

Una conversación sobre los horizontes conceptuales y etnográficos del enfoque diferencial¹

A conversation on the conceptual and ethnographic horizons of the ethnic differential approach

Valentina Pellegrino²

Juan Felipe Hoyos García³

Con este encuentro quisimos poner a dialogar nuestra experiencia etnográfica en escenarios estatales con la conceptualización desarrollada en el artículo “‘El desplome de lo igual es irreversible’. La emergencia del enfoque diferencial étnico en Colombia”. El propósito es profundizar en algunas líneas analíticas sugeridas que merecían ser desarrolladas. Por una parte, deseamos explorar más los horizontes históricos del surgimiento del enfoque diferencial, así como situar mejor el lugar de algunos actores clave. También, analizar el traslape del enfoque diferencial étnico con otros instrumentos políticos de reconocimiento, para señalar sus tensiones y puntos de fuga. Y, por último, identificar el lugar del enfoque diferencial en la racionalidad gubernamental con la que se responde a los compromisos adquiridos en escenarios de concertación producto de órdenes judiciales.

Multiculturalismo, neoliberalismo, enfoque diferencial

V.: Podemos hablar de un caleidoscopio de ideas sobre el multiculturalismo colombiano. Pablo Jaramillo (2014) dice que el multiculturalismo *confluye* con todo lo

-
- 1 Agradecemos la invitación de la *Revista Colombiana de Antropología* a realizar este diálogo.
 - 2 Doctora en Antropología de la Universidad de los Andes. Ha publicado investigaciones etnográficas sobre los escenarios de concertación de política pública para protección de pueblos indígenas. <https://orcid.org/0000-0002-2559-2984>
 - 3 Doctor en Antropología Social de la Universidad Estatal de Campinas. Su investigación se dirige a los procesos de reintegración a la vida civil, política étnica, enfoque diferencial y gobernabilidad indígena en medio del conflicto armado. <https://orcid.org/0000-0001-7179-4360>

que implica el conflicto armado, la política para víctimas, más todas las políticas neoliberales. Dest (2020) plantea que el conflicto armado *frena* el proyecto multicultural en la medida en que los movimientos sociales se desinflan. Pero tu artículo me lleva a pensar que el conflicto armado y el desplazamiento forzado tristemente *potencian* la materialización del multiculturalismo.

J. F.: Sería importante identificar un primer momento del multiculturalismo —diciéndolo un poco improvisadamente—, que es este primer multiculturalismo constitucional en el que hay un reconocimiento de derechos diferenciados sin implementaciones diferenciadas. Es distinto del siguiente, desarrollado en relación más estrecha con el conflicto armado y su degradación; se caracteriza por el reconocimiento de derechos fundamentales implementados diferencialmente. El momento de derechos diferenciados reconocidos sin implementaciones diferenciales motivó, por ejemplo, varios de los artículos del libro *La multiculturalidad estatalizada* (Chaves 2011), entre ellos los de Virginie Laurent (2011), Juan Pablo Vera (2011) y César Abadía (2011). Esos trabajos se referían a las muchas limitaciones en la capacidad del estado para hacer lo que supuestamente debía hacer el proyecto multicultural: proteger y promover esa diversidad. De ese tiempo para acá, debido al colapso humanitario y de los derechos en el marco del conflicto armado, los derechos fundamentales pasan a ser exigidos en términos diferenciados. Eso amplía un poco el poder del reconocimiento multicultural, que se expande a otro tipo de derechos; y la incorporación de los principios se fortalece muchísimo en términos jurisprudenciales, legales y de política pública.

Tal vez la crisis humanitaria relacionada con el desplazamiento sí amplifica ese reconocimiento multicultural. Pero tenía como presupuesto dos naturalizaciones: la unidad entre territorio y cultura, y la idea según la cual “entre más diferentes más autónomos” (Sentencia T-254 de 1994). Son dos esencializaciones muy poderosas que la crisis producida por el conflicto armado ayuda a potenciar muchísimo. La segunda se convierte en la lógica de la tercera modalidad de enfoque diferencial abordada en el artículo: si son autoridades, deben participar de las decisiones mismas del enfoque diferencial, lo cual les da un lugar político específico. Pero esas naturalizaciones comienzan a expresar su complejidad porque su realización implica afrontar los cambios y transformaciones que, precisamente, objetan la condición de mayor diferencialidad. En muchos casos, quienes tienen más capacidad de interlocución política son las comunidades que históricamente han estado más integradas, aunque desigualmente, a la sociedad nacional; mientras que las comunidades o grupos cuya diferencia cultural es mayor, en los que hay universos de sentido en desencuentro (por ejemplo, en los pueblos nukak o

jiw), el enfoque diferencial y la noción de mayor autoridad se ven objetados como principios de acción. No hemos llegado a políticas públicas claras que lo resuelvan. Entonces creo que sí existen esa contradicción y ese potenciamiento que tú dices del multiculturalismo como forma de gestión de la diferencia.

Potencialidades y límites de la creatividad jurisprudencial

V.: Esto me lleva al rol de la Corte Constitucional, que más allá de ordenar política pública, que es la judicialización de la política, está diciendo específicamente cómo hacerla. Más que socavar la separación de poderes, para mí el problema es que cuando la Corte da estas órdenes específicas, lo hace sin manejar en profundidad las dinámicas de la gestión pública; por eso le meten tantos goles en el cumplimiento a sus sentencias. Además, su noción de enfoque diferencial es opaca, porque señala que la política pública debe tener enfoque diferencial, pero no enuncia qué es eso.

J. F.: Creo que el activismo judicial de la Corte y su creatividad jurisprudencial fueron muy importantes, y valoro mucho su valentía al apostar por unos instrumentos de intervención muy fuertes, que pudieron haber puesto en suspenso la separación de poderes; pero al señalar que el Ejecutivo no estaba cumpliendo el espíritu constitucional, y al ordenarle que remediara eso, transformó el escenario nacional. Lo transformó, a mi modo de ver, tratando de obligar a diversas entidades y funcionarios a realizar acciones positivas, es decir, a realizar el estado social de derecho. Yo no habría visto otra manera de que eso sucediera.

Hay una idea detrás de ese intento: la de que todas estas sentencias transformen la sociedad a largo plazo, la de una función positiva de la jurisprudencia frente a la sociedad. Creo que hay algo de eso en la acción de los magistrados, que se ve reflejado tanto en el aparato conceptual de las sentencias como en los instrumentos tan maximalistas que generan. Son unas pretensiones muy altas, obligaciones desproporcionadas con respecto a la idea misma de progresividad de los derechos y a la capacidad del estado, porque dialogan muy poco con la capacidad técnica y operativa de sus instituciones.

Al final, más allá de lo legal, normativo y constitucional, veo las sentencias como instrumentos de creatividad política que nutren el lenguaje de las disputas sociales, que son utilizados para interpretar y reinterpretar la política pública, para demandar nueva política pública y para poner nuevos temas en la agenda

pública. En esa medida, tienen que ser abiertas, porque si fueran demasiado cerradas dejarían de cumplir esa función. Claro, la apertura genera muchos problemas si se piensa en lo que se espera de una acción de la justicia, que es que sea clara y taxativa, y que defina claramente a los sujetos sobre los que actúa. Se trata de una tensión muy difícil de resolver, más aún frente a un estado que se demora décadas en reconfigurarse institucionalmente.

Incumplir cumpliendo el enfoque diferencial

J. F.: Una de las características del enfoque diferencial es el incumplimiento reiterado de sus postulados, tanto en las órdenes de la Corte como en las políticas públicas. Leyendo tu análisis sobre la lógica del incumplimiento (Pellegrino 2022), me preguntaba ¿cuál sería el papel del enfoque diferencial en esa lógica del incumplimiento?

V.: Uno podría aplicarle un test de “incumplir cumpliendo” a cualquier política gubernamental para identificar cómo la institucionalidad genera una serie de acciones —con recursos y demás— con el fin de demostrar que está haciendo algo, sin que estas necesariamente se correspondan con la finalidad estipulada que tenía la política. Con respecto al enfoque diferencial, lo veo en términos de las respuestas a la Corte cuando exige a las instituciones que hagan planes de salvaguarda con este enfoque para proteger a los pueblos indígenas. Cuando la Corte hace seguimiento, las instituciones responden preguntándose “¿cómo transformamos lo que venimos haciendo en algo que remotamente parezca enfoque diferencial?”. Para algunas entidades, el enfoque diferencial es reunirse con los indígenas sin transformar sus políticas. Por eso hacen tanto énfasis en demostrar cuántas reuniones realizan. Igualmente, con la magia del lenguaje de derechos, presentan acciones completamente mundanas y ordinarias como si fueran restitución de derechos con enfoque diferencial. Al ser presentada en lenguaje de derechos, una acción específica se vuelve la abstracción de “restituir derechos”. En buena parte de la respuesta al Auto 004, el enfoque diferencial fue asumido a partir de la formalidad de “hicimos reuniones”, sin importar que esas reuniones no generaran transformaciones en la concepción de la política pública ni la forma en que convertían en el texto acciones mundanas en restitución de derechos.

J. F.: Esa relación que estableces me parece muy interesante porque está asociada con una de las características de la tercera modalidad del enfoque diferencial: al hacerlo confluir con la consulta previa, a las organizaciones étnicas locales,

regionales y nacionales se les abrieron muchos espacios de incidencia frente a las entidades gubernamentales. A manera de hipótesis: una de las razones por las cuales el enfoque diferencial gana eficacia política para todos es porque permite mayor repercusión a las organizaciones, ganar espacios de interlocución donde puedan “meter más compromisos”, como me decían a mí; a la vez, sirve a esa racionalidad de incumplir cumpliendo a través de las consultas. En un mismo dispositivo, entonces, convergen intereses diversos, en lenguajes legitimados, como el del enfoque diferencial o de restitución de derechos.

V.: De acuerdo, les abre a los indígenas ciertos escenarios de potencialidad. Por eso, pensar la temporalidad es tan importante. Cuando un líder indígena dice que su plan es a quinientos años, uno debería tomárselo en serio, porque quiere decir que cada momento y escenario suman. Eso me parece clave en cuanto al juego largo que alienta a las organizaciones. En cambio, desde afuera, desde la lógica de resultados, esos escenarios parecen inoperantes en relación con los propósitos explícitos. Por otro lado, es tremendamente legitimador para un gobierno hacer una jugada como la de incumplir cumpliendo. Lo relevante de estos procesos es su eficacia política, tanto ante la Corte —que queda apaciguada con las pruebas de que “algo” se esté haciendo— como ante instancias internacionales: el estado se quitó de encima a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el tema indígena gracias al Auto 004, pues la Corte se apersonó del tema y gracias a eso la CIDH levantó las medidas cautelares y provisionales que tenía a favor de los indígenas.

Inclusión inflexible, flexibilización excluyente: acción afirmativa y enfoque diferencial

V.: Las diferentes expresiones del enfoque diferencial me hicieron pensar en su vínculo con la acción afirmativa norteamericana. En teoría, el enfoque diferencial supera a la acción afirmativa, porque esta última consiste en dar acceso a “lo que hay” a quienes antes no tenían acceso; en cambio, potencialmente hablando, el enfoque diferencial plantea la posibilidad de reformular ese “lo que hay”. ¿Cómo ves esa relación?

J. F.: En algún momento la Corte dice: “el enfoque diferencial es una suerte de acción afirmativa” (Sentencia T-602 de 2003), pero uno se pregunta qué quiere decir “una suerte”. ¿Qué clase de enunciado jurisprudencial es ese? La acción afirmativa facilita incluir a personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos

en entidades públicas o instituciones educativas para reducir la desigualdad en la participación. Usualmente es adelantada a través de política de cuotas; pero también tiene que ver con acciones de acceso priorizado o privilegiado a “lo que hay”, sin alterar la estructura ni el funcionamiento de ese estado. Entonces, no tiene tanto que ver con que el estado se adecúe a la diferencia, sino con abrir puertas a quienes estuvieron excluidos históricamente sin necesidad de preguntarte qué diferencia ha producido esa exclusión. Yo creo que tiene más semejanzas con esa primera visión de las políticas del reconocimiento que, como afirma Taylor (1993), no podían ser “ciegas a la diferencia”, sino proteger los entornos culturales para garantizar la realización de otros derechos. Pero en últimas, como criticaba Esther Sánchez (1998) en los noventa, eso genera una canasta de servicios que, aunque especializados, no replantean la naturaleza del estado ni su relación con los sujetos.

En el caso colombiano, la particularidad del enfoque diferencial es que pretende adecuar la estructura del estado, o por lo menos su procedimiento, para “tener en cuenta la diferencia”. Pero eso tampoco es claro. ¿Qué significa tener en cuenta la diferencia? De la infinidad de diferencias, ¿cuál es la válida para el enfoque?, ¿quién la define?, ¿quién ejecuta aquello que va a tener en cuenta la diferencia? Todas esas son las dimensiones concretas, que yo considero etnográficas, del enfoque diferencial. Creo que su definición sí diverge de la acción afirmativa en cuanto se propone una transformación del entorno institucional para tener en cuenta esa diferencia. Lo llamativo es que lo hace sin plantearse una “inclusión” de individuos de los grupos excluidos en su aparato, sino adecuando dicho aparato para preservar la diferencia localizada en el grupo. Ahora, ¿qué significa esa adecuación? “Es muy difícil reparar con enfoque diferencial en un estado monocultural”, decían funcionarios de alto nivel de la Unidad de Víctimas. Entonces identifiqué varias expresiones de esa adecuación, que van desde la producción de un saber experto hasta delegar las funciones del estado en las mismas comunidades culturalmente diferenciadas. El espectro que abre esa transformación del estado a la luz del enfoque diferencial para ir más allá de la inclusión nos plantea nuevas cuestiones irresueltas y que no están exentas de las mismas dificultades que tienen las visiones de las acciones afirmativas.

Tomándose en serio, lo anterior nos lanza a un universo de transformación que puede hacer pensar hasta en estados plurinacionales, por ejemplo. Uno podría preguntarse: si se quisiera integrar la diferencia cultural y las desigualdades históricas asociadas a la acción del estado —porque las diferencias culturales también están producidas por desigualdades históricas—, ¿qué habría que hacer? Habría que cambiar el estado y la participación en el estado, su lenguaje, las personas

que hacen parte de él. Y, entonces, ¿eso implica, por ejemplo, que las organizaciones indígenas se vuelvan estado? Personalmente diría que esa es una dirección hacia la que los indígenas han ido durante muchos años, adquiriendo funciones como parte de su autoridad y autonomía, pero no las condiciones para realizarla. Hay delegación formal e informal de funciones sin que haya, por ejemplo, presupuesto específico y unas garantías específicas para hacerla efectiva; y tampoco unas responsabilidades que la acompañen.

El caso de las jurisdicciones especiales indígenas es dramático: deben hacer frente a delitos cada vez más complejos y no tienen ni la sombra de la institucionalidad ni de los recursos que requerirían para realizar lo que en muchos casos también hace muy mal la jurisdicción ordinaria. Entonces, a mi modo de ver, el enfoque diferencial sí es una cosa diferente de la acción afirmativa, pero nos lanza a nuevos problemas que no están resueltos en el caso colombiano.

Referencias

- Abadía, César.** 2011. “Privatización del derecho a la salud e intereses transnacionales. Sobre la relación multiculturalidad-estado”. En Chaves 2011, 201-210.
- Chaves, Margarita, comp.** 2011. *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado*. Bogotá: ICANH.
- 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>
- Jaramillo Salazar, Pablo.** 2014. *Etnicidad y victimización. Genealogías de la violencia y la indigeneidad en el norte de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Laurent, Virginie.** 2011. “Opciones políticas indígenas y batallas (post)electorales, o cómo pelear con (el arbitraje de) el estado”. En Chaves 2011, 103-114.
- Pellegrino, Valentina.** 2022. “Between the roll of paper and the role of paper: governmental documentation as a mechanism for complying incompliantly”. *Political and Legal Anthropology Review* 45 (1): 77-93. <https://doi.org/10.1111/plar.12467>
- Sánchez, Esther.** 1998. *Justicia y pueblos indígenas. La tutela como medio para la construcción de entendimiento multicultural*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Taylor, Charles.** 1993. *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Vera, Juan Pablo.** 2011. “Multiculturalismo, etnografía y estado: retóricas del derecho y jurisprudencia indígena en las márgenes del estado”. En Chaves 2011, 135-148.