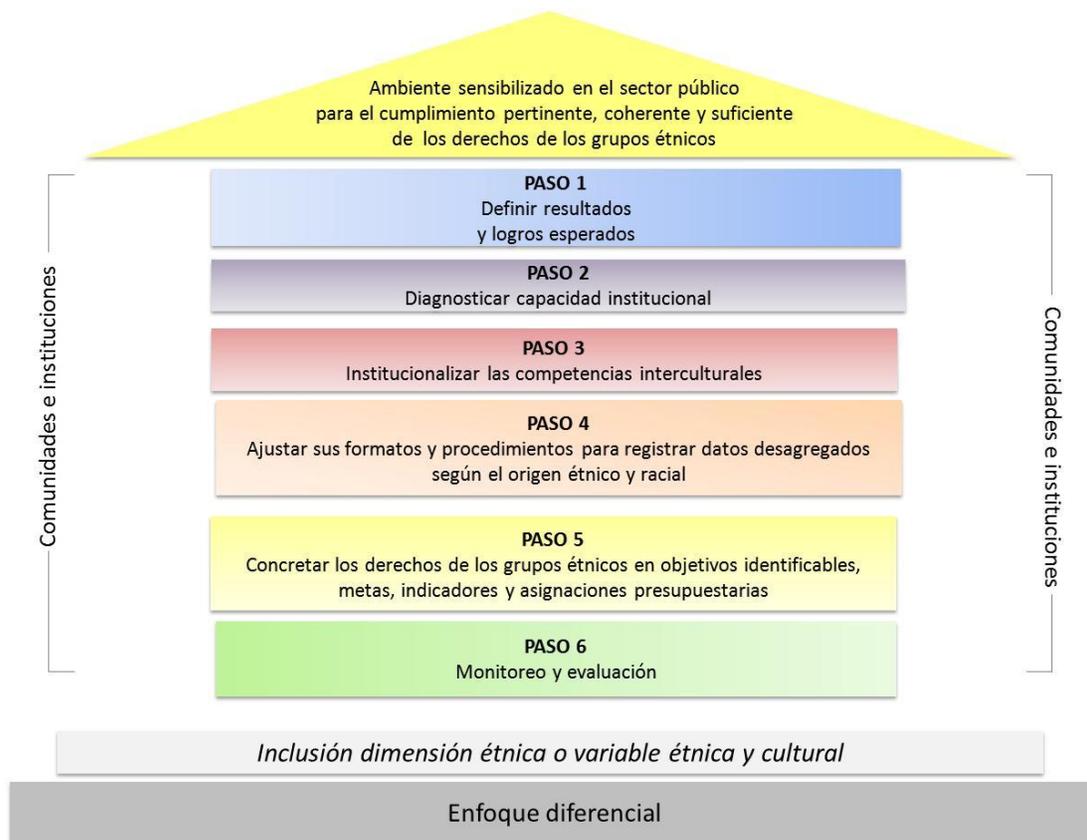
## **6. GUIA PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN O VARIABLE ÉTNICA**

En el marco de la formulación de los actuales planes de desarrollo territoriales, la presente guía permitirá a las administraciones territoriales definir lineamientos estratégicos para que en su periodo de gobierno logren desarrollar y/o fortalecer acciones pertinentes que apoyen procesos de “institucionalización” de la incorporación de la dimensión o variable étnica.

Definir los pasos para incorporar la variable étnica en las políticas y planes no es tarea fácil. Un buen inicio de este proceso implica la comprensión a fondo de la situación actual de los servicios que prestan las entidades públicas a los grupos étnicos en su jurisdicción. A pesar de que esta guía ha sido diseñada para el sector público, otros sectores podrían encontrarla útil para apoyar su trabajo con los grupos étnicos.

En esta guía se proponen 6 pasos (ver Figura 2) para lograr en el sector público un ambiente sensibilizado que responda al cumplimiento de los derechos de los grupos étnicos:

**Figura 2. Relación de los pasos para la incorporación de la variable étnica en políticas, planes y programas de las entidades públicas**



Fuente: DNP, 2011

A continuación la descripción de los pasos para iniciar un proceso de incorporación del enfoque diferencial en políticas, planes y programas:

## PASO 1

### Definir resultados y logros esperados

El **primer paso** consiste en **definir con los grupos étnicos** cuál es el resultado esperado de la incorporación de la variable étnica en planes y políticas. Identificar si hay un análisis de impactos de políticas públicas sobre los grupos étnicos o si las políticas públicas, operaciones y servicios de alguna entidad del sector público podrían afectar los resultados esperados del ejercicio de incorporación de la dimensión o variable étnica. Se vislumbra la posibilidad de interactuar con otros agentes del Estado para lograr los resultados definidos.

## PASO 2

### Diagnosticar capacidad institucional

El **segundo paso** para incorporar la dimensión o variable étnica es diagnosticar la capacidad institucional de las entidades públicas, nacionales, regionales y locales, para incorporar la variable étnica-cultural en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos.

A continuación se sugiere una lista de control para llevar a cabo el proceso de verificación de la capacidad institucional:

#### ***En relación con el compromiso político desde la alta gerencia de la entidad***

- ¿La entidad tiene una política de derecho a la igualdad?
- ¿Es explícito el compromiso para promover la equidad e igualdad de derechos en la política?
- ¿Se ha verificado si la política está a prueba de equidad e igualdad de derechos?
- ¿Se han considerado políticas tácitas o prácticas comunes?
- ¿La dimensión o variable étnica aparece en algún plan estratégico u operativo?

#### ***En relación con las capacidades y concientización intercultural***

- ¿La entidad posee un programa de capacitación para sus funcionarios?
- ¿El programa de capacitación incluye la concientización intercultural y el respeto y reconocimiento a la diversidad étnica y cultural?
- ¿El programa de capacitación contempla los principios de equidad y derecho a la igualdad de los grupos étnicos en programas de entrenamiento generales o transversales (servicio al cliente, inducción y reinducción, etc.)?
- ¿Todos los funcionarios públicos y contratistas han sido capacitados y sensibilizados en asuntos de interculturalidad, respeto, valoración y reconocimiento a la diversidad étnica y cultural?
- ¿Quién imparte la capacitación sobre asuntos de interculturalidad? ¿Es un experto en el tema?
- ¿Existen instrumentos y metodologías para apoyar al personal para lograr el cambio de actitudes y comportamientos frente al otro?

#### ***En relación con la lengua: cumplimiento de la Ley 1381 de 2010***

La lengua es el primer factor identitario de las personas, se convierte así en el medio de expresión y comunicación por excelencia. De aquí la relevancia de la selección de la lengua para comunicarse con las comunidades para establecer relaciones de confianza y comunicación con los grupos étnicos hablantes de lenguas nativas.

En Colombia se hablan 68 lenguas, 65 indígenas, 2 criollas y una indoeuropea (Romaní). Es decir que las personas que no son bilingües -lengua nativa y castellano- requerirán el apoyo de un

traductor o intérprete -como lo señala la Ley 1381 de 2010- para tener pleno acceso a los servicios del Estado. En este sentido la comunicación desempeña un papel preponderante para que la prestación del servicio sea pertinente, eficaz y efectiva. Esta tarea de acuerdo a la Ley 181 de 2010 le corresponde al Estado y no a los amigos o familiares. Para los asuntos de salud y de acceso a la justicia, la ley prevé la formación de expertos precisamente porque los términos son especializados.

- ¿La entidad tiene una política de lenguas?
- ¿La entidad tiene un protocolo para comunicarse con comunidades con lengua nativa propia?
- ¿La entidad utiliza traductores e intérpretes cuando se requieren?
- ¿Hay asignación presupuestal para el pago de traductores e intérpretes?
- ¿El personal ha sido entrenado para trabajar con los intérpretes?

#### ***En relación con la visibilización en la información estadística***

Las entidades públicas deberán recopilar y analizar datos comparables con los datos censales sobre pertenencia étnica y cultural de sus usuarios o clientes para realizar el monitoreo de equidad e igualdad de derechos basado en etnicidad e identidad. La idea es utilizar los datos para identificar las brechas y disparidades en términos de inequidad y violación del derecho a la igualdad, si es el caso, con el fin de orientar políticas y estrategias que permitan superarlas.

- ¿Quiénes son los beneficiarios de los servicios Estatales?
- ¿Quiénes no son beneficiarios de los servicios Estatales?
- ¿Cuáles son los impactos para los diferentes grupos poblacionales?

## **PASO 3**

### **Institucionalizar las competencias interculturales**

El **tercer paso** para incorporar la dimensión o variable étnica es la institucionalización de las competencias interculturales, entendidas como un paquete de comportamientos y actitudes congruentes, así como políticas que son propias del Estado, para que los funcionarios públicos puedan trabajar de forma efectiva en un entorno intercultural. En términos prácticos, implica el aprendizaje de nuevos patrones de comportamiento, de aprender a mirarse y mirar al otro con respeto y adquirir capacidades para aplicarlos en los espacios adecuados.

**Propósito de la sensibilización y el entrenamiento en el marco de las competencias interculturales**

1. Fortalecer la conciencia frente a la equidad y el derecho a la igualdad.
2. Transformar los factores culturales e institucionales que generan la exclusión de los grupos étnicos, por ejemplo exclusión de las estructuras de toma de decisiones
3. Contribuir a la inclusión progresiva de la variable étnica en políticas y estrategias para promover la equidad y el derecho a la igualdad.
4. Promover la incorporación de la dimensión o variable étnica con base en principios de equidad y derecho a la igualdad, sensibilidad cultural, reconocimiento y respeto mutuo.

Las siguientes actividades son claves para el desarrollo del **tercer paso**:

- ▣ Entrenar a los funcionarios públicos desde la alta dirección hasta el nivel medio y bajo de la administración pública, para que conozcan a las comunidades a las cuales sirven y para crear conciencia sobre los alcances e implicaciones de las políticas y decisiones que tienen impacto en estas comunidades.
- ▣ Diseñar una estrategia de información y comunicación dirigida específicamente a las comunidades de los grupos étnicos que tenga en cuenta ubicación geográfica y considere las barreras de acceso a la información oportuna, a la educación formal en castellano, a las singularidades lingüísticas, a las limitantes en el acceso a energía eléctrica, internet y equipos de cómputo, etc.
- ▣ Propiciar espacios de toma de decisiones tradicionales a nivel local, en el cual se involucre a los grupos étnicos; para ello tener en cuenta el conflicto armado del cual los grupos étnicos aportan un importante número de víctimas, con especial énfasis en niños, niñas y mujeres. Lo central en la toma de decisiones, es la calidad del rol del sujeto –activo o pasivo- para el logro del ejercicio pleno de sus derechos.
- ▣ Conocer a los grupos étnicos que deben ser atendidos. Para esto, es importante analizar la capacidad institucional de las organizaciones de las comunidades de los grupos étnicos - estructura y análisis sistémico para identificar las variables restrictivas y excluyentes para la plena participación de individuos y colectivos-; promover y propiciar espacios de participación; tener en cuenta los ritmos y agendas propias de las comunidades y equiparar la capacidad de diálogo de las organizaciones de desarrollo de las poblaciones de los grupos étnicos con la de las entidades públicas con el fin de reducir asimetrías.

## PASO 4

### Ajustar sus formatos y procedimientos para registrar datos desagregados según el origen étnico y racial

El **cuarto paso** es que todas las entidades ajusten sus formatos y procedimientos para registrar datos desagregados según el origen étnico y racial, en el nivel local (municipal y regional) para garantizar la existencia y funcionalidad de un sistema de información y registro diferenciado. Es la única forma de identificar y cuantificar a las poblaciones, aplicar políticas públicas diferenciadas y definir y financiar programas de desarrollo de las comunidades a partir de sus realidades.

Se propone la incorporación de la dimensión o variable étnica en procedimientos, instrumentos y formatos en dos niveles:

- a. Para la captura de datos diferenciados en los instrumentos de registro y recopilación de información existentes.
- b. Para que las poblaciones realicen auto caracterización en su condición de sujetos colectivos, es decir desde los Consejos Comunitarios, Resguardos, Kumpeñy, Cabildos y organizaciones sociales y culturales de base.

En el país, la frecuencia de recolección de algunos datos a nivel nacional es baja y depende en gran medida de los censos que realiza el Estado aproximadamente cada 10 años; sin embargo, hay otras entidades que recopilan información periódicamente para sus estadísticas y en estos formatos se recomienda que se incorpore la dimensión o variable étnica en procedimientos, instrumentos y formatos. También es recomendable que las entidades territoriales optimicen los sistemas de registro de información para tener datos actualizados.

Otros estudios socio-demográficos y de calidad de vida que se realizan en el país son la Encuesta de Calidad de Vida (ECV)<sup>8</sup> para caracterizar las condiciones de vida de los pobres y de los no pobres sin diferenciación étnica y la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que incluye un módulo de autorreconocimiento étnico-racial.<sup>9</sup>

Con el fin de determinar cuáles son los formatos más relevantes para capturar información con enfoque diferencial para grupos étnicos, se le debe solicitar a todas las entidades –nacionales y territoriales–, diligenciar una matriz con la siguiente información por formato de recolección de información en uso:

---

<sup>8</sup> Se realizó en la última década en los años 2003, 2008 (a nivel nacional y por regiones) y en el año 2010. La ECV 2008 y 2010 fueron aplicadas en 24 ciudades alcanzando en el 2010 una cobertura de 99,66% de viviendas del 96,86% de los hogares

<sup>9</sup> Se capturan datos sobre las características generales de la población y tiene un módulo de fuerza de trabajo, empleo principal, subempleo, empleo secundario, desocupado e inactivo.

- ▣ Número o código del formato
- ▣ ¿Hay un mandato legal para hacer el registro? Si la respuesta es positiva, indicar el número y fecha de la norma
- ▣ Nombre del formato o formulario
- ▣ ¿Cuál es el propósito de la información? ¿Cuál es la información que se desea obtener?
- ▣ ¿Quién recoge la información?
- ▣ ¿Quién diligencia el formato (funcionario o usuario)?
- ▣ ¿Cuál es la periodicidad de los datos a recopilar y de los reportes?
- ▣ ¿Quién revisa el formato para verificar que esté bien y completamente diligenciado?
- ▣ ¿Hay instrucciones claras para el diligenciamiento del formato?
- ▣ ¿Quién o quiénes utilizan la información recolectada? ¿Cómo se entrega la información? y ¿a quién se entrega? ¿Está garantizada la privacidad de los datos suministrados?
- ▣ ¿Es efectiva la recolección de la información?
- ▣ ¿Es necesario capacitar a funcionarios públicos y entidades del sector público (por ejemplo, directivos de instituciones educativas, Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), Entidades Promotoras de Salud (EPS), alcaldías entre otros) para que diligencien correctamente el formulario o para que revisen que los usuarios respondan todas las preguntas, en particular las que tienen que ver con su origen o pertenencia étnica y/o cultural? En este caso en el programa de capacitación será necesario incluir un módulo sobre grupos étnicos y competencias culturales e interculturalidad, racismo y discriminación racial.
- ▣ ¿Qué tipo de información deben reportar los entes territoriales a la entidad nacional?

## PASO 5

### Concretar los derechos de los grupos étnicos en objetivos identificables, metas, indicadores y asignaciones presupuestarias

El **quinto paso** es traducir los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de las comunidades de los grupos étnicos en objetivos identificables, metas, indicadores y asignaciones presupuestarias en el contexto nacional, regional y local. Para ello se recomienda:

- ▣ Ajustar la institucionalidad pública a la diversidad étnica y cultural del país para brindar un servicio público comprometido y de calidad a los grupos étnicos. Entre las opciones se proponen: i) crear grupos de trabajo especializados en los asuntos de los grupos étnicos o, ii) crear espacios institucionales, instancias y procedimientos de coordinación de las políticas y planes específicos.
- ▣ Flexibilizar la oferta pública para que se ajuste a la situación real de estas poblaciones, desde sus visiones del desarrollo.
- ▣ Validar la oferta pública diferenciada mediante la participación de las organizaciones de desarrollo propias, con voz y voto, en la definición de los ejes fundamentales de su desarrollo.
- ▣ Integrar las prioridades de desarrollo de las comunidades a los planes de desarrollo – nacional, departamental y municipal- con sus respectivos planes de inversión y presupuestos participativos. Esta actividad exige a su vez la disponibilidad de información

diferenciada para retroalimentar los planes, y la visibilización de los grupos étnicos en las estadísticas públicas de los tres niveles de gobierno –nacional, departamental y municipal– y en todos los sectores.

- ▣ Fortalecer las plantas de personal de tal forma que todos los grupos étnicos del país, territorio y de la región, según corresponda, se sientan debidamente representados en la administración pública.

## PASO 6

### Monitoreo y Evaluación

El *sexto y último paso* es realizar el monitoreo de los resultados y logros esperados con la participación de los grupos étnicos. Habrá que examinar por una parte, si los compromisos se cumplen, valorar la pertinencia de las políticas y planes, teniendo en cuenta derechos y necesidades diferenciadas de los grupos étnicos; si hay información desglosada o si los impactos deseados no se dan, debido a la carencia de información diferenciada. El monitoreo solo tendrá significado si las políticas y programas que no son suficientes o adecuados para la realización de los derechos de los grupos étnicos son redefinidos para responder a las realidades de cada uno y para fortalecer los que son favorables y tienen impactos positivos.

## 7. PROCESO AVANZADO DE INCLUSION DE LA VARIABLE ÉTNICA

Una entidad ha iniciado de forma exitosa la inclusión de la variable étnica y cultural en los procesos institucionales, cuando:

- ▣ Otorga alta valoración a la diversidad
- ▣ Posee capacidades para el autodiagnóstico intercultural
- ▣ Es consciente de las dinámicas de la interculturalidad
- ▣ Ha institucionalizado el conocimiento sobre la diversidad étnica y cultural del país
- ▣ Ha transformado su estructura organizacional, procedimientos, instrumentos y formatos para prestar servicios estatales interculturales para visibilizar la interiorización del entendimiento sobre la diversidad étnica y cultural
- ▣ La planta de personal refleja la diversidad de las comunidades a las cuales brinda servicios

### 7.1 ¿Cuáles son las condiciones que facilitan la aplicación del enfoque diferencial?

- ▣ Es posible crear escenarios de participación de los grupos étnicos
- ▣ Existe un conocimiento, reconocimiento y respeto por identidad y derechos humanos fundamentales

- Se desarrollan procesos de diálogo político e institucional sostenidos para que los diferentes grupos étnicos puedan expresar sus visiones, prioridades, demandas y propuestas
- Hay constancia de acciones concretas de todas las partes para construir confianza
- Se crean relaciones mutuamente productivas
- Es viable el autodiagnóstico y la autoevaluación por parte de las mismas comunidades
- Hay visibilización de las poblaciones en las estadísticas públicas
- Se identifican claramente las lecciones aprendidas de procesos en curso con grupos étnicos

## **7.2 ¿Cuáles son las condiciones que limitan la inclusión del enfoque diferencial?**

- Actitudes de negación del otro
- Abuso de las asimetrías
- Desconfianza en ambas direcciones
- Incumplimiento de los acuerdos entre las partes
- Información incompleta o desinformación de los procesos por parte de las comunidades y los funcionarios
- Imposibilidad de comunicación por diferencias en la lengua y/o ausencia de intérprete

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Auto 004 (Corte Constitucional 26 de enero de 2009).
- Armendáriz García, L. (17 de febrero de 2005). Recuperado el 5 de septiembre de 2011, de <http://sectas.cmaact.com/articulos/rom.htm>
- Baquero, M. I. (junio de 2009). Recuperado el 18 de febrero de 2010, de [www.viva.org.co/cajavirtual/svc0168/articulo0007.pdf](http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0168/articulo0007.pdf)
- Bodnar, Y. (2008). Apuntes sobre la diversidad cultural y la información sociodemográfica disponible sobre los pueblos indígenas de Colombia. En Y. B. Contreras, M. T. Salguero, & R. M. Bodnar Y. (Ed.), *Los grupos étnicos en Colombia: demografías postergadas* (Vol. 1, págs. 17-48). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Clemente, I. (1994). El Caribe insular: San Andrés y Providencia. En A. M. Roca, *Historia económica y social del Caribe colombiano*. Santafé de Bogotá: Ediciones Uninorte.
- DANE. (2003 y 2005). *Censo*.
- DNP. (2010). *Aspectos Básicos Grupo Étnico Indígenas*.
- DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para todos*. Bogotá.
- DNP. (2010). *Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (Documento CONPES 3660)*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2010). *Pueblo Rrom – Gitano- de Colombia. Haciendo camino al andar*.
- DNP, C. d. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, 2010-2014. "Hacia una Colombia multiétnica y pluricultural con prosperidad democrática"*. Bogotá: DNP.
- Intendencia Especial de San Andrés y Providencia. (1990). *Plan de Desarrollo San Andrés - Isla*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Ministerio de Cultura. (2010). *Autodiagnostico sociolingüístico de la lengua palenquera*.
- Ministerio de Cultura. (2010). *Enfoque Diferencial y Acción sin Daño*.
- Ministerio de la Protección Social. (2009). *Ministerio de la Protección Social*. Obtenido de <http://www.minproteccionsocial.gov.co>
- OPS/OMS. (2001). *Equidad en Salud: Una mirada desde la perspectiva de la Etnicidad. Versión preliminar*.

- PNUD. (2011). *Lo que usted debe saber sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un propósito universal para erradicar la pobreza y el hambre. Avances y Desafíos de Colombia*. Bogotá: PNUD.
- Ruiz, M. M. (1989). Vivienda, asentamientos y migración en San Andrés Islas. 1950 - 1987. En *San Andrés y Providencia tradiciones culturales y coyuntura política*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Schkolnik, S. (2009). La inclusión del enfoque étnico en los censos e población de América Latina. *Notas de Población*(89).
- UNFPA. (s.f.). *Población y Desarrollo*. Recuperado el 17 de Agosto de 2011, de UNFPA América LATina y el Caribe: <http://lac.unfpa.org/public/pid/2023>

## ANEXOS

### Anexo 1. Población de los Pueblos Indígenas de Colombia

	Pueblos Indígenas		Censo 2005		Censo 1993		DIFERENCIA	Incremento o porcentual	NOMBRE TERRITORIO ANCESTRAL
			Total	%	Total	%			
1	10	Achagua	796	0,06	313	0,06	483	154	Meta
2	20	Amorua	464	0,03	258	0,05	206	80	Casanare
3	30	Andoke	136	0,01	213	0,04	-77	-36	Sur de la Amazonia, Araracuara
4	40	Arhuaco	22.133	1,59	11.047	2,08	11.086	100	Cesar, La Guajira, Magdalena
5	50	Arzario	10.703	0,77	3.868	0,73	6.835	177	Cesar, La Guajira, Magdalena
6	210	Awa Kwaiker	25.813	1,85	11.327	2,13	14.486	128	Nariño y Putumayo
7	60	Bará	208	0,01	321	0,06	-113	-35	Vaupés
8	70	Barasana	351	0,03	891	0,17	-540	-61	Vaupés
9	80	Barí	5.923	0,43	996	0,19	4.927	495	Norte de Santander
10	90	Betoye	394	0,03	19	0,00	375	1.974	Arauca
11	100	Bora	933	0,07	676	0,13	257	38	Amazonas
12	880	Calima 4	76	0,01			76		No fueron censados en 1993
13	330	Cañamomo	21.628	1,55	11.964	2,25	9.664	81	Caldas
14	120	Carabayo	26	0,00	2	0,00	24	1.200	Amazonas
15	130	Carapana	482	0,03	672	0,13	-190	-28	Vaupés
16	150	Chimila	1.614	0,12	160	0,03	1.454	909	Magdalena
17	160	Chiricoa	46	0,00	47	0,01	-1	-2	Arauca
18	860	Chitarero *	161	0,01			161		No fueron censados en 1993
19	170	Cocama	2.204	0,16	738	0,14	1.466	199	Amazonas
20	180	Coconuco	16.492	1,18	5.866	1,10	10.626	181	Cauca
21	190	Coreguaje	1.767	0,13	2.061	0,39	-294	-14	Caquetá
22	200	Coyaima	58.810	4,22	10.308	1,94	48.502	471	Tolima
23	260	Desano	2.179	0,16	2.185	0,41	-6	0	Amazonas, Vaupés
24	270	Dujos	56	0,00	8	0,00	48	600	
25	280	Embera	37.327	2,68	50.430	9,48	-13.103	-26	Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó Córdoba, Nariño. Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca

	Pueblos Indígenas		Censo 2005		Censo 1993		DIFERENCIA	Incremento porcentual	NOMBRE TERRITORIO ANCESTRAL
			Total	%	Total	%			
26	282	Embera Chamí	29.094	2,09			29.094		Risaralda, Valle del Cauca, Antioquia, Quindío, Caldas, Caquetá
27	281	Embera katio	38.259	2,75			38.259		Córdoba, Antioquia, Chocó, Caldas y Putumayo
28	283	Eperara Siapidara	3.853	0,28			3.853		Cauca, Nariño
29	290	Guambiano	21.085	1,51	13.964	2,62	7.121	51	Cauca, Huila
30	300	Guanaca	12	0,00	17	0,00	-5	-29	Cauca, Tierradentro, también se consideran nasa
31	810	Guane *	812	0,06			812		Santander (Barichara)
32	320	Guayabero	617	0,04	826	0,16	-209	-25	Guaviare y Meta
33	340	Inga	15.450	1,11	12.312	2,31	3.138	25	Putumayo, Nariño, Cauca, Bogotá
34	350	Kamëntsa	4.879	0,35	3.540	0,67	1.339	38	Putumayo, Nariño, Cauca, Bogotá
35	850	Kankuama *	12.714	0,91			12.714		Cesar
36	140	Karijona	425	0,03	286	0,05	139	49	Amazonas, Vaupés
37	110	Kawiyari	233	0,02	152	0,03	81	53	Vaupés
38	840	Kichwa *	481	0,03			481		Putumayo y Amazonas
39	360	Kofan	1.657	0,12	758	0,14	899	119	Putumayo
40	370	Kogui	9.173	0,66	6.442	1,21	2.731	42	Cesar, La Guajira, Magdalena
41	220	Kubeo	3.926	0,28	6.334	1,19	-2.408	-38	Amazonas Vaupés y Vichada
42	230	Kuiba	769	0,06	495	0,09	274	55	Casanare, Vichada
43	250	Kurripako	4.340	0,31	4.837	0,91	-497	-10	Guainía, Vaupés y Vichada
44	380	Letuama	202	0,01	194	0,04	8	4	Amazonas
45	390	Makaguaje	125	0,01	9	0,00	116	1.289	Caquetá
46	400	Makaguane (Hitnu)	676	0,05	62	0,01	614	990	Arauca
47	410	Makuna	612	0,04	924	0,17	-312	-34	Vaupés
48	440	Masiguare	268	0,02	108	0,02	160	148	Casanare
49	450	Matapi	71	0,01	291	0,05	-220	-76	Amazonas
50	460	Miraña	274	0,02	345	0,06	-71	-21	Amazonas
51	820	Mokaná*	24.825	1,78			24.825		Atlántico
52	470	Muisca	14.051	1,01	500	0,09	13.551	2.710	Cundinamarca, Boyacá
53	500	Nasa(Páez)	186.178	13,37	96.165	18,07	90.013	94	Cauca, Huila, Tolima, Putumayo, Meta, Caquetá
54	480	Nonuya	31	0,00	46	0,01	-15	-33	Amazonas

	Pueblos Indígenas		Censo 2005		Censo 1993		DIFERENCIA	Incremento porcentual	NOMBRE TERRITORIO ANCESTRAL
			Total	%	Total	%			
55	430	Nukak (Maku)	1.081	0,08	457	0,09	624	137	Vaupés, Guainía, Guaviare
56	490	Ocaina	285	0,02	181	0,03	104	57	Amazonas
57	830	Otavaleño 1	975	0,07	16	0,00	959	5.994	Llanos orientales, Vichada, Casanare, Meta, Arauca
58	890	Panches*	8	0,00			8		
59	510	Piapoco	3.508	0,25	4.448	0,84	-940	-21	Vichada, Guainía
60	520	Piaroa	720	0,05	789	0,15	-69	-9	Guainía, Vaupés y Vichada
61	530	Piratapuyo	814	0,06	772	0,15	42	5	Vaupés
62	540	Pisamira	151	0,01	37	0,01	114	308	Vaupés
63	550	Puinave	4.318	0,31	3.228	0,61	1.090	34	Guainía, Guaviare, Vichada
64	560	Quillasinga (Pastos)	129.801	9,32	45.601	8,57	84.200	185	Nariño
65	870	Quimbaya 3	163	0,01			163		
66	570	Sáliba	3.035	0,22	1.488	0,28	1.547	104	Casanare, vichada
67	800	Senú	233.052	16,73	38.736	7,28	194.316	502	Córdoba, Sucre, Antioquia, Chocó
68	580	Sikuani	19.791	1,42	20.462	3,84	-671	-3	Vichada, Meta, Casanare, Arauca
69	590	Siona	1.829	0,13	741	0,14	1.088	147	Putumayo
70	600	Siriano	544	0,04	1.046	0,20	-502	-48	Vaupés
71	855	Tairona 2	19	0,00			19		
72	610	Taiwano	166	0,01	131	0,02	35	27	Vaupés
73	620	Tanimuka	342	0,02	436	0,08	-94	-22	Amazonas
74	630	Tariano	197	0,01	294	0,06	-97	-33	Vaupés
75	640	Tatuyo	381	0,03	587	0,11	-206	-35	Vaupés
76	660	Tikuna	7.879	0,57	7.068	1,33	811	11	Amazonas
77	650	Totoro	6.289	0,45	3.362	0,63	2.927	87	Cauca
78	670	Tsiripu	17	0,00	22	0,00	-5	-23	Casanare
79	680	Tucano	2.016	0,14	2.113	0,40	-97	-5	Vaupés y Guaviare
80	240	Tule (Kuna)	2.383	0,17	1.073	0,20	1.310	122	Chocó
81	700	Tuyuka	444	0,03	852	0,16	-408	-48	Boyacá, Casanare, Arauca
82	690	U'wa (Tunebo)	7.581	0,54	5.731	1,08	1.850	32	Putumayo, Caquetá
83	730	Uitoto	6.444	0,46	5.880	1,10	564	10	La Guajira

	Pueblos Indígenas		Censo 2005		Censo 1993		DIFERENCIA	Incremento porcentual	NOMBRE TERRITORIO ANCESTRAL
			Total	%	Total	%			
84	310	Wanano	1.305	0,09	1.849				Amazonas
85	710	Waunan	9.066	0,65	6.284	1,18	2.782	44	Amazonas
86	720	Wayuu	270.413	19,42	93.882	17,64	176.531	188	Vaupés
87	740	Yagua	1.007	0,07	497	0,09	510	103	Cauca
88	750	Yanacona	33.253	2,39	17.708	3,33	15.545	88	Amazonas
89	25	Yaruro	63	0,00			63		Chocó, Valle
90	760	Yauna	99	0,01	128	0,02	-29	-23	Vaupés
91	780	Yuko	4.761	0,34	2.126	0,40	2.635	124	Cesar
92	770	Yukuna	396	0,03	654	0,12	-258	-39	
93	790	Yurutí	377	0,03	577	0,11	-200	-35	Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada
	999	Sin información de pueblo	50.995	3,66			50.995		
		TOTAL NACIONAL	1.392.623	100,00	532.233	100,00	860.390	162	

Fuente: DANE, 1993 y 2005

En la base de datos del DANE están Hupdu, Juhup y Kakua como Nukak y Muiname como Uitoto.