

# “El desplome de lo igual es irreversible”.

## La emergencia del enfoque diferencial étnico en Colombia

“*The collapse of the equal is irreversible.*” *The emergence of the differential ethnic approach in Colombia*

---

<https://doi.org/10.22380/2539472X.2415>

Recibido: 19/05/2022 • Aprobado: 19/09/2022 • Publicado: 01/01/2023



**Juan Felipe Hoyos García**

Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colombia

[jhoyos@icanh.gov.co](mailto:jhoyos@icanh.gov.co)

<https://orcid.org/0000-0001-7179-4360>

### Resumen

En este artículo me ocupo de la aparición del concepto de *enfoque diferencial étnico* en el marco de la crisis humanitaria causada por el desplazamiento forzado interno entre 1995 y 2009. Sugiero que, conceptualmente, el enfoque diferencial puede entenderse a través de tres modalidades que movilizan diferentes concepciones acerca de la *diferencia cultural*, la *vulnerabilidad* y el *cambio*. Estas modalidades se caracterizan por visiones esencializantes o visiones relacionales de esas nociones, y una tercera que toma de las dos anteriores e incluye el reconocimiento de la condición de autoridad de la víctima colectiva en función de sus derechos diferenciados. También expondré cómo el enfoque diferencial étnico incorporó progresivamente los principios jurídicos de igualdad proporcional y diversidad, y cómo posibilitó un intenso campo de negociación para las organizaciones y autoridades étnicas, debido a la convergencia entre la implementación del enfoque diferencial y la consulta previa.

**Palabras clave:** enfoque diferencial étnico, desplazamiento forzado, diferencia cultural, vulnerabilidad, igualdad.

### Abstract

In this article I address the emergence of the concept of *ethnic differential approach* in the context of the humanitarian crisis caused by internal forced displacement, between 1995 and 2009. I suggest that, conceptually, the differential approach can be understood through three modalities that mobilize different conceptions about *cultural difference*, *vulnerability* and *change*. These modalities are characterized by essentializing visions or relational visions of these notions, and a third one that takes from the previous two and includes the recognition of the condition of authority of the

collective victim based on her differentiated rights. I will also develop how the ethnic differential approach progressively incorporated the legal principles of proportional equality and diversity, and how it enabled an intense field of negotiation for the organizations and their ethnic authorities, due to the convergence between the implementation of the differential approach and prior consultation.

**Keywords:** differential ethnic approach, forced displacement, cultural difference, vulnerability, equality.

## Introducción

La frase que me sirve de título, escrita por el antropólogo Carlos Vladimir Zambrano, apareció en un volumen que celebraba el fin del proyecto unitario del estado<sup>1</sup> nación colombiano y valoraba la diversidad cultural como fundamento de la nación, para la cual reclamaba mayor reconocimiento y protección, a la luz del proyecto multicultural recién inaugurado (ICAN 1992). Pero bien parece una sentencia lapidaria de lo que sucedería pocos años después debido a la degradación del conflicto armado, las industrias extractivas y la desmesura burocrática: el desplome de lo igual, de lo igual como concepto, como principio de la aplicación del derecho y de la política pública que agudizó las desigualdades políticas, económicas, sociales y culturales en Colombia. En ese contexto, la noción de *enfoque diferencial étnico* pasó de ser un tímido lineamiento de la atención a los desplazados forzados por la violencia, durante la segunda mitad de la década de los noventa, a un precepto de la política pública étnica nacional para la primera década del siglo XXI, que conectó la necesidad de paliar los efectos de la guerra por medio de demandas de atención diferenciada con la necesidad de reconstruir el principio de igualdad derrumbado.

Podemos entender el enfoque diferencial étnico como el conjunto de conceptos, métodos y prácticas adoptados por entidades y organizaciones para tener en cuenta las diferencias culturales en el diseño e implementación de su acción, con el fin de garantizar los derechos fundamentales y diferenciados de los grupos étnicos<sup>2</sup>. Parece del todo coherente con el reconocimiento multiculturalista que

- 
- 1 Escribo la palabra, como se hace en la mayoría de los estudios antropológicos sobre el estado, con minúscula para resaltar su carácter no sustantivo, sino procesual, y tratar de evitar su reificación y su aparente separación de la sociedad civil.
  - 2 Este texto se basa en el análisis de más de cuarenta definiciones de enfoque diferencial halladas en documentos de entidades públicas, agencias de cooperación y academia, y se enfoca en los resultados analíticos. Para mayor detalle, véanse los anexos de Hoyos García (2021).

se ha dado en Colombia, en el que se ha normalizado institucional y jurídicamente durante los últimos años. Sin embargo, su preponderante papel contrasta con su ineficacia a la hora de establecer criterios claros para la acción de las entidades y con la desgastante demora en la concertación de medidas diferenciales para los pueblos indígenas. Incluso hoy presenciamos una nueva crisis humanitaria causada por el desplazamiento forzado, en cuya atención es prominente la ausencia de un enfoque diferencial. Solo entre 2020 y 2021 el desplazamiento forzado aumentó un 196 % y llegó a unas 72 300 personas en 159 emergencias masivas (OCHA 2022). Pero aquí no presentaré otra definición más del enfoque diferencial ni corroboraré su incumplimiento<sup>3</sup>. Me interesa abordar la cuestión de cómo surge y cuál es el papel del concepto en la articulación entre diferencia cultural y acción del estado. Para ello, parto de un análisis desde la perspectiva de la antropología del estado sobre modos en los que el multiculturalismo se convierte en una práctica concreta de gobierno a través de la diferencia cultural que desemboca en un campo de lucha de los sujetos incluidos y excluidos de sus regímenes de representación y acción (Bocarejo y Restrepo 2011; Chaves 2011; Wade 2011).

Mi objetivo es analizar las dimensiones conceptuales del enfoque diferencial en su contexto de producción, entre 1995 y 2009. Realizando principalmente un análisis documental, procuré identificar quiénes y cómo entienden la diferencia cultural en momentos específicos de su emergencia. Ello me permitió reconocer otras categorías que eran esenciales para su definición: las de igualdad, vulnerabilidad y cambio, que se modifican en el tiempo y según los actores que las movilizan. Esto me llevó a proponer tres modalidades del enfoque diferencial que son el centro del artículo. La primera, propia de la institucionalidad para la atención del desplazamiento, planteó una interpretación esencialista de las características socioculturales a partir de las cuales se imputa la diferencia. Además, escindió sus causas políticas de sus efectos sociales, y dirigió a dichos efectos políticas de focalización de grupos poblacionales según criterios naturalizados de vulnerabilidad y cultura. La segunda, producto de reflexiones académicas ligadas a los estudios de género y al enfoque de derechos, establece que la diferencia relevante para el enfoque diferencial es una afectación diferenciada producto de relaciones múltiples y cambiantes, de acuerdo con lo cual la vulnerabilidad es una producción

3 Sobre ello existe reciente literatura institucional (GAPV y Buitrago Villamizar 2017; ICBF 2017; Robles Olarte 2021), panoramas desde la perspectiva de la jurisprudencia (Ángel 2012; Rodríguez Garavito 2009) y también trabajos académicos sobre su cumplimiento gubernamental (Arteaga 2012; Garzón Ospina y Rosero-Labbé 2020; Hinestroza-Ramírez 2020).

social agravada por las condiciones históricas de desigualdad y discriminación. La tercera modalidad, característica de la alianza entre organizaciones indígenas e instituciones humanitarias, presenta en su discurso elementos esencialistas, pero enfatiza la comprensión relacional de la víctima étnica, reforzando el reconocimiento de su autoridad y su ejercicio como expresión de autonomía. Esto hizo confluir el enfoque diferencial con la consulta previa, lo que les brindó a las organizaciones indígenas nuevos escenarios de incidencia política.

Aunque coincido con Jaramillo Salazar (2014) en que las políticas y prácticas de atención a las víctimas indígenas del conflicto armado se inscriben en el cruce del multiculturalismo, la política social de corte neoliberal y los principios humanitarios, considero que esa es una convergencia contingente que no explica todas sus manifestaciones. Si bien algunos autores establecen una relación casi unívoca entre multiculturalismo y neoliberalismo (Dest 2020; Hale 2005; Jaramillo Salazar 2014), otros la ven como una “articulación” (Hall 2010) coyuntural, en la que los principios liberales del estado social de derecho, los instrumentos de democratización política y las visiones de los movimientos sociales intervienen desde su configuración constitucional (Bocarejo 2015; Duarte 2018). Comparto esta última postura. El enfoque diferencial étnico apareció y ganó relevancia política no solamente al articular multiculturalismo y neoliberalismo, sino al incorporar progresivamente los principios del estado social de derecho respecto de la igualdad proporcional y la diversidad, lo que entró en tensión con la visión neoliberal. Su eficacia está relacionada con que las discusiones sobre el enfoque diferencial abrieron un intenso campo de negociación para las organizaciones y autoridades étnicas, debido a la convergencia entre implementación del enfoque diferencial y consulta previa, a lo cual aportó la inclusión de la noción de *autoridad* en los debates sobre el enfoque.

Si bien, durante el proyecto político y cultural moderno, diferencia e igualdad llegaron a parecer nociones excluyentes, las luchas de base identitaria desde mediados del siglo XX contra la discriminación, producto de la aplicación formal de la igualdad, reeditaron la antigua discusión acerca del reconocimiento de las particularidades humanas frente a la aplicación de la ley y el ejercicio del estado (Fraser y Honneth 2006). Desde esa perspectiva, el desplome de lo igual como proyecto social no sería tanto el fin de la *igualdad* como aspiración de justicia, sino la ruptura de la relación entre la igualdad y *lo igual*; es decir, entre el trato sin discriminación y un criterio de normalización: lo normal que se hace norma y que resulta en un espacio de representación respecto del cual todo lo diferente equivale a una desviación y es, por tanto, excluido o castigado (Minow 1989; Young 2000). Sin

embargo, el análisis social nos ha mostrado que esa diferencia, celebrada y reforzada para empujar los límites de lo normal y con ello aumentar el espectro de la igualdad, también está constituida por relaciones históricas de desigualdad que movilizan su propia significación y dinámica de poder. Por eso opto por la distinción que hace Bhabha (2006) entre la diversidad cultural y la diferencia cultural, y me enfoco en esta última. La primera, resultado del reconocimiento multicultural liberal actual, es la cualidad comparable entre rasgos culturales (usos y costumbres, manifestaciones, atributos) que componen la descripción de grupos pensados como discontinuos, ubicados en una trama de supuesta armonía. Al contrario, la diferencia cultural es un campo de lucha por la producción y el sentido de esas comparaciones, que establece y organiza jerarquías, discriminaciones y relaciones de poder, en contextos donde la alteridad y la etnicidad son resultado de procesos históricos poscoloniales o multiculturales concretos (Bhabha 2006, 155). En este texto pretendo analizar el factor *diferencial* del enfoque en cuestión, a través de los marcos de significación de la diferencia cultural construidos por funcionarios, líderes indígenas, agentes de cooperación y jueces, para organizar y legitimar la acción del estado frente a las poblaciones étnicamente marcadas que han sido víctimas del conflicto armado colombiano. No será, entonces, un análisis sobre los atributos culturales imputados a los grupos para definir la manera de atenderlos, sino sobre los criterios conceptuales que construyen la diferencia como algo que debe ser evaluado, valorado y atendido, entendiendo el multiculturalismo como una forma de gobierno a través de la diferencia. Las tres modalidades conceptuales de enfoque diferencial étnico procuran responder a cómo se dio ese proceso en su contexto específico de producción.

Parto de los resultados de una investigación más amplia (Hoyos García 2021) que sugiere que el enfoque diferencial étnico puede ser analizado desde tres perspectivas o dimensiones interconectadas: como principio jurídico-político, como lineamiento de política pública y como campo de disputa entre los actores que convergen en su implementación<sup>4</sup>. En este texto solo articulo las dos primeras aproximaciones para delinear la emergencia del enfoque diferencial étnico como concepto. Por cuestiones de longitud, su análisis etnográfico como campo de disputa lo desarrollo en otro texto (Hoyos García 2022). Por otra parte, este artículo queda en deuda con las luchas de las comunidades y organizaciones afrocolombianas por darle forma y movilizar el enfoque diferencial. En su caso, esto

4 Pese a estar atravesado por tales tópicos, centrales para la antropología, pocos trabajos etnográficos tratan el enfoque diferencial como objeto de análisis (Estupiñán 2021; Pellegrino 2021).

también ha implicado la lucha contra la discriminación racial dentro del régimen multicultural, lo que requeriría elaborar un trayecto histórico y analítico específico que desborda estas páginas (CNOA y Afrodes 2008; Estupiñán 2021; Palacios, Quiñones y Londoño 2013). El artículo inicia presentando brevemente la emergencia del enfoque diferencial en el marco de las políticas de atención del desplazamiento forzado hacia 1995, cuando son delineadas por primera vez. Luego expongo las tres modalidades de enfoque diferencial que surgen entre 1999 y 2009, año en que la Corte Constitucional emite los llamados *autos diferenciales*. Luego, analizo la expresión de los principios jurídicos de igualdad proporcional y diversidad en el enfoque diferencial étnico, para finalizar esbozando los discursos más recientes que retoman las tres modalidades expuestas y señalando su actualidad.

## **Surgimiento del enfoque diferencial. Entre el reconocimiento multicultural, la violencia y el desplazamiento forzado interno**

Si bien el reclamo por políticas específicas para pueblos indígenas estuvo en el germen del movimiento indígena colombiano, cuyas reivindicaciones y logros exceden las políticas de atención a los efectos del conflicto armado (Rojas y Castillo 2005), el tránsito del reconocimiento de los derechos diferenciados sin implementaciones diferenciadas al de los derechos fundamentales con implementaciones diferenciadas está estrechamente relacionado con la construcción y consolidación del *desplazado forzado interno* como sujeto jurídico y de la política pública a mediados de la década de los noventa<sup>5</sup>. La lucha de movimientos sociales, organizaciones eclesíásticas y ONG por visibilizar el desplazamiento durante esa década obligó al Gobierno nacional a reconocer su existencia (Vallejo Cruz 2006). Sin embargo, durante los años siguientes el desplazamiento indígena tomó dimensiones sobrecogedoras, pues pasó de 50 víctimas en 1995 a 6000 en 2002 (Villa y Houghton 2005, 71).

Tras el fin de la Guerra Fría, en el sistema de las Naciones Unidas y la diplomacia internacional hacía carrera el supuesto de que el desplazamiento forzado interno era el resultado de conflictos armados internos entre identidades socio-culturales antagónicas en el marco de “estados fallidos” (Unidad de Estudios

---

5 La producción de ese sujeto ha sido estudiada en otras investigaciones. Sobre Colombia, véanse Vallejo Cruz (2006), Vidal López (2007) y Aparicio (2010).

Humanitarios 1999, 10). Sin embargo, cuando el relator de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el desplazamiento forzado visitó Colombia en 1994, no encontró que los conflictos entre identidades étnico-raciales causaran la persecución armada. Más bien, señaló como causante del desplazamiento la vigencia de una doctrina de seguridad contrainsurgente entre élites políticas y fuerzas armadas que fomentaba el señalamiento de esas comunidades como aliadas de la subversión (Deng 1994, párrafos 52 y 125). No obstante, sí identificaba una afectación desproporcionada de los grupos étnicos: “una categoría de personas que parece especialmente vulnerable es la de los indígenas (aproximadamente 800 000) y los negros (2 000 000)” (Deng 1994, párrafo 63), por lo que tales diferencias debían ser tenidas en cuenta para la atención humanitaria y la protección de sus derechos humanos. Entre sus hallazgos, identificó que el Gobierno colombiano no distinguía claramente entre las víctimas del conflicto armado y las de los “desastres naturales”, y que las medidas de atención no respondían a las necesidades específicas de los desplazados (Deng 1994, párrafo 108). El Gobierno colombiano adoptó tímidamente las recomendaciones del relator y creó los primeros instrumentos para tratar el tema del desplazamiento<sup>6</sup>, pero no se enfocó en desmontar la ideología contrainsurgente como causa política de la victimización. Antes bien, separó la búsqueda de la paz por medios políticos de la atención de los desplazados (Vidal López 2007). Además, reprodujo el régimen de representación multicultural en el que indígenas y afros, dada su pertenencia étnico-cultural, eran diferentes de los campesinos (más allá de su vínculo con la tierra), lo que facilitó la emergencia de la atención diferencial étnica para los desplazados internos. De ese modo, el Gobierno ocultó las causas políticas del desplazamiento y excluyó a las poblaciones campesinas del nuevo modelo de atención. Ese proceso sucedió en la confluencia entre la emergencia humanitaria causada por el desplazamiento forzado y la consolidación de las políticas sociales de corte neoliberal dirigidas a la población pobre, confluencia que configura la primera de las modalidades del enfoque diferencial.

6 Me refiero al Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Documento Conpes 2804-1995) y a la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado”, establecidos durante el mandato de Ernesto Samper (1994-1998).

## Primera modalidad: focalización y esencialización de la diversidad en el neoliberalismo

La noción de enfoque diferencial aparece, en un primer momento, en la convergencia entre la atención a los desplazados forzados y las políticas sociales neoliberales. Estas últimas se mezclaron con demandas políticas de igualdad y diferencialidad para favorecer su agenda de desarrollo, y se substituyó el lenguaje de los derechos por el de los beneficios (Vidal López 2007) y la igualdad de oportunidades frente al mercado. La materialización de esa modalidad de enfoque diferencial fue el *enfoque poblacional y territorial*, diseñado por la entidad gubernamental llamada Red de Solidaridad Social (RSS) a finales de la década de los noventa (RSS 1999, 2001). Esta entidad se encargó de entretener el discurso de la diversidad, los principios neoliberales de política social y la atención a la población desplazada, de incorporar la perspectiva de desarrollo socioeconómico para el desplazamiento forzado, y de establecer un vínculo entre atención diferencial y cultura exclusivo para los grupos étnicos, excluyendo a poblaciones campesinas. Los autores de dicho enfoque argumentaban que la diversidad poblacional y territorial de Colombia aseguraba a sus habitantes la capacidad para enfrentarse a la adversidad y al cambio. No obstante, decían, esas capacidades se veían limitadas por la inequidad socioeconómica y por la falta de reconocimiento y de participación, agravadas por el desplazamiento forzado, que generaba cambios en la vida de las poblaciones afectadas, a los cuales les era difícil adecuarse dadas esas desigualdades. Esa situación desembocaba en diversos grados de *vulnerabilidad*, según la condición de género, edad, etnia y cultura. Desde este enfoque también criticaron las políticas universalistas, sectoriales y centralizadas por desconocer esa diversidad, lo que derivaba en acciones no diferenciadas que desaprovechaban esa riqueza. Por ello, el enfoque poblacional proponía que “el reconocimiento de tales diferencias es la base de la oferta institucional de la RSS”, que implicaba la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo de acuerdo con el tipo de demanda (RSS 2001, 1-2).

Aun cuando estas aproximaciones parecen alinearse con el llamado de Taylor (1993) a crear instituciones liberales sensibles a proteger las diferencias culturales, el contexto de dicho enfoque son las políticas de solidaridad de corte neoliberal que se diseminaron por toda América Latina en la década de los noventa. Distanciándose del modelo de aseguramiento social universal, estas proponían intervenciones focalizadas en poblaciones pobres y vulnerables (Díaz Escudero 2010, 49). Conocidas después bajo el concepto de *manejo social del riesgo*



(Holzmann y Jørgensen 2003), esas medidas pretendían reducir los riesgos que significaban para las clases menos favorecidas la desregulación económica y la disminución del estado. Tales riesgos consistían en que el “capital humano” de los pobres se redujera, contra lo cual proponían aplicar medidas puntuales y temporales de focalización, transferencias condicionadas de recursos económicos a esos grupos y proyectos productivos mientras conseguían entrar de nuevo al mercado laboral (Holzmann y Jørgensen 2003).

El enfoque poblacional y territorial de la RSS, calcado de esa lógica (Restrepo-Espinoza *et al.* 2020), era concebido como un “esquema de gestión social” en el que la focalización era “el criterio de organización” (Casasbuenas 2001, 5). Así, en respuesta al modelo económico, la política para el desplazamiento se centró en sus efectos socioeconómicos bajo criterios poblacionales de riesgo y vulnerabilidad. Como resultado, las demandas de diferenciación se tradujeron en *focalización*, que fue considerada en el modelo de la RSS como la materialización del reconocimiento de la diversidad, la participación política en espacios de valoración de la diversidad y la organización social según el *capital humano* y el *empoderamiento*.

## Cambio, diversidad cultural y vulnerabilidad esencializadas

Una de las características de la categoría de pobreza desde la visión neoliberal es su relación con la vulnerabilidad, que también es central en las definiciones del enfoque diferencial étnico. Apareció a mediados de la década de los setenta para expresar la naturaleza antrópica de los desastres y el carácter socialmente distribuido de sus efectos (García Acosta 2018). Sin embargo, académicos y políticos terminaron por reforzar la idea de que la vulnerabilidad era una propiedad de un grupo y no una condición o circunstancia, al entender “la pobreza como la vulnerabilidad misma y no como un factor de vulnerabilidad” (Cardona 2001, 10). En esa dirección, la política social del riesgo presentaba a sus grupos sociales objetivo como incapaces de actuar a su favor frente a los cambios económicos estructurales, de modo que la vulnerabilidad aparecía como la causa de los problemas que debía solucionar la política social, en lugar de analizar los riesgos producidos por la desregulación económica, la contracción de los sistemas de protección social o la explotación a gran escala de recursos naturales como factor asociado al conflicto armado. Este enfoque de la vulnerabilidad en relación con el cambio supuso la aparición de conceptos como *empoderamiento*, *adaptación* y *resiliencia* en la política social de corte neoliberal y en la atención humanitaria. Las implicaciones de estas nociones desbordan este texto, pero nos señalan instrumentos concretos

para transferir a los sujetos la responsabilidad de responder a los efectos nocivos del cambio (Chandler y Reid 2016). Los agentes de la RSS adoptaron una idea de la vulnerabilidad claramente alineada con esas características, en la cual “el cambio” tenía un papel central (RSS 2001, 4-5). Presentaron el desplazamiento forzado vivido por las personas como un factor de vulnerabilidad y no abordaron el tema de la vulnerabilidad a ser desplazados, con dos efectos. Primero, se escindió a los sujetos desplazados del fenómeno del desplazamiento y de sus causas sociopolíticas, ya identificadas en el informe de la ONU, como el conflicto armado, la doctrina contrainsurgente y la violación de derechos humanos. Con el paso de los años, este discurso se reforzó con el negacionismo gubernamental frente a la existencia del conflicto armado durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez<sup>7</sup> (Jaramillo Marín 2008). Y, segundo, se categorizó los efectos destructivos del desplazamiento en la vida de las personas como vulnerabilidades. Así, se igualaron dichos efectos con la pobreza socioeconómica, la cual debía superarse con el empoderamiento y no con la cesación de las condiciones estructurales que la producían.

Aunque el concepto de enfoque poblacional y territorial de la atención no enfatizó en los grupos étnicos, la idea de diversidad como riqueza para afrontar el cambio atravesaba todo su discurso<sup>8</sup>. Sin embargo, la relación positiva entre diversidad y cambio se invertía frente a la etnicidad y la diferencia cultural, siguiendo el vínculo naturalizado entre estas y el territorio (Bocarejo 2015). Según el concepto de la RSS, la vulnerabilidad se refería al riesgo de extinción cultural de las colectividades étnicas y a la pérdida de la identidad de estas frente a la cultura dominante, debido a “la separación del territorio que constituía el eje de su identidad” de los sistemas de autoridad y de control social (RSS 2001, 5-7). El resultado de esa inversión respecto de la noción de vulnerabilidad fue que, mientras los pobres no marcados étnicamente eran vulnerables porque no sabían cómo cambiar, los indígenas eran vulnerables porque no debían hacerlo. Esta doble naturalización sería interpelada, pero también ambiguamente retomada, en las dos siguientes modalidades del enfoque diferencial.

---

7 El primero de 2000 a 2006 y el segundo de 2006 a 2010.

8 Era la época de la integración del discurso de la diversidad al del desarrollo, cuando el sistema de las Naciones Unidas promovió la diversidad como un factor de crecimiento económico, realización individual y colectiva, cohesión social y paz, como parte de la convergencia del campo humanitario, del desarrollo y del reconocimiento de la diferencia. Este movimiento, iniciado en la segunda mitad de la década de los noventa, desembocó en la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural del año 2001.

## Segunda modalidad: enfoque diferencial como afectaciones diferenciales. Una perspectiva relacional

Paralelamente al enfoque poblacional de la RSS, otra noción de enfoque diferencial era desarrollada por la antropóloga Donny Meertens gracias a sus investigaciones desde una perspectiva de género con población desplazada. En la década del 2000 Meertens actuó como consultora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y elaboró un concepto unificado de enfoque diferencial. A su vez, dicha agencia realizó un trabajo de incidencia para hacer transitar el renovado concepto de enfoque diferencial al ámbito de la política pública y convertirlo en parte integral de sus recomendaciones al Gobierno nacional, desde donde se fue generalizando en los lineamientos de las entidades estatales (Meertens 2002 y 2004). Para Meertens, el conflicto armado generaba efectos diferenciados según los roles masculinos o femeninos construidos históricamente, que producían y reproducían condiciones desiguales de marginación y exclusión. Si bien ahora este es un enunciado normalizado, en ese momento significó una gran transformación en la aproximación al problema. Contrario a la naturalización de la diferencia como vulnerabilidad en el enfoque de la RSS, el enfoque propuesto por Meertens procedía relacionalmente: no daba por hechas condiciones intrínsecas a la mujer, sino que analizaba vínculos entre eventos y situaciones en las que las mujeres estaban insertas. Pero, sobre todo, observaba sus respuestas a tales dinámicas, y cómo estas podían transformar los roles e identidades de género. Incluso advirtió que, en oposición a la visión de la RSS, las mujeres tenían más capacidades para adaptarse a las condiciones de ruptura del desplazamiento (Meertens 1995, 1999). Pero también estableció otro tipo de relación entre los sujetos de la política y el estado, y cuál era el lugar del enfoque diferencial como interfaz entre ambos. Meertens situaba al desplazado como sujeto de derechos y no de capacidades truncadas para participar en el mercado, para lo cual retomaba la idea de que la vulneración y la vulnerabilidad existían ligadas a la protección de los derechos fundamentales, y reafirmaba la responsabilidad del estado en su prevención y atención. Interpeló con ello la lectura inicial del fenómeno realizada por el estado, cuya política escindió las causas del desplazamiento de la condición de vulnerabilidad. Este concepto es tal vez el más complejo, flexible y enriquecedor para el campo del enfoque diferencial:

Un método de análisis que toma las diversidades e inequidades en nuestra realidad con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos [...] Parte de los principios básicos del libre ejercicio de los derechos, de la equidad y del reconocimiento de las diferencias entre los grupos poblacionales. Emplea un análisis de la realidad que pretende hacer visibles las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes y define las discriminaciones más relevantes en el contexto de la crisis humanitaria y del desplazamiento. (Meertens 2002, 8)

Esta perspectiva ha sido muy influyente. Por una parte, fue integrada a la política de diversidad de la Acnur conocida como Age, Gender and Diversity Mainstreaming (AGDM). Colombia fue uno de los países piloto de esa estrategia, a la que aportó significativas innovaciones dada la participación de organizaciones indígenas (Thomas y Beck 2010). Además, proveyó un poderoso lenguaje para traducir las desigualdades y discriminaciones reforzadas por el conflicto armado al espíritu multicultural de la Constitución de 1991, a la ola de internacionalización de los derechos diferenciales y a las políticas del reconocimiento. En ese escenario propicio, tanto organizaciones indígenas como instituciones oficiales nacionales, agencias de cooperación, organismos internacionales y ONG comenzaron a reclamar el enfoque diferencial en la atención a los desplazados. En este proceso, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Acnur, junto con otras organizaciones sociales y jurídicas, tuvieron un papel central en el desarrollo de un tercer concepto de enfoque diferencial y su movilización a escenarios de decisión de alto nivel, como presentaré a continuación.

### **Tercera modalidad: enfoque diferencial como consulta “de autoridad a autoridad”**

El desplazamiento forzado fue particularmente grave para los grupos étnicos en el tránsito al siglo XXI: para el año 2002, cuatro de cada diez personas desplazadas pertenecían a grupos étnicos. Respondiendo a esa situación, líderes y asesores de la ONIC y otras organizaciones indígenas regionales diseñaron una política de autoprotección que luego influyó en el desarrollo de un nuevo concepto de enfoque diferencial étnico. En el año 2000 elaboraron diagnósticos sobre el desplazamiento indígena y luego el tema se elevó a lineamiento político en el Congreso Nacional Indígena de Bosa (Henao 2007). La ONIC también realizó varios informes

con la Unidad Técnica Conjunta (UTECH)<sup>9</sup>, con los que influyeron en la Corte Constitucional para llevar el tema del desplazamiento a la jurisprudencia (ONIC 2002, 2003).

Hasta ese momento, el concepto de enfoque diferencial de la ONIC no parecía diferir mucho del elaborado por la RSS en la década anterior:

el hecho de que los pueblos indígenas poseen, en mayor o menor grado, unas características culturales que los diferencian del resto de los colombianos amerita que se les brinde atención diferencial, adecuada a su identidad, su cosmovisión, lengua y tradiciones culturales. (ONIC 2003, 204)

Pero se distinguía en un elemento crucial: no articulaba la diferencia cultural en torno a la noción de vulnerabilidad, sino a sus derechos diferenciados al territorio y su reconocimiento como sujeto colectivo de derechos. Partiendo de ahí, la ONIC entendía el desplazamiento forzado como una desterritorialización producida por la pérdida de las condiciones políticas y culturales para permanecer en sus territorios, lo que incluía la inseguridad jurídica de estos y la poca disponibilidad de tierras. Además, consideraba que estaba estrechamente relacionado con la ausencia de garantías para el ejercicio de su autonomía, entendida como la apropiación del territorio en lo legal, económico, cultural y político, en el ejercicio del gobierno propio (ONIC 2003).

Esa desterritorialización, de modo similar a la propuesta de la RSS, se fundamentó en el vínculo esencializado entre diferencia cultural indígena y territorio. Pero si para la entidad gubernamental la condición de vulnerabilidad de los pueblos indígenas era el cambio, en los documentos de la ONIC el impacto de este estaba valorado según el control que las autoridades pudieran tener sobre él, lo que establecía una relación activa y política con el cambio. Con todo, sus aseveraciones eran ambiguas. Quedó consignado, por ejemplo, que su unidad como sujeto colectivo se veía afectada por el “aumento de la creatividad cultural de las nuevas generaciones debido a las circunstancias del conflicto armado, que los obliga a reforzar las organizaciones con nuevas estrategias que les permiten

9 Creada en 1999 y en funcionamiento hasta 2011, la UTECH fue un espacio de cooperación técnica entre la RSS y Acnur, en temas de diseño de política pública, atención humanitaria, formación de personal, comunicaciones y espacios de participación de víctimas, entre otros frentes. La UTECH terminó en algunos casos cumpliendo las funciones gubernamentales ante la poca acción de la RSS y muchos de los funcionarios de esta pasaron a trabajar a aquella institución, lo que determinó su cierre (Piñeros Díaz 2011).

generar nuevos aprendizajes” (ONIC 2002, 14). Si bien después expresaron que tal proceso no necesariamente era una vulneración a su integridad cultural, consideraban que “su incorporación sin la generación de mecanismos de control e interpretación produce nuevos sectores (los letrados, los conocedores de la cultura occidental) que modifican sustancialmente las formas comunitarias y crean formas fraccionadas de representación, pensamiento y valores” (ONIC 2003, 32).

La necesidad de protección de los atributos tradicionales de la cultura, no solo en riesgo debido al desplazamiento forzado, sino también por las adecuaciones organizativas que respondían a este, reveló una dimensión muy potente. La ONIC puso en el centro las nociones de *autoridad*, *autonomía* y *participación*, que son hoy el núcleo de sus demandas de enfoque diferencial. Afirmaba que la respuesta adecuada al desplazamiento indígena solo era posible “consultando a las autoridades y organizaciones propias de los indígenas, concertando con ellas la forma de brindarles la ayuda que requieren, apoyándolas para que puedan desempeñar un papel de orientadoras y coordinadoras de la atención a los desplazados” (ONIC 2003, 205). Esa inflexión hizo que el enfoque diferencial se aproximara claramente al derecho a la consulta previa, lo que le da su músculo político actual, visión que surgió en la participación de indígenas, asesores —muchos de ellos antropólogos—, ONG y agentes de cooperación, como la Acnur. Como vimos, esta agencia tuvo un papel relevante en la incorporación de la modalidad relacional al debate sobre el enfoque diferencial. Pero, además, creó lo que sus funcionarios llamaron Estrategia Indígena para Colombia, con base en la cual promovieron la integración de las posturas de la ONIC en las instituciones del Gobierno colombiano (Acnur 2005, 4). La estrategia consistía, según uno de los exasesores de Acnur, en hacer visible

que los indígenas son pueblos organizados en autoridades que deben ser reconocidos como tales. Tienen unos derechos propios como autoridades, derechos colectivos, que por lo tanto cualquier apoyo que hiciera Acnur implicaba un reconocimiento de ellos como autoridades y de sus comunidades, y un fortalecimiento del conjunto de sus derechos. La protección en el marco del conflicto armado implicaba apoyar su derrotero en términos de autonomía, el conjunto de sus derechos territoriales, y los procesos de construcción de identidad cultural, gobierno propio [...] La estrategia [de Acnur] implica ayudar, apoyar la autonomía de estos pueblos, que las autoridades recuperen el contacto con sus comunidades, que puedan conversar, volver a reflexionar sobre qué es lo que les está

pasando, cuál es el alcance [del conflicto armado]. (Comunicación personal, octubre de 2013)<sup>10</sup>

El eje principal era el reconocimiento de los indígenas como una autoridad política que debía ser la principal interlocutora en los procesos de atención. Consecuentemente, como lo señaló el mismo exfuncionario de Acnur, la estrategia demandó la apertura de espacios de concertación, el cabildeo en las instituciones nacionales y la denuncia a nivel internacional:

En ese momento había espacios a nivel nacional que estaban cerrados: Mesa Permanente de Concertación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas. La estrategia era abrir esos espacios y finalmente están abiertos. Bueno, ahora hay demasiado diálogo y poca concreción, pero la estrategia se paraba ahí. No quiero decir que nosotros abrimos esos espacios, pero estaban cerrados desde el 2006 y presionamos muy fuerte. Esa es la concepción de la estrategia en su totalidad. (Comunicación personal, octubre de 2013)

La Corte Constitucional, nutriéndose de información provista por la ONIC y por Acnur<sup>11</sup>, y desarrollando su propia jurisprudencia, ordenó en el Auto 004 de 2009 que el Gobierno nacional concertara con los pueblos indígenas un Plan de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ello obligó a la Administración de la época a reabrir los espacios de concertación nacional, así como a llevar a cabo otros múltiples encuentros “de autoridad a autoridad” para cada uno de los 34 “planes de salvaguarda” incluidos en dicho auto (Mesa Permanente de Concertación 2015, 18).

## De lineamiento de política pública a principio jurídico-político: igualdad proporcional y diversidad

La Corte Constitucional fue indiscutida protagonista en la consolidación del enfoque diferencial en la agenda nacional. Recogió elementos de las tres modalidades descritas y elevó este enfoque de un lineamiento secundario de la política pública

10 Este exfuncionario de Acnur solicitó la reserva de su identidad.

11 Ambas organizaciones fueron particularmente acuciosas en brindar información para la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, en especial la ONIC con los resultados de su Sistema de Información sobre Derechos Humanos Indígenas (SINDHO) (Henaó 2007).

a un principio de la acción del estado. Es decir, el enfoque diferencial no emanó de los principios jurídicos de la igualdad proporcional y la diversidad cultural del estado social de derecho, sino que convergió con ellos gracias a la movilización social a través del litigio estratégico y la acción de los jueces. Si bien la Sentencia T-025 del 2004 es considerada como la que dio un giro sustancial en la atención a la población desplazada (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco 2010), fue en la T-602 de 2003 en la que la Corte realizó la más significativa referencia al enfoque diferencial, antes de los autos diferenciales de 2008 y 2009. En esa sentencia la Corte retomó el concepto de vulnerabilidad introducido por la RSS, pero acogió su carácter relacional y reforzó su relación con los efectos de la vulneración de derechos, como ya lo había hecho Meertens. Además, señaló su importancia como un instrumento de medición de la acción del estado y demandó la creación de indicadores para medir dicha vulnerabilidad (Corte Constitucional de Colombia 2003).

Siguiendo ese enfoque, los magistrados abordaron el problema del desplazamiento como una situación extraordinaria, agravada por condiciones estructurales de marginación y discriminación, que hacía a ciertas poblaciones más vulnerables a ser desplazadas. Es decir, reconocía la vulnerabilidad al desplazamiento y no solo las vulnerabilidades producto del desplazamiento, y adoptaba un criterio de justicia más que de oportunidades. Según el principio de igualdad proporcional, la igualdad formal puede ser discriminatoria cuando se aplica por igual a personas que se encuentran en diferente condición. Por lo tanto, el tratamiento desigual preferente puede no ser discriminatorio cuando tiene como finalidad favorecer a quien está en una condición desigual o de “debilidad manifiesta”, como ya señalaba la Constitución Política de Colombia (art. 13)<sup>12</sup>. Dicho tratamiento requiere acciones positivas del estado en favor de las personas en condición de desventaja o de exclusión, necesaria para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Eso es contrario a la idea tradicional de derechos civiles y políticos, que requieren ante todo que el estado se abstenga de intervenir en la órbita personal y pública del ciudadano. Las políticas públicas diferenciales debían ser, entonces, acciones afirmativas para que grupos tradicionalmente discriminados logaran la “igualdad material real [...] y, por tanto, [debían estar] destinadas a remover los obstáculos que impiden la presencia y la

12 Aunque su origen puede rastrearse hasta Aristóteles, el principio de igualdad proporcional ganó importancia para la práctica de gobierno desde la emergencia del modelo del estado social de derecho en la Alemania de la década de los veinte, tras la emergencia de las primeras definiciones de los derechos sociales y económicos (Villacorta 2006; Yarza 2013), y luego de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.



participación de dichos grupos en distintos ámbitos sociales o en la obtención de beneficios materiales dispuestos en principio para todos” (Corte Constitucional de Colombia 2003). Pese a que la Corte Constitucional caracterizó sobre esta base el “estado inconstitucional de cosas” en relación con el desplazamiento forzado, dicho enfoque fue ignorado por el Gobierno nacional en su acción y solo ganó relevancia en el año 2009 con los autos 004 y 005, en los que el énfasis discursivo de los magistrados pasó del principio de igualdad proporcional al de diversidad.

Elaborado con base en extensos informes de diversas organizaciones indígenas y de la sociedad civil acerca de las condiciones de los 34 pueblos indígenas incluidos, el Auto 004 de 2009 profundizó en los lineamientos de atención diferencial que el estado debía implementar para atender la situación de dichos pueblos. Declaró que estaban en riesgo de exterminio físico y cultural por el conflicto armado, y que habían sido violados sus derechos fundamentales individuales y colectivos, y ordenó al Ejecutivo realizar 34 planes de salvaguarda para ellos y un programa de garantía de derechos con “enfoque diferencial en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural”.

La naturaleza diferencial de los impactos, según los magistrados, radicó en que mezclaban facetas individuales y colectivas de afectación, como la autonomía, la identidad y el territorio. En esa medida, la Corte les dio especial valor a las afectaciones al territorio, el cual fue considerado como condición *sine qua non* de la existencia del sujeto colectivo. De este modo, si bien en un momento había incorporado el carácter relacional de la vulnerabilidad, se alineó con la interpretación de las organizaciones indígenas sobre la relación entre cultura y territorio materializada en atributos culturales fijados. Por una parte, el factor tierra como espacio de disputa y, por otra, el territorio como espacio de formación cultural y supervivencia étnica y material (ONIC 2002, 2003). Ello incidió en que la Corte se encontrara en la misma tensión que las organizaciones indígenas frente al tema del cambio y la transformación cultural. En el Auto 004, calificó el desplazamiento como una “ruptura de la continuidad cultural” que generaba “desarraigo”, “aculturación”, “secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural”, “shock cultural” y “trauma cultural”, todo lo cual acentuaba procesos de “individualización” de los jóvenes, con la subsecuente preferencia de las ofertas culturales urbanas. En esa medida, la Corte privilegió la representación de los pueblos indígenas como organismos culturales aislados que se destruyen con el contacto.

Como concepto, el enfoque diferencial inscrito en el Auto 004 de 2009 no trajo consigo un avance significativo, pero tuvo dos importantes efectos. Por una parte, estableció definitivamente una relación directa entre la implementación

de medidas diferenciales y la garantía de derechos fundamentales, de modo que la implementación del enfoque diferencial pasó de ser un lineamiento de política pública a ser un principio constitucional, lo que llevó a su definitiva juridización. Y, por otra, consolidó el giro del enfoque diferencial, que pasó de ser un instrumento de cumplimiento del principio de igualdad a ser una herramienta para la protección de la diversidad cultural. Si bien, en teoría, estos dos principios son inseparables, el énfasis del discurso en las representaciones de la diversidad cultural y no en las de la igualdad incide en la implementación práctica de las medidas.

## Conclusiones

Luego de las órdenes de la Corte Constitucional del año 2009, el pánico se apoderó de los espacios institucionales. Los funcionarios del Gobierno nacional corrían de un comité a otro tratando de entender qué era eso del enfoque diferencial. Con sus mandatos al Ejecutivo, los jueces constitucionales generaron una reacción lenta pero definitiva en la institucionalidad, que fue destinando recursos financieros, creando dependencias étnicas y diferenciales, aumentando la planta de contratistas, generando metodologías de consulta en los territorios y abriendo el camino definitivo a la incorporación burocrática del enfoque diferencial, caracterizado no solamente por su expansión, sino por su paquidermia (Pellegrino 2021). Esa transformación se dio junto a una progresiva especialización de los conceptos de enfoque diferencial que dependía de los sectores gubernamentales en los que fueran enunciados: actualmente es fácil identificar los enfoques diferenciales con énfasis en desarrollo (como los de las entidades de planeación y promoción de las políticas de desarrollo en el país), más cercanos a la primera modalidad, así como la aproximación conocida como el *enfoque diferencial de derechos* (ICBF 2017; Robles Olarte 2021), claro desarrollo de la segunda.

El enfoque diferencial también ha ofrecido un lenguaje que facilita conectar los principios del estado social de derecho con el ejercicio del poder público. Luego de los autos diferenciales, en las interpretaciones de los constitucionalistas, las nociones de vulnerabilidad y atención diferencial confluyeron con los principios de protección especial a personas en condición de debilidad manifiesta dispuestos por la Constitución. Ello devino en la construcción de la categoría jurídica de *sujetos de especial protección*, que amalgama los principios de igualdad proporcional y no discriminación, y la noción relacional de vulnerabilidad, con categorías constituyentes de sistemas de discriminación, como el género, la edad,

la discapacidad, la raza, la pertenencia étnica y el desplazamiento forzado, y en la cual el enfoque diferencial aparece como la forma concreta de la acción positiva del estado en *acciones afirmativas* (Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz 2018).

Pero, sin duda, el hito posterior más significativo del proceso de consolidación del enfoque diferencial fueron los decretos-ley de víctimas 4633 de 2011, para pueblos indígenas, y 4635 de 2011, para afrocolombianos. Dirigidos a grupos étnicos específicos, fueron consultados con las autoridades de tales grupos e incorporaron innovadores reconocimientos jurídicos, como el del *territorio como víctima* y el del *daño al territorio* y a otras entidades no humanas que lo habitan. Uno podría pensar que estos decretos reflejan el reconocimiento y la asimilación de realidades diferenciadas culturalmente en la acción del estado: serían la materialización normativa del enfoque diferencial. Pero una revisión a detallados análisis sobre cómo se realizó su consulta (Lemaitre Ripoll 2013; Palacios, Quiñones y Londoño 2013; Rodríguez Garavito y Orduz 2012) nos muestra que primaron racionalidades de gobierno en esos procesos. Aquí he sostenido que parte de la potencia del enfoque diferencial es que convergió con la consulta previa, y aunque tal confluencia parte de la agencia de organizaciones indígenas, también incidió en ella el cálculo político del Gobierno de Juan Manuel Santos, elegido en 2010, y su preferencia estratégica por los escenarios étnicos de concertación (Jaramillo Jaramillo 2011).

Pero también han surgido reacciones a las limitaciones del enfoque diferencial étnico. Me refiero a discursos y políticas interculturales como, por ejemplo, la apuesta de las organizaciones indígenas por el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (Sispi). Ese sistema busca superar la débil adecuación institucional que produce el enfoque diferencial y demandar una transformación epistemológica y operativa que responda a la aguda jerarquía de poder entre los saberes y prácticas culturalmente diferenciados, a las prácticas discriminatorias y a las desigualdades económicas en contextos de aplicación de política pública de salud (Urrego Rodríguez 2019).

El enfoque diferencial no es resultado de una imposición estatal o la realización del espíritu multicultural de reconocimiento y protección de la diversidad cultural. Es un proceso histórico en el que confluyen las movilizaciones sociales, institucionales y jurídicas para generar marcos de análisis y acción ante la grave crisis social del desplazamiento y el conflicto armado interno colombiano. Sus modalidades tampoco son estables ni están dispuestas en una línea de tiempo estática: sus atributos se entrecruzan en nuevas conceptualizaciones, que enfatizan unos u otros de acuerdo con las coyunturas políticas del momento. El resultado es una estructura conceptual que pretende organizar el reconocimiento estatal de los

efectos del conflicto armado en los grupos étnicos, poniendo en juego distintas comprensiones de la diferencia cultural, la vulnerabilidad y la igualdad que debe ser reconstituida, y en la cual las diversas concepciones acerca del *cambio* se vuelven determinantes. El enfoque diferencial refleja también visiones específicas del desplazamiento forzado, que aparece no solo como una ruptura con el lugar de vida, sino como una transformación en el lugar de inserción en la estructura social y económica que produce vulnerabilidades cuya gestión viene a ser disputada conceptual y prácticamente por los actores involucrados.

Como será claro en este punto para los lectores, la presente indagación sobre el enfoque diferencial étnico permanece incompleta, pues requiere una aproximación etnográfica a los escenarios de concertación e implementación de medidas. Este texto puede proveer ejes de análisis para esa aproximación, en la medida en que facilita situar la forma en que líderes étnicos y funcionarios disputan los sentidos de la diferencia cultural válida para ser tomada en cuenta por el enfoque diferencial, las modalidades de vulnerabilidad, o los alcances y límites de la igualdad surgida de imaginaciones políticas divergentes. Al aproximarme críticamente al enfoque diferencial, tampoco he querido sugerir la reimplantación de políticas públicas universalistas o “ciegas a la diferencia” (Taylor 1993). Antes bien, espero haber resaltado que la visión institucional de la diferencia dista mucho de ser un proceso transparente que deba ser normalizado, pues sus articulaciones son siempre contingentes: el enfoque diferencial aparece como un instrumento en la construcción reiterada de la diferencia cultural como doctrina ordenadora de lo social. En él se confrontan y entrecruzan horizontes de reproducción de la desigualdad con la búsqueda de la igualdad a través de la diferenciación y la definición de sujetos “vulnerables”, lo que genera un campo de tensión entre la política social neoliberal, los fines del estado social de derecho y los horizontes de lucha de las organizaciones étnicas.

## Referencias

- Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).** 2005. “Enfoque diferencial étnico de la oficina del Acnur en Colombia. Estrategia de transversalización y protección de la diversidad. Población indígena y afrocolombiana”. Documento institucional. Acnur-Colbo, Bogotá.
- Ángel, Natalia.** 2012. “Enfoque diferencial a la luz de la jurisprudencia constitucional”. En *Desplazamiento forzado. Reflexiones para salir de la encrucijada*, compilado por Manuel José Cepeda, 523-612. Bogotá: Ediciones Uniandes; Usaid; OIM.

- Aparicio, Juan Ricardo.** 2010. "Gobernando a la persona internamente desplazada: problemas y fricciones de un nuevo problema mundial". *Tabula Rasa* 13: 13-44. <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/tabularasa/article/view/1423>
- Arteaga Morales, Blanca Inés.** 2012. "El enfoque diferencial: ¿una apuesta para la construcción de paz?". En *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*, 15-40. Serie Documentos para la Paz 3. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano; Observatorio de Construcción de Paz.
- Bernal-Camargo, Diana y Andrea Padilla-Muñoz.** 2018. "Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la Constitución Política colombiana de 1991". *Jurídicas* 15 (1): 46-64. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/19347>
- Bhabha, Homi.** 2006. "Cultural diversity and cultural differences". En *The post-colonial studies reader*, editado por Bill Ashcroft, Gareth Griffiths y Helen Tiffin, 155-157. Nueva York: Routledge.
- Bocarejo, Diana.** 2015. *Tipologías y topologías indígenas en el multiculturalismo colombiano*. Bogotá: ICANH; Editorial Javeriana; Universidad del Rosario.
- Bocarejo, Diana y Eduardo Restrepo.** 2011. "Hacia una crítica del multiculturalismo en Colombia". *Revista Colombiana de Antropología* 47 (2): 7-13. <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/952/720>
- Cardona, Omar Darío.** 2001. "La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión". Artículo y ponencia para International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice, 29 y 30 de junio de 2001, Disaster Studies of Wageningen University and Research Centre, Wageningen, Holanda.
- Casasbuenas, Guillermo.** 2001. "Hacia una concepción poblacional y territorial de la política social. El esquema de gestión social en la RSS". Comunicación presentada en la segunda reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Washington, D. C., 10 y 11 de diciembre. [https://issuu.com/idb\\_publications/docs/working\\_es\\_8928](https://issuu.com/idb_publications/docs/working_es_8928)
- Chandler, David y Julian Reid.** 2016. *The neoliberal subject: resilience, adaptation and vulnerability*. Nueva York: Rowman & Littlefield International.
- Chaves, Margarita.** 2011. Presentación a *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado*, compilado por Margarita Chaves, 9-26. Bogotá: ICANH.
- CNOA (Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas) y Afrodes (Asociación de Afrocolombianos Desplazados).** 2008. *Política pública con enfoque diferencial para la población afrocolombiana en situaciones de desplazamiento forzado o confinamiento*. Bogotá: Altavoz.

- Corte Constitucional de Colombia.** 2003. Sentencia T-602 de 2003. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería, 23 de julio.
- Deng, Francis.** 1994. “Los desplazados internos. Informe del representante del secretario general, Sr. Francis Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos Humanos. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia”. Comisión de Derechos Humanos; Consejo Económico y Social; Organización de las Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1551.pdf>
- Dest, Anthony.** 2020. “Desencantarse del estado: confrontando los límites del multiculturalismo neoliberal en Colombia”. *Revista Colombiana de Antropología* 57 (1): 17-48. <https://doi.org/10.22380/2539472X.1374>
- Díaz Escudero, Diana Milena.** 2010. “La política social en Colombia: debate entre pobreza y desarrollo”. Tesis de Maestría en Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Duarte, Carlos.** 2018. *Hacia una antropología del Estado colombiano: descentralización y gubernamentalidad multicultural*. Cali: Editorial Javeriana.
- Estupiñán, Juan Pablo.** 2021. “La gestión estatal de la diversidad. Enfoque diferencial en la política de reparación a las víctimas afrocolombianas”. *Tessituras* 9 (2): 10-31. <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/tessituras/article/view/21275>
- Fraser, Nancy y Axel Honneth.** 2006. *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Madrid: Ediciones Morata.
- GAPV (Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior) y Alejandra Buitrago Villamizar.** 2017. “Enfoque diferencial para pueblos y comunidades indígenas víctimas”. Documento técnico. Ministerio del Interior, Colombia.
- García Acosta, Virginia.** 2018. “Vulnerabilidad y desastres: génesis y alcances de una visión alternativa”. En *Pobreza y vulnerabilidad: debates y estudios contemporáneos en México*, coordinado por Mercedes González de la Rocha y Gonzalo A. Saraví, 212-239. Ciudad de México: Ciesas.
- Garzón Ospina, Luz Alexandra y Claudia Mosquera Rosero-Labbé.** 2020. “La pluralidad de rutas para comprender el enfoque diferencial y algunos cuestionamientos a sus alcances en las intervenciones sociales”. *Trabajo Social* 22 (1): 17-30. <https://doi.org/10.15446/ts.v22n1.85120>
- Hale, Charles R.** 2005. “Neoliberal multiculturalism: the remaking of cultural rights and racial dominance in Central America”. *Political and Legal Anthropology Review* 28 (1): 10-28. <https://www.jstor.org/stable/24497680>
- Hall, Stuart.** 2010. “La cuestión multicultural”. En *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*, editado por Stuart Hall, Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich, 318-583. Bogotá: Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar /

Universidad Javeriana; Instituto de Estudios Peruanos / Universidad Andina Simón Bolívar; Envió Editores.

**Henao, Diego.** 2007. “Los pueblos indígenas de Colombia: de desplazados e invisibles a constructores de paz”. Ponencia presentada en la Cátedra Manuel Ancízar, Universidad Nacional de Colombia, 9.ª sesión, “Comunidades étnicas y desplazamiento forzado”, Bogotá, 14 de abril de 2007. <http://colombiaindigena.blogspot.com/2008/04/los-pueblos-indigenas-de-colombia-de.html>

**Hinestroza-Ramírez, Wanný Elizabeth.** 2020. “Importancia de la diferenciación del enfoque diferencial étnico en el proceso de reparación en Bojayá, Chocó”. *Eleuthera* 22 (2): 205-224. <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/eleuthera/article/view/2573>

**Holzmann, Robert y Steen Jørgensen.** 2003. “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública* 21 (1): 73-106. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/fnsp/article/view/816>

**Hoyos García, Juan Felipe.** 2021. “Enfoque diferencial étnico. Tres aproximaciones para su análisis”. Documento técnico. Grupo de Antropología Social, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

—. 2022. “Negociando la diferencia cultural y jugándose la vida. Esquemas de protección a líderes indígenas y enfoque diferencial étnico como campo de disputa”. Inédito.

**ICAN (Instituto Colombiano de Antropología).** 1992. *Diversidad es riqueza. Ensayos sobre la realidad colombiana*. Bogotá: ICAN.

**ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).** 2017. “Modelo de enfoque diferencial de derechos”. Documento técnico.

**Jaramillo Jaramillo, Efraín.** 2011. “Notas de fin de año 2010 y de adiós a la era Uribe. De santidades y diabluras”. En *Los indígenas colombianos y el Estado. Desafíos ideológicos y políticos de la multiculturalidad*, 138-146. Bogotá: Iwgia.

**Jaramillo Marín, Jefferson.** 2008. “Los órdenes de discurso político sobre el desplazamiento forzado en Colombia. Análisis de dos políticas públicas de atención”. *Revista Tendencias & Retos* 13: 101-124. <https://ciencia.lasalle.edu.co/te/vol1/iss13/8/>

**Jaramillo Salazar, Pablo.** 2014. *Etnicidad y victimización. Genealogías de la violencia y la indigeneidad en el norte de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

**Lemaitre Ripoll, Julieta.** 2013. “Diálogo sin debate: la participación en los decretos de la Ley de Víctimas”. *Revista de Derecho Público* 31: 2-37. <https://vlex.com.co/vid/dia-debate-decretos-ley-514189878>

**Meertens, Donny.** 1995. “Las mujeres y la violencia: conflictos rurales y sus efectos diferenciados por género”. En *La paz: miradas de esperanza*, editado por Mauricio García, 89-100. Bogotá: Programa por la Paz; Universidad Javeriana.

- . 1999. “Desplazamiento forzado y género. Trayectorias y estrategias de reconstrucción vital”. En *Desplazados, migraciones internas y reordenamientos territoriales*, editado por Fernando Cubides y Camilo Domínguez, 406-455. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- . 2002. “Encrucijadas urbanas. Población desplazada en Bogotá y Soacha: una mirada diferenciada por género, edad y etnia”. Informe de consultoría para Acnur, mayo. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/52834>
- . 2004. “Transversalización de género desde un enfoque diferencial. Experiencias, lecciones y recomendaciones”. Consultoría inédita para Acnur, abril.
- Mesa Permanente de Concertación.** 2015. *De gobierno a gobierno. Tejiendo escenarios nacionales de concertación desde los pueblos y organizaciones indígenas con el gobierno nacional*. Bogotá: Mesa Permanente de Concertación; GIZ.
- Minow, Martha.** 1989. “Making all the difference: three lessons in equality, neutrality, and tolerance”. *DePaul Law Review* 39 (1). <https://via.library.depaul.edu/law-review/vol39/iss1/2>
- OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs).** 2022. “Restricciones de acceso humanitario en Colombia-Resultados de encuesta 2021”. Grupo de trabajo sobre acceso humanitario. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-restricciones-de-acceso-humanitario-en-colombia-resultados-de-la-encuesta>
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia).** 2002. *Violencia y desplazamiento en los pueblos indígenas. Los planes de vida en medio del conflicto armado. Los casos curripaco, murui y pijao*. Bogotá: ONIC; Almáciga; Cooperación Española; Watú-Acción Indígena.
- . 2003. *El desplazamiento indígena en Colombia. Caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas*. Bogotá: ONIC; Acnur; Red de Solidaridad.
- Palacios, Ariel, Helmer Eduardo Quiñones y Sonia Londoño.** 2013. *Reparación integral a pueblos y comunidades afrocolombianas. Informe sobre el proceso de consulta previa y construcción del decreto ley 4635 de 2011, relativo a la asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Bogotá: Codhes.
- Pellegrino, Valentina.** 2021. “Cifras de papel: la rendición de cuentas del Gobierno colombiano ante la justicia como una manera de incumplir cumpliendo”. *Antípoda* 42: 3-27. <https://doi.org/10.7440/antipoda42.2021.01>
- Piñeros Díaz, María Mónica.** 2011. “Análisis de la cooperación internacional entre organismos internacionales y el Gobierno colombiano en la protección y asistencia de la población desplazada por la violencia en Colombia. Estudio de caso: Acnur-Acción Social, periodo 1999-2009”. Monografía de pregrado, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá.



- Restrepo-Espinoza, María Helena, Leidy González García, Eberto Guevara Pardo y Juan Jaramillo-Jaramillo.** 2020. “El uso de la ‘población’ como dispositivo de gobierno del destierro en Colombia”. *Cuadernos Médico Sociales* 60 (3): 63-73. <https://cuadernosms.cl/index.php/cms/article/view/156>
- Robles Olarte, Josué Lucio.** 2021. “Enfoque diferencial. Origen y alcances”. Documento técnico. Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia.
- Rodríguez Garavito, César, coord.** 2009. *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez Garavito, César y Natalia Orduz.** 2012. *La consulta previa. Dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco.** 2010. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rojas, Axel y Elizabeth Castillo.** 2005. *Educación a los Otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- RSS (Red de Solidaridad Social).** 1999. “Plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado”. Documento interno. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1361.pdf>
- . 2001. “Enfoque poblacional y territorial de la atención”. En *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia*, 1-14. Bogotá: Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República.
- Taylor, Charles.** 1993. *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Thomas, Virginia y Tony Beck.** 2010. “Changing the way UNHCR does business? An evaluation of the age, gender and diversity mainstreaming strategy, 2004-2009”. Documento institucional. United Nations High Commissioner for Refugees, Policy Development and Evaluation Service (PDES). <https://www.unhcr.org/research/eval-reports/4c206b449/changing-way-unhcr-business-evaluation-age-gender-diversity-mainstreaming.html>
- Urrego Rodríguez, Jaime Hernán.** 2019. “Configuración de las políticas públicas de salud para pueblos indígenas en Colombia, 1971-2017”. Tesis de Doctorado en Salud Pública, Programa Interfacultades de Doctorado en Salud Pública, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Vallejo Cruz, Luisa Fernanda.** 2006. *La construcción social del desplazado en Colombia*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.

- Vidal López, Roberto Carlos.** 2007. *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Villa, William y Houghton, Juan Carlos.** 2005. *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia. 1974-2004*. Bogotá: Cecoin; OIA; Iwgia.
- Villacorta, Luis.** 2006. *Principio de igualdad y estado social: apuntes para una relación sistémica*. Santander: Universidad de Cantabria.
- Wade, Peter.** 2011. “Multiculturalismo y racismo”. *Revista Colombiana de Antropología* 47 (2): 15-35. <https://doi.org/10.22380/2539472X.956>
- Yarza, Fernando Simón.** 2013. “De la igualdad como ‘límite’ a la igualdad como ‘tarea’ del Estado. Evolución histórica de un principio”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 97: 73-113. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39795>
- Young, Iris Marion.** 2000. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.