Capítulo

6

Exigibilidad de los DESCA: la ruta de las políticas públicas

6.1 Las políticas públicas y el papel de la sociedad civil

Las políticas públicas son el "Estado en acción" en la búsqueda del bien común o en la procura de soluciones a problemas socialmente relevantes. Se trata de instrumentos a través de los cuales el Estado debe cumplir con los fines y principios que le señala la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. El principio más importante que debe realizar el Estado es el de garantizar la vida en condiciones de dignidad, y para ello no tiene más alternativa que la de satisfacer las exigencias básicas de todos los derechos.

Las políticas públicas son un medio adecuado para esa concreción de los derechos. Se vuelven decisivas frente a poblaciones discriminadas que reclaman acciones públicas para superar sus desventajas.

Si las políticas públicas implican necesariamente la acción pública, de entrada distinguimos claramente *los roles* que deben cumplir el Estado y la sociedad civil en esta materia. El Estado es el responsable de decidir y ejecutar las políticas públicas, correspondiéndole a la sociedad civil un papel activo para orientar las políticas públicas en determinados sentidos y hacerles seguimiento, siendo cuestionable que pueda asumir su realización. Se volvió usual, en el ámbito de las reformas neoliberales, que el Estado delegue y responsabilice a la sociedad civil de la prestación de servicios públicos, lo que condujo a dos situaciones inaceptables: la privatización de los servicios públicos, que convierte los derechos en mercancías negociables en el mercado, y la funcionalización de la ciudadanía a los fines del ajuste estructural, con lo cual las comunidades asumen las cargas públicas en condiciones de explotación laboral; tal es el caso de las 82 mil madres comunitarias que en Colombia fueron encargadas de ejecutar la política pública de atención a la infancia más pobre, y a las que el Estado les ha negado por más de veinte años su condición de trabajadoras, considerando su labor como "trabajo solidario y voluntario".

Por tal razón, en el contexto de este proyecto se velará por mantener diferenciados los roles del Estado y los de las organizaciones sociales, cerrando así posibilidades a la descentralización funcional neoliberal.

6.2 En torno a la política pública local

Para lograr incidencia y participación en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas locales, es importante entender la política pública como un proceso decisional y como las acciones promovidas por los gobiernos y colectivos para enfrentar situaciones problemáticas y enfocar acciones relacionadas con la promoción de derechos y la prevención de sus vulneraciones (Roth, 2007).

Existen varios elementos que componen las políticas públicas:

i) el origen, creación, gestación o formulación del problema social y la consideración del mismo por parte del Estado,

ii) la formulación que determina la decisión para resolver el problema,

iii) la puesta en marcha o implementación de respuestas desde la institucionalidad estatal,

iv) la evaluación o investigación del éxito de la política pública,

v) el análisis,

vi) y la reformulación o reestructuración de las políticas; es preciso mencionar que deben tenerse en cuenta otros elementos de gran importancia como el presupuesto disponible, el tiempo de implementación, la participación, entre otros aspectos (Salazar, 1995).

Este ciclo de la política pública se da también en Colombia alrededor de los planes de desarrollo locales o municipales, que se constituyen como el instrumento y medio de focalización de las intervenciones durante la administración de un gobierno local electo por cuatro años; proceso que se reglamentó en la Ley 152 de 1994. Esta normativa establece los procedimientos para elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar los Planes de Desarrollo conforme a las prioridades de los grupos sociales que conforman la entidad territorial y el programa de gobierno, además de definir los mecanismos para su armonización e interrelación con los procesos presupuestales, y las funciones de cada dependencia e instancia que participa en el proceso, enfatizando en la participación de la sociedad civil.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 339, definió el Plan de Desarrollo como el instrumento rector de la planeación nacional y territorial. De acuerdo con la Corte Constitucional, éste es un medio para ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado social de derecho, que no podría entenderse ni alcanzar la plenitud de sus objetivos, ni tampoco realizar lo que es de su esencia, sino sobre la base de que el "orden jurídico y la actividad pública están ordenados a satisfacer los intereses de quienes integran la sociedad civil". (DNP y ESAP, 2007: 21).

El Plan de Desarrollo Municipal se compone de una *parte estratégica* y un *plan de inversiones* de mediano plazo. Debe contener un diagnóstico que incorpore los enfoques poblacional, territorial, de género y de derechos; con base en los resultados del diagnostico de la realidad local, debe formular los objetivos estratégicos, específicos y programáticos, con sus respectivas metas de desarrollo, resultado y de producto; igualmente, debe identificar los proyectos estratégicos para el territorio donde se aplicará. Todo lo anterior debe estar orientado y ser compatible con los lineamientos trazados por el Plan de Desarrollo Nacional (Ibíd.).

6.2.1 Actores responsables y de incidencia en las políticas públicas locales

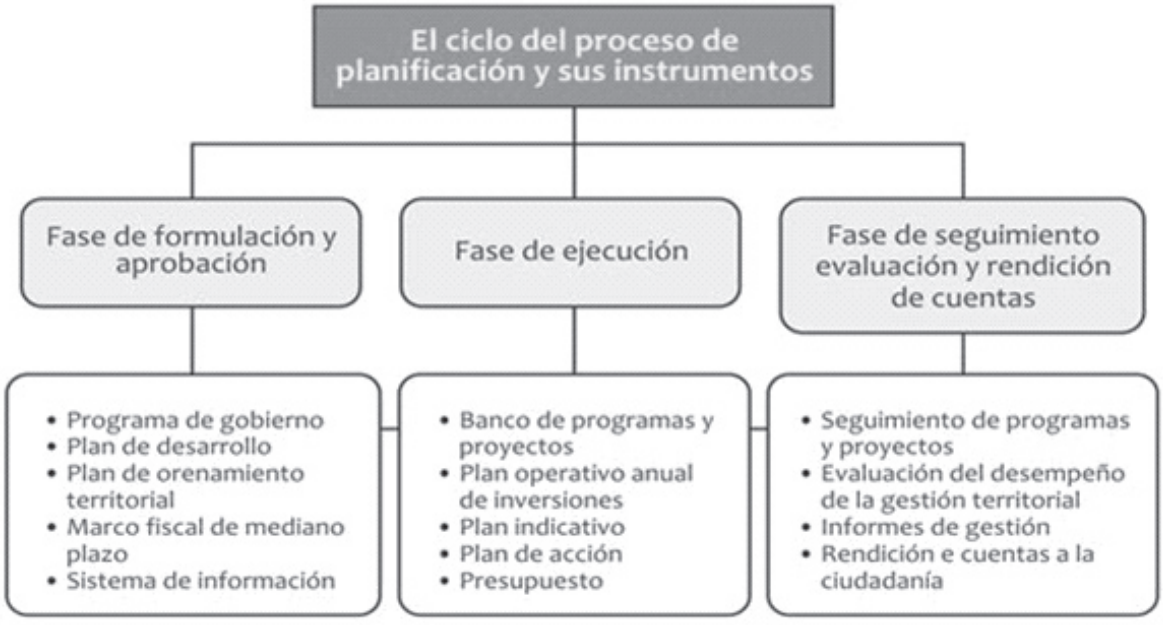
En el proceso de construcción de las políticas públicas y el Plan de Desarrollo Local participan e interactúan la Administración municipal, responsable de la gerencia del Municipio; la dirigencia política representada en el Concejo Municipal (representantes de los cuerpos colegiados) que ejerce el control político y participa activamente en la toma de decisiones, y la comunidad, que lleva a cabo el control social y ejerce el poder de las acciones públicas. La clara identificación y participación de los actores determina la responsabilidad y el derecho de quienes, desde su posición, determinan las decisiones y priorizan las acciones que la administración local debe tomar (DNP, 2005: 19), como se observa en el siguiente cuadro:

Actores	Planeación	Ejecución	Seguimiento y Evaluación
Administración Local	Coordina y formula el Plan de Desarrollo sobre la base del Programa de Gobierno, a partir de los recursos disponibles para la inversión.	Elabora los planes de acción, el Plan Operativo de Inversiones y el presupuesto. Realiza procesos interadministrativos (contratación).	Elabora los informes de seguimiento y gestión sobre la base de las metas del Plan. Realiza procesos de rendición de cuentas.
Sociedad Civil	Participa en la formulación del Plan a través del Consejo Territorial de Planeación Municipal directamente y a través de reuniones que promueva la administración.	Participa en la identificación, formulación y ejecución de proyectos. Se hace responsable por el buen uso de los bienes públicos.	Ejerce funciones de veeduría y control social de las acciones públicas en la entidad territorial.
Dirigencia Política	Aprueba las estrategias y programas establecidos en el Plan de Desarrollo. Participa en las decisiones.	Aprueba el plan de inversión y el presupuesto y otras normas.	Recibe y aprueba los informes de gestión. Realiza control político y veeduría.

Tomado de: DNP y CAF (2005).

6.2.2 Espacios y fases para la incidencia en la política pública

El ciclo del proceso de planificación nos muestra los espacios de incidencia y participación de los diferentes actores locales para la construcción de políticas públicas y la realización del Plan de Desarrollo Municipal. Este ciclo se compone de tres fases: *i)* formulación y aprobación, *ii)* ejecución, y *iii)* seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, detalladas de la siguiente manera:



Tomado de: DNP y ESAP (2007).

i) Fase de formulación y aprobación:

- **Preparación**

Es obligación de los candidatos o candidatas a gobernar los entes territoriales (departamentos, municipios y distritos especiales) inscribir un "Plan o Programa de Gobierno", pues en Colombia rige el voto programático. Esta etapa comienza con la misma inscripción de los candidatos/as a las alcaldías y gobernaciones, que debe ser acompañada de un programa de gobierno (artículo 259 de la Constitución Política, CP).

En esta etapa las oportunidades de participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales básicamente se juegan en el fortalecimiento organizativo y en la capacidad de incidencia e interlocución con las campañas para orientar tales programas hacia objetivos de interés y para lograr compromisos ("acuerdos de buena voluntad") sobre políticas específicas que deben ser incluidas en los futuros planes de desarrollo. Se requieren, además, procesos de formación sobre los mecanismos de participación ciudadana, los derechos humanos y las herramientas para incidir en el espacio público.

- **Formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal**

Esta etapa se surte una vez que el alcalde/sa o gobernador/a han sido elegidos. El artículo 259 de la Constitución Política de 1991 estipula como iniciativa del funcionario/a elegido/a "[p]resentar y concertar con la ciudadanía un Plan de Desarrollo", de tal manera que en esta etapa son igualmente decisivas las capacidades de incidencia, formación, investigación y comunicación en los diferentes momentos de participación ciudadana.

El plan de desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el quehacer de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la ley.

Un plan de desarrollo es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Así pues, un Plan de Desarrollo Municipal es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población, guardando armonía y coherencia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política señala como una de las atribuciones del alcalde "presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio" so pena de incurrir en una falta disciplinaria sancionable de conformidad con la Ley 734 de 2002, al tiempo que en el numeral 2 del artículo 313 atribuye a los concejos "adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas".

En el esquema aparecen detallados los momentos claves de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, para próximos gobiernos locales para el periodo 2011-2014.

ACTIVIDADES	ACTORES INTERNOS Y EXTERNOS							PLAZOS
	ALCALDE	CONSEJO DE GOBIERNO	OFICINAS DE PLANEACIÓN	SECRETARÍAS SECTORIALES ENTE	SECRETARÍA TEMÁTICA	CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN	CONSEJO MUNICIPAL O ASAMBLEA DEPARTAMENTAL	
1. Establecer direccionamientos para la formulación del proyecto-plan	■	■	■					Entre enero y febrero de 2012
2. Formulación del proyecto-plan según directrices			■	■	■			
3. Presentación al consejo de gobierno del proyecto-plan			■					
4. Consolidación del proyecto-plan		■	■					
5. Convocatoria, conformación y formalización del Consejo Territorial de Planeación	■		■					
6. Presentación al Consejo Territorial de Planeación con copia al Concejo municipal o Asamblea departamental	■		■					
7. Revisión, socialización y remisión de concepto al alcalde o gobernador						■		A más tardar el 31 de marzo de 2012
8. Presentación del proyecto-plan ajustado al Concejo municipal o Asamblea departamental	■		■					A más tardar el 30 de abril de 2012
9. Revisión, ajustes al proyecto plan de Desarrollo	■		■			■		Mes de mayo de 2012
10. Aprobación del plan de desarrollo 2012- 2015						■		Máximo el 31 de mayo de 2012

Fuente: DNP y ESAP (2007). (Se actualizaron las fechas).

ii) Fase de ejecución:

Se refiere a la aplicación práctica de la decisión. La administración local es la encargada de poner en marcha las concertaciones y decisiones de los diferentes actores de incidencia y que participaron del proceso de planificación; en otras palabras, la administración es la encargada de traducir la decisión en hechos concretos.

Ha de tenerse en cuenta que existen un conjunto de instrumentos que facilitan el proceso de planificación. Para la fase de ejecución del Plan de Desarrollo, la Administración Municipal cuenta con dos fundamentales: el Plan de Acción y el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI– (DNP, 2004).

El Plan de Acción define las actividades, proyectos y responsables de cada dependencia de la administración territorial permitiendo hacer monitoreo y seguimiento anual al cumplimiento del plan de desarrollo. El Plan Operativo Anual de Inversiones, por su parte, determina los programas, subprogramas, metas y proyectos de inversión por ejecutar durante una vigencia fiscal, identificando las fuentes de financiación y la entidad responsable de su ejecución.

Es indispensable que a partir de esta etapa de implementación de las políticas se fortalezcan las capacidades ciudadanas para participar y/o monitorear el cumplimiento de los compromisos adquiridos; en tal sentido, es fundamental la formación de las organiza-

ciones y activistas sociales en temas de análisis de los presupuestos públicos y para la producción de información relevante sobre el avance o retroceso de las políticas concertadas. Implica lo anterior un trabajo organizativo fuerte tanto para aplicar herramientas de seguimiento y monitoreo de las políticas públicas como para favorecer la presión social para que éstas se realicen. También requiere un intenso proceso de reflexión sobre la participación ciudadana en la ejecución de planes o programas públicos, y sobre las ventajas y tensiones que puede tener para la sociedad civil asumir este tipo de responsabilidades.

***iii)* Fase de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:**

La respuesta dada a los problemas establecidos como relevantes para las políticas públicas y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos durante el proceso (*ex ante*) y luego del mismo, sobre la base de sus resultados (*ex post*). Para conseguir el monitoreo permanente de las acciones públicas durante las fases de implementación de los planes de desarrollo, las organizaciones y activistas sociales deben ser capaces de realizar actividades de veeduría, contraloría social y para exigir la rendición de cuentas. Para llevar a cabo esta vigilancia social de las políticas públicas locales se requiere consolidar procesos de formación en todo el ciclo de las políticas públicas, utilizando herramientas de veeduría y contraloría social desde enfoques diferenciados de los derechos, que permitan producir información pertinente y sólida para la interlocución con las administraciones locales.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 2, establece que entre los fines esenciales del Estado está "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". Igualmente el artículo 103 señala que "[e]l Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan". Como se evidencia, estos artículos constituyen las bases para el control social.

6.3 Noción de políticas públicas trivalentes[1]: reconocimiento, redistribución y re-politización

Planteamos que las políticas públicas son medios idóneos para que el Estado resuelva los problemas de discriminación o injusticia que afectan a ciertas poblaciones, procurando la satisfacción de, por lo menos, los contenidos básicos de sus derechos humanos integrales. La discriminación que afecta a las poblaciones afrocolombianas surge en contextos políticos donde se presentan *fallas o exclusiones de redistribución y de reconocimiento*.

Son fallas de redistribución aquellas que niegan la igualdad material entre los ciudadanos/as, es decir, se fundamentan en exclusiones o desigualdades de tipo económico y, por lo mismo, se manifiestan en la pobreza. Las fallas de reconocimiento, por su parte, lesionan o disminuyen la dignidad (y subjetividad) de las personas o grupos sociales cuando son excluidos en función del estatus y los roles sociales que cumplen o en razón de su identidad, por lo cual se trata de discriminaciones de tipo simbólico, con fuerte anclaje en la cultura (en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación) (Fraser, 1997: 17-54). Ambos tipos de fallas tienen soluciones en políticas públicas que tiendan a la inclusión e igualdad social, y de políticas que reconozcan y respeten las identidades colectivas, respectivamente.

Por lo regular los grupos sociales subordinados son "bidimensionalmente" discriminados, padecen tanto una mala distribución como un mal reconocimiento.

1 Con base en: Cifuentes (2008: 123 y ss).

Ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales. Por tanto, en su caso, no basta ni una política de redistribución, ni una de reconocimiento. Las soluciones deben darse en los dos planos.

Algunas posiciones teóricas sostienen que las injusticias sociales no se agotan en la bivalencia de falta de distribución y falta de reconocimiento, sino que se dan también en las relaciones de poder en la sociedad, por lo cual han de considerarse también las discriminaciones originadas en la esfera política (Young, 1990: 457). Las soluciones políticas se refieren a acciones afirmativas (de corto y mediano plazo) o transformativas (de largo plazo) en el ordenamiento institucional, la esfera normativa y legal, los procesos de toma de decisiones, los procesos de participación social en los asuntos de competencia colectiva, la constitución de la ciudadanía, el trámite de los conflictos sociales y, en fin, los cambios que se deben operar en relación con todos aquellos mecanismos institucionales en los cuales se instaura y se despliega el poder que sustenta un ordenamiento social particular (Cifuentes, 2008: 133).

Pensar la cuestión de la justicia para las identidades colectivas obliga, por ende, a una mirada crítica de la totalidad del ordenamiento social, lo que implica revisar y procurar soluciones en los componentes económico, político y cultural.

Las injusticias o discriminaciones que afectan a las comunidades afrocolombianas son de carácter complejo, no obedecen sólo a privaciones o inequidades en el plano de lo material sino también en la esfera de lo simbólico y en el ejercicio del poder. Ante esta circunstancia las políticas públicas que se persigan deben enfrentar la injusticia o discriminación en las tres esferas que la generan: falta de distribución, de reconocimiento y de poder (*perspectiva trivalente*).

Por ello los problemas de discriminación de la gente afrodescendiente en Colombia no se resuelven exclusivamente con la provisión de bienes y servicios de parte del Estado, ni se repara el problema de su pobreza o desplazamiento forzoso con subsidios o con la sola adjudicación de tierras. Tiene razón el investigador Carlos Salgado (2010: 15) cuando afirma que un sujeto social desvalorizado como el campesinado –o las comunidades afrocolombianas–, que ha sufrido un daño severo en la construcción de su propia subjetividad (al no haber sido valorado ni respetado en su identidad ni en sus aportes a la sociedad), ha retardado que las instituciones respalden políticas de reconocimiento y de redistribución a su favor; también por eso el Estado y la sociedad no han reaccionado con decisión ante las atrocidades de las que estos sujetos han sido víctimas. Por el contrario, han impuesto modelos de desarrollo que los niegan y postergan su acceso a una ciudadanía plena.

En este orden de ideas, advierte Salgado, la cuestión del conflicto agrario, del despojo violento y del desplazamiento forzoso de campesinos y afrocolombianos no se resuelve de fondo con la simple entrega de tierras. La tierra o el territorio disociado de las relaciones sociales, culturales y de poder no resuelve las causas ni las dinámicas del conflicto:

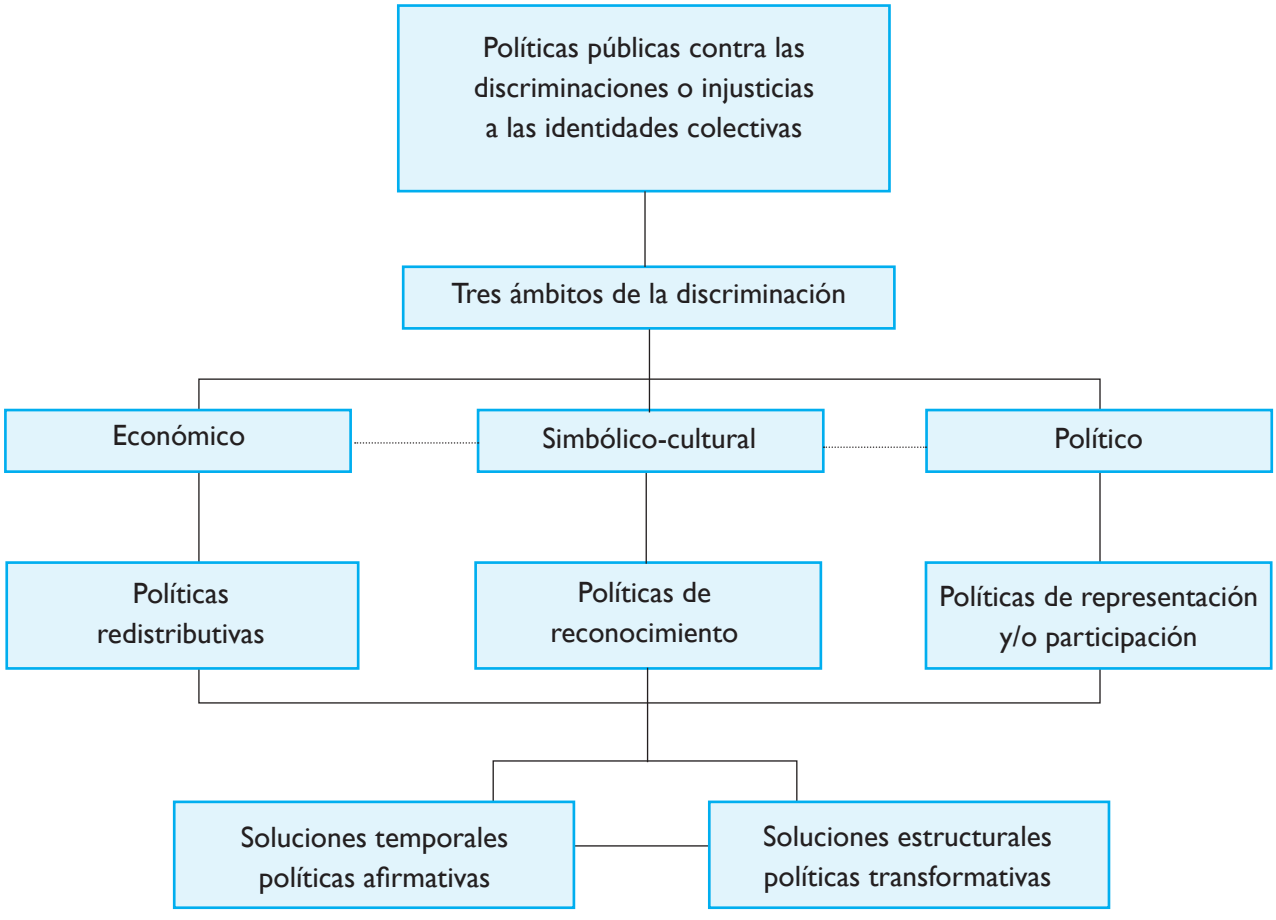
> Al colocar el territorio –y los recursos en él existentes– como sujeto de la política y romper la relación sujeto (comunidad)… [se] termina poniendo en cuestión el manejo de la territorialidad, es decir, del sistema de poder que controla el territorio. Por ello, los actores de la violencia se ven impelidos a desocupar el territorio de población, de organización social y política para definir una nueva forma de poder… el desplazamiento forzoso de población es un mecanismo adecuado para esta reconfiguración. (Salgado, 2010: 22).

En consecuencia, una política pública de reparación (de carácter *redistributivo*) que entregue tierras a las víctimas del desplazamiento se queda corta para resolver el conflicto agrario y las discriminaciones que afectan al campesinado o a la población afrocolombiana. La tierra no es el centro del problema, aunque es crucial para resolverlo. El centro del problema

también es el *reconocimiento*[2] del sujeto. Si no existe reconocimiento de campesinos, indígenas y afrocolombianos como sujetos de derechos y sujetos políticos para participar y decidir frente a los asuntos que los afectan, la falla de reconocimiento que ha dado lugar a la discriminación y al desplazamiento forzado de sus territorios no se superará: ni el sistema político ni la sociedad reaccionarán frente a las graves violaciones de sus derechos, ni se entenderá que el territorio sin territorialidad (poder para decidir el uso, fines, modelo de desarrollo de las tierras y recursos) es insuficiente.

Si las injusticias se engendran en la totalidad de la vida social, las soluciones a ellas no pueden reducirse al ámbito exclusivo de la redistribución económica. Ellas deben orientarse a la superación de las formas institucionalizadas –materiales y simbólicas– de dominación y exclusión que han mantenido postergadas a ciertas poblaciones, negadas en sus derechos y en sus posibilidades de desarrollo y de participación en la esfera de lo público.

6.3.1 ¿Cómo se resuelven las injusticias sociales o las discriminaciones?



2 Respecto a las soluciones o políticas que deben impulsarse para superar las fallas de reconocimiento, Nancy Fraser (1997) plantea que quienes padecen este tipo de discriminación o de injusticia pueden requerir que: se les descargue de caracteres distintivos excesivos que se les hayan adjudicado o atribuido; se tengan en cuenta caracteres distintivos no reconocidos suficientemente; se centre la atención en los grupos dominantes para poner de manifiesto caracteres distintivos de ellos presentados engañosamente como universales, y se deconstruyan los términos en los que se expresan las diferencias que les son atribuidas.

Teniendo en cuenta que la injusticia abarca las dimensiones cultural *(reconocimiento)*, económica *(redistribución)* y política (*poder*) e involucra inequidades en los planos material y simbólico, es necesario pensar que las soluciones a ella han de construirse, igualmente, desde una perspectiva tridimensional, que se mueva en los ámbitos económico, cultural y político e implique alternativas tanto *afirmativas* como *transformativas*.

Existen dos soluciones políticas posibles para los problemas de injusticia social o para las discriminaciones: 1) *las afirmativas* y 2) *las transformativas* (Cifuentes, 2008: 131).

Las primeras son políticas de carácter temporal y las segundas son soluciones de tipo estructural y de largo plazo. Optar por uno u otro tipo de políticas, o por una combinación de ellas, corresponde a una reflexión de las organizaciones o colectivos sociales sobre sus reales capacidades de incidencia así como a una priorización de sus objetivos de lucha.

Un aspecto importante es que tanto las soluciones de inclusión económica como las de reconocimiento se determinan en la esfera política. *Lo político* es el terreno donde se articulan las soluciones posibles a las discriminaciones, con sus diferentes combinaciones e intensidades.

La actuación en la esfera política busca afectar el ámbito institucional y lograr una re-politización de lo público (Young, 1990). Se debe trabajar para eliminar las formas institucionales que permiten la discriminación y construir un ámbito público incluyente, heterogéneo y abierto, que reconozca y afirme las diversidades sociales, que funcione como foro público de deliberación acerca de las condiciones que generan las injusticias y posibilite procesos democráticos para la toma de decisiones. El escenario de la planeación local brinda buenas oportunidades para llevar a cabo estas tareas.

6.4 La noción de políticas públicas locales de acción afirmativa

Las políticas públicas transformativas requieren complejos procesos sociales de incidencia frente a los poderes públicos centrales, que muchas veces superan las reales capacidades de acción política de las organizaciones sociales de base.

Por esto mismo, sin perder de vista que siempre es posible participar en espacios organizativos nacionales mejor dotados para incidir en el impulso de políticas públicas transformativas, la propuesta de este módulo es ganar experiencia para conseguir políticas locales de *acción afirmativa* a favor de las comunidades afrocolombianas.

Con las políticas de acción afirmativa se pretende lograr cambios concretos en el corto plazo en las difíciles condiciones de vida de las comunidades; cambios que enfrenten aspectos relevantes de las discriminaciones materiales, simbólicas y de poder que las afectan. A continuación realizaremos una rápida revisión conceptual de la noción de medidas de acción afirmativa[3].

El concepto de 'medidas de acción afirmativa' hace referencia a las "políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan (Alfonso Ruiz, 1994: 77-93), bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación" (Greenwalt, 1983).

Las políticas de acciones afirmativas[4] son entonces el conjunto de medidas y orientaciones adoptadas por un gobierno con el propósito de proteger a las minorías y grupos que han sido discriminados en el pasado, con la pretensión de hacer realidad el principio

3 Con base en los artículos de Murillo (2010) y Herreño Hernández (2002).

4 También conocidas como discriminaciones positivas o discriminaciones inversas.

de igualdad de oportunidades. El tratadista español Fernando Rey Martínez las ha calificado como "medidas de impulso y promoción que tienen por objeto establecer la igualdad, sobre todo mediante las desigualdades de hecho" (Rey Martínez, 1995: 83).

El carácter de las políticas de acción positiva es colectivo. Inicialmente no pretenden la igualdad entre los individuos, sino la nivelación de grupos discriminados frente a la situación que disfrutan otras colectividades que han tenido un acceso más amplio al disfrute de los derechos. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar durante un tiempo al sector de la población de que se trate un trato preferencial en cuestiones concretas, en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima.

Los elementos que pueden describir a las acciones afirmativas son los siguientes:

a) Una medida diferenciadora que se refiere a un tipo de desigualdad por rasgos que, como el sexo, la raza o similares, tienen una doble cualidad: son transparentes e inmodificables para los individuos que la portan; y son considerados por la sociedad tendencial o generalmente, aunque no necesariamente, de forma negativa (minusvaloradora, despectiva o estigmatizadora).

b) Se producen en una situación de especial escasez, como sucede con los puestos de trabajo, plazas universitarias, viviendas, etc., lo que provoca que el beneficio de ciertas personas tenga como contrapartida una clara y visible exclusión (y hasta perjuicio) a otras que no se benefician de ellas (Kemelmajer, 1998: 87).

A diferencia de algunos constitucionalistas que sostienen que las acciones positivas no pueden considerarse como un derecho subjetivo[5] del ciudadano frente al Estado que obligue a las autoridades a adoptarlas, pues son tan sólo una técnica legislativa circunstancial, aplicable bajo las condiciones estrictas del derecho constitucional (Rey Martínez: 86), nosotros creemos que al estar recurrentemente presentes en la Constitución[6] y en numerosos instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia[7], poseen la naturaleza de derechos subjetivos e imponen el deber de legislar y promover políticas tendientes a hacer efectiva la igualdad de trato y oportunidad respecto a las personas y los grupos vulnerables de la sociedad.

En la sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional que declaró la constitucionalidad de la ley de cuotas para las mujeres en los cargos públicos, este Tribunal hizo un balance de las opiniones a favor y en contra de las medidas de acción afirmativa:

Opiniones en contra:

- Violan el derecho a la igualdad, en la medida en que ubican a sus destinatarios en circunstancia de inferioridad con respecto a las demás personas;
- La cuota termina por discriminar. Sugiere que son inferiores o discapacitadas, porque por sus propios méritos no pueden llegar a ocupar los cargos de mayor responsabilidad;
- Promueven un mensaje de asistencialismo;
- Contribuyen a perpetuar estereotipos de invalidez, discriminación y debilidad;
- Desde el punto de vista económico, para determinar la participación de un grupo en el mercado

5 Derecho subjetivo es la facultad o poder que posee el titular de un derecho de exigirlo, especialmente por vía judicial.

6 En la Constitución Política de 1991 son abundantes los artículos donde pueden encontrarse mandatos de acción positiva para las autoridades, por ejemplo: artículos 2, 5, 7, 16, 25, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 60, 65, 66, 67, 70, 72, 75, 78, 79, 86, 88, 246, 310, 350, 356, 365, 366, 369, entre otros.

7 Convención Internacional de los Derechos del Niño, Convención Internacional de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Internacional sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convenio 169 de la OIT y, en general, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

laboral debe hacerse con base en criterios tales como la preparación de los miembros de ese grupo, su disposición al trabajo, sus méritos laborales o su experiencia;

- Las cuotas imponen una carga injustificable sobre las personas que no se benefician; y,
- Las cuotas sugieren que sus destinatarios son personas inferiores o discapacitadas, porque por sus propios méritos no pueden llegar a ocupar los cargos de mayor responsabilidad.

Opiniones a favor:

- Contribuyen a garantizar una igualdad real y efectiva, de manera que las situaciones de desventaja o marginalización en las que se encuentran ciertas personas o grupos puedan ser corregidas;
- Sus destinatarios son grupos sociales discriminados que suelen enfrentar más dificultades, carecen de apoyo y de recursos financieros para participar en los espacios de toma de decisiones o tienen que enfrentar varios obstáculos para participar en la vida pública originados, principalmente, en prejuicios y estereotipos culturales que les asignan roles;
- Las cuotas de participación aseguran la presencia de las "minorías" en la vida pública y actúan como dinamizador de las aspiraciones de los individuos que a ellas pertenecen. Por una parte, refuerzan la imagen social de ese grupo al asegurarle una representación permanente y, por otra parte, neutralizan los prejuicios y las resistencias que se oponen a que los miembros de ese grupo, ya sea mayoritario o minoritario, lleguen a determinados niveles de presencia política;
- Las cuotas son un medio adecuado para promover la equidad no sólo porque permiten garantizar la participación de sectores excluidos de los niveles de decisión sino porque, además, lo hacen sin perjudicar a la administración pública, ya que no les da un trato preferencial permitiéndoles ejercer un cargo para el cual no cuentan con los méritos suficientes. (Sentencia C-371 de 2000).

6.4.1 La legitimidad de las medidas de acción afirmativa

Las políticas de acción afirmativa se sustentan en la igualdad real o material. Para los grupos excluidos en las actuales sociedades regidas por las leyes del neoliberalismo económico, que han agrandado el "círculo de la escasez" (lo mercantizable y lo privado), el paradigma de la igualdad se concreta en la reclamación de una disponibilidad de bienes básicos a la hora de distribuir la riqueza y asignar recursos.

El problema de las desigualdades económicas y sociales constituye un reto para el ideal moderno de *dignidad* y obliga en algunos casos a violar, en apariencia, el principio de la igualdad (entendido en términos formales). Esto porque las acciones afirmativas suponen adoptar medidas específicas y exclusivas para la superación de algunas desventajas que soportan grupos marginados, con el fin de reducir las desigualdades excesivas que comprometen su valoración social y auto respeto (Murillo, 2010: 124).

Los principios de igualdad y de no discriminación cuentan con amplio soporte en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. En efecto, dichos principios son

> (…) reconocidos en los artículos 3 (l) y 45 (a) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana, [que] consagran el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción alguna por motivo de raza, color, nacionalidad, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición. (OEA, AG/RES. 2168 (XXXVI-O/06).

Adicionalmente, los Órganos de Tratados de Derechos Humanos han desarrollado una amplia doctrina

que informa sobre los alcances de dicho principio. A manera de ejemplo, vale la pena resaltar la Observación sobre el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que constituye una cláusula general de no discriminación.

El Relator Especial de la ONU para las acciones afirmativas, Marc Bossuyt (1998), ha enseñado que las medidas de acción afirmativa se justifican, entre otras cosas, porque: buscan enderezar o reparar injusticias históricas; permiten reparar la discriminación social/estructural; son de utilidad social; contribuyen a crear diversidad o una representación proporcional de los grupos; ayudan a evitar la agitación social; son un medio de construir la nación; contribuyen a la igualdad de oportunidades.

6.4.2 Fundamentos jurídicos de las medidas de acción afirmativa

Señala el Experto Independiente del Comité para la Eliminación de la Discriminación racial, Pastor Elías Murillo, que el fundamento jurídico de las políticas o medidas de acción afirmativa se encuentra en varios tratados internacionales de derechos humanos:

- En la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (Recomendación General No. 32 sobre Medidas Especiales, adoptada en su 75° período de sesiones, de agosto de 2009);
- En el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Observación General No. 18 del Comité de este Pacto),
- En la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (art. 4);
- En el Convenio No. 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Dichas medidas están expresamente autorizadas en su artículo 5, como "medidas especiales de protección o asistencia";
- En la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (OIT, 1975); se incluyen estas medidas en el párrafo 2 del artículo 2 para avanzar en la igualdad entre los sexos en materia de trabajo;
- En la Declaración de la UNESCO sobre la Raza y los Prejuicios raciales de 1978; en el párrafo 2 del artículo 9 se aprobaron las medidas especiales a fin de garantizar la igualdad en dignidad y derechos de los individuos y los grupos humanos, evitando dar a esas medidas un carácter que pudiera parecer discriminatorio en el plano racial.

En el ámbito del Sistema Interamericano hay pronunciamientos a favor de las medidas de acción afirmativa para la mujer. En un estudio realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se expresó que:

> Para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas que se encuentran en situaciones suficientemente análogas o comparables. Sin embargo, como ha señalado la Corte Interamericana, las diferencias en el trato en circunstancias que son, por lo demás, similares, no son necesariamente discriminatorias. Una distinción basada en "criterios razonables y objetivos" puede servir a un interés legítimo del Estado de conformidad con los términos del artículo 24. Puede, de hecho, ser necesaria para que se haga justicia o para proteger a las personas que requieren de la aplicación de medidas especiales. "No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia (...). Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue". En otras palabras, se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999).

6.5 El control ciudadano[8] de las políticas públicas: oportunidades y límites

En nuestro país el sistema político se ha caracterizado por ser cerrado y excluyente (conformado por élites partidistas con sus clientelas), lo que siempre le ha restado espacio a la intervención ciudadana para defender lo público. Hasta comienzos de los años noventa no existía en Colombia una tradición de *veeduría y control ciudadano*. Esta experiencia se ganó con la Constitución de 1991 que introdujo como principio el control social de la gestión pública, muy desarrollado en los últimos años a pesar de las fuertes restricciones que imponen los poderes locales –legales e ilegales– para que la ciudadanía lleve a cabo una vigilancia idónea de la gestión de bienes y servicios públicos.

El artículo 270 de la Carta Política indica que "la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados". Adicionalmente, el artículo 103 señala que el Estado contribuirá a que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Así mismo, el artículo 369, referido a los servicios públicos domiciliarios, precisa que "la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio".

Al mismo tiempo está reconocido como deber de las autoridades *la rendición de cuentas*. La Ley 136 de 1994 en el artículo 91, literal (e), establece que el Alcalde debe informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía. La Ley 962 de 2005, conocida como Ley anti-trámites, establece en su artículo 3 como derechos de las personas: obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes imponen a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar, así como de llevarlas a cabo. También introduce la obligatoriedad de poner a disposición del público las leyes y actos emitidos por la administración pública.

La Ley 970 de 2005 (que ratificó la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción) es clara en la obligación que tienen las autoridades de rendir cuentas y en la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Existe así una variedad de formas de participación e intervención ciudadana para el control de la "cosa pública" a nivel local. Entre ellos:

- Veedurías Ciudadanas (Ley 563 de 2000 y ley 850 de 2003);
- Comités de Veeduría Popular y Juntas de Vigilancia (Ley 134 de 1994, Ley 136 de 1994);
- Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994, de creto 1429 de 1995);
- Comités de Participación Comunitaria en Salud (Ley 100 de 1993);
- Veedurías Comunitarias en Salud; Juntas Municipales de Educación (Ley 115 de 199);
- Consejos Nacional y Territoriales de Planeación (Ley 152 de 1994);
- Juntas Administradoras Locales (art. 318 de la Constitución);
- Formas de participación medioambiental (Ley 99 de 1993);
- Representación social en el Gobierno Escolar (Ley 115 de 1994, decreto 1860 de 1994);
- Consejos de Juventud (Ley 375 de 1997), etc.

8 Con base en Velásquez, Fabio (2007)

Los Contralores y los Personeros municipales, por su parte, tienen la obligación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y organismos de la administración municipal.

La cuestión es cómo utilizar estas oportunidades y mecanismos de participación en función de la realización de los derechos de las poblaciones discriminadas, o para el seguimiento y exigibilidad de los compromisos incluidos en los planes de desarrollo a favor de ellas.

Sin duda que el uso de estas herramientas sólo tiene sentido dentro de una perspectiva de *construcción de lo público*. La esfera pública deriva su especificidad del hecho de que en ella domina un criterio de racionalidad colectiva, en oposición a los intereses particulares. La identidad de la participación social en el espacio público es la búsqueda del bien común, la limitación de los intereses egoístas, de la arbitrariedad del poder y la prevalencia de los derechos ciudadanos.

El control social de la gestión pública es una modalidad de acción y cooperación colectiva para la preservación de bienes e intereses públicos.

Existen tres tipos de factores que favorecen o dificultan el control social: la estructura de oportunidad política, la identidad colectiva y las motivaciones de la ciudadanía para la participación (Velásquez, 2007).

- La *estructura de oportunidad política* se refiere a las opciones reales que brinda el sistema o contexto político para que los diferentes actores sociales puedan participar para hacer prevalecer el interés colectivo en la esfera pública. Esto se manifiesta en el grado de apertura de las instituciones políticas para atender a las demandas sociales, para tramitar y negociar con la protesta ciudadana, con la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes o de grupos armados que los coaccionen, con el grado de unidad de las élites políticas y la capacidad del gobierno para instrumentar sus planes y programas de gobierno. Estos elementos alteran los resultados de la acción colectiva y, en consecuencia, estimulan o frenan la participación.

- El tipo de *constitución de identidades sociales* también determina y cualifica la manera como se participa: una regla simple aquí consiste en que cuanto mayor es la identidad y capacidad de acción colectiva de los sujetos sociales (llámense organizaciones de base, organizaciones étnicas o comunitarias, movimientos sociales, etc.), mayor es la posibilidad que éstos tienen de aprovechar una estructura de oportunidad política favorable en la consecución de un bien público, y manejar el mapa de poder presente en un territorio[9]. Las respuestas al mapa de poder exigen una auto-reflexión sobre las capacidades reales que se tienen para incidir o participar, lo que obliga a revisar los niveles de organización existentes, los liderazgos, las redes sociales establecidas y los recursos (información, saber, logísticos, materiales, etc.). La identidad de una reclamación social o para un proceso de participación local puede derivarse de una necesidad o interés colectivo, de una reivindicación cultural o étnica o de un objetivo político compartido, etc. Lo cierto es que entre más consolidadas se encuentren las identidades sociales mejores condiciones de participación existen y más probabilidades de éxito en la consecución de metas.

- El tercer factor que facilita u obstaculiza la defensa del interés público es el *tipo de motivaciones* que

9 El mapa de poder muestra la correlación de fuerzas existente en un momento determinado entre –y con– los actores sociales y políticos relevantes, sean estos decisores públicos, simpatizantes, opositores o indecisos frente a la causa que se promueva. Analizar a cada actor permite definir estrategias de alianzas, persuasión o defensa. Una buena reflexión sobre este asunto puede verse en: Fundación Chasquinet (2004).

llevan a la participación. Puede ser que los motivos de la participación estén relacionados con una idea de cooperación de carácter general, lo que hace que sea intencional y busque determinados efectos u objetivos socialmente compartidos. Pero puede ocurrir, también, que los motivos de la participación procuren intereses egoístas o de conveniencia.

La combinación de estos factores lleva a estilos de participación disímiles: ¿cuál de ellos debe estimularse para incidir efectivamente en los planes de desarrollo local desde una perspectiva de DESCA y de acciones afirmativas contra la discriminación?

Tipos de participación

	Estructura de oportunidad política favorable	Estructura de oportunidad política desfavorable
Identidad social sólida	Participación sustantiva	Participación reivindicativa y/o contestataria
Identidad social débil	Participación formal y/o instrumental	No participación

Tomado de:Velásquez (2007).

La existencia de una estructura de oportunidad política favorable y de identidades colectivas sólidas (conciencia de intereses, organización, redes sociales, autonomía y recursos) da lugar a la *participación sustantiva*. Es el mejor escenario para participar en los planes de desarrollo y hacer control social. Aquí los actores sociales y el Estado enfrentan conjuntamente el análisis de las demandas sociales, y acuerdan y emprenden las acciones necesarias para satisfacerlas. Este tipo de participación opera generalmente a través de mecanismos de diálogo, de concertación y de formas de cooperación para la acción. En tanto hay apertura de parte de las instituciones y autonomía de los sujetos sociales, este tipo de participación puede hacer una importante contribución a la democratización de la gestión local (Velásquez, 2007).

Cuando, existiendo un ambiente político institucional favorable, las identidades colectivas se muestran débiles, la participación adquiere un carácter formal e instrumental. *Formal*, en cuanto lo que importa es la representación en una instancia o comité, independientemente del papel que cumpla el representante en ese escenario. En ese caso, interesa más la forma que el contenido de la participación. Por su parte, la *participación instrumental* es aquella que surge de una relación utilitaria entre Estado y actores sociales. El primero, por ejemplo, puede estar interesado en involucrar a la población en la gestión local a fin de reducir costos de inversión o ganar legitimidad política sin que la población tenga un lugar importante en la toma de decisiones. Pero la instrumentalidad puede provenir también del lado de la sociedad, cuando acude al Estado exclusivamente para obtener beneficios particulares, sin que interesen las consecuencias de la acción, más allá de ese beneficio.

Un tercer tipo de participación es la *reivindicativa y/o contestataria*. Su característica más importante es la cooperación social para enfrentar al Estado o para presionarlo en torno a la consecución de bienes públicos. Supone una fuerte iniciativa social, lo cual a su vez implica identidades sociales sólidas, y un Estado cerrado a las demandas sociales. Puede concluir en formas de negociación y concertación, pero también en formas autoritarias de exclusión.

Finalmente, cuando la estructura de oportunidad política es desfavorable y las identidades sociales débiles,

el resultado es la *no participación*, la desmovilización social en torno a bienes públicos y el desinterés del sistema político por propiciar la intervención ciudadana. En ese caso, se abre el camino a otras formas de relación entre la sociedad y el Estado: el clientelismo, el populismo, el autoritarismo, el asistencialismo, el tecnocratismo o una combinación de ellas.

En la propuesta de este módulo, seguramente las oportunidades de participación sustantivas serán escasas pues los gobiernos locales tienden a ser cerrados y desconfían de la participación ciudadana. Es más probable que las políticas públicas locales de carácter afirmativo que busquemos se deban jugar en un escenario de participación reivindicativa, que implica tener al Estado más como opositor que como aliado. De ahí que sea necesario actuar estratégicamente en el tema de las rutas de exigibilidad de los derechos que hemos estudiado.

Las administraciones públicas locales no tienen mucha apertura ni experiencia para discutir y validar propuestas de la sociedad civil organizada. En tal medida, el ejercicio de la participación democrática nos plantea varios retos: educar, persuadir y presionar a las autoridades locales frente a las agendas sociales que interesan a la ciudadanía.

6.6 Sobre las reparaciones históricas

El debate sobre las reparaciones históricas por el esclavismo y el colonialismo fue particularmente fuerte a lo largo de la década de los noventa, especialmente en el transcurso de las reuniones en que se debatían los textos del Estatuto de Roma en lo atinente a temas relativos a las indemnizaciones que debían reconocerse por los crímenes de lesa humanidad, y en los escenarios preparatorios a la Conferencia de Durban contra el racismo, la xenofobia, la discriminación y otras formas conexas de intolerancia.

La propuesta de las reparaciones históricas ha sido liderada por diferentes expresiones de los movimientos sociales negros de África, las Américas y el Caribe. Propugna por una justa reparación económica y moral por los crímenes de lesa humanidad cometidos por parte de las potencias occidentales contra los pueblos africanos y afrodescendientes a partir del siglo XVI, cuando fueron sometidos a la esclavización y al colonialismo.

La exigencia de las reparaciones se justifica con base en una triple constatación: i) Que hubo un rapto masivo, venta y esclavitud de millones de personas y comunidades africanas de sus territorios entre los siglos XVI y XIX, lo que constituye, en las normas del derecho internacional, un crimen de lesa humanidad. ii) Que estos hechos se mantienen en la impunidad y ninguna reparación se ha pagado a las víctimas de estos crímenes ni a sus descendientes, que padecen los efectos de tales hechos en la pobreza y en el subdesarrollo. Y iii) que los descendientes de los autores y ejecutores de estos crímenes de lesa humanidad son tributarios de los beneficios que originó el tráfico triangular del esclavismo y se siguen lucrando con la riqueza acumulada por esta ignominia histórica, que continúa perjudicando a las víctimas (Herreño Hernández, 2002).

Para concretar las reparaciones han surgido diferentes alternativas, algunas que van desde la idea de indemnizaciones individuales (como aquellas concedidas por los gobiernos de Alemania y Japón a las víctimas de la Segunda Guerra Mundial), hasta aquellas que reclaman soluciones colectivas expresadas en la forma de políticas públicas de acción afirmativa, en la anulación de la deuda externa de los países africanos o con presencia de población afrodescendiente, en cooperación para el desarrollo y en la exigencia de la devolución de las obras artísticas y culturales saqueadas por los esclavistas a los pueblos afro, entre otras.

Los argumentos contra las reparaciones han tendido a desvirtuar la procedencia jurídica y política de esta propuesta por ser impensable la cuantificación de los daños individuales; se dice que es ilegítima la reclamación a la ciudadanía de los países industrializados

por hechos ocurridos en circunstancias históricas superadas frente a las cuales no existe responsabilidad; y además porque la propuesta en sí estimula sentimientos de odio y venganza interracial.

Con estos precedentes, las reparaciones fueron un tema prácticamente rechazado por los países europeos, Israel y Estados Unidos durante la Conferencia de Durban en septiembre de 2001. Esto se reflejó en el carácter ambiguo de la Declaración y el Plan de Acción de Durban que, con frases elusivas y de contenido moral respecto al esclavismo y a la colonización, sólo atinaron a indicar que tales fenómenos históricos son responsables de la pobreza, el atraso y la discriminación que afectan en la actualidad a las comunidades afrodescendientes y a los países africanos, por lo cual los Estados y la comunidad internacional deben avanzar en medidas para enfrentar las nuevas formas de esclavitud y discriminación racial, además de poner en marcha programas para promover el desarrollo humano y los derechos humanos de las poblaciones afro.

Como resultado de estas consideraciones de Durban, en el año 2002, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas conformó dos grupos de trabajo (sobre Poblaciones Afrodescendientes y sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud) con el mandato de encontrar alternativas y formular recomendaciones en la perspectiva de hacer efectivos los derechos humanos de las poblaciones afro, atacar y erradicar los fenómenos contemporáneos de discriminación, tráfico de personas, explotación y trabajos forzosos.

El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Afrodescendientes (GTPA)[10], que se reunió por primera vez en Ginebra en noviembre de 2002, en teoría debía profundizar en el tema de las reparaciones históricas. No obstante, una vez definido su mandato[11] y durante los períodos de sesiones en que deliberó, la verdad, soslayó la discusión sobre las reparaciones y orientó su trabajo sobre todo hacia temas relacionados con la discriminación racial de las personas de ascendencia africana en ámbitos como el sistema judicial, el aparato educativo, el sistema de salud y en las políticas laborales, avanzando en recomendaciones generales de acciones afirmativas para enfrentarlas.

El tema de las reparaciones históricas se ha vuelto invisible en los foros internacionales de derechos humanos. Ocasionalmente aparecen esfuerzos de recuperar la memoria histórica de la esclavización, como sucede en las resoluciones 62/122 (de 17 de diciembre de 2007), 63/5 (de 20 de octubre de 2008), y 64/15 (de 16 de noviembre de 2009), relativas al monumento permanente y recuerdo de las víctimas de la esclavitud y de la trata transatlántica de esclavos. Recientemente la resolución A/RES/64/169 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de marzo de 2010 proclamó el "Año Internacional de los Afrodescendientes" que comienza el 1° de enero de 2011, con miras a fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes en relación con el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos, su participación e integración en todos los aspectos de la vida social, y para la promoción de un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de su herencia y su cultura.

10 Comisión de Derechos Humanos. 59 períodos de sesiones. Tema 6 del programa provisional. E/CN.4/2003/21 www.hchr.org

11 Su mandato consistió en estudiar los problemas de discriminación racial a que hacen frente las personas de ascendencia africana que viven en la diáspora y, con ese fin, recopilar toda la información pertinente de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras fuentes de interés, incluso mediante la celebración de reuniones públicas con esas entidades para una mayor comprensión de los problemas de los pueblos de origen africano, realizando para ello estudios específicos sobre el desarrollo económico y social de esos pueblos a partir de los cuales se puedan proponer políticas, planes y programas gubernamentales para la superación de las situaciones de discriminación, prestando especial atención a las necesidades de estas poblaciones. EL GTPA tiene como misión además elaborar propuestas a corto, medio y largo plazo para la eliminación de la discriminación racial contra las personas afrodescendientes, en particular, propuestas relativas al establecimiento de un mecanismo para supervisar y promover todos sus derechos humanos, teniendo presente la necesidad de colaborar estrechamente con las instituciones internacionales y de desarrollo y con los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas.

6.6.1 Afro-reparaciones en Colombia

Aunque la cuestión de las reparaciones históricas en Colombia ha tenido desarrollos académicos y políticos muy interesantes (Mosquera, C. *et al*., 2002; 2007), también ha naufragado dentro de las búsquedas del movimiento social afrodescenciente, tal vez a causa de que las urgencias en este tema se han centrado, con toda razón, en hacer visibles los derechos de las víctimas étnicas del conflicto armado.

Las reparaciones por los efectos de la guerra interna generan en la actualidad grandes expectativas sobre el diseño e implementación de una política pública de carácter general en materia de restitución de bienes y patrimonio de las víctimas, responsabilidad otorgada, en primera instancia –por obra de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y del decreto 3391 de 2006– a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)[12], entidad que debe formular los lineamientos y recomendaciones de reparación y proporcionalidad restaurativa.

Sin embargo, para acometer esta compleja tarea existen por lo menos dos asuntos básicos que deben resolverse antes:

- Determinar la magnitud de las víctimas y de los daños que han sufrido: ¿Cuántas son las víctimas que se deben reparar? ¿Cuál es la magnitud, sistematicidad y permanencia del despojo y abandono de bienes en el país con base en las cuales se deben llevar a cabo las reparaciones y la restitución?

- Definir los enfoques de la reparación: ¿Cuáles son los conceptos de reparación que deben incorporarse en la política pública teniendo en cuenta la realidad socioeconómica concreta del país?

En relación con el primer aspecto, son muchas las contradicciones y disputas estadísticas que existen a la hora de cuantificar a la población afectada por el desplazamiento forzado, así como para establecer la cuantía del despojo (teniendo presente sus distintas modalidades) del que ha sido víctima. Mientras que para la Consultoría de Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) un 10% de la población colombiana se ha desplazado por factores de violencia en las dos últimas décadas (Codhes, 2008), o sea, algo más de 4 millones de víctimas, para el Gobierno a diciembre de 2008 se registraba un total de 2.872.503 personas desplazadas según el RUPD (Registro Único de Población Desplazada). En cuanto al despojo y abandono de tierras, las cifras también varían dependiendo de las fuentes: el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes estimó en 2006 que a la población desplazada se le habían arrebatado alrededor de 1.2 millones de hectáreas; el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonios de Acción Social calculó el despojo en 6.8 millones de hectáreas en 2005 y el Movimiento Nacional de Víctimas de Estado estimó que a 2007, el despojo alcanzó a más de 10 millones de hectáreas (Uprimny y Sánchez, 2010: 197).

Para el segundo aspecto, son amplios los estudios existentes sobre la naturaleza de las reparaciones a las víctimas (Varios Autores: 2010). Un importante debate que se ha ido dando aquí es el de si es aceptable que el Estado haga valer como una forma de reparación la inclusión de las víctimas en los programas sociales vigentes (Uprimny y Sánchez, 2010: 231).

Para algunos tratadistas se deben desligar claramente dos campos: de un lado, el tema de las políticas sociales y de otro lado, las políticas de reparaciones a las víctimas (Ibíd.: 227). Las **políticas sociales** son expresiones de la *justicia distributiva* que obliga a los Estados a adoptar medidas generales para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, independientemente de si es o no víctima de la guerra. En tanto que las **reparaciones** se rigen por un interés de *justicia correctiva* cuyo objetivo es reconocer el sufrimiento de las víctimas, deshacer el daño ocasionado a sus derechos y restablecerlas –en lo posible– a la situación en la que se encontraban antes de los hechos que las afectaron, tanto en su dimensión material como simbólica.

12 Ver http://www.cnrr.org.co/restitucion/html/legislacion.html

No obstante, existen tensiones cuando ambos campos de acción estatal convergen, esto en contextos de transición de los conflictos y en sociedades con graves problemas de pobreza como la colombiana. Aunque las políticas sociales tienen vocación de universalidad, en tanto que cumplen con obligaciones jurídicas que tiene el Estado con los DESCA, es razonable que prioricen a poblaciones especialmente afectadas por la pobreza, la discriminación o la exclusión. Tal universalidad no puede predicarse en las políticas de reparación pues ellas deben ser específicas para las víctimas del conflicto, y dentro de éstas pueden encontrarse personas y grupos sociales que gozan de un buen nivel de bienestar económico: ¿para estas víctimas cuáles deben ser entonces las reparaciones adecuadas?

La mayor tensión por resolver aparece cuando las víctimas del conflicto son personas y grupos sociales tradicionalmente pobres, discriminados y excluidos. Frente a este sector de las víctimas no es convincente la aplicación del principio de restitución plena (a la situación anterior), en el que se basa la práctica de las reparaciones (*restitutio in integrum)*. Para estas víctimas conviene avanzar en las llamadas **reparaciones transformadoras**, en las que se armonizan los principios de la justicia correctiva y de la justicia distributiva; es decir que no se busca restaurar a las víctimas pobres a su situación de precariedad material y de discriminación, sino cambiar esas circunstancias que pudieron ser una causa del conflicto (Ibíd.: 234).

Las reflexiones precedentes son pertinentes y replicables en relación con las poblaciones afrocolombianas víctimas del conflicto armado. ¿Cuántas son las personas afro víctimas del conflicto interno?, ¿cuál es la magnitud de los daños y del despojo que las afecta? y ¿cómo se les debe reparar el daño sufrido?

Las poblaciones afrocolombianas están entre las más afectadas por la guerra. Así lo reconoció el Relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras su visita al país en el año 2008 (CIDH, 2009).

Por la falta de difusión de este Informe entre las organizaciones sociales y la gran importancia política que tienen en esta coyuntura en que se debaten en el país asuntos tan trascendentales como las reparaciones a las víctimas del conflicto armado, el tema de la restitución y de las leyes de tierras y de víctimas –proyectos en los que se ha comprometido el gobierno del presidente Juan Manuel Santos–, vale la pena estudiar con detenimiento este documento y discutir sus observaciones. El documento puede consultarse en el siguiente link:

> http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaAfrodescendientes.sp/ColombiaAfros2009indice.sp.htm
>
> CIDH (2009). Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia. Oea/ser.l/v/ii.134 Doc. 66, marzo de 2009.

6.6.2 El auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional: un buen antecedente para discutir las reparaciones de la gente afrocolombiana

El auto 005 de 2009, expedido por la Corte Constitucional en su labor de seguimiento al cumplimiento de la macro-sentencia T-025 de 2004, constató la situación que enfrenta la población afrocolombiana desplazada. La Corporación hizo una caracterización de la problemática del desplazamiento afro, tocando algunos puntos nodales: (i) el subregistro que oculta la dimensión de la crisis humanitaria de los pueblos afrocolombianos afectados por el desplazamiento; (ii) la precariedad de la información para caracterizar a la población afrocolombiana desplazada; y (iii) las particularidades del desplazamiento, el confinamiento y la resistencia de los pueblos afrocolombianos.

Identificó también algunos de los factores transversales que inciden en el desplazamiento de la gente

negra en Colombia, tales como (i) la exclusión estructural; (ii) las presiones generadas por procesos mineros y agrícolas; y (iii) la deficiente protección jurídica de los territorios colectivos de los afrocolombianos.

En este auto la Corte se refirió y previno a las autoridades sobre los riesgos e impactos desproporcionados que tiene el desplazamiento sobre los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrodescendientes, tales como (i) el riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno; (ii) el riesgo agravado de destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iii) el riesgo acentuado de destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iv) el riesgo extraordinario de agudización de la situación de pobreza y de la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (v) el riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial por el desplazamiento forzado interno; (vi) el riesgo acentuado de desatención para las comunidades que optan por la resistencia y el confinamiento; (vii) el riesgo agravado de afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previa; (viii) el riesgo agravado de vulneración del derecho a la protección estatal y de desconocimiento del deber de prevención del desplazamiento forzado, del confinamiento y de la resistencia de la población afrocolombiana; (ix) el riesgo acentuado de afectación del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana; (x) el riesgo agravado de ocurrencia de retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

La Corte encontró que la respuesta estatal de atención al desplazamiento en relación con la población afrocolombiana es insuficiente, precaria y lenta para la protección de sus derechos en los diferentes momentos y componentes de la política pública: desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la estabilización socioeconómica de esta población, lo mismo en la política de tierras y en la de proyectos productivos.

En particular, se refirió la Corte Constitucional a algunos casos emblemáticos que reflejan la gravedad de la crisis humanitaria que enfrenta la población afrocolombiana, respecto de los cuales es preciso adoptar un plan específico de prevención, atención y protección, entre ellos el caso de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó en el Chocó.

Por lo anterior, la Corte adoptó las medidas necesarias para proteger los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrocolombianas afectadas por el desplazamiento interno y el confinamiento, ordenando medidas para la protección de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas. En este cuadro se hace un resumen de los mandatos emitidos por la Corte en este auto:

Lectura 20

Cuadro de órdenes emitidas por la corte constitucional según el Auto No 005 de 2009

Tema	Entidades responsables	Orden	
Plan específico de protección y atención para cada una de las comunidades establecidas en el auto No 005	El Director de Acción Social como coordinador del SNAIPD	Deberá diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para cada una de estas comunidades, de conformidad con los temas abordados en la sección VII del presente Auto. (…)	
	El Director de Acción Social	Deberá remitir a la Corte Constitucional un informe detallado sobre el estado actual de los planes específicos, el cronograma y las metas fijados para su cumplimiento.	Hasta el 30 de octubre de 2009.
	Las autoridades territoriales de las respectivas jurisdicciones donde se encuentran las comunidades afrocolombianas señaladas en el Anexo del Auto No 005	Deberán participar en el diseño e implementación del correspondiente plan, de conformidad con lo que establece la Ley 1190 de 2008.	
Plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana	El Ministro del Interior y de Justicia, quien trabajará de manera coordinada con los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del INCODER, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, la Superintendente de Notariado y Registro y el Director de Acción Social. En dicho proceso también participarán la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.	Deberá diseñar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana, de acuerdo con los siguientes lineamientos: - Determinar la situación jurídica de los predios señalados como territorios colectivos –titulados o en proceso de titulación– y ancestrales. - Determinar las características socioeconómicas de las comunidades asentadas en dichos territorios. - Determinar la situación fáctica y jurídica en que se encuentran los consejos comunitarios y las autoridades locales constituidas en dichos territorios. - Determinar los riesgos y potencialidades para la protección de los territorios. - Determinar los obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de dichos territorios. - Determinar los mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios cuya propiedad haya sido transferida con violación de lo que establece la Ley 70 de 1993, incluido el establecimiento de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre dichos territorios sin el cumplimiento de lo ordenado por la Constitución y la Ley 70 de 1993. Así mismo garantizará una amplia participación a los Consejos Comunitarios de población afrocolombiana que manifiesten su interés en participar en este proceso, así como a la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) y demás organizaciones de población afrocolombiana desplazada que manifiesten su interés en participar.	A más tardar el 30 de octubre de 2009.
	El Ministro del Interior y de Justicia	Deberá enviar un informe a la Corte Constitucional con el plan diseñado y con un cronograma de implementación para la caracterización efectiva de los territorios colectivos y ancestrales.	El 30 de octubre de 2009
	El Ministro del Interior y de Justicia	Deberá presentar un informe sobre la culminación del proceso de implementación del plan de caracterización de territorios.	El 1° de julio de 2010.

Protección de los territorios colectivos constituidos o no pero que son ocupados ancestralmente	El Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social.	Deberán poner en marcha la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio.	A más tardar el 30 de octubre de 2009.
Atención a la población afrodescendiente confinada	El Director de Acción Social	Deberá diseñar una estrategia que le permita adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables. Entonces determinará, en ejercicio de su discrecionalidad y de sus atribuciones como coordinador del SNAIPD, el mejor medio para que la ayuda humanitaria urgentemente requerida efectivamente llegue a su destino. Así mismo, deberá informar a la Corte Constitucional sobre la estrategia diseñada, los mecanismos establecidos y su aplicación en los casos de confinamiento que se hayan presentado para esa fecha.	A más tardar el 30 de octubre de 2009.
Plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana	El Director de Acción Social como coordinador del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, y el CNAIPD.	Deberá diseñar un plan integral de prevención, protección y atención a la población afro colombiana. El plan integral de prevención, protección y atención deberá contener como mínimo lo siguiente: Una caracterización adecuada de la población afrodescendiente desplazada o confinada en el territorio, con el fin de conocer sus necesidades y potencialidades; Un plan de prevención del desplazamiento y del confinamiento específico por departamento, que tenga en cuenta las características y evolución del conflicto armado, la situación de los municipios, corregimientos y veredas afectados, los informes del Sistema de Alertas Tempranas, y las propuestas que hagan los consejos comunitarios sobre mecanismos y alternativas para minimizar los riesgos de destierro o confinamiento. Medidas de fortalecimiento de las autoridades locales y de los consejos comunitarios constituidos y que se constituyan para la protección de los derechos colectivos de los afrocolombianos y la garantía de la participación efectiva de las comunidades afro en los procesos de toma de decisión que les conciernan. Una estrategia para combatir la discriminación contra la población afrocolombiana desplazada y garantizar el acceso efectivo a los distintos componentes y servicios de la política de atención a la población desplazada. Un plan para la provisión y/o mejoramiento de soluciones de vivienda para la población afrocolombiana desplazada. Un plan de generación de ingresos para la población afrocolombiana desplazada que tenga en cuenta los saberes y las experiencias de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano. Mecanismos de superación de las falencias presupuestales y administrativas que han impedido que la población afrocolombiana desplazada o confinada goce efectivamente de sus derechos. Planes de retorno que aseguren el respeto de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.	A más tardar el 18 de enero de 2010.

		Medidas que conduzcan al fortalecimiento de las organizaciones sociales que desarrollen las comunidades afrocolombianas para promover sus derechos en los lugares de asentamiento. Estrategias para la transmisión y protección del conocimiento tradicional de los pueblos afrocolombianos desplazados, en las cuales se involucre a las mujeres y adultos mayores. Sistemas de seguimiento y evaluación permanentes para medir el avance en el goce efectivo de los derechos de la población afrocolombiana desplazada y/o confinada. Medidas presupuestales y de capacidad institucional, necesarias para poner en marcha cada uno de esos planes y asegurar la cobertura adecuada de los mismos.	
Plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana	El Director de Acción Social	Deberá presentar a la Corte Constitucional un informe con la descripción del plan diseñado y los mecanismos para su implementación, así como el cronograma de ejecución y aplicación del mismo, con la definición clara de sus metas y los funcionarios responsables.	El 18 de enero de 2010
	El Director de Acción Social	Deberá presentar un informe sobre el avance en la aplicación del plan integral	El 1° de julio de 2010
Cumplimiento de las medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó	Los Ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa	Deberán presentar informes sobre las acciones tomadas para obtener el cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. El informe periódico que se presente deberá incluir una evaluación objetiva de la idoneidad de los medio adoptados, con arreglo a los resultados obtenidos y las fallas identificadas en lo referente a la prevención de crímenes contra los sujetos protegidos.	Cada dos meses
Información a la Corte Constitucional	El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República.	Según lo consideren conveniente, deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de lo ordenado en el auto No 004, y sobre las medidas que han adoptado desde sus respectivas esferas de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrocolombianas.	Actividad permanente

Fuente: www.renacientes.org

Se viene afirmando que: "Para el caso del pueblo negro, afrocolombiano y raizal sería deseable la creación de una Comisión de la Verdad la cual desde un lente étnico-racial negro explicara las razones del impacto desproporcionado del conflicto armado en este pueblo, cómo operó esta nueva revictimización y qué impacto tuvo para los territorios colectivos de comunidades negras titulados por Ley 70 de 1993" (Mosquera; León y Rodríguez, 2009: 67).

Luis Gerardo Martínez (2007: 423) en un trabajo de campo ha logrado indagar sobre las concepciones presentes en las comunidades afectadas por la guerra sobre sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Dos hechos lesionan profundamente la existencia y visiones de la gente negra: los atentados contra la vida y la imposición de formas de desarrollo que afectan la convivencia comunitaria y su permanencia en el territorio.

En la lógica afro, el concepto de vida trasciende lo que se entiende por ella en la sociedad mayoritaria. Para los afrodescendientes la muerte es una situación compleja que se traduce en una serie de prácticas culturales de tipo ancestral. De esta manera la violación de los derechos humanos en las comunida-

des negras, en especial el asesinato y las desapariciones forzadas: "(…) han creado un desequilibrio en su interior, ya que para ellas es indispensable 'enterrar a sus muertos' con todos los rituales que ello implica; así, las comunidades reconocen como una forma de reparación la devolución de sus muertos, lo que se convierte además en una opción para seguir viviendo sin tanta zozobra".

El otro hecho que rompe los equilibrios culturales y comunitarios es la imposición de proyectos de desarrollo en los territorios ancestrales, que por lo regular conlleva la presencia de actores económicos y armados en ellos, haciendo que la gente negra pierda control social y político sobre los territorios. Los megaproyectos producen además degradación natural y desmejoran las condiciones de vida y los proyectos de vida colectivos.

Por estas razones la reparación de las comunidades negras pasa necesariamente por devolverles la posibilidad de vivir otra vez plenamente en libertad, entendiéndose esto como la posibilidad de ejercer su derecho a moverse por los territorios ancestrales y tener el control de las decisiones que se toman sobre ellos.

Las reparaciones materiales que desean las comunidades están asociadas entonces con sus expectativas de vivir plenamente en el territorio. El interés en un resarcimiento de orden pecuniario lo asocian con la recuperación y el saneamiento del territorio ancestral, por ser el espacio donde se realiza, se crea y se recrea la cultura y las formas de supervivencia ligadas al acceso a los recursos naturales.

Por lo mismo, las reparaciones a que aspira la gente negra víctima de la guerra se relacionan con aspectos políticos relevantes; entre ellos, la obligación de respeto que tiene el Estado de los derechos étnicos-territoriales reconocidos en la Constitución de 1991 y en la ley 70 de 1993. De esta manera, las reparaciones que se decidan en el futuro deben tener un carácter colectivo, aunque se entiende también que tanto las reparaciones individuales como comunitarias deben ser producto del consenso con las comunidades afrodescendientes.