

Enfoques Diferencial y Étnico

Estrategia Nacional · Documento Técnico

CAPÍTULO 1

Marco Conceptual: Definiciones Clave para los Enfoques Diferenciales, la Interseccionalidad y el Marco Normativo del Enfoque Étnico

1. Introducción

La estrategia de Distritos Mineros, en el marco de la política de desarrollo territorial del Gobierno Nacional, reconoce que los territorios donde se desarrollan actividades mineras en Colombia no son espacios homogéneos. Se trata de territorios habitados por comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y comunidades campesinas que han construido, a lo largo de generaciones, formas propias de relacionarse con la tierra, los recursos naturales y entre sí.

Este primer capítulo sienta las bases conceptuales sobre las cuales se articula el enfoque diferencial étnico dentro de la estrategia. No se trata únicamente de un glosario terminológico: cada definición aquí presentada tiene implicaciones directas en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las acciones que el Estado despliega en estos territorios. Comprender con precisión qué significa hablar de enfoque diferencial, interseccionalidad o marcos normativos de protección étnica es condición necesaria para evitar que la política pública reproduzca, bajo nuevos lenguajes, las mismas lógicas de exclusión que históricamente han afectado a estos pueblos.

El presente capítulo se organiza en cuatro grandes secciones: (i) el enfoque diferencial como categoría analítica y operativa; (ii) la especificidad del enfoque étnico en contextos mineros; (iii) la interseccionalidad como herramienta de lectura de las desigualdades múltiples; y (iv) el marco normativo —nacional e internacional— que sustenta jurídicamente estas categorías.

2. El Enfoque Diferencial: Categoría Analítica y Operativa

2.1 Definición

El enfoque diferencial es una perspectiva de análisis y de acción que reconoce que las personas y los colectivos humanos no son iguales en sus condiciones de vida, sus capacidades, sus vulnerabilidades ni en las formas en que experimentan los efectos de las políticas públicas. Implica, por tanto, que toda intervención estatal debe adaptarse a las particularidades de los sujetos destinatarios, so pena de generar o profundizar desigualdades estructurales.

Enfoque Diferencial

Perspectiva de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que reconoce la diversidad de condiciones, identidades y necesidades de los sujetos, y que orienta la acción estatal hacia la eliminación de brechas de inequidad históricamente producidas. No se limita a la identificación de 'grupos vulnerables', sino que interroga las estructuras que producen esa vulnerabilidad.

Fuente: Adaptado de: DNP (2016). Lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en la planeación del desarrollo.

En el contexto de los Distritos Mineros, el enfoque diferencial adquiere una dimensión específica: no se trata solo de reconocer que existen comunidades étnicas en los territorios mineros, sino de comprender que la actividad minera —en sus distintas expresiones: legal, ilegal, artesanal, mediana y gran minería— afecta de manera diferenciada a estos pueblos en razón de su identidad cultural, su relación con el territorio y su posición histórica de subordinación frente a los actores económicos y estatales.

2.2 Dimensiones del enfoque diferencial

La literatura especializada y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana han identificado al menos cuatro dimensiones que estructuran el enfoque diferencial en contextos de política pública:

- Dimensión identitaria: reconocimiento de las características culturales, lingüísticas, espirituales y organizativas propias de cada pueblo o comunidad, que no pueden ser subsumidas en categorías universales.
- Dimensión territorial: comprensión de que para los pueblos indígenas y afrodescendientes el territorio no es un factor productivo sino el soporte material y simbólico de la vida colectiva. La minería que ocurre en o cerca de sus territorios no es solo un asunto económico, sino existencial.
- Dimensión de derechos colectivos: reconocimiento de que estas comunidades son titulares de derechos que trascienden la esfera individual, como el derecho a la consulta previa, al territorio colectivo, a la autonomía y al gobierno propio.
- Dimensión histórica: reconocimiento del colonialismo interno y de los procesos de despojo, exclusión y racismo estructural que determinan las condiciones actuales de los pueblos étnicos en los territorios mineros.

Voz comunitaria — Bajo Cauca, Antioquia

"Las comunidades de Cáceres, Caucasia y El Bagre identifican como uno de sus principales impactos la 'restricción al acceso a la propiedad colectiva' y la 'pérdida de identidad'. Esto no es una queja: es la descripción de cómo la ausencia de enfoque diferencial en la planeación institucional se expresa en el territorio." — Sistematización de observaciones de campo, ejercicio participativo con comunidades indígenas del Bajo Cauca (2026).

3. El Enfoque Étnico: Especificidad en Contextos Mineros

3.1 Del diferencial al étnico

El enfoque étnico es una expresión específica del enfoque diferencial que se activa cuando los sujetos destinatarios de la política pública son pueblos y comunidades reconocidos como sujetos de derechos colectivos en razón de su identidad étnica: comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom. Su especificidad no radica únicamente en el reconocimiento cultural, sino en la existencia de un régimen jurídico especial —nacional e internacional— que les otorga derechos diferenciados y que dictamina al Estado obligaciones.

Enfoque Étnico

Perspectiva de acción estatal que reconoce a los pueblos étnicos como sujetos colectivos de derechos, portadores de cosmovisiones, sistemas de gobierno y relaciones con el territorio que son anteriores y distintas al Estado-Nación. Implica la obligación estatal de garantizar la pervivencia física y cultural de estos pueblos, de adecuar sus intervenciones a sus particularidades y de promover su participación efectiva y determinante en las decisiones que los afectan.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Constitución Política de Colombia (Arts. 7, 8, 55 transitorio, 330); Convenio 169 OIT; Declaración ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

3.2 El enfoque étnico en territorios mineros: tensiones estructurales

La coexistencia entre actividad minera y derechos étnicos territoriales genera tensiones que la política pública no puede ignorar. En el Bajo Cauca antioqueño, estas tensiones se expresan con especial intensidad:

Tensión identificada	Expresión en el territorio (Bajo Cauca)
Derechos territoriales vs. titulación minera	Concesiones mineras otorgadas en o colindantes con territorios ancestrales sin que medie consulta previa. Las comunidades de

Tensión identificada	Expresión en el territorio (Bajo Cauca)
	El Bagre demandan explícitamente 'la no existencia de concesiones mineras en los territorios indígenas'.
Economía propia vs. economía extractiva	Las comunidades apuestan por el PAEL, mercados propios, agroecología y turismo étnico, mientras la minería — especialmente la ilegal— desestructura estos circuitos económicos propios.
Gobernanza indígena vs. institucionalidad estatal	La planeación institucional es identificada como un impacto negativo cuando no reconoce las formas propias de organización. La guardia indígena y los cabildos son mecanismos de gobernanza que el Estado debe articular, no sustituir.
Salud propia vs. contaminación minera	El mercurio y los químicos asociados a la minería ilegal impactan directamente sobre los recursos de los que depende la medicina tradicional (plantas medicinales, agua, suelos), afectando la salud y la cultura simultáneamente.

3.3 Principios operativos del enfoque étnico

Para que el enfoque étnico no sea una declaración retórica sino un principio operativo de la estrategia Distritos Mineros, se proponen los siguientes criterios de implementación:

- Principio de no regresividad: ninguna acción del distrito puede menoscabar derechos que las comunidades ya ejercen efectivamente sobre sus territorios.
- Principio de consentimiento libre, previo e informado: las decisiones que afecten los derechos territoriales, ambientales y culturales de los pueblos étnicos requieren procesos de consulta que cumplan los estándares del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias T-769/09, SU-039/97, entre otras).
- Principio de adecuación cultural: los programas y proyectos del distrito deben adaptarse a los tiempos, espacios y lógicas propias de las comunidades, no a la inversa.
- Principio de fortalecimiento de la autonomía: el objetivo último del enfoque étnico no es 'incluir' a las comunidades en el modelo de desarrollo dominante, sino fortalecer su capacidad de definir y gestionar su propio modelo de vida.
- Principio de participación determinante: la participación de las comunidades no se agota en la consulta. Implica su presencia activa en los espacios de toma de decisiones, seguimiento y evaluación del distrito.

4. La Interseccionalidad como Herramienta Analítica

4.1 Origen y definición

El concepto de interseccionalidad fue desarrollado por la jurista y académica afroestadounidense Kimberlé Crenshaw (1989) para describir cómo distintos sistemas de opresión —racismo, sexismo, clasismo, entre otros— no operan de manera independiente, sino que se articulan, se superponen y producen formas específicas de discriminación que no pueden ser comprendidas analizando cada eje por separado.

Interseccionalidad

Herramienta analítica que examina cómo las categorías de identidad social (etnia, género, clase, edad, orientación sexual, condición de discapacidad, entre otras) interactúan simultáneamente para producir experiencias diferenciadas de privilegio o de opresión. En el campo de la política pública, la interseccionalidad obliga a diseñar respuestas que consideren la complejidad de las posiciones sociales de los sujetos, evitando intervenciones unidimensionales que invisibilizan las desigualdades cruzadas.

Fuente: Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. University of Chicago Legal Forum.

4.2 La interseccionalidad en el contexto de los Distritos Mineros

En los territorios del Bajo Cauca, la interseccionalidad permite visibilizar situaciones que un enfoque étnico no diferenciado tiende a omitir. Las comunidades indígenas de esta región no son monolíticas: dentro de ellas coexisten mujeres, jóvenes, personas mayores (sabios), parteras, médicos tradicionales y guardias, cada uno con posiciones, vulnerabilidades y capacidades distintas.

El ejercicio participativo con las comunidades de Cáceres, Caucasia, El Bagre y Tarazá evidenció con claridad esta complejidad: las propuestas comunitarias desagregaron explícitamente sus comités por género, generación y rol tradicional, lo que constituye en sí mismo una aplicación práctica del pensamiento interseccional desde la propia lógica organizativa indígena.

Aplicación práctica — Comunidades del Bajo Cauca

Las propuestas de los tres municipios contemplan 'proyectos productivos y sostenibles que fortalezcan los diferentes comités: mujeres, jóvenes, guardia, sabios, parteras, médicos tradicionales'. Esta desagregación no es una formalidad: reconoce que las mujeres indígenas en territorios mineros enfrentan riesgos específicos (violencia basada en género asociada a la minería ilegal, sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado, exclusión de espacios de toma de decisiones) que difieren de los que enfrentan los hombres adultos o los jóvenes de la misma comunidad.

4.3 Ejes de intersección prioritarios para la estrategia

Para el proyecto Distritos Mineros, se identifican al menos cinco ejes de intersección que deben ser considerados en el diseño de cada línea de acción:

- Etnia y género: las mujeres indígenas y afrodescendientes en territorios mineros son sujetos de protección reforzada. La feminización de la pobreza, la violencia sexual asociada a economías extractivas ilegales y la exclusión de los beneficios económicos de la minería son fenómenos que requieren respuestas específicas.
- Etnia y generación: los jóvenes indígenas en contextos mineros enfrentan la tensión entre la transmisión cultural y la presión de las economías extractivas como fuente de ingreso. Su deserción escolar, identificada como impacto negativo en El Bagre, es a la vez un problema educativo, económico y de identidad cultural.
- Etnia y discapacidad: las enfermedades asociadas a la contaminación por mercurio y otros químicos mineros pueden generar condiciones de discapacidad adquirida que se superponen a la vulnerabilidad étnica, creando situaciones de doble exclusión.
- Etnia y condición de desplazamiento: las comunidades indígenas desplazadas de sus territorios por el conflicto armado o por la presión minera enfrentan una ruptura simultánea de sus derechos territoriales, culturales y de subsistencia que no puede atenderse con medidas diseñadas para población desplazada genérica.
- Etnia y ruralidad: la localización geográfica de los territorios indígenas en zonas de difícil acceso no es un dato neutral. Es el resultado de procesos históricos de confinamiento territorial que se expresan hoy en déficits de infraestructura, conectividad y acceso a servicios que deben ser leídos como dimensión étnica y no solo como ruralidad.

5. Marco Normativo del Enfoque Étnico

5.1 El bloque de constitucionalidad como piso mínimo

El enfoque étnico de la estrategia Distritos Mineros hace parte de la obligación jurídica que dicta el bloque de constitucionalidad colombiano. Este bloque integra, con fuerza constitucional, tanto las disposiciones de la Carta Política como los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

A continuación, se presentan los instrumentos normativos de mayor relevancia, organizados por nivel del ordenamiento jurídico:

Nivel	Instrumento	Disposición clave
Constitucional	Constitución Política de Colombia (1991)	Arts. 7 (diversidad étnica), 8 (patrimonio cultural), 63 (inalienabilidad de resguardos),

Nivel	Instrumento	Disposición clave
		246 (jurisdicción especial indígena), 286 y 330 (territorios indígenas como entidades territoriales y gobierno propio).
Internacional	Convenio 169 de la OIT (1989)	Ratificado por Colombia mediante Ley 21/1991. Establece el derecho a la consulta previa, libre e informada; la propiedad y posesión de tierras ancestrales; y la participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales.
Internacional	Declaración ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)	Reconoce el derecho al consentimiento libre, previo e informado (Art. 32); el derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo de sus territorios (Art. 32.1).
Legal	Ley 70 de 1993	Marco de derechos territoriales y culturales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Establece el principio de protección de la identidad cultural y los derechos sobre tierras de comunidades negras.
Legal	Ley 99 de 1993 y Decreto 1320 de 1998	Regula el proceso de consulta previa con comunidades étnicas en el marco de proyectos, obras o actividades de interés nacional, incluidas las concesiones mineras.
Jurisprudencial	Corte Constitucional: SU-039/97, T-769/09, T-376/12, SU-123/18	Desarrollan los estándares de la consulta previa y del consentimiento; establecen la obligación de proteger la integridad étnica, cultural, social y económica de los pueblos indígenas frente a proyectos extractivos.

5.2 Más allá del cumplimiento normativo: hacia una comprensión sustantiva

El marco normativo es condición necesaria pero no suficiente para garantizar el enfoque étnico. La experiencia acumulada en Colombia y en América Latina evidencia que el cumplimiento formal de procedimientos de consulta previa puede coexistir con la violación sustantiva de los derechos colectivos, cuando los procesos son diseñados para legitimar decisiones ya adoptadas más que para permitir que las comunidades influyan realmente en ellas.

Por esta razón, la estrategia Distritos Mineros adopta una comprensión sustantiva del marco normativo, orientada por tres criterios:

- Criterio de efectividad: la norma se evalúa no por su cumplimiento procedimental, sino por sus efectos reales sobre las condiciones de vida, la autonomía y la identidad cultural de los pueblos étnicos.

- Criterio de progresividad: en ningún caso la implementación del distrito puede representar una regresión en el ejercicio de derechos ya reconocidos y practicados por las comunidades.
- Criterio de diálogo intercultural: el marco normativo estatal no es la única fuente de legitimidad en los territorios étnicos. Los sistemas normativos propios de los pueblos —derecho propio, derecho consuetudinario— tienen reconocimiento constitucional (Art. 246 C.P.) y deben ser considerados como fuentes complementarias en la gestión del distrito.

Agenda de derechos desde el territorio

Las condiciones mínimas formuladas por las comunidades de El Bagre constituyen una agenda de derechos colectivos que el marco normativo reconoce pero que la institucionalidad no ha garantizado plenamente: consulta previa, autoridad ambiental étnica, protección de líderes, no concesiones mineras en territorios indígenas, salud propia e intercultural, educación digna y empleo digno. Estos no son aspiraciones: son derechos con respaldo jurídico cuya exigibilidad el distrito debe asumir como compromiso propio.

6. Síntesis: Articulación de los Tres Marcos Conceptuales

El enfoque diferencial, el enfoque étnico y la interseccionalidad no son categorías paralelas ni redundantes: forman un sistema conceptual integrado que opera en distintos niveles de análisis y de intervención.

Categoría	Pregunta que responde	Función en la política	Aplicación en Distritos Mineros
Enfoque Diferencial	¿Quiénes son los sujetos y cómo difieren sus condiciones?	Reconocer la heterogeneidad; evitar universalismos que excluyen.	Identificar comunidades étnicas, campesinas y mixtas en el territorio del distrito.
Enfoque Étnico	¿Cuáles son los derechos colectivos y las obligaciones especiales del Estado?	Garantizar derechos específicos; adecuar la acción estatal.	Garantizar consulta previa, autonomía territorial y no afectación de la identidad cultural.
Interseccionalidad	¿Cómo se cruzan las identidades y las opresiones al interior de cada grupo?	Visibilizar las desigualdades internas; evitar la homogenización del sujeto étnico.	Diseñar acciones específicas para mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con condiciones de salud derivadas de la minería.
Marco Normativo	¿Qué obliga jurídicamente al Estado?	Establecer el piso mínimo de derechos no negociable.	Cumplir y superar los estándares del Convenio 169 OIT y la

Categoría	Pregunta que responde	Función en la política	Aplicación en Distritos Mineros
			jurisprudencia constitucional.

La articulación de estos tres marcos no es automática: requiere voluntad política, capacidad técnica instalada en los equipos del distrito y, fundamentalmente, espacios permanentes de diálogo con las comunidades. El siguiente capítulo de este documento técnico desarrollará los mecanismos institucionales mediante los cuales esta articulación se operativiza en el ciclo de gestión de los Distritos Mineros.

— Fin del Capítulo 1 —

BIBLIOGRAFÍA

Referencias citadas y consultadas — Capítulo 1

Instrumentos internacionales

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. *Ginebra: OIT. Ratificado por Colombia mediante Ley 21 de 1991. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169*

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Resolución 61/295 de la Asamblea General. Nueva York: ONU. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>*

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200A (XXI). Nueva York: ONU. Artículo 27 sobre derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2016). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada en la 46.^a Asamblea General. Washington D.C.: OEA.

Marco constitucional y legal colombiano

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional. Artículos 7, 8, 55 transitorio, 63, 246, 286, 321 y 330.

Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76.^a reunión de la Conferencia General de la OIT. Diario Oficial N.º 39.720.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico el derecho a la propiedad colectiva. Diario Oficial N.º 41.013.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto Ley 4633 de 2011, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Diario Oficial N.º 48.278.

Presidencia de la República de Colombia. (1998). Decreto 1320 de 1998, Único Reglamentario del Sector Interior, para reglamentar el proceso de consulta previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, así como los planes, programas y proyectos de desarrollo.

Jurisprudencia constitucional

Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia SU-039 de 1997. M.P.: Antonio Barrera Carbonell. Establece los requisitos de la consulta previa y el derecho de participación de las comunidades indígenas en decisiones que afecten sus territorios y recursos naturales.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia T-769 de 2009. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla. Desarrolla el alcance del consentimiento libre, previo e informado en el marco de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia T-376 de 2012. M.P.: María Victoria Calle Correa. Protección de los derechos territoriales y culturales de comunidades afrodescendientes frente a proyectos de infraestructura sin consulta previa.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU-123 de 2018. M.P.: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. Unifica la jurisprudencia sobre consulta previa y consentimiento libre, previo e informado, y fija estándares para su aplicación en proyectos extractivos.

Referencias académicas y conceptuales

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139–167.

Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>

Collins, P. H., & Bilge, S. (2016). *Intersectionality*. Cambridge: Polity Press.

Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA. Este texto ofrece una perspectiva latinoamericana sobre las relaciones entre territorio, identidad y modelos de vida en comunidades étnicas.

Porto-Gonçalves, C. W. (2009). De saberes y de territorios: Diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana. *Polis, Revista Latinoamericana*, 8(22), 121–136.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201–246). Buenos Aires: CLACSO.

Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala.

Documentos institucionales y de política pública

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Lineamientos Para La Implementación Del Enfoque De Derechos Y La Atención Diferencial A Grupos Étnicos En La Gestión De Las Entidades Territoriales*. Bogotá: DNP. Documento técnico de apoyo a entidades territoriales.

Ministerio del Interior de Colombia. (2013). *Protocolo para la coordinación de acciones de protección integral a los derechos de los grupos étnicos*. Bogotá: Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. Washington D.C.: OEA/Ser.LV/II. Doc. 47/15.

Fuente primaria

Comunidades indígenas del Bajo Cauca antioqueño — Municipios de Cáceres, Cauca, Tarazá y El Bagre. (2026). Sistematización de observaciones de campo: Ejercicio participativo con comunidades indígenas, Región Bajo Cauca — Antioquia, Colombia. *Documento interno. Metodología de construcción colectiva de carteles temáticos. [Fuente primaria consultada directamente para la elaboración del presente capítulo.]*

— Fin de la Bibliografía —