

Juan Pablo Estupiñán<sup>1</sup>

**LA GESTIÓN ESTATAL DE LA DIVERSIDAD.  
ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA POLÍTICA  
DE REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS  
AFROCOLOMBIANAS<sup>2</sup>**

**THE STATE MANAGEMENT OF DIVERSITY.  
DIFFERENTIAL APPROACH IN THE POLICY  
OF REPARATION FOR AFRO-COLOMBIAN  
VICTIMS**

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

<sup>2</sup> Este artículo es una versión ajustada de uno de los capítulos de la tesis de Doctorado en Antropología Social defendida en 2018 en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS-Brasil). La investigación fue posible gracias a la beca CAPES-PECPG

## RESUMEN

En este artículo analizo aspectos de la implementación de la política de reparación a víctimas afrocolombianas del conflicto armado. Propongo que la noción de *enfoque diferencial* constituye el campo jurídico-semántico en el cual se configura la red de actores, relaciones sociales y sentidos que son disputados en torno a la política. A partir de relatos etnográficos, analizo los actores y tensiones durante la implementación de la política en dos dimensiones: en el diseño institucional en el ámbito nacional, y en la puesta en marcha de la política en el nivel local. Concluyo reflexionado sobre el riesgo del enfoque diferencial de convertirse en un tecnicismo o en una meta institucional, perdiéndose sus fundamentos políticos de reconocimiento de derechos en medio de la burocracia estatal.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas, Víctimas, Afrocolombianos.

---

## ABSTRACT

In this article I analyze aspects of the implementation of the reparation policy for Afro-Colombian victims of the armed conflict. I propose that the notion of *differential approach* constitutes the juridical-semantic field in which the network of actors, social relations and meanings that are disputed around politics is configured. Using ethnographic accounts, I analyze the actors and tensions during the implementation of the policy in two dimensions: in the institutional design at the national level, and in the implementation of the policy at the local level. I conclude by reflecting on the risk of the differential approach becoming a technicality or an institutional goal, losing its political foundations for the recognition of rights in the middle of the state bureaucracy.

**KEYWORDS:** Public policy, Victims, Afro-Colombian.

En junio de 2011 fue sancionada la ley 1448, en la cual por primera vez se reconoció la existencia del conflicto armado interno en Colombia, y a las víctimas como el centro de una política estatal. Cuando el texto de la ley fue radicado ante al Congreso para iniciar el trámite necesario, el gobierno se percató de la ausencia de una consulta previa<sup>1</sup> con los grupos étnicos (afrocolombianos, indígenas y gitanos) como lo establece la normatividad multicultural colombiana; rápidamente se realizaron negociaciones con los representantes étnicos y se llegó al acuerdo de incluir un artículo que otorgaba facultades al Presidente para expedir decretos-ley posterior a la consulta previa con cada grupo étnico. Efectivamente el proceso se llevó a cabo en el tiempo previsto y en diciembre de 2011 se sancionaron los decretos para la reparación a las víctimas afrocolombianas, indígenas y gitanas. En este artículo analizó cómo al interior de la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV*, la institución creada para dar cumplimiento a la ley, se hicieron operativas algunas de las disposiciones establecidas en el decreto para la reparación a las víctimas afrocolombianas (en adelante decreto afro), como un escenario para aproximarme a las dinámicas relacionadas con la gestión estatal del multiculturalismo en Colombia.

Cuando los decretos étnicos fueron sancionados, la ley 1448 ya era una política en ejecución y la nueva institucionalidad ya estaba diseñada, de manera que las disposiciones para la reparación de los grupos étnicos obligaron a negociaciones y adecuaciones entre los diversos actores encargados de desarrollarlos operativamente: los agentes estatales que traducen las normas en programas y proyectos, los representantes de las víctimas y las organizaciones sociales que buscan incidir en las decisiones estatales, y los organismos internacionales que financian y asisten técnicamente a los dos primeros. Propongo que el proceso de implementación del decreto afro permite analizar cómo configura esa red de actores y relaciones sociales en torno a la reparación de las víctimas afrocolombianas, así como las narrativas sobre la diferencia cultural afrocolombiana que emergen desde las prácticas institucionales. Las nociones sobre la víctima afrocolombiana establecidas en el decreto, en convergencia con las narrativas del multiculturalismo y los derechos humanos, dan sentido al concepto de *enfoque diferencial* como el marco semántico-jurídico en el cual se configura y desarrolla esta red de relaciones sociales.

Entiendo la implementación de las políticas públicas como arenas de disputa y cooperación, donde la complejidad estatal cobra un sentido práctico en la actuación de los funcionarios, y los demás actores sociales desarrollan sus estrategias para posicionarse frente al Estado y la sociedad civil (HEVIA, 2008; SHORE, 2010). Estudios antropológicos de la política plantean la importancia de analizar cómo estas son objetivadas, y su utilidad para aproximarse a los principios organizativos más profundos (y menos visibles) que estructuran las sociedades modernas; específica-

<sup>1</sup> La *consulta previa* es un mecanismo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989), a través del cual se busca garantizar el derecho de ellos pueblos indígenas y tribales a participar de manera informada, previa y libre, en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que pueda llegar a afectarlos directamente. El convenio fue ratificado por el Estado colombiano e incorporado al marco normativo a través de la ley 21 de 1991.

mente los regímenes de poder y los códigos culturales que definen la manera como se comportan los individuos y las instituciones (ABÉLÈS, 2004). De esta manera, más que un procedimiento técnico-jurídico, la implementación de políticas públicas se configura como un proceso sociocultural en el que las nociones y clasificaciones establecidas en la norma, se funden y concretan con las de los implementadores y su entorno, configurando realidades sociales, moldeando a los sujetos a quienes está dirigida la política y al mismo Estado multicultural (CHAVES, 2011).

Analizar la implementación de las políticas implica, por un lado, tener en cuenta la manera como se diseñan las instituciones, los programas y se ejerce la toma de decisiones en todos los niveles, pero también debe analizarse la implementación de esos programas, y en ese escenario los funcionarios del nivel local resultan ser los actores claves, ya que al tener bajo su responsabilidad la operación de la política en un lugar específico -una región, un municipio-, son el puente entre el Estado y los beneficiarios, y sus decisiones ejercen un fuerte impacto en la realidad de los sujetos y las comunidades (CHAVES 2011). Los funcionarios estatales se configuran como un grupo privilegiado con agencia para promover, dificultar o hasta impedir la implementación de un determinado modelo de Estado, y de este modo también se tornan en sujetos de investigación como actores situados en contextos de poder específicos, con ideologías, intereses y objetivos concretos e inmersos en sistemas de pensamiento que se reflejan en la manera como se implementan las políticas públicas (ABÉLÈS, 2004; HEVIA, 2008; SHORE, 2010).

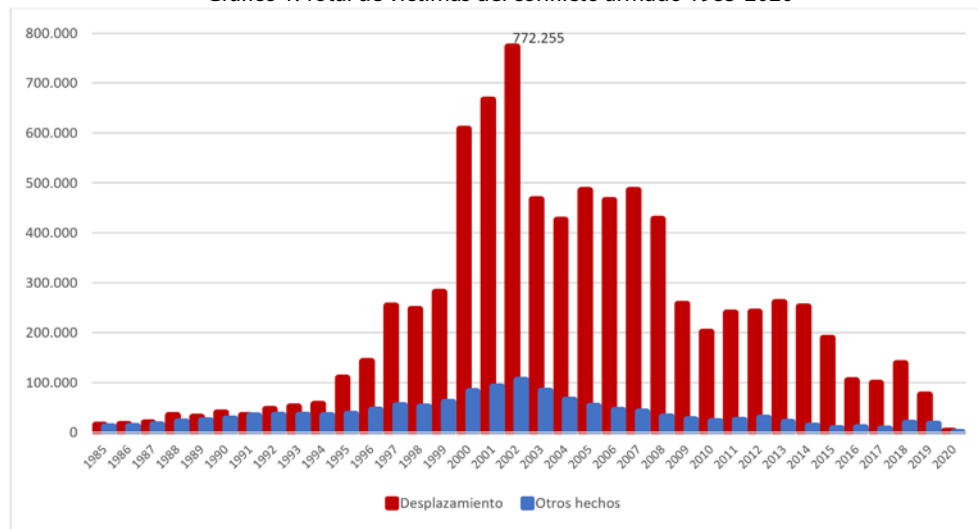
El artículo está organizado de la siguiente manera: en la primera parte profundizo sobre la emergencia del *enfoque diferencial* como el marco semántico-jurídico para el diseño de las políticas y programas estatales para los grupos étnicos –y otras poblaciones. Posteriormente analizo los actores y tensiones en dos niveles de implementación del decreto afro: en el diseño institucional en el ámbito nacional, y en la puesta en marcha de la política en el nivel local. Concluyo reflexionado sobre la gestión estatal del multiculturalismo, cuestionando cómo la diferencia cultural se convierte en un tecnicismo y en una meta a cumplir, muchas perdiéndose sus principios fundamentales en medio de las lógicas de la burocracia estatal.

## ENFOQUE DIFERENCIAL

El incremento de la violencia en Colombia durante las décadas de 1990 y 2000 debido, entre otros, a la disputa territorial entre grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares) y las fuerzas estatales en distintas regiones del país, tuvo en el desplazamiento de millones de personas su efecto más cruel. Los colombianos de mi generación pasamos la adolescencia y juventud en medio de una de las fases más violentas del conflicto en el país, viendo en las noticias, cada noche, secuestros, masacres, desplazamientos de pueblos enteros. Las cifras son realmente dramáticas: para el año 2020 el registro oficial (RUV, 2021) es de más de 9 millones de víctimas del conflicto armado, siendo el desplazamiento forzado

el 85% de casos de victimización reconocidos; entre los años 2000 y 2008 se presentaron el 65% de los desplazamientos forzados, coincidiendo con la época de mayor escalada militar por parte del Estado, con un pico en el año 2002 con más de 770 mil casos. Durante este periodo también se incrementaron otros hechos violentos como el homicidio y el secuestro, los cuales se consideraron asociados al conflicto armado a partir de la promulgación de la ley de reparación a víctimas en 2011. En un escenario de disputas territoriales entre actores armados, los afrocolombianos se encuentran entre las poblaciones más afectadas por el desplazamiento forzado con el 13% del total de casos, lo que representa más un millón de afrocolombianos desplazados de sus territorios.

Gráfico 1. Total de víctimas del conflicto armado 1985-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Registro Único de Víctimas-RUV.  
 Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/> Acceso: 08/03/2021

A partir del año 1997 se reconoció la grave situación del desplazamiento forzado en Colombia y se comenzaron a implementar programas estatales en el marco de una política específica (Ley 397). Pero es a partir del año 2004 cuando viene a cambiar el panorama sobre cómo se debe agenciar estatalmente el desplazamiento forzado, y en general, la manera de comprender los efectos sociales y culturales del conflicto armado. Ese año, la Corte Constitucional emitió la *Sentencia T-025* en la cual analizó la situación de las víctimas de desplazamiento forzado y estableció que el Estado no estaba garantizando sus derechos, entre otras razones, porque los programas estatales diseñados para atender esta problemática carecían de un enfoque que reconociera los impactos diferenciados del conflicto armado en las diversas poblaciones. Por primera vez se introducía el concepto *enfoque diferencial* en documentos del peso jurídico como la sentencia en cuestión. En el seguimiento realizado por la Corte Constitucional se emitieron una serie de Autos<sup>2</sup> para cada enfoque diferencial: mujeres (Auto 092 de 2008); niños, niñas y adolescentes (Auto 251 de 2008); indígenas (Auto 004 de 2009); afrocolombianos (Auto 005 de 2009); y personas con discapacidad (Auto 006 de 2009). De esta

<sup>2</sup> Los Autos de seguimiento constituyen providencias emitidas por la Corte Constitucional sobre el cumplimiento por parte del gobierno nacional del proceso del que trata la Sentencia T-025 de 2004.

manera, el gobierno colombiano se vio obligado a formular programas específicos para atender a cada uno de estos grupos poblacionales, los cuales debían ser desarrollados a través de procesos participativos y de consulta previa en el caso de los indígenas y afrocolombianos.

El estado rápidamente tuvo que adecuarse y en diferentes instituciones se crearon equipos de trabajo para dar respuesta a las disposiciones de la Corte. *Acción Social* era la agencia de la Presidencia que venía liderando la atención a la población desplazada, y en esa coyuntura conformó un equipo de “enfoque diferencial” del cual hice parte durante dos años. Varias de las reflexiones que aquí propongo surgen de esa experiencia como funcionario del equipo encargado de dar respuesta a los autos emitidos para grupos étnicos. El asunto que quiero destacar es que se debían adecuar los programas institucionales de acuerdo con lo dispuesto en los autos; al interior del equipo de Acción Social y en las reuniones con los funcionarios de las demás instituciones involucradas -Ministerio del Interior, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, solo por mencionar algunas-, el debate se desarrollaba en medio de la urgencia de generar “lineamientos” para incluir el “enfoque diferencial” en la gestión institucional a partir de procesos de “consultas previas” con los representantes étnicos y de esa manera “darle respuesta a la Corte”. Una serie de categorías del lenguaje institucional que iba emergiendo asociado a la gestión institucional de la diferencia. La categoría “enfoque diferencial” rápidamente se institucionalizó entre los funcionarios, muchas veces como “un dolor de cabeza” debido a lo abstracto que podía llegar a ser la noción; pero también fue apropiada y demandada por los demás actores sociales involucrados en la política: las víctimas de desplazamiento, representantes étnicos, organizaciones sociales, ong’s y agencias internacionales. Otro actor articulado con la emergencia del enfoque diferencial son los antropólogos (y demás profesionales de las ciencias sociales), pero principalmente desde su vinculación a los equipos institucionales más que desde el debate académico, como veremos más adelante. Uno de los antropólogos del *Centro Nacional de Memoria Histórica* -otra de las instituciones creadas en el marco de la ley de víctimas- explica así la emergencia del concepto enfoque diferencial:

El enfoque intercultural es una discusión académica, desde los medios antropológicos que reflexionan sobre la articulación de la sociedad nacional con los pueblos étnicos desde sus reivindicaciones. En ese tema, Colombia le ha apostado más al enfoque diferencial. La guerra en Colombia ha afectado de manera desproporcionada los derechos de los pueblos étnicos, ya que desafortunadamente los territorios ancestrales en la mayoría de los casos se traslapan con los territorios estratégicos del conflicto, y en ese sentido la Corte Constitucional ha estado tratando de amparar los derechos de los pueblos a través de jurisprudencia enmarcada básicamente en la normativa constitucional (QUISPE, 2004, p. 8-9).

El concepto de enfoque diferencial se configuró inicialmente a partir de los debates sobre multiculturalismo e interculturalidad, y las acciones afirmativas o medidas de discriminación positiva como formas de gestión estatal de la diferencia. En los años recientes se han articulado otros conceptos como el principio

humanitario de “acción sin daño” y los enfoques sensibles a la cultura que complejizan el concepto, pues no sólo los incluye, los adapta al discurso del reconocimiento de la diversidad en la Constitución Política de 1991 y pone de manifiesto que la política pública debe reconocer la diversidad en algo que supera los ejercicios de priorización, los porcentajes de participación, asignación de recursos o el reconocimiento político de sujetos (DURÁN, 2014). Entonces, el enfoque diferencial surge como una noción basada en el reconocimiento político de la diferencia y una metodología de actuación orientada a que las políticas públicas y los programas se construyan desde la diferencia cultural para el caso de las poblaciones étnicas, pero también etaria, de género e identidad sexual, de discapacidad, vinculando a los beneficiarios en el diseño e implementación como una forma de garantizar los derechos de las poblaciones más vulnerables. A partir de 2011, con la emergencia de la política de reparación de víctimas, el concepto de enfoque diferencial gana mayor institucionalización al ser incorporado como un principio de para la implementación de las medidas que establece la ley partiendo del reconocimiento que existen poblaciones más vulnerables frente al conflicto armado y por tanto son sujetos de especial protección constitucional. El texto del decreto afro parte de esta comprensión general del concepto de enfoque diferencial, y profundiza respecto a su especificidad para las víctimas afrocolombianas:

Las medidas de atención, asistencia, reparación y restitución de tierras establecidas en el presente decreto se basan en el principio de tratamiento especial y diferenciado a que tienen derecho las comunidades y sus miembros individualmente considerados. Las normas, procedimientos y mecanismos diseñados para tal efecto, deben interpretarse en función de la pertenencia étnica y cultural y los derechos colectivos de las comunidades (Decreto 4635/2011, artículo 18).

De este modo se concreta la noción de enfoque diferencial en la política de reparación a víctimas, como un principio orientador del diseño e implementación de todas las medidas contempladas (atención, asistencia, reparación y restitución de tierras), y en el caso del decreto afro, destaca la necesidad de adecuarse a la diferencia cultural y a los derechos colectivos de las comunidades, vinculados principalmente con la titulación de los territorios habitados ancestralmente y su autogobierno. Cultura y territorio convergen y se convierten en el centro de la gestión estatal para la reparación a los afrocolombianos víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades. Definida la norma, el reto ahora consistía en hacer operativas todas las disposiciones a través del diseño institucional y los programas y proyectos con enfoque diferencial afro. Es precisamente respecto a la operatividad que surgen las principales críticas del enfoque diferencial como está planteado en el ámbito de la política de reparación a víctimas. Los fundamentos filosóficos del enfoque diferencial en general son reconocidos como válidos y promovidos al interior de las instituciones; también es reconocida la dificultad de hacerlo operativo en medio de los procesos estandarizados propios del funcionamiento estatal, muchas veces siendo más un proceso burocrático que una efectiva acción de garantía de derechos.

## DISEÑO INSTITUCIONAL

Los decretos étnicos fueron sancionados en diciembre de 2011, con una diferencia de seis meses respecto a la ley de víctimas (Ley 1448), de manera que para ese momento ya se encontraba diseñada la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas* (UARIV) y se preparaba para comenzar a operar a partir del 1 de enero de 2012. La UARIV se configura como el centro de toda la implementación de la política de reparación a víctimas; es la encargada de definir quiénes son oficialmente víctimas del conflicto armado para incluirlas como beneficiarias de la política, así como de diseñar e implementar los procesos de asistencia<sup>3</sup>, las reparaciones individuales y colectivas<sup>4</sup>, y garantizar la participación de representantes de las víctimas en las decisiones institucionales, entre otros aspectos. La UARIV cuenta con 20 sedes que cubren todo el país y a nivel de cada municipio se establece un enlace de atención a las víctimas, generalmente trabajando desde la Alcaldía.

Uno de los aspectos que fue objeto de negociación durante la consulta previa de los decretos étnicos, fue la creación de una dependencia que se encargaría específicamente de las víctimas étnicas. En este contexto surge la *Dirección de Asuntos Étnicos* (DAE) como la dependencia específica para atender lo establecido en los decretos étnicos. En esta sección analizo algunas de las negociaciones desarrolladas entre funcionarios, organizaciones afrocolombianas y otros actores sociales en el contexto de la creación y puesta en marcha de la DAE, como un escenario para analizar dinámicas y prácticas estatales en torno a la gestión del enfoque diferencial desde el nivel central.<sup>5</sup>

## EXPECTATIVAS VERSUS REALIDAD

¿Qué esperaba la gente y qué hay? Efectivamente se constituyó la DAE, pero con muchas restricciones presupuestales, de equipo y de autonomía. No era lo que los grupos étnicos esperaban. En el diseño institucional quedamos como un equipo de apoyo para transversalizar el enfoque étnico desde la subdirección general. ¿Qué quiere decir eso? Que cada área misional de la institución controla sus competencias frente a las víctimas étnicas; aquí no controlamos la ayuda humanitaria, las indemnizaciones, la participación, etc. (Funcionario DAE(1). Bogotá, 08/03/2016).

Uno de los funcionarios de la DAE desde su creación, en el texto citado reconoce que el diseño institucional para dar respuesta a los decretos étnicos distó de las expectativas creadas frente a esta dependencia. Durante otra conversación, la misma persona me comentó: “los representantes étnicos esperaban una agen-

<sup>3</sup> La asistencia a las víctimas se relaciona fundamentalmente con las ayudas humanitarias y acceso a servicios de salud, educación, alimentación, reunificación familiar, generación de ingresos, entre otras.

<sup>4</sup> La reparación individual y colectiva se orienta a la restitución de tierras despojadas a las víctimas, rehabilitación física y psicológica, indemnizaciones en dinero, y acciones simbólicas y de memoria histórica.

<sup>5</sup> Las personas entrevistadas fueron principalmente funcionarios de la UARIV del orden nacional y de la sede en Quibdó. A lo largo del texto se guarda el anonimato de los entrevistados con la intención de proteger su identidad.



cia con autonomía y capacidad de contratación, algo así como una UARIV paralela para el tema étnico; a cambio quedó una oficina pequeña, con poca gente y poca plata”. La DAE se creó como una instancia de asesoría técnica para que incorporar el enfoque diferencial étnico en los programas que son competencia de cada dependencia de la UARIV, de manera que a nivel interno la DAE se articula con las distintas dependencias a partir de la generación de “lineamientos” –una de esas prácticas institucionales que son bien resumidas por las categorías que las definen. Los lineamientos constituyen una serie de orientaciones técnicas para que determinado procedimiento o programa incorpore acciones que en teoría darían cumplimiento al enfoque diferencial. En el nivel central, el enfoque diferencial generalmente se queda en el ámbito de lineamientos, y en casos excepcionales, en decretos que pueden contar con un grado mayor de institucionalización. Pero es claro para los funcionarios que es en el nivel local, en los lugares destinados para la atención a víctimas, en el trabajo con las comunidades víctimas, donde se debe concretar el enfoque diferencial y es desde esta orientación que se formulan los lineamientos y otros documentos técnicos producidos desde la DAE.

Ahora bien, la construcción de esos lineamientos debe realizarse en el marco de procesos participativos para que de esa manera se incorpore el enfoque diferencial desde la voz de las víctimas. Este sería –en resumen- el principio orientador de la participación de las víctimas y para ello la ley estableció espacios para representantes de las víctimas en mesas a nivel municipal, departamental y nacional. También es tarea de la DAE el diálogo permanentemente con los representantes las víctimas étnicas para que los lineamientos se adecuen a las expectativas de los beneficiarios de la política, pero dado que la mesa de participación de víctimas afrocolombianas solo se constituyó hasta el año 2016-, los primeros años de la política el dialogo se realizó con representantes de organizaciones y comunidades afrocolombianas. Durante las conversaciones que tuve con los distintos funcionarios de la UARIV, y también acompañando a organizaciones afrocolombianas en algunos espacios de interacción con la UARIV, pude identificar algunos de los aspectos que más tensiones y fricciones generan en las negociaciones para hacer operativo lo establecido en el decreto afro.

Mi preocupación es que, muchas veces, la única relación posible entre organizaciones étnicas y el Estado sea una relación contractual. Y que, si no tienes dinero, entonces no hay qué discutir. Ese es un poco el lugar de la DAE. Las organizaciones viven pasando propuestas para que financemos escuelas de derechos humanos, oficinas de derechos humanos, registros paralelos, procesos judiciales, y se molestan porque el relacionamiento no es desde una perspectiva contractual. Eso ha generado malestar a la hora de operativizar los decretos étnicos. Entonces se vuelve muy complicado. Sigue repitiéndose la lógica del plan de salvaguarda indígena: uno llega a la protocolización de la consulta previa y se encuentra con un listado de programas para implementar lo que consideran una medida de salvaguarda, que es prácticamente todas las demandas históricas al Estado; y por el otro lado, hay una oferta estatal reducida, sin enfoque diferencial y con recursos muy limitados para atender todas las demandas. Así se han ejecutado miles de millones de pesos, para que las organizaciones definan programas y proyectos con enfoque diferencial, pero que sólo se podrían implementar a través de una trasferencia de recursos para que ellos los desarrollen. Entonces, se vuelve un diálogo de sordos (Funcionario DAE(2). Bogotá, 28/10/2015).

En la última década, desde que se ha fortalecido la institucionalización de la participación de los afrocolombianos en las decisiones estatales, la operación de recursos estatales por parte de organizaciones y comunidades constituye una práctica estatal para “desentrabar” negociaciones, o como un mecanismo de “participación”. En el caso de la DAE, la función institucional como una instancia de asesoría técnica con baja autonomía y capacidad financiera, tuvo efectos en las lógicas de relacionamiento con las organizaciones y comunidades étnicas en este escenario de participación tercerizada. En el texto citado, el funcionario recuerda que el Plan de Salvaguardia indígena, formulado en el marco del auto 004/2009 a través de un proceso de consulta previa desarrollado durante dos años, el cual terminó incorporando demandas que trascendían el objetivo del plan -la atención a la población indígena desplazada-, localizándose muchas de ellas en el campo de las reparaciones históricas. De esta manera, el enfoque diferencial se ha venido configurando como una noción polisémica que sustenta semántica y jurídicamente el campo de interacciones entre comunidades étnicas víctimas e instituciones estatales, las cuales se desarrollan en permanente tensión respecto a la legitimidad de las víctimas étnicas para definir qué es una reparación adecuada, y las expectativas estatales frente a su propia planeación y posibilidades financieras.

## INTERACCIONES

Con baja autonomía para definir aspectos centrales de la política, baja capacidad financiera y operativa, la DAE comenzó a participar en espacios de diálogo con las organizaciones afrocolombianas en función de hacer operativas las disposiciones legales. Desde el proceso de consulta previa, las organizaciones afrocolombianas habían manifestado desacuerdo con el resultado del decreto afro, y el malestar continuó durante la fase de implementación dada las condiciones institucionales de la DAE. Pero más allá de la especificidad de esta política para reparación a víctimas afrocolombianas, en muchos espacios que he podido participar he notado que la referencia del funcionario a la lógica de interacción con las organizaciones y consultivos desde un tono “desafiante” es algo que ha caracterizado el desarrollo de este tipo de negociaciones en el nivel nacional. Una narrativa que se ha venido configurando respecto a una supuesta imposibilidad de dialogar con los representantes afrocolombianos debido a la manera como se desarrollan las relaciones entre los actores y porque sus espacios de representación permanentemente están siendo cuestionados, de manera que las decisiones acordadas siempre son contestadas por algún sector. Desde la otra orilla, los representantes afrocolombianos generalmente argumentan que los funcionarios en Bogotá desconocen la manera como las comunidades dialogan y resuelven sus diferencias, prácticas que son incomprensibles y constituyen un reflejo de la discriminación e invisibilización histórica de los afrocolombianos. A diferencia de los funcionarios que plantean un escenario de agresión, los representantes afrocolombianos lo argumentan como una fractura intercultural. Lo cierto es

que el caso de la DAE, la dificultad del diálogo con las organizaciones fue uno de los motivos para tomar la decisión de enfocar los esfuerzos en el desarrollo de Planes de Reparación Integral Colectiva (PRIC), uno de los temas sobre podían tener mayor grado de autonomía al negociar directamente con las comunidades beneficiadas.

La orientación fue trabajar con los sujetos de reparación colectiva, y uno de los priorizados fue la comunidad de Guacoche. Entonces, lo primero fue solicitar el acompañamiento del Ministerio del Interior para la consulta previa. Ahí sale el tema de los recursos: ¿Quién va a financiar la consulta previa? Hay hubo algunas tensiones, pero al final se decidió que la UARIV asumía los costos y así garantizábamos la consulta previa (Funcionario DAE(1). Bogotá, 08/03/2016).

El Ministerio del Interior es la institución rectora de las políticas para grupos étnicos y una de sus funciones es avalar los procesos de consulta previa entre Estado o privados y las comunidades étnicas, de manera que su acompañamiento es indispensable. La comunidad afrocolombiana de Guacoche<sup>6</sup> fue una las priorizadas para la construcción de su PRIC, el cual se convertiría en el primero formulado a través de una consulta previa. Este caso es interesante para analizar brevemente cómo se desarrolla el proceso de hacer operativa una disposición compleja como un PRIC: los primero es asegurar el mecanismo a través del cual debe ser construido el plan, una consulta previa, y para ello se debe asegurar la participación del Ministerio del Interior. Aunque es función, generalmente no cuenta con los recursos ni la capacidad para acompañar el número cada año mayor de consultas previas, de manera que las interacciones iniciales entre DAE y Ministerio giraron en torno a los recursos para su desarrollo. El segundo momento implicaba poner en marcha el proceso de consulta previa y para ello, además de los recursos, se necesitaba de apoyo político al interior de la UARIV para soportar un proceso que solo daría resultados tres años después, desbordando los tiempos de la lógica de planeación estatal anualizada. En diciembre de 2015 se oficializó el PRIC de la comunidad de Guacoche, y en ese momento la gestión institucional se volcó nuevamente a la gestión de recursos para la implementación de las propuestas definidas por la comunidad. En este caso el gobierno colombiano logró vincular al Banco Mundial para financiar la implementación de este PRIC durante un periodo de tres años. De hecho, este PRIC se convirtió en el de mostrar por parte del Estado colombiano en los múltiples foros internacionales de derechos humanos, en medio de un alto número de sentencias emitidas desde las cortes internacionales que juzgan su inoperancia en la protección de los derechos humanos. Los actores internacionales son protagonistas en la puesta en marcha del decreto afro. No solo la banca multilateral como en el caso del PRIC de Guacoche, también están involucradas agencias internacionales de cooperación, en particular la agencia de Estados Unidos-USAID, que en Colombia tiene una alta inversión en programas sociales

<sup>6</sup> Guacoche es una comunidad afrocolombiana localizada a 15 minutos de Valledupar, capital del departamento del César, en el norte de Colombia. El domingo 6 de abril de 1996 llegaron los paramilitares que desde hacía más de una década delinquían en la zona, liderados por uno de los más sangrientos comandantes conocido como "Jorge 40". Ese día entraron al pueblo, reunieron a todos los guacocheros en la plaza central del pueblo y asesinaron públicamente al líder de la comunidad. Durante los siguientes 10 años el pueblo estuvo bajo el dominio de los paramilitares y la comunidad prácticamente sitiada. Esta comunidad de 1.800 habitantes en su mayoría afrocolombianos fue priorizada para la construcción de una Plan de Reparación Colectiva oficializado en diciembre de 2015. Relato reconstruido a partir de notas de presa.

relacionados con el conflicto armado y una línea específica de trabajo con afrocolombianos. Todo este flujo de recursos es canalizado principalmente por operadores privados nacionales e internacionales, y en menor medida por organizaciones étnicas y ong's. Las agencias de las Naciones Unidas como ACNUR y PNUD funcionan de forma diferente, operando sus propios recursos y atendiendo directamente a las víctimas.

Otro aspecto que me interesaba conocer era la relación de la DAE con la academia, y en particular con la antropología colombiana. La relevancia que ha adquirido el enfoque diferencial en Colombia permite pensar que la academia estaría en permanente contacto con las instituciones, retroalimentándolas, y de ese modo la producción académica se dinamizaría generando mayor conocimiento sobre el conflicto armado en Colombia. Sin embargo, la realidad es diferente y paradójica: cada vez se gradúan más antropólogos de las universidades colombianas y la mayoría de ellos son vinculados al mercado laboral no académico, muchos trabajando en el campo humanitario, pero son generalmente los antropólogos y científicos sociales vinculados a centros académicos quienes producen el conocimiento científico sobre el conflicto armado, el daño cultural, la reparación colectiva, etc., desde perspectivas críticas que generalmente cuestionan la inoperancia estatal y las dificultades de la reparación a las víctimas. Sobre este último punto, uno de los funcionarios de la DAE mencionó una historia concluyente:

Los académicos están interesados que la realidad cuadre en sus teorías y así poder llenar la hoja de vida de Colciencias<sup>7</sup>. Yo tuve una discusión con un gran académico vinculado con estos temas de reparación a las víctimas—no te voy a decir el nombre (risas). Yo le decía: necesito definir los criterios para la indemnización a los sujetos colectivos étnicos. Me respondió: eso no se puede hacer porque el daño cultural a las víctimas es inconmensurable. Para él era tan profundo el daño en los grupos étnicos por el conflicto armado en Colombia, que simplemente cualquier monto en dinero sería insuficiente. ¿Entonces qué? ¿Me quedó con que el daño es inconmensurable? A nosotros nos toca definir criterios jurídicos y técnicos para indemnizar a una víctima indígena o afrocolombiana, y con el monto que establece el Estado que es poco. Aquí nos toca resolver ese tipo de cosas. Funcionario DAE(4). Bogotá, 11/09/2015).

Este ejemplo del daño cultural inconmensurable muestra de manera radical la tensión entre teoría y práctica, algo que no necesariamente se presenta en la cotidianidad de los funcionarios. En el debate público sobre la reparación a víctimas en Colombia, la antropología como disciplina ha jugado un papel relevante principalmente desde la práctica; la mayoría de los antropólogos están trabajando con las instituciones, las organizaciones étnicas, las ong's, agencias internacionales, empresas privadas, y en muchas ocasiones, debates como el del enfoque diferencial es justamente enriquecido desde esas antropologías que se desarrollan por fuera del campo académico. Para finalizar esta sección basta decir que en el diseño y puesta en marcha de la DAE como dependencia encargada de hacer operativas las medidas para la reparación a víctimas étnicas, la noción del enfoque diferencial incidió en el diseño institucional, así como en la manera como se desarrollaron las relacio-

<sup>7</sup> Colciencias es la institución nacional de fomento a la investigación. La Hoja de Vida de Colciencias es comparable con el Currículo Lattes en Brasil.

nes entre la DAE, las demás dependencias de la UARIV, con instituciones como el Ministerio del Interior, las organizaciones afrocolombianas, las agencias y la academia. Una noción que trasciende su carácter jurídico-metodológico para constituirse en una categoría émica con sentidos disputados por los diversos actores involucrados, ampliándose permanentemente su carácter abstracto y usos políticos.

## ENFOQUE DIFERENCIAL EN ESCENA

Finalmente ¿cómo se lleva a la práctica el enfoque diferencial? ¿Cómo esto se refleja en la atención a las víctimas afrocolombianas? Con estas preguntas en mente, en noviembre de 2015 viajé a Quibdó, capital del departamento de Chocó, con el objetivo de conocer cómo se pone en práctica el enfoque diferencial en la atención a víctimas en uno de los departamentos con mayor porcentaje de afrocolombiana e indígena. A través de personas que conocí en la UARIV en Bogotá, logré contactar funcionarios del Punto de Atención a Víctimas de Quibdó a quienes informé el objetivo de la investigación y aceptaron recibirme. Antes de realizar el viaje, estudié los procedimientos institucionales para la atención a las víctimas e identifiqué los momentos en que se hacía presente el enfoque diferencial. El objetivo era pasar algunos días en la ciudad, conversar con los funcionarios sobre la manera como se comprende el enfoque diferencial, prestar atención a sus historias y percepciones, y observar cómo funciona el Punto de Atención a Víctimas localizado en la ciudad. En julio de 2016 realicé dos visitas a Quibdó, durante las que pude recolectar información adicional conversando con funcionarios y de agencias como ACNUR y OIM.

Gráfico 2. Mapa de Colombia - Departamento del Chocó



Fuente: <https://es.wikipedia.org> Acceso: 25/03/2021

El Chocó es un departamento localizado en la franja norte de la costa del Pacífico Colombiano. Es una región de selva tropical que registra los mayores índices de pluviosidad del mundo, atravesado por tres ríos principales (Atrato, Baudó y San Juan) que constituyen el principal medio de transporte dada la ausencia de infraestructura en la región; históricamente considerada una región “a colonizar” por el desarrollo debido a su localización estratégica en la costa Pacífica (ESCOBAR, 1997) pero que actualmente cuenta con indicadores más bajos que el promedio del país en temas como pobreza, necesidades básicas insatisfechas, vivienda, servicios públicos y educación. De acuerdo con los datos oficiales (DANE, 2020), el Chocó cuenta con 540 mil habitantes, de los cuales el 60% es población afrocolombiana y el 12% indígena. Quibdó es la capital y principal ciudad del departamento con aproximadamente 130 mil habitantes, constituye el centro económico de la región y polo de atracción de la población de las áreas rurales.

Esta región se torna central en la economía política del conflicto armado colombiano a partir de la década de 1990, como un territorio que se presta para el cultivo, producción y transporte de cocaína dada sus características ambientales, dificultades de acceso y la larga franja costera, selvática y de difícil control estatal. Esta época en que se incrementaron las disputas por el control territorial entre diversos grupos armados ilegales (paramilitares, guerrillas de las FARC y ELN, narcotraficantes) y las fuerzas militares del Estado, coincide con el proceso de titulación de territorios colectivos para afrocolombianos en el marco de las políticas multiculturales derivadas de la Constitución de 1991; si bien hasta el momento se han titulado en el Chocó aproximadamente 3 millones de hectáreas beneficiando a más de 170 mil personas, el conflicto armado ha dejado 150 mil víctimas en todo el departamento, de las cuales 40% son afrocolombianos y 10% indígenas de acuerdo con los registros oficiales (RUV, 2021). Quibdó registra más de 60 mil víctimas (26% del total departamental), sin embargo, el municipio atiende un número mayor de víctimas que las registradas debido a que muchas personas llegan de otros municipios donde la atención resulta menos efectiva.

## LA ATENCIÓN

“Desde las 5 de la mañana ya tenemos personas haciendo fila; a esa hora ya estamos repartiendo las fichas del día”, me comentó uno de los funcionarios encargado de dirigir el Punto de Atención a Víctimas de Quibdó. Cuando fui a la ciudad en noviembre de 2015, la atención se realizaba en el coliseo de la ciudad, una estructura antigua y en mal estado que evidentemente no cumplía con las características básicas para la atención. Sin embargo, todos los funcionarios con quienes pude conversar estaban animados con la proximidad de la inauguración del Centro Regional de Atención a Víctimas, un nuevo edificio localizado en un céntrico lugar de la ciudad que para abril de 2016 ya estaba en funcionamiento. La descripción de la atención a las víctimas la realizo a partir de la información

recolectada durante esta primera visita al Punto de Atención, en la cual pude conocer mejor la manera como se implementa el enfoque diferencial.

Para el ingreso al coliseo se desarrollan dos tipos de filas: una general y una de enfoque diferencial. El enfoque diferencial se busca garantizar desde el inicio del servicio. La fila de enfoque diferencial es para los adultos mayores, los indígenas que generalmente vienen de lejos, personas en situación de discapacidad, y mujeres en embarazo o con niños de brazos, son ellos quienes tienen un trato preferente en el acceso al servicio (Funcionario(1) Punto de Atención a Víctimas. Quibdó, 25/11/2015).

Resulta interesante que en un contexto donde la mayoría de las víctimas son afrocolombianas, el primer contacto del Estado con estas víctimas no se realiza desde los criterios definidos en el decreto afro, sino que otras diferencias son consideradas más vulnerables y por tanto se prioriza su atención; en este grupo están las mujeres, las personas con discapacidad, los adultos mayores, e indígenas. Una vez las personas acceden al punto de atención son dirigidas a las gradearías del coliseo, adaptadas como lugares de espera en los que están claramente definidos los dos grupos de víctimas. Cuando terminan de ingresar las 100 víctimas que en promedio son atendidas diariamente, los funcionarios denominados “orientadores” entran en acción. Inician con una charla a las víctimas explicando los principales derechos definidos en la política de reparación a víctimas. En el caso del enfoque diferencial, dada la demografía étnica del Chocó, en algunos casos los orientadores divulgan los decretos étnicos como marco normativo de para su reparación, apoyándose en las cartillas y otras piezas institucionales que explican las normas y los procedimientos institucionales. Como caso interesante encontré una cartilla con el decreto indígena traducido a lengua Embera -uno de los cinco pueblos indígenas del departamento- e iniciativas para avanzar en la producción de material en las otras lenguas indígenas habladas en el departamento. Este material de divulgación es el tipo de apoyo que frecuentemente se realiza desde las agencias internacionales desde los proyectos de fortalecimiento a las instituciones locales.

En ese momento de la charla inicial existen muchas barreras: primero una resistencia de la gente que quiere ser atendida después de hacer fila desde temprano, entonces ahí toca hacer la charla rápido. Pero hay otras dificultades, sobre todo por el tema de las lenguas indígenas. Ese puede ser una de las debilidades del servicio. Hay algunos compañeros de la UARIV que son Embera y ayudan en casos de víctimas de este pueblo indígena, pero no corresponde a sus funciones y de cualquier modo no se logra dar respuesta a la alta demanda de víctimas indígenas que acuden al Punto. Para las víctimas indígenas que solo hablan lenguas como Wounan y Katío no tenemos como brindar una orientación adecuada (Orientador(1) Punto de Atención a Víctimas. Quibdó, 26/11/2015).

No sólo la barrera idiomática constituye un aspecto de debilidad en el servicio prestado en el Punto con víctimas indígenas, también existe una barrera intercultural relacionada con la comprensión de los conceptos legales y los procesos relacionados con la atención y reparación a las víctimas. Durante una visita a la oficina de la UARIV en Quibdó tuve la oportunidad de conversar con un funciona-

rio indígena y justamente destacaba la dificultad de explicar en una lengua como el Embera, conceptos complejos como la ayuda humanitaria de emergencia o la diferencia con la atención humanitaria, los procedimientos institucionales como la necesidad de un número de registro o la entrevista para el plan de reparación.

## SISTEMAS

Después de la charla de bienvenida, los orientadores se disponen a iniciar el proceso de atención a las víctimas. Cada uno de ellos cuenta con un escritorio y un computador, su principal herramienta de trabajo. De los 6 orientadores que trabajan en el Punto de Atención, 2 se encargan de las víctimas de enfoque diferencial según el turno asignado. En este momento de la atención se busca conocer la situación de la víctima y para ello se implementa la encuesta denominada *Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI*, un software que permite conocer la información de la víctima y su familia, en particular su situación socioeconómica y psicosocial, y en consecuencia se establece el tipo de procedimiento institucional a seguir para cada caso. La aplicación de la encuesta puede arrojar tres resultados: i) que la víctima no cuenta con los recursos suficientes para subsistir (alimentación, alojamiento, salud y educación) y en ese caso el funcionario lo direcciona para la entrega de una *ayuda humanitaria de emergencia*; ii) El segundo resultado es que la víctima tiene carencias leves, es decir, cuenta con algunos de los recursos mencionados anteriormente y en ese caso le es asignada una ayuda para cubrir los recursos faltantes, denominada *ayuda humanitaria de transición*; iii) El tercer resultado posible es que la víctima no registra ningún tipo de carencias, y en ese caso el funcionario lo direcciona a la ruta de reparación, que inicia con una indemnización económica.

Llega la víctima y qué pasa: la herramienta dañada. Yo como le digo a alguien que lleva horas esperando, se cayó el sistema regrese después. No hay plan B. A mí me toca garantizar el servicio, entonces, para no hacerle perder la venida, por lo menos busco agendarlo para una atención prioritaria la próxima vez. Y eso es un problema para mí, porque después aparece en el sistema que esa persona está doblemente agendada –claro, porque no se pudo atender esa vez- y viene la llamada de atención desde Bogotá. Eso es un problema. Yo entiendo el esquema de control de la calidad del servicio, pero se vuelve es una forma de control que muchas veces afecta el proceso de atención (Orientador(2) del Punto de Atención a Víctimas. Quibdó, 25/11/2015)

En Quibdó son frecuentes los cortes de energía eléctrica y el servicio de internet es deficiente, de manera que es lógico que los sistemas informáticos fallen, situación que va más allá de las posibilidades de los funcionarios, pero la crítica del funcionario es clara en por lo menos en dos aspectos: i) conociendo el contexto de la ciudad y la deficiencia en los servicios mencionados, no existe un plan b para que la atención que no sea por medio de herramientas informáticas, como entrevistas en sistemas offline o en papel. La explicación desde la UARIV es que la información entregada por las es muy delicada –porque además de



la situación socioeconómica, preguntan a la víctima sobre los hechos violentos que produjeron su victimización, actores, lugares, fechas-, de manera que debe ser objeto de los más rigurosos controles. ii) La inflexibilidad de este esquema operativo incide directamente en la manera como se desarrolla la atención, y se configura como un sistema punitivo cuando el funcionario no actúa dentro de los parámetros establecidos, más allá del cumplimiento del propósito de su tarea que en este caso es una atención digna a la víctima. Esta situación me permitió comprender un poco mejor esa idea de la implementación de la política como un escenario de autorregulación del Estado, donde él mismo planifica, establece sus metas y autoevalúa su cumplimiento mediante un complejo diseño institucional, muchas veces sin importar el real impacto de las acciones estatales en la sociedad, sino buscando asegurar su propio auto funcionamiento.

Otra de las críticas realizadas a esta encuesta es la ausencia de enfoque diferencial durante su construcción. “Vienen aquí desde Bogotá y nos hablan de cómo debemos caracterizar a las víctimas. ¿Cuántas veces vinieron aquí cuando estaban construyendo el PAARI? Ninguna. Entonces, ¿cómo va a caracterizar algo si no lo conocen?”<sup>8</sup>. El PAARI es una encuesta cuya aplicación pude durar en torno a dos horas, eso depende del tamaño del núcleo familiar, de los hechos victimizantes, entre otros aspectos. Es uno de los principales sistemas de información de la política y es implementada a nivel nacional, de manera que muchas veces las variables no se relacionan con el contexto local; entonces la crítica pasa, por un lado, por el tiempo perdido que implica estás preguntas en un Punto de Atención con de alta demanda en la atención como el de Quibdó. “Con el tiempo uno se curte y va a lo práctico del enfoque diferencial que toque atender”, mencionó uno de los orientadores, al tiempo que destacó la ausencia de preguntas que reflejaran la diversidad entre las víctimas del Chocó.

En educación pregunta si la persona tiene primaria, bachillerato, etc., pero en ningún momento se valora otras formas de educación en los pueblos étnicos. Por ejemplo, un Jaibaná es una persona muy respetada en las comunidades indígenas, y no lo es cualquiera. Desde pequeño lo están entrenando, pero cuando llega a la entrevista lo ponen en que no tienen nivel educativo. (...) Cuando les preguntan a los indígenas y los afros que vienen de las zonas rurales si tienen vivienda, ellos van a contestar que sí, pero una va a ver y están a punto de caerse. Entonces en el sistema queda que ya cumplió con subsistencia mínima y lo direccionan a la fase de reparación. Muchas veces todo se queda en un clic y no vemos el impacto que eso tiene (Funcionario(2) de la UARIV-Dirección Territorial Chocó. Quibdó, 26/11/2015).

## MATERIALIDAD

Los impactos que tiene un clic, vinculando una víctima a una categoría específica, se refleja en el tipo de ayudas que son entregadas en los distintos momentos de la atención. El enfoque diferencial se concreta en dimensiones actitudinales en la interacción entre funcionario y víctima, en procedimientos institucionales como

<sup>8</sup> Funcionario (1) de la UARIV-Dirección Territorial Chocó. Quibdó, 26/11/2015.

un acceso diferenciado al servicio y una atención prioritaria, pero uno de los temas fundamentales es la materialidad de las ayudas a las víctimas, es decir, los contenidos de los kits que son definidos –generalmente desde Bogotá– y que no se corresponden con las necesidades y costumbres de determinadas poblaciones. Con relación a la alimentación que es entregada a las víctimas de grupos étnicos existe gran debate tiempo atrás, desde la época en que la Corte Constitucional viene haciendo seguimiento a la política de atención a la población desplazada, y algunas de las ordenes emitidas se relacionaron con la construcción de menús diferenciados para las comunidades étnicas relacionados con sus prácticas alimentarias. En esa época, la institución encargada de implementar la política era Acción Social, y frecuentemente llegaban denuncias y requerimientos judiciales debido a que los alimentos entregados se desperdiciaban porque los beneficiarios no estaban acostumbrados a comerlo, o porque terminaba siendo utilizada para alimentar a los animales. Varios años después parece que la situación no había cambiado mucho.

Llegamos a una comunidad negra en el bajo Atrato víctima de desplazamiento, y nos encontramos que los kits de ayuda humanitaria que les entregaron llevaban cosas como enlatados o harina para arepas. La gente se quejaba por eso. En la ciudad esas cosas, pero en esas ayudas no ves plátano, banano, pescado, lo que consumimos aquí en la región. Tenemos muchas dificultades en ese sentido. Las costumbres de los en las zonas rurales es muy diferente a las de aquí en la ciudad (Funcionario(1) UARIV-Dirección Territorial Chocó. Quibdó, 26/11/2015).

La entrega de la ayuda humanitaria a las personas y comunidades víctimas generalmente se realiza de manera tercerizada, a través de un operador privado que atiende determinadas regiones del país. Es en este punto que muchos de los funcionarios coinciden que el enfoque diferencial se pierde, ya que más allá de los lineamientos, o inclusive de las cláusulas contractuales para incorporar el enfoque diferencial en las ayudas que son entregadas, la lógica de operación estandarizada de este tipo de empresas generalmente impide que esto se cumpla en la práctica, ya que diferenciar los kits saldría más costoso. Otra dimensión del asunto es la manera como los lineamientos que son definidos desde Bogotá deben ser permanentemente resignificados al contexto local, y sobre este punto en particular, durante el trabajo de campo varias veces me mencionaron el caso del *Modelo Ecocultural*, destacándolo como uno de los principales aportes en este proceso de adecuación local del enfoque diferencial.

Llegaron de Bogotá a explicarnos eso del Modelo Ecocultural. ¿Eco qué? Al principio no entendía nada. Hablaban de un montón cosas, criterios ecológicos, ambientales, culturales y así construyeron una solución para la ayuda humanitaria a las víctimas indígenas. Ese es el problema, cuando mandan las cosas así. Primero, esa palabra aquí nadie la entiende, entonces toca empezar por cambiarle de nombre. Pero aquí lo que hacemos para aterrizar esos programas, es sentarnos con las organizaciones indígenas y definirlo con ellos. De Bogotá nos mandan un modelo donde, por ejemplo, aparece una minuta para los indígenas, pero aquí estamos construyendo con ellos mismos como debe ser la minuta (Funcionario (3) de la UARIV-Dirección Territorial Chocó. Quibdó, 26/11/2015).

Este Modelo constituye una de las herramientas diseñadas por la DAE

para incorporar el enfoque diferencial, en este caso para la atención humanitaria a comunidades indígenas. Se trata de una caracterización de las distintas regiones del país a partir de criterios ecológicos y culturales para definir lineamientos para la entrega de ayuda humanitaria en contextos de emergencia –por ejemplo, un desplazamiento masivo- y consiste en proveer alojamiento, alimentación, salud y asistencia psicosocial a las víctimas. En el caso del Chocó, se conformó un espacio de trabajo con las organizaciones que representan los cinco pueblos indígenas del departamento y se definieron diversos aspectos asociados a la participación de éstas y las comunidades indígenas en la implementación de la política de víctimas, denominado por los funcionarios como “el mandato”, un proceso destacado a nivel local y promocionado como un ejemplo a seguir desde el nivel central. Es claro que deben existir mecanismos de participación de las víctimas en la política, pero este caso también permite situar la reflexión sobre la manera como se actualiza la red de actores y relaciones sociales en torno a la implementación de la política, así como la ampliación burocrática del estado multicultural en nombre del enfoque diferencial.

## DERECHOS Y BUROCRACIA

En este artículo analicé aspectos de la implementación del decreto afro en dos niveles institucionales: a nivel central a partir de la creación de la DAE y a nivel local en la manera como se atiende a las víctimas en Quibdó. Argumenté que la noción de enfoque diferencial constituye el campo jurídico-semántico en el cual se (re)configura la red de actores y relaciones sociales en torno a la política, y los sentidos que se disputan respecto a qué es la diferencia cultural que se reconoce y gestiona estatalmente. Para concluir reflexiono respecto a la manera como el enfoque diferencial se convierte a nivel institucional en un tecnicismo y en una meta a cumplir, perdiéndose en muchos casos, en medio de la burocracia y los procesos institucionales, su orientación política de reconocimiento de derechos.

Un primer aspecto que destacar es que, en el nivel conceptual, la noción de enfoque diferencial continúa siendo ambigua y de difícil operacionalización en los programas institucionales. A pesar de que el debate lleva más de una década en el ámbito público colombiano y cada vez más las instituciones cuentan con profesionales dedicados de manera exclusiva a trabajar con las poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto armado, la puesta en marcha del enfoque diferencial a nivel institucional se desarrolla más en el nivel discursivo que en la práctica. Desde el ámbito estatal se reivindica permanentemente el marco de derechos existente para poblaciones como las afrocolombianas e indígenas, sin embargo, en la práctica lo que vemos son procesos estatales estandarizados definidos a través de lineamientos desde el nivel central, los cuales se vuelven muchas veces inaplicables a la realidad cultural de los territorios. Si los procesos de actuación son rígidos, la supervisión y los mecanismos de control interno de las

son aún más inflexibles, al punto que se vuelven el fin de la operación estatal y no necesariamente un medio efectivo para garantizar los derechos de las víctimas. En los casos que el funcionario se desmarca de los protocolos establecidos institucionalmente es sancionado, más allá que sean situaciones del sentido común como brindar atención a una víctima así el sistema esté caído, o como en el caso mencionado por Durán (2014) de una funcionaria de la UARIV en el Guaviare – oriente colombiano- investigada por donar a un ancianato los frijoles entregados como ayuda humanitaria a los indígenas Nukak, pues como ellos no los comen, los granos siempre terminaban en manos de las cucarachas.

Si de una parte el enfoque diferencial se pierde en la burocracia de un Estado diseñado en función de metas y procesos estandarizados, de otra parte, la noción gana múltiples sentidos al articular discursivamente a diversos actores, en particular a las víctimas étnicas y las organizaciones que los representan. La definición de la política, el diseño institucional y de los programas para atender y reparar a las víctimas debe incorporar el enfoque diferencial, y para ello se requiere vincular a los representantes étnicos que actúan como interlocutores y legitimadores de los programas y procesos estatales para atender la diferencia cultural. La implementación de la política, entendida como una arena de disputa y cooperación entre los actores (HEVIA, 2008), permitió analizar las tensiones que surgieron en el nivel nacional durante la creación de la DAE, las negociaciones con los representantes étnicos con relación a cómo deben ser operados los programas institucionales, y la articulación con otras instituciones y agencias internacionales, escenarios en los cuales el enfoque diferencial va tomando forma respecto a sus alcances y usos políticos, moldeando a los sujetos a quienes está dirigida la política y al mismo Estado multicultural.

En este proceso de incorporación de sujetos y comunidades afrocolombianas al multiculturalismo a partir de su condición de víctimas del conflicto, identifico en el fondo una lógica un tanto perversa, lo que no significa que deba dejar de atenderse a las víctimas. Una manera de abordar esta lógica es comprendiendo que en la construcción de los Planes de Reparación Colectiva -como el analizado para la comunidad afrocolombiana de Guacoche- surgen tensiones con relación a las reivindicaciones de las comunidades que generalmente están asociadas a demandas históricas al Estado (salud, educación, saneamiento básico), y un Estado que reconoce la imposibilidad de cumplir con estos derechos para todas las comunidades. Al final, sólo aquellas comunidades reconocidas como sujetos de reparación colectiva se van a beneficiar de inversión estatal, enviando un mensaje a la sociedad rural colombiana en el cual sólo pueden contar con escuela o puesto de salud si sufrieron una masacre o un desplazamiento.

Por último, destaco que la riqueza conceptual e importancia del enfoque diferencial como principio de derechos, muchas veces riñe con las lógicas estandarizadas de operación estatal y las posibilidades de traducirlo en programas y procesos institucionales. Pero más allá de constituir una norma para la actuación estatal, como en toda política, el enfoque diferencial requiere del compromiso de

los funcionarios con poder de decisión, de manera que se pueda romper con esta lógica estatal e impacte positivamente a los beneficiarios de la política. El caso estudiado de la atención a las víctimas en Quibdó es relevante para pensar como en su sentido más práctico, el enfoque diferencial funciona como acción afirmativa que más allá del universo de víctimas mayoritariamente afrocolombianas, busca reconocer los grupos de población más vulnerables al interior de ese universo, para brindar una atención prioritaria. Este y otros casos analizados de adecuaciones locales se salen del marco de lo establecido, apelando los funcionarios al sentido común para cumplir con su trabajo, inclusive a riesgo de ser sancionados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÉLÈS, Marc. La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos. In: MARQUINA, Aurora (coord.). El ayer y el hoy: lecturas de antropología política (vol. 1). Madrid: UNED, 2004, p. 51-72.

CHAVES, Margarita. Presentación. In: CHAVES, Margarita (comp.). La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, Afrodescendientes y configuraciones de estado. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2011, p. 9-24.

DECRETO 4635/2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4635-de-2011/427> Acceso: 23/03/2021.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Resultados del Censo Nacional de Población 2018 y proyecciones de población para el año 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018> Acceso: 12/03/2021.

DURAN, Carlos. La antropología frente a la institucionalización del concepto “enfoque diferencial”. Ponencia XV Congreso de Antropología en Colombia. Santa Marta, 2015.

ESCOBAR, Arturo. Política cultural y biodiversidad: Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano. In: URIBE, María y RESTREPO, Eduardo (eds.), Antropología en la modernidad. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 1997, p. 173-205.

HEVIA, Felipe. Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. Espiral - Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XV, n. 45, 2009, p. 43-70.

LEY 1448/2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653> Acceso: 13/04/2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA EL TRABAJO (OIT). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales C169/1989. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314) Acceso: 24/04/2021.

QUISPE, A. ¿Perspectiva intercultural o enfoque diferencial? Entrevista a Patrick Morales Thomas. Interculturalidad, 2004, n. 10, p. 8-9.

REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (RUV). Información del total de víctimas registradas para Colombia, Chocó y Quibdó. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/> Acceso: 08/03/2021

SHORE, Cris. La Antropología y los Estudios de la Política Pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. Antípoda, n. 10, 2010, p. 23-49.