



CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS
DOCTORADO EN CIENCIA SOCIAL CON ESPECIALIDAD EN SOCIOLOGÍA

**¿REVOLUCIÓN SILENCIOSA O ESTRATEGIA DE
CONTROL ESTATAL?
Mirando el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras
en el Pacífico colombiano, 1993-2005**

Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencia Social con
especialidad en Sociología que presenta:

Marta Isabel Domínguez Mejía

Director: Dr. Marco Antonio Estrada Saavedra

México, D.F. Marzo de 2009

Agradecimientos

Realicé mis estudios de doctorado gracias al apoyo financiero e institucional de El Colegio de México y la Secretaría de Educación Pública. Las becas otorgadas por estas dos instituciones me permitieron dedicarme a este proyecto y al mismo tiempo vivir cinco años en esta sorprendente ciudad. Pude viajar y realizar el trabajo de campo que fundamentó esta tesis gracias a una beca SEPHIS (2005-2007), otorgada por el Instituto Internacional de Historia Social.

A mi director, Marco Estrada, le agradezco sus ágiles y agudas lecturas de los diferentes borradores de esta tesis. Su gran habilidad para comprender mis inquietudes teóricas y metodológicas, en sus versiones más esquemáticas e intuitivas, fue definitiva para definir la ruta de análisis de esta investigación. Estoy en deuda con mis lectoras, Odile Hoffmann, Soledad Gonzales y Carmen Legorreta. Sus aportes a mi trabajo fueron extensos. La dedicación y el entusiasmo que demostraron en las diferentes etapas de evaluación fueron siempre inspiradores. Me llevo de ellas un gran ejemplo de generosidad, respeto y solidaridad aplicado al trabajo académico comprometido y riguroso. En adelante, espero hacer honor a lo que aprendí de ellas.

Son muchos los compañeros y amigos que están presentes entre las líneas de esta tesis. Con Matilde Gonzales, Mónica Uribe y Darío Blanco creció una amistad vital, que permitió fundir las discusiones académicas con todo lo demás, como debe ser. Andrés Ríos tuvo la paciencia y el buen humor para leer y corregir algunas de las más enmarañadas versiones de esta tesis. Si bien sus esfuerzos mejoraron sustancialmente este manuscrito, los errores que prevalecen son enteramente mi responsabilidad. Con todos ellos, y con Olga Sabido, Marisela Venegas, Paola Chavarro, Gabriel Gallego y Natacha Osenda compartí momentos inolvidables. Entre risas y chelas celebramos las alegrías y toreamos las preocupaciones y angustias.

A mi compañero, Óscar Iván Calvo le agradezco su contagiosa pasión por la vida y su complicidad en estos cinco años de aventuras. Nuestro hijo Martín nació al tiempo con nuestras tesis y ha sido una alegría indescriptible. Sin el, posiblemente los dos hubiéramos terminado nuestros doctorados antes, pero nuestras vidas tendrían mucho menos sentido.

A mis padres, Margarita Mejía y Carlos Domínguez les dedico esta tesis en agradecimiento por su ejemplo de lucha, su apoyo constante y su ayuda siempre incondicional.

INDICE

INTRODUCCIÓN: PENSANDO EL ESTADO A PARTIR DE LA TITULACIÓN COLECTIVA DE TIERRAS PARA COMUNIDADES NEGRAS EN EL PACÍFICO COLOMBIANO	4
1. <i>¿Revolución silenciosa o conspiración estatal?</i>	4
2. <i>Derechos de propiedad sobre la tierra, organización, y conflicto armado: variables en la consolidación de un nuevo ordenamiento territorial en el Pacífico.</i>	13
3. <i>Paradojas, datos y silencios: algunas reflexiones metodológicas sobre la propuesta de mirar el Estado en sus múltiples niveles</i>	22
CAPÍTULO 1: UNA REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE EL ESTADO A PARTIR DEL PROCESO DE TITULACIÓN COLECTIVA DE TIERRAS PARA COMUNIDADES NEGRAS EN EL PACÍFICO COLOMBIANO.....	33
1. <i>El Estado: una categoría recurrente y escurridiza en las ciencias sociales</i>	34
2. <i>¿Qué es “nuevo” en estas reevaluaciones del concepto de Estado?</i>	40
3. <i>El estado como concentración de prácticas descentralizadas sin una agencia unificada ni un proyecto medular.</i>	44
4. <i>El Estado como un actor</i>	47
5. <i>Una propuesta metodológica y una hipótesis sobre el Estado</i>	54
CAPÍTULO 2: LA CONTIENDA POR DISEÑAR UNA LEY PARA LOS AFROCOLOMBIANOS: ¿QUÉ SUCEDE CUANDO FUNCIONARIOS, ACADÉMICOS Y REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES SE REÚNEN PARA PRODUCIR LEGISLACIÓN?	58
1. <i>La participación como discurso político hegemónico y la “alineación” de los movimientos con el Estado</i>	62
2. <i>El contexto de la formación de la Comisión Especial para Comunidades Negras</i>	63
3. <i>Las sesiones de la comisión especial</i>	67
4. <i>El reconocimiento de los negros como grupo étnico y el problema de su representación</i>	70
5. <i>El manejo ambiguo de los términos “Etnia” y “Comunidad”</i>	75
6. <i>La línea divisoria entre Gobierno y Comunidades: quienes representarán a los afrocolombianos?</i>	77
7. <i>Los académicos como informantes y como actores</i>	80
8. <i>¿Quién debe financiar la participación? El Estado se abrevia, apoyándose en la participación ciudadana</i>	84
9. <i>La apropiación del lenguaje del desarrollo sustentable</i>	87
10. <i>¿Y el proyecto de ley? Un tema rezagado en la Comisión Especial</i>	91
11. <i>Conclusión: La cotidianidad de la contienda política dificulta pensar “las leyes” como resultado directo de los intereses del Estado</i>	96
CAPÍTULO 3: PAPELES QUE VAN Y VIENEN.....	98
LA COMUNICACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES NEGRAS Y EL ESTADO, VISTO A TRAVÉS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS TRÁMITES PARA LA TITULACIÓN COLECTIVA.	98
1. <i>Los expedientes de la titulación</i>	100
2. <i>Los datos:</i>	101
3. <i>La magnitud del movimiento de titulación colectiva en Buenaventura: los afrocolombianos como propietarios del Pacífico rural</i>	109
4. <i>Aclarando el mapa de las organizaciones locales de Buenaventura a partir de los expedientes de la titulación colectiva</i>	117
5. <i>Asesores e Intermediarios: la titulación por cuenca y la titulación por vereda en la lucha por la representación de “los afrocolombianos”</i>	129

6. <i>El conflicto armado y la resistencia al desplazamiento: una posición común en palenque el congal</i>	139
7. <i>Los técnicos y funcionarios de la titulación: la diversidad entra bajo el concepto de “comunidad negra”</i>	141
8. <i>La pericia legal de técnicos y funcionarios al servicio de la titulación colectiva</i>	145
9. <i>El Estado plural visto a partir de los técnicos y funcionarios de la titulación</i>	150
CAPÍTULO 4: LOS CONSEJOS COMUNITARIOS Y LA TITULACIÓN COLECTIVA: LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO ORDEN ESTATAL EN EL PACÍFICO.	155
1. <i>Una reflexión metodológica sobre los “lugares” para observar la consolidación del Estado en lo local</i>	159
2. <i>Los consejos comunitarios como unidades étnico-territoriales avaladas por el Estado</i>	161
3. <i>¿Cómo se diferenciaron los consejos comunitarios de formas de organización anteriores?</i>	166
4. <i>El caso del consejo comunitario de Bazan-la Bocana</i>	173
5. <i>Río, mar y carretera: la variedad detrás del concepto de “comunidad negra”</i>	182
6. <i>La importancia del “territorio” y el vínculo rural para las organizaciones étnicas en Buenaventura</i>	183
7. <i>La mirada a las comunidades costeras</i>	189
8. <i>Repensando la pertenencia en términos étnicos</i>	192
9. <i>La renovación de liderazgos “Los que elegimos tienen que saber hablar con la gente importante de afuera”</i>	200
10. <i>El Funcionamiento de la junta del Consejo Comunitario: la autonomía de acción de los miembros y su regulación a través del chisme</i>	205
11. <i>Los múltiples comités, grupos y juntas: formas de operar del Estado a través del “proyectismo”</i>	215
12. <i>La “autonomía” de los Consejos Comunitarios y la retirada de la acción directa del Estado</i>	220
CONCLUSIÓN	226
MANUSCRITOS Y ENTREVISTAS	233
1. <i>Manuscritos de Políticas, planes de desarrollo e informes institucionales</i>	233
3. <i>Expedientes de titulación colectiva consultados para el Valle del Cauca (Archivo Incoder)</i>	236
4. <i>Entrevistas grabadas y transcritas*</i>	237
BIBLIOGRAFÍA	238

Introducción: Pensando el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras para comunidades negras en el Pacífico Colombiano

1. ¿Revolución silenciosa o conspiración estatal?

¿Cinco millones de hectáreas en el Pacífico para los negros así no más?
¡Si esa gente no da puntada sin dedal!
(Mujer negra líder comunitaria de la zona rural de Buenaventura,
Pacífico Colombiano, Julio de 2005)

En marzo de 2006, los representantes del gobierno colombiano que participaban en una conferencia en Porto Alegre, Brasil, sobre políticas de reforma agraria, anunciaron que el gobierno había titulado cinco millones de hectáreas en el Pacífico en favor de las comunidades negras de esta región.¹ Los funcionarios calculaban que estas cinco millones de hectáreas correspondían al 95% de la tierra susceptible de titulación según la ley 70 de 1993. Esta ley implicó el estatus de grupo étnico con derechos territoriales especiales para los afrodescendientes. El programa gubernamental de titulación colectiva para comunidades negras fue presentado como un éxito en términos del cumplimiento de metas y de la ejecución de políticas que hicieran tangible el carácter pluriétnico y multicultural de la nación, plasmado en la constitución de 1991².

Protagonistas de las luchas por los derechos territoriales de los afrocolombianos enfatizan que el éxito de la titulación colectiva se debe a que ésta se logró silenciosamente, sin grandes despliegues en los medios de comunicación ni acciones de alto alcance mediático. Fue una “revolución silenciosa lograda a espaldas del Estado”³. Las acciones se centraron en el campo jurídico, logrando la aprobación de leyes y

¹ República de Colombia, Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. Reforma Agraria y Desarrollo Rural para los Grupos Étnicos en Colombia. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Porto Alegre, Brasil. 7 a 10 de marzo de 2006.

² Constitución Política de la República de Colombia de 1991: Artículo 7: El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

³ Entrevista con Carlos Rua, Ecotambor, Bogotá, Marzo de 2006.

decretos que hicieran posible la titulación colectiva de las tierras ocupadas por comunidades negras. También se dio apoyo a las poblaciones rurales en el cumplimiento, paso a paso, de los procedimientos y trámites burocráticos requeridos para obtener los títulos.

Quienes hablan de esta “revolución silenciosa” resaltan el papel de personajes clave del movimiento afrocolombiano que trabajaron al interior del aparato estatal, en especial en la Dirección de Asuntos Étnicos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), institución encargada de la titulación colectiva.⁴ Estos actores, en su papel de funcionarios del Estado, lograron conjugar la preocupación del gobierno por presentar un aparato burocrático eficiente —cumplir metas y mostrar resultados, “trabajar, trabajar y trabajar”— con sus intereses políticos como parte del movimiento afrocolombiano. Esta adscripción institucional les permitió resolver obstáculos, como las múltiples oposiciones a los títulos colectivos, con pericia legal, conocimiento del terreno y, sobre todo, con el visto bueno del gobierno central.⁵

¿Qué quiere decir entonces “una revolución silenciosa a espaldas del Estado”? Evidentemente, la titulación no ocurrió “sin que el Estado se percatara”. En las narraciones de estos activistas, el Estado aparece constantemente representado en los debates sobre las leyes que ratifican los derechos territoriales de los afrocolombianos y en los procedimientos para la expedición de títulos de propiedad colectiva. La idea de la “revolución silenciosa” apunta a la necesidad de pensar el Estado, no como un actor monolítico, sino como una organización compleja en la cual operan múltiples actores individuales y colectivos con intereses en ocasiones contrapuestos y con capacidades desiguales para incidir en los múltiples escenarios de decisión.⁶ La “revolución silenciosa” hace alusión a la capacidad del movimiento por la titulación colectiva de

⁴ El INCODER remplazó al antiguo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, que entró en proceso de liquidación en el año 2000. Por lo tanto, al comenzar el proceso de titulación colectiva el encargado de participar en la Comisión Técnica y expedir los títulos fue el INCORA, labor que retomó posteriormente el INCODER. Se utilizarán por lo tanto las dos siglas en el texto, haciendo la aclaración a pie de página de que no se trata, exactamente, de dos instituciones diferentes.

⁵ “Trabajar, trabajar y trabajar” se convirtió en el slogan del actual presidente Álvaro Uribe Vélez.

⁶ Hay múltiples conceptos que se han utilizado para encabezar la definición de “Estado”, siendo, tal vez, el de “comunidad humana” de Max Weber el más difundido. Se entiende que los conceptos que encabezan las definiciones de otros conceptos actúan como analogías, que se limitan, precisan y especifican a lo largo de la definición. Hemos decidido utilizar aquí una alegoría al concepto de organización utilizada por Crozier y Friedberg en “El actor y el sistema”, donde una organización se describe como el reino de las relaciones de poder y de influencia. Esta definición será discutida en el capítulo 1.

incursionar en el juego burocrático sin levantar suspicacias de actores que se oponían a la titulación y que además contaban con la capacidad política para obstaculizarla. Los activistas supieron tomar partida del discurso estatal que pugnaba por la eficiencia y aprovechar la complicidad de actores estatales que compartían los intereses de las poblaciones rurales en la titulación colectiva.

Indudablemente, la política de titulación le debe su éxito al ímpetu de los grupos de afrocolombianos que, en la década de 1990, comenzaron a pensarse como movimiento nacional (Agudelo, 2002).⁷ Sin embargo, no deja de sorprendernos que un Estado que ha intervenido sistemáticamente en favor de los intereses particulares de las élites, ha fracasado en la implementación de una reforma agraria y ha reprimido violentamente las reivindicaciones sociales, especialmente aquellas en torno a los derechos sobre la tierra, haya consentido a la titulación de cinco millones de hectáreas para comunidades negras en el Pacífico. El asombro aumenta si tenemos en cuenta el renovado interés, nacional e internacional, en el Pacífico como región estratégica. No solo pesa el tema de la biodiversidad, que ha adquirido relevancia y sobretodo valoración económica en la última década, sino también el potencial de vincular la economía de la región con el Pacífico global⁸.

La magnitud de la titulación colectiva nos obliga a pensar más allá de los actores que han sido protagonistas de las luchas por los derechos territoriales de los afrodescendientes. Es preciso preguntarnos por los mecanismos a través de los cuales estos actores lograron abrir un espacio de participación en el de diseño de leyes dirigidas a las comunidades negras. A su vez, no podemos dejar de preguntarnos por otros intereses, además de los de las poblaciones negras, que convergen en la titulación colectiva de las tierras del Pacífico, permitiendo que los esfuerzos por desarrollar

⁷ En su tesis doctoral, Carlos Efrén Agudelo hace un recuento de la construcción del Movimiento Social de Comunidades Negras, entendido como el “conjunto de organizaciones y sus respectivas bases sociales, que desarrollan acciones en función de reivindicaciones sociales, económicas, políticas y culturales, teniendo como factor cohesionador y legitimador fundamental una identidad étnica negra o afrocolombiana común”. Ubica los orígenes de este movimiento en la década de 1980, y plantea que en la década de 1990 el movimiento toma dimensiones nacionales. Agudelo, C. (2002) Poblaciones Negras y Política en el Pacífico Colombiano: Paradojas de una inclusión ambigua. Tesis para obtener el grado de Doctor de la Universidad Paris III.

⁸ Desde principios de los años noventa el Departamento Nacional de Planeación lanzó el Plan Pacífico, financiado por el BID planteando la modernización de la región costera.

legislación no se quedarán en el papel sino que encontrarán la voluntad política y los recursos para su ejecución.⁹

Para comprender el contexto que facilitó la participación política del movimiento afrocolombiano es necesario explorar los cambios en la política de Estado hacia los grupos étnicos a partir de la constitución de 1991. En el proceso de la reforma constituyente entraron a participar sectores de la sociedad que, hasta entonces, habían estado excluidos del campo político formal o institucional. Es necesario destacar la participación de miembros de grupos guerrilleros desmovilizados y reinsertados a la vida civil, reunidos en la Alianza Democrática M-19, y la importante participación del movimiento indígena que venía conquistando espacios políticos desde los años setenta. Aunque la población afrocolombiana no tuvo delegados propios en la Asamblea Nacional Constituyente, fue en este contexto de la creación de una nueva constitución que se aprobó el Artículo Transitorio que ordenó la creación de ley 70 de 1993, abriendo el camino para que los afrocolombianos rurales pudieran titular colectivamente sus tierras.¹⁰

Peter Wade (2006) analiza los argumentos de diferentes investigadores para explicar los cambios en las políticas estatales dirigidas hacia los grupos étnicos, contrastando aquellas que destacan los intereses del Estado y del capital contra las que

⁹ Al pensar en los “múltiples intereses” en juego en el Pacífico, es importante, desde un comienzo, tener en cuenta que la titulación colectiva no ha significado lo mismo en toda la región. Mientras que en zonas donde existe presión por la tierra y donde hay intereses agroindustriales de por medio, los procesos de titulación por parte de comunidades negras han generado grandes conflictos e incluso el desplazamiento forzado de la población por parte de grupos paramilitares. En otras zonas del Pacífico, donde el interés ha sido más por el control territorial en términos políticos, los conflictos han sido por la definición política de los líderes y no por la ocupación de la tierra en sí. Este importante tema será tratado con mayor detalle a continuación.

¹⁰ Artículo Transitorio 55: Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Gobierno expedirá, previo estudio de parte de una comisión especial, que el gobierno creará para tal efecto, una ley que reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que ha de demarcar la misma ley.

En la Comisión Especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades y para el fortalecimiento de su desarrollo económico y social.

Parágrafo primero. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presente similares condiciones, por el mismo procedimiento y previo estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

Parágrafo segundo. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante una norma con fuerza de ley. »

enfatan los logros de los movimientos étnicos.¹¹ En cuanto a los intereses del Estado y del capital este antropólogo destaca dos vías de análisis. En primer lugar, siguiendo los estudios de Donna Lee Van Cott (2000), analiza el cambio constitucional como el efecto del descontento con el régimen por parte de una fracción de la élite política y no como el resultado de la presión por la democratización por parte de otros sectores de la sociedad. En segundo lugar, profundiza en el argumento planteado por Christian Gros (1997), sobre el interés del Estado colombiano en implementar formas de gobierno mediante las cuales se pudiera lograr, indirectamente, el control de áreas marginales.¹² Un paso en este sentido era crear o cooptar organizaciones de base en estas zonas, incentivándolas para involucrarse en un diálogo formal con el Estado. A continuación discutiremos los aportes de estas dos vías de análisis:

Donna Lee Van Cott sostiene que el ímpetu detrás del cambio constitucional hacia la inclusión de grupos étnicos indígenas y afrocolombianos no fue el deseo por parte del Estado de luchar contra la exclusión social y crear un régimen más democrático.¹³ Según Van Cott, se conjugó el descontento de una fracción de la élite política con el Estado y el régimen con la susceptibilidad de estas élites a las presiones de una cultura política internacional que mantenía un discurso de respeto a los derechos humanos y a las minorías. Van Cott argumenta que “un motivo claro para las reformas es el deseo por presentar una cara más democrática en el escenario internacional, respetuoso de los derechos humanos y de las minorías, elementos cada vez más vigilados por las principales entidades de financiamiento” (Van Cott 2000: 46).

Los argumentos que enfatizan la inconformidad de las élites y la necesidad de legitimación del Estado colombiano ante la comunidad internacional como trasfondo de las reformas pueden explicar parcialmente la apertura política que se dio en la creación de una nueva constitución en 1991. Sin embargo, es un error adjudicarle los resultados de la apertura a este fenómeno de inconformidad. Una vez abierto el juego político las élites que propician las reformas tienen un control limitado sobre la dirección y magnitud de los

¹¹ Wade, Peter (2006) “Etnicidad, Multiculturalismo y Políticas Sociales en Latinoamérica: poblaciones afrolatinas (e indígenas)”. En: *Tabula Rasa*. Enero-junio, no. 004. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá, pp. 59-81.

¹³ Van Cott, Donna L. (2000) “Latin America Constitutional Reform and Ethnic Right”. En *Parliamentary Affairs* 53 (1): 44-54.

cambios; estos pueden tomar giros insospechados, liderados por nuevos actores que incursionan en la arena política. El momento en el cual se dio la apertura debe ser analizado detenidamente para tener una idea más clara de la verdadera capacidad que estas élites tenían para influir en los cambios y manejar ciertos aspectos de la agenda de discusión. El contexto político inmediato de la reforma constitucional definió quiénes podían participar en este proceso. Abrir la arena política principios de los noventa significaba cederle poder político a miembros desmovilizados de movimientos insurgentes que ya se habían reinsertado a la vida civil, organizándose políticamente del lado de la institucionalidad del Estado. Estos reinsertados pertenecían mayoritariamente al movimiento M-19, el más moderado frente a temas de reestructuración de la propiedad y del capital en Colombia. Abrirles espacio a estos actores significaba que se podían esperar profundas reformas en el campo político. Sin embargo, la no participación de otros grupos no desmovilizados, con posiciones más radicales frente a la reestructuración de la propiedad, también implicaba que las élites podían contener las reformas al campo social y económico. Estas quedarían supeditadas a las capacidades de diferentes actores de continuar participando en el campo político para agenciar desde ahí otras reformas. Así, una profunda reestructuración de la propiedad o de quienes manejan el capital quedaba, desde un comienzo, por fuera de la agenda de la Asamblea Nacional Constituyente. La lucha por la tierra de los indígenas se fundamentaba en un discurso sobre derechos ancestrales como pobladores originales del continente y no constituía un discurso más universal que sustentara que la tierra debería ser “para quien la trabaja”. Así, los derechos de acceso a la tierra consagrados en la Constitución tomaron un fuerte giro hacia lo étnico. Los afrocolombianos lograron beneficiarse de este giro, pero quedó por fuera la masa de campesinos “no étnicos” que habían perdido sistemáticamente el acceso a la tierra en las últimas cuatro décadas. El argumento de Van Cott es importante: la apertura política se dio por inconformidad de las élites con el régimen y no por una implacable presión por la democratización por parte de grupos excluidos. Sin embargo este argumento no puede explicar todos los fenómenos que se derivan de esta apertura. Las élites “propiciadoras” pueden apostarle al manejo general de la agenda de discusión, y, sobre todo a excluir temas de sensibilidad extrema. Los resultados más concretos de la

reforma constituyente, como la Ley de Titulación Colectiva para Comunidades Negras, ya no pueden encontrar su explicación en la inconformidad de las élites.

Para comprender el fenómeno de la titulación colectiva debemos analizar rigurosamente el proceso que culminó con la política de titulación colectiva de las tierras del Pacífico. Christian Gros propone una explicación sobre los intereses del Estado en el mencionado proceso.¹⁴ Gros sostiene que el Estado colombiano tenía interés en formas de gobierno mediante las cuales pudiera lograr, indirectamente, el control de áreas marginales, creando o cooptando organizaciones de base al incentivarlas a establecer un dialogo formal con el Estado. Si enfocamos la mirada a los efectos de la titulación colectiva, este argumento cobra sentido. En las zonas rurales del Pacífico es evidente que la titulación colectiva implantó nuevas formas de organización local y renovó canales de comunicación entre estas organizaciones y el Estado. Los procedimientos para titular colectivamente las tierras exigieron que los territorios de cada comunidad fueran claramente definidos y registrados, produciendo un mapa legible de la región desde el punto de vista del Estado (Hoffmann, 2002). En este sentido, delegar el control del territorio a estas nuevas organizaciones locales avaladas por el Estado, era una forma eficiente de lograr un control diferido de la población y del territorio.

Sin embargo, al preguntarnos por los mecanismos a través de los cuales el Estado logra sus objetivos de control territorial, nos encontramos nuevamente con las intrincadas coaliciones de intereses y la multiplicidad de actores que intervinieron en el diseño e implementación de leyes y programas. El proyecto de ley eventualmente aprobado como ley 70 de 1993 fue diseñado por una Comisión Especial para Comunidades Negras, con amplia participación de representantes de estas comunidades, académicos y funcionarios del gobierno. Muchos de los elementos que quedaron plasmados en la ley, como los requisitos para titular, la estructura de las nuevas formas de organización comunitaria y los vínculos de éstas con el Estado, fueron propuestos por los líderes comunitarios y presentados como grandes logros para el movimiento. Estos elementos, que posteriormente pueden ser interpretados como los instrumentos de control estatal en el Pacífico, no fueron directamente formulados por funcionarios del Estado. Al analizar la

¹⁴ Gros, Christian (1997) "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal". En *Antropología en la Modernidad: identidades étnicas y movimientos sociales en Colombia*. ed. María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo ICAN

compleja cotidianidad de la contienda política se ponen en duda las explicaciones que tejen relaciones demasiado directas entre los intereses más globales del Estado y las políticas concretas que se implementan localmente.

¿Cómo lograr un balance analítico entre observaciones del Estado múltiple y plural que posibilita “revoluciones silenciosas”, y el Estado conspirador, capaz de cooptar procesos y organizaciones para lograr el control territorial? La respuesta que ofrecemos a esta disyuntiva es, en primera instancia, metodológica. Proponemos enfocar la mirada en la filigrana de los hechos, procedimientos y movilizaciones que tuvieron como resultado la política de titulación colectiva. Se trata de desentrañar los datos sobre la cotidianidad de los procesos de toma de decisiones que involucran a funcionarios, técnicos, expertos y activistas, para poder descifrar la manera precisa en que opera el campo político en general y el poder estatal en particular. El enfoque debe estar en los múltiples actores que intervienen en el diseño de leyes y políticas y en la implementación de estas en el ámbito local. Pero la mirada no debe encauzarse solo a las acciones de estos actores, sino también a sus diferentes capacidades para limitar las acciones de los otros. Encontramos que los mecanismos formales e informales de circunscripción de la acción son un aspecto fundamental del funcionamiento del campo político.

A partir de esta primicia metodológica, proponemos un modelo teórico para pensar el Estado como una organización que conjuga múltiples actores individuales y colectivos, que se relacionan en condiciones de desigualdad, pero que conservan la capacidad de actuar con relativa autonomía. Pensar así el Estado nos ayuda a comprender cómo grupos relativamente nuevos en la contienda política pueden lograr sus objetivos en casos puntuales. Sin embargo, la multiplicidad de actores e intereses no se traduce en aleatoriedad o incoherencia en el tramado grueso del poder político. Si analizamos las acciones de los múltiples actores estatales con una perspectiva temporal más amplia, estas confluyen a favor de unos grupos más que de otros. Las acciones que, miradas de manera singular, puedan parecer contradictorias a los intereses del Estado, no se traducen en un cambio del status quo del poder político. La naturaleza múltiple del Estado no significa que no existan jerarquías de poder entre actores, y es precisamente a través de estas relaciones jerárquicas que se trazan los grandes rasgos de la política estatal.

Proponemos que estas relaciones jerárquicas operan, en mayor medida, circunscribiendo la acción que prescribiéndola. En el ámbito formal de la planeación, el diseño de políticas y la asignación de partidas presupuestales prescriben la acción de los múltiples actores del Estado. Sin embargo, una vez aprobados programas y presupuestos, los actores encargados de ejecutar las políticas presentan altos niveles de autonomía para la acción. Las jerarquías de poder entre actores estatales se manifiestan a través de mecanismos informales de circunscripción de esta autonomía. Las llamadas personales de ministros o directamente de palacio (la presidencia) a funcionarios clave para “sugerir” el enfriamiento de cierto proceso particular, de pasar cierto papeleo al fondo de la pila o “engavetar”, son mecanismos cotidianos a través de los cuales se limita el alcance de las políticas cuando estas entran en contradicción con intereses con mayor peso y representación en el Estado¹⁵. Estos mecanismos informales de circunscripción de la acción no son fáciles de detectar, y se intuyen como largos silencios en procesos que parecían urgentes o repentinas contradicciones en el accionar de funcionarios o técnicos. Además, son un elemento central para descifrar el “cómo” de la acción estatal y un punto decisivo para explorar la contradicción planteada entre el Estado aparentemente plural y evidentemente conspirador.

¹⁵ “Engavetar” es un colombianismo que se refiere a la acción de archivar los documentos de un proceso con el fin de obstaculizar su resolución. Se ha vuelto un término coloquial en los recientes escándalos sobre comprobados vínculos entre parlamentarios y paramilitares; se dice que el anterior fiscal Luís Camilo Osorio, hoy embajador de Colombia en México, se encargó de “engavetar” las investigaciones que comprobaban la participación de senadores de la república en masacres perpetradas por paramilitares en diferentes lugares del país.

2. Derechos de propiedad sobre la tierra, organización, y conflicto armado: variables en la consolidación de un nuevo ordenamiento territorial en el Pacífico.

Mapa 1: El Pacífico Biogeográfico

fuentes: www.colombiainage.com



El tema de la titulación colectiva de tierras en el Pacífico conjuga varios elementos contextuales que requieren una reflexión más detenida; especialmente para comprender la posición de los múltiples actores que convergen en esta región. El presente apartado proporciona elementos importantes para comprender el significado de la titulación colectiva en la región del Pacífico en general y en el municipio de Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca, en particular (ver Mapas 1 y 2). Nos concentraremos en tres variables: las formas de tenencia de la tierra y las transformaciones en los derechos de propiedad sobre la misma a partir de la constitución de 1991, los cambios en las formas de organización local y el complejo tema de la presencia de grupos armados y la explosión del conflicto en el Pacífico, justo en el momento en el cual las comunidades se están organizando para titular colectivamente sus tierras. La combinación de estas tres variables da cuenta de una gran variedad de situaciones que se generan en el Pacífico alrededor de la titulación colectiva. Argumentaremos que la titulación colectiva tiene como efecto general la implementación de un nuevo sistema de ordenamiento territorial en el Pacífico. La incursión armada de grupos paramilitares dirigida directamente a la población civil, con connivencia del ejército nacional, es un elemento clave en el proceso de alineamiento de la población con el Estado, y por lo tanto, en la consolidación de un modelo particular de Estado a nivel local.

Mapa 2: Ubicación del Pacífico
Colombiano por departamentos
Fuente: www.colombiaimage.com



La presión sobre el recurso tierra marca diferencias importantes en la región

Tanto la revisión minuciosa de procesos de titulación colectiva como el trabajo de campo que sustenta esta tesis se llevaron a cabo en zonas rurales del municipio de Buenaventura, que corresponde a la totalidad de la región del Pacífico perteneciente al municipio del Valle del Cauca (ver Mapa 2). Este municipio es el más poblado del Pacífico, con un núcleo urbano que gira alrededor del puerto marítimo más importante del país. En su mayoría, la población rural vive en pequeñas veredas, ubicadas en áreas de bosque, a lo largo de los ríos que corren de la cordillera hacia el mar. También hay asentamientos rurales en las zonas costeras y a lo largo de dos carreteras que unen el puerto con la ciudad de Cali. Esta población presenta altos niveles de

movilidad hacia el núcleo urbano y muchos pobladores rurales han pasado, a lo largo de sus vidas, alguna temporada de trabajo o estudio en la ciudad de Buenaventura, Cali y otras del interior del país.

En Buenaventura, la importancia geoestratégica del puerto no se traduce en grandes presiones sobre la tierra en las zonas rurales. Los grandes proyectos agroindustriales, en especial los de producción de palma africana, no han proliferado en la zona rural de este municipio, lo cual constituye una diferencia diametral con el proceso de titulación, conflicto y desplazamiento en la zona del Atrato Chocoano. La poca presión sobre el recurso “tierra” en Buenaventura es un elemento importante para comprender la relativa fluidez del proceso de titulación, y la destreza con la cual se resuelven los conflictos sobre áreas y linderos con otros actores presentes en la región.

En general, la constitución de 1991 transformó el sentido del derecho a la propiedad al establecer que la propiedad era una función social y ecológica que implicaba obligaciones. Esto aplica para todo tipo de propiedad, sea esta privada individual o colectiva. En todos los casos, la propiedad dejó de ser un derecho absoluto y los deberes, en especial los que establecen su función ecológica, pasaron a ser una parte sustancial de la función social de la propiedad. María Mercedes Maldonado argumenta que la constitución de 1991 introdujo un elemento importante al debate sobre los derechos de propiedad: la afirmación de derechos y deberes ligados a principios de solidaridad.¹⁶ Para Maldonado, uno de los campos dentro de los cuales irrumpe esa nueva concepción de solidaridad es el de las relaciones con la tierra, en particular la propiedad. Es en este contexto, en el cual se replantea la idea de función social de la propiedad y se redefine el contenido del derecho de propiedad, que irrumpe la noción de derechos colectivos de propiedad de los grupos étnicos. En todo el Pacífico, la ley 70 modificó el régimen de propiedad de la tierra al dar títulos inalienables e inembargables a las comunidades negras. Sin embargo, el significado de esto cambia a lo largo de la región, dependiendo de los diferentes actores presentes, sus intereses sobre el recurso tierra y sus capacidades de argumentar o establecer derechos de propiedad. En el Atrato Chocoano, donde sí surgía un interés importante por adecuar grandes extensiones de tierra para el cultivo de palma africana, el proceso de titular colectivamente las tierras en nombre de comunidades negras tuvo como respuesta una violenta arremetida de grupos paramilitares contra la población civil organizada en consejos comunitarios y un consecuente desplazamiento masivo de estas poblaciones hacia diferentes núcleos urbanos. Cuando las comunidades negras de las cuencas de Curvaradó y Jiguamiandó fueron obligadas a desplazarse, grandes extensiones de tierras fueron ilegalmente adquiridas y transformadas en cultivos de palma con la complicidad de altos funcionarios del ministerio de agricultura. En este caso, los derechos de propiedad sobre la tierra, y su uso y aprovechamiento, se transformaron dramáticamente, no como consecuencia formal y directa de la ley 70, sino como efecto de los intereses de empresarios con la capacidad de hacer alianzas estratégicas con las altas esferas del Estado.

¹⁶ Maldonado, M. "Propiedad y Territorio en la Constitución de 1991". En: Arocha, J. (2004) *Utopía para los Excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Las alianzas que se forjan entre los palmicultores y el Estado para acreditar las compras ilegales de tierra no son explícitas, como tampoco lo son, obviamente, los vínculos entre palmicultores y paramilitares. Estas alianzas no se expresan a través de canales formales de acción, no se debate públicamente la ley de titulación colectiva ni se plantean objeciones formales a los títulos de Curvaradó y Jiguamiandó. Más bien, se utiliza el tráfico de influencias para legitimar los títulos ilegales y las llamadas personales “desde arriba” para truncar las acciones de los funcionarios de la titulación que tendrían la capacidad de desenmascarar los evidentes fraudes. Los procesos de denuncia por parte de las comunidades se aplazan con largas investigaciones que tardan en producir veredictos y, mientras tanto, el territorio es drásticamente transformado para el cultivo de la palma. Cuando las poblaciones logran retornar a sus territorios, sin ninguna garantía para su seguridad, encuentran un entorno transfigurado, irreconocible, con aguas canalizadas y bosques desaparecidos.

Los nuevos administradores de los territorios colectivos: un cambio cualitativo en el sistema de ordenamiento territorial del Pacífico

En contraste con lo que ocurre en el Atrato Chocoano, el efecto de la aplicación de esta ley en Buenaventura ha sido menos significativo en términos de transformaciones en el uso y aprovechamiento de la tierra y más significativo en la inserción de nuevas formas de organización local, con parámetros étnicos, en un nuevo sistema de ordenamiento territorial. En este sentido entendemos el ordenamiento territorial no como una simple distribución de competencias entre jurisdicciones territoriales sino en términos de las transformaciones en los derechos de propiedad de los actores presentes en un territorio y las implicaciones políticas de estas. Por ley, los títulos colectivos sólo pueden expedirse sobre terrenos baldíos de la nación, los cuales coinciden con los ya existentes asentamientos de las comunidades negras. Los títulos colectivos deben respetar la propiedad privada preexistente, las áreas de reserva y parques naturales, las zonas de expansión urbana y las tierras de resguardos indígenas o baldíos utilizados por los pueblos indígenas. Por lo tanto, no se trata de una ley que facilite la expansión territorial de las comunidades negras; más bien incorpora, a un orden formal de derecho a la propiedad, las tierras que estas comunidades vienen ocupando desde tiempo atrás.

En Buenaventura, los conflictos sobre áreas y linderos se fueron resolviendo de manera formal, con el respaldo de la Dirección de Asuntos Étnicos del INCODER, oficina encargada directamente de la titulación. Con excepción de las tierras de la cuenca del río Naya y algunas zonas costeras del norte del municipio, la resolución de conflictos favoreció mayoritariamente a las comunidades negras¹⁷. Este proceso de resolver pequeños y grandes conflictos precisó cuáles eran los territorios de las comunidades negras, no solo para el aparato estatal y los intereses privados, sino también para los habitantes de estos territorios. Las fronteras porosas, los linderos negociables y las zonas “de nadie” se definieron como tierras de las comunidades, que pasarían a ser administradas por los líderes electos por cada comunidad para conformar la Junta del Consejo Comunitario. En el municipio de Buenaventura la titulación colectiva no modificó profundamente la distribución y los usos que los pobladores daban a la tierra. El hecho de recibir títulos colectivos no significó la colectivización de la propiedad o de la producción. Las comunidades continuaron ocupando sus terrenos, ahora denominados “territorios ancestrales”. Al interior del territorio se continuaron respetando los terrenos individuales o familiares de cada miembro de la comunidad y los usos que estos le daban a sus tierras. Se mantuvo también el uso de grandes extensiones de bosque, manglar, playa o selva que, previo a la titulación, eran aprovechados de manera colectiva. Fuera de algunas iniciativas de creación de senderos para el ecoturismo y de algunos proyectos de reforestación o de utilización de plantas medicinales, las áreas colectivas continúan siendo utilizadas por los miembros de la comunidad para recolectar frutos y plantas y para extraer madera para la construcción de casas. Al mantenerse vigentes los títulos de propiedad privada que precedían a la ley 70 se creó la figura de “terceros ocupantes” para referirse a las personas no pertenecientes al grupo étnico negro con propiedades al interior del territorio colectivo. Estos mantuvieron los derechos totales sobre su propiedad privada. En general, continuó operando el conocimiento consensuado de los límites y

¹⁷ La Universidad del Cauca tiene un título de propiedad de la cuenca del río Naya. Los múltiples esfuerzos por parte de funcionarios del INCODER para anular este título o negociar con la universidad han fallado. Las zonas de la costa norte continúan en conflicto con la Gobernación del Valle. Sin embargo, otros casos que parecían difíciles de resolver, como el de comunidades asentadas en zonas de expansión urbana (Citronella por ejemplo) o zonas de propiedad del Departamento del Valle (La Bocana), se han resuelto a favor de las comunidades negras.

linderos de cada propiedad individual, familiar y colectiva de la población afrocolombiana, y los límites legales en el caso de las propiedades privadas escrituradas.

No obstante, si ampliamos la mirada al efecto global de la titulación colectiva de cinco millones de hectáreas en el Pacífico, vemos que el proceso modificó profundamente el ordenamiento territorial de esta región del país, al erradicar casi por completo los terrenos catalogados como “baldíos de la nación” y crear, en su lugar, unidades territoriales con altos niveles de autonomía. Los “baldíos de la nación” en el Pacífico habían sido explotados a través de concesiones a múltiples empresas nacionales y extranjeras interesadas en la extracción minera y maderera principalmente. Estas empresas no se interesaron en adquirir formalmente la tierra, ya que la fórmula de concesión de explotación servía adecuadamente sus intereses, esencialmente extractivos, sin generar los costos adicionales de comprar los terrenos. Así, es importante tener en cuenta que la titulación colectiva tuvo lugar en una zona estratégica, ampliamente disputada. Sin embargo, lo que estaba en disputa cambia a lo largo de la región. En Buenaventura, el quid del asunto no es la propiedad de la tierra sino el control sobre los canales de comunicación con el mar, y la percepción de la riqueza implícita en la biodiversidad existente en la región. En algunas zonas del Chocó, la contienda sí es sobre la propiedad de la tierra y sobre el control de recursos minerales y vegetales. En general, la disputa por el control de estos elementos estratégicos es un punto que mantendremos como telón de fondo para explorar los múltiples significados de la titulación colectiva. Argumentamos que uno de los sentidos de la titulación colectiva es aclarar el mapa de estos elementos estratégicos y dilucidar un sistema claro y legible de los encargados directos de los recursos con quienes se podría entrar a negociar su aprovechamiento. La figura de terrenos “baldíos de la nación” habitados por poblaciones negras, no facilitaba el control de estos recursos por parte del Estado.

No es casualidad que un tema central y reiterativo en los debates sobre la ley 70 fuera el papel de las comunidades locales en la gestión sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios. La titulación colectiva de la tierra otorga la responsabilidad de gestión a las comunidades locales, quienes deben ser consultadas para la aprobación de permisos, concesiones o autorizaciones para la explotación de los recursos naturales y genéticos. En la práctica, sin embargo, hasta el momento no se han

establecido parámetros legales para la creación de aparcerías entre comunidades negras organizadas y empresas interesadas en explotar estos recursos. Las comunidades han continuado utilizando sus recursos en pequeña escala, cumpliendo adicionalmente con el papel de fiscalizadores al dar parte a las autoridades competentes sobre talas indiscriminadas, contaminación de las aguas por actividad minera y explotación de especies vedadas o prohibidas. En consecuencia, la asignación de responsabilidades de gestión a las comunidades organizadas ha desacelerado la explotación masiva de los recursos estratégicos de la región, a su vez aclarando el mapa de estos recursos y las comunidades responsables por cada uno de ellos. Se han ido implantando, a través de las comunidades negras, mecanismos de fiscalización y conservación de estos recursos con bajísimos costos para el Estado.

El conflicto armado y la alineación de la población con el Estado

La explosión del conflicto armado, justo cuando las comunidades se estaban organizando en consejos comunitarios para titular sus tierras, no era coincidencia. El tema del conflicto armado latente a principios de la década de los noventa no aparece de manera explícita en la Ley. Sin embargo, el conflicto es central para comprender las múltiples fuerzas que confluyen en la titulación colectiva. Las recomendaciones del influyente texto “Colombia, Violencia y Democracia” redactado por la Comisión de Estudios de la Violencia en 1988, hace un esbozo temprano de la relación entre territorialidad, etnicidad y violencia.¹⁸ En este texto se argumenta que la larga historia de destierro violento de campesinos e indígenas continúa siendo el quid del conflicto violento actual. Además, se concluye que la persistente falta de reconocimiento de los derechos territoriales y la escasa participación política de los grupos étnicos perpetúa el conflicto armado en el campo. Las recomendaciones del influyente texto encontraron eco en la Asamblea Constituyente de 1991, donde los debates sobre la territorialidad de los grupos étnicos apuntaron al interés por resolver los problemas de fondo del conflicto armado en Colombia. Los debates giraron principalmente alrededor de la cuestión indígena, debido a

¹⁸ Comisión de Estudios sobre la Violencia (1988) *Colombia: Violencia y Democracia*. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Universidad Nacional de Colombia-COLCIENCIAS. Para este debate sobre la necesidad de una nueva legislación para los grupos étnicos que incluya la protección de sus derechos territoriales ver el anexo por Adolfo Triana Antorveza. Los anexos sólo aparecen en ediciones tempranas de este texto.

la amplia representación que estos lograron en la Asamblea Constituyente. No obstante, la disposición de formular una ley que reconociera la territorialidad de los pueblos negros del Pacífico también ganó legitimidad como mecanismo de resolución de los conflictos que han sido fundamento y sustento de la violencia.

En este sentido, reparar injusticias y restituir derechos fue un aspecto medular del reconocimiento de derechos territoriales y de participación de los grupos étnicos. Materializar estos derechos implicó diseñar procedimientos que las poblaciones deberían seguir para acceder a ellos. El proceso de cumplir con los procedimientos tiene el efecto de alinear a las poblaciones de estos territorios con las formas de operar institucionalizadas en el Estado y, a su vez, tornar población y territorio visible y descifrable para el aparato estatal. Esto tiene consecuencias claras para el control del conflicto armado por parte del Estado. A comienzos de la década de 1990 el Pacífico era considerado un remanso de paz, donde los índices de violencia política estaban muy por debajo de los niveles nacionales (Agudelo, 2001b).¹⁹ Sin embargo la presencia de grupos armados con buen dominio de la difícil geografía de grandes montañas, bosque húmedo y costas de espeso manglar, la proliferación de cultivos de coca y de rutas para el tráfico de drogas y armas, apuntaban a un conflicto latente en la región. Las poblaciones habitaban en “baldíos de la nación” que equivalían a lugares nublados a los ojos del Estado. Para reconocer los derechos de las comunidades negras sobre sus territorios ancestrales se prescribió la forma en que estas debían organizarse y registrarse ante las instancias estatales. Estas formas de organización, prescritas por la ley, se convirtieron en canales para que el Estado accediese a la población y a las estructuras políticas encargadas de la administración del territorio.

Para que las organizaciones comunitarias pudieran servir como canales de acceso, debía asegurarse un mínimo de alineamiento de estas nuevas instancias organizativas con el Estado. La ofensiva generalizada de grupos paramilitares, justo en el momento de mayor efervescencia de la organización para la titulación colectiva, aseguró el alineamiento explícito de las comunidades con el Estado. Para una región que venía estableciéndose como una zona de refugio de grupos guerrilleros era fundamental

¹⁹ Agudelo, C. (2001b) “El Pacífico colombiano, de “remanso de paz” a escenario estratégico del conflicto armado”. En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Bogotá, No. 46.

garantizar el distanciamiento entre estos y los nuevos procesos organizativos. En Buenaventura los grupos paramilitares actuaron directamente contra los nuevos líderes, amenazando, desplazando y asesinando, con el argumento de que estos tenían vínculos con grupos guerrilleros. El resultado fue que las nuevas organizaciones se posicionaron explícitamente como “población neutral” deslindándose de los grupos armados y exigiendo la protección del Estado.

La fuerte arremetida paramilitar no fue un elemento inconexo o accidental en la conformación de un tipo particular de Estado en el Pacífico colombiano. Tampoco obedeció exclusivamente a los intereses de quienes querían apropiarse de las tierras para adelantar grandes proyectos agroindustriales. La manera particular en la cual estalló dicha ofensiva en la región a finales de la década de 1990, tuvo el efecto de “abonar el terreno” para una reestructuración de los poderes en la región. En el caso de Buenaventura, donde los principales amenazados por grupos paramilitares fueron los líderes locales que dinamizaron la titulación colectiva, el efecto evidente fue el rápido alineamiento de la población con el Estado, limitando las posturas radicales anti-estadistas que pudieran “filtrarse” en la renovación de liderazgos. Ante los repetidos ataques de los paramilitares, los líderes amenazados aprovecharon los canales de comunicación que se abrían con el Estado en el proceso de titulación colectiva para exigir la protección de la población civil, reiterando que esta no tenía vínculos con grupos guerrilleros. Este proceso no fue solamente discursivo, de hecho una parte importante del proceso de resistencia al ataque paramilitar por parte de la población rural de Buenaventura fue la búsqueda de los medios para que los jóvenes rurales no ingresaran a las filas guerrilleras o paramilitares, y que no vieran la acción armada como una “posibilidad laboral” en un medio que ofrecía pocas oportunidades para los jóvenes (Domínguez, 2003)²⁰.

La relación entre las tres variables exploradas, conflicto armado, tierra y nuevas formas de organización comunitaria, nos permite dilucidar el proceso general de reconfiguración del poder estatal en el Pacífico. En general, se le gana terreno político a los grupos insurgentes. Sin embargo, empíricamente, estos enlaces son difíciles de observar. Los mecanismos concretos a través de los cuales operan los vínculos entre los actores

²⁰ Domínguez, M. (2003) La resistencia al conflicto armado y al desplazamiento en Buenaventura. Proyecto respaldado por las becas CLACSO para investigadores Júnior 2002-2003.

armados, los grandes inversionistas y el Estado, obviamente, no son explícitos ni fácilmente observables. Igualmente, las formas en las que se ha relacionado la población civil rural del Pacífico con los actores armados no saltan a la vista durante el trabajo de campo. En muchas ocasiones, a lo largo de la investigación que sustenta esta tesis, los silencios inexplicables, las incoherencias y aparentes paradojas que se leen y observan en datos, conversaciones o situaciones en el campo han sido pequeñas luces que ayudan a intuir y descifrar los vínculos, relaciones y mecanismos de interacción entre actores que intervienen cotidianamente en la configuración del Estado.

En los capítulos de esta tesis se abordarán, a partir de diferentes aspectos del proceso de titulación colectiva de tierras en el Pacífico, los elementos centrales del modelo teórico del Estado que exploraremos con mayor detalle en el capítulo uno, pero antes, describiremos los datos que dieron contenido a los cuatro capítulos, haciendo un intento de explicitar la manera, por momentos intuitiva, y por momentos francamente accidental, como se abordaron estos silencios, incoherentes y aparentes paradojas.

3. Paradojas, datos y silencios: algunas reflexiones metodológicas sobre la propuesta de mirar el Estado en sus múltiples niveles

Inicialmente, esta tesis se planteó como un estudio de las estrategias de resistencia al conflicto armado y al desplazamiento forzado por parte de los pobladores rurales del Pacífico colombiano. En las investigaciones sociológicas es común que la necesidad de precisar una pregunta de investigación, que permita abordar teóricamente las inquietudes con las que se aborda un tema, tienda a lanzar las investigaciones en direcciones un tanto inesperadas. Lo que catapultó esta tesis hacia una reflexión sobre el Estado fue el surgimiento de una serie de paradojas fascinantes pero incómodas, durante la exploración preliminar del tema de la resistencia al desplazamiento forzado en el Pacífico. Los pobladores rurales que se resistían a ser desplazados de sus tierras por los actores armados, principalmente paramilitares, reivindicaban la figura del Consejo Comunitario como la forma legítima de organización étnico-territorial y autoridad máxima en los territorios. Sin embargo, estos Consejos Comunitarios eran de reciente creación y la mayoría se encontraban en proceso de consolidación, ya que habían surgido por exigencia de las políticas estatales para la titulación colectiva. El lenguaje de la

resistencia también retomaba la terminología de la reciente ley, reivindicando la ancestralidad, la afro-descendencia, la relación armónica con el medio ambiente y exigiendo la protección de la identidad cultural y los territorios de los afrocolombianos. Si bien esta terminología capturó problemas vividos por las poblaciones rurales del Pacífico, el hecho de que sus luchas se consolidaran alrededor de estos temas estaba relacionado con los nuevos discursos sobre etnicidad, territorio y nación a partir de las reformas constituyentes de 1991. Desde un punto de vista pragmático no hay nada de paradójico en esto: los afrocolombianos echan mano de las herramientas que tienen a su disposición para lograr una mayor participación política, un reconocimiento de sus territorios y la protección del Estado ante la escalada del conflicto armado en la región. Sin embargo, los debates teóricos sobre los movimientos sociales tienden a sobredimensionar la idea de antagonismo entre “movimiento” y “Estado”, que plantea el lenguaje de la resistencia. En consecuencia, las observaciones de nexos entre políticas de Estado y estrategias de resistencia son difíciles de ubicar teóricamente. Las diferentes paradojas que surgen en este sentido al estudiar los procesos de resistencia apuntan a la necesidad de pensar, con mayor precisión, el nexo entre las formas de organización local y las políticas de Estado.

La relación entre organización local y Estado se ubicó en el centro de la presente reflexión generando nuevas preguntas: ¿por qué el Estado colombiano prescribe formas de organización comunitaria como requisito para titular las tierras? ¿Porqué le tituló el Pacífico rural a la población negra ahí asentada? ¿Cuál es el interés de “el Estado” en esta reorganización del territorio y de la población del Pacífico a través de la titulación colectiva? y finalmente, si se puede decir que el Estado tiene intereses: ¿quién es el Estado? El objetivo de esta sección no es dar respuesta a estas preguntas, sino reflexionar sobre las rutas analíticas que se trazaron para intentar contestarlas. En retrospectiva, muchas de las pistas sobre cómo opera el Estado en sus múltiples niveles, y sobre cómo se puede pensar la relación entre Estado y sociedad no surgieron directamente de los datos, sino de los silencios, paradojas e incoherencias que estos presentaban.

Para la recolección de datos se tomaron tres momentos del proceso de titulación colectiva en los que intervienen múltiples actores, con una importante interacción entre organizaciones local y el Estado:

Era evidente, en primer lugar, que el proceso a través del cual surgió la ley de titulación colectiva tenía que ser examinado detalladamente ya que en dicha coyuntura los representantes de múltiples sectores, entraron a discutir sobre los derechos especiales de los afrocolombianos y como estos se debían materializar. Los interrogantes que guiaron esta parte de la investigación fueron: ¿quiénes participaron en el diseño de la ley?, ¿qué intereses representaban estos actores? ¿Cómo fueron las dinámicas de participación y de toma de decisiones? El objetivo central de analizar el proyecto de ley era comprender cómo se había llegado a acuerdos sobre quiénes eran los afrocolombianos, sobre los derechos territoriales que estos debían tener y sobre los procedimientos que debían seguir las comunidades para acceder a estos derechos.

En segundo lugar, se decidió que era necesario adentrarse en el proceso más burocrático de la titulación colectiva. Se intuía que a través del cumplimiento de los diferentes requisitos por parte de las comunidades y del ir y venir de papeles, se trazaban nuevas rutas de comunicación entre estas comunidades y el Estado y, a su vez, se construía la estructura burocrática para “administrar” estas comunidades. ¿Quiénes eran los intermediarios de estas nuevas rutas de comunicación? ¿Qué estrategias empleaban las comunidades para cumplir con los requisitos para titular? ¿Quiénes eran los encargados de administrar el proceso de titulación al interior del Estado? Con la consolidación de este nuevo actor político, “las comunidades negras” se consolidaba también un nuevo sector de funcionarios públicos que debían representar los intereses de los afrocolombianos al interior del Estado.

En tercer lugar, era importante estudiar cómo se vivía la titulación colectiva al nivel de las comunidades para explorar la idea de la consolidación de un nuevo modelo estatal a nivel local. Aquí se indagaría sobre las posiciones de las comunidades frente al proceso de titulación colectiva, el surgimiento, o no, de nuevos liderazgos y nuevas relaciones con el territorio y los cambios y continuidades de las políticas sociales dirigidas a la población rural. Era perentorio observar la intervención del Estado en los territorios y las acciones de las organizaciones locales en el contexto de los debates sobre

la autonomía y la participación de las comunidades negras en las “rutas de su propio desarrollo”²¹.

Cada capítulo de esta tesis explora datos cualitativamente diferentes. En el capítulo uno abordaremos los debates teóricos sobre el Estado y las diferentes propuestas para aprehender este difícil tema de manera novedosa, explicitando los lineamientos teóricos que estructuran esta investigación. Concluimos ese capítulo con una propuesta metodológica y un modelo teórico del Estado que seguirá enriqueciéndose a lo largo de los capítulos.

En el capítulo dos se explora el fascinante proceso de discusión del proyecto de ley que le dio a los afrocolombianos el estatus de grupo étnico con derechos territoriales especiales. El surgimiento de esta ley es identificado por pobladores rurales, activistas y funcionarios del Estado, como un punto de inflexión en las formas de organización del Pacífico rural, en la comunicación entre estas organizaciones y el Estado y, en general, en las formas de hacer política en la región. En este proceso participaron funcionarios de diferentes sectores estatales, académicos y representantes de las comunidades negras en una Comisión Especial para Comunidades Negras, al mejor estilo de la democracia participativa que se inauguraba con la constitución de 1991. Esta Comisión definió quienes eran por ley “los afrocolombianos” y trazó los requisitos para que estos titularan sus tierras colectivamente. Explorar los debates que dieron forma al proyecto de ley permite identificar cómo se llegó a estas definiciones y quienes fueron sus proponentes y opositores. La participación de múltiples actores permite explorar sus posiciones y capacidades de lograr que sus intereses quedaran plasmados en el proyecto de ley.

Con este objetivo en mente se analizaron las actas de las ocho reuniones plenarias de la Comisión Especial para Comunidades Negras, conservadas en el archivo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), encargado de la secretaría técnica de la Comisión. Las reuniones fueron grabadas, transcritas y editadas por personal del ICANH para su presentación y aprobación al comienzo de cada plenaria. También se retomaron las actas de las tres subcomisiones creadas y algunas cartas y documentos

²¹ Tomado del discurso de apertura de la Comisión Especial para Comunidades Negras. El Viceministro de Gobierno, Héctor Riveros Serrato, habla de la participación ciudadana como el principal motor del desarrollo. Acta No. 001 Comisión Especial para las Comunidades Negras Santafé de Bogotá, 11 de Agosto de 1992.

ingresados por los Comisionados.²² Un primer momento de análisis de los datos se centró en las dinámicas de participación de los diferentes actores, funcionarios, académicos y representantes de las comunidades negras, ilustrando la dificultad de pensar la ley 70 de 1993 exclusivamente como un mecanismo de control del Estado. En las actas de las reuniones plenarias los representantes de las comunidades negras se presentaron como un grupo con alta capacidad de cohesión y fueron quienes propusieron el grueso de los puntos que finalmente fueron aprobados, incluyendo los requisitos y las formas de organización que la ley prescribe para las poblaciones negras rurales.

Al abordar las actas de las reuniones de la Comisión Especial se esperaba que los debates se centraran en los temas que darían contenido a la ley. ¿Cómo debía definirse quiénes son los afrocolombianos? ¿Cómo se debería titular la tierra? ¿Cuáles deberían ser los requisitos para la titulación? y ¿Cómo debería ser la participación y representación de esta población en el gobierno local y nacional? Sin embargo, estos temas aparecen solo en la quinta sesión plenaria y no representan puntos altamente conflictivos. Finalmente el contenido de la ley no parecía ser el tema crítico de debate al interior de la Comisión Especial. ¿Qué era entonces lo que se peleaban tan acaloradamente los Comisionados? Este fue uno de los primeros ejemplos de silencios o giros inesperados en los datos que dieron pistas sobre las formas específicas en que opera el Estado. En realidad, lo que estaba en juego en estas reuniones, más que el contenido de la ley, era quiénes serían los representantes legítimos, avalados por el Estado, de este nuevo actor: “las comunidades negras”. Debido al giro, a partir de la Constitución de 1991, hacia una “democracia participativa” que delega funciones de planeación y ejecución de políticas sociales a la población “organizada”, posicionarse como legítimos representantes de esta población significaba convertirse en una nueva categoría de intermediarios del Estado. Este nuevo grupo representaría a los afrocolombianos al interior del Estado, como funcionarios públicos en los múltiples ministerios e instituciones que, por ley, debían abrir oficinas de asuntos étnicos. Por otro lado, estos intermediarios serían los primeros contratistas para la ejecución de las políticas de Estado en las zonas rurales del Pacífico. Si las nuevas leyes que proclamaban la democracia participativa exigían que todo fuera consultado con “las

²² Las tres subcomisiones fueron: la de territorio y recursos naturales, la de identidad cultural y la de desarrollo económico y social

comunidades” y ejecutado con su participación, ser representantes legítimos de estas comunidades otorgaba una posición privilegiada para incidir en la política regional. El análisis de las actas de la Comisión Especial para Comunidades Negras tomó un giro insospechado, concentrándose en la manera en que los representantes de las comunidades luchaban por consolidarse como legítimos interlocutores entre las poblaciones negras rurales y el Estado.

El escrutinio de las actas era insuficiente para explorar este nuevo tema, ya que muchas de las alianzas y acuerdos entre Comisionados parecían ocurrir por fuera de las sesiones plenarias. Se optó entonces por hacer entrevistas a profundidad a varios de los Comisionados, más de trece años después de su participación en este proceso. El objetivo fue reflexionar sobre lo que había sucedido al interior de la Comisión, con especial énfasis en los intercambios y alianzas entre Comisionados que ocurrían por fuera del marco de las reuniones formales. En este sentido, las entrevistas con los Comisionados que tenían una posición ambigua al interior de la Comisión fueron las más ilustrativas de estas dinámicas. Como veremos en el capítulo dos, una de las estrategias más evidentes de los representantes de las comunidades fue trazar una línea divisoria entre “las comunidades”, es decir ellos, y “el gobierno”. Los Comisionados entrevistados que se sentían incómodos con la posición que se les otorgó en esta división, hablaron detalladamente sobre la manera en que los representantes de las comunidades trazaban la línea. Estos fueron, por un lado, los académicos, que se consideraban más cercanos a las comunidades que al gobierno aunque fueran constantemente ubicados del lado gubernamental. Por otro lado, los representantes de las comunidades también identificaron con el “gobierno” a los Comisionados negros parlamentarios que provenían de los partidos tradicionales y a otros Comisionados negros que habían ocupado cargos administrativos importantes. Finalmente, del lado de “las comunidades” solo quedaron los Comisionados que provenían de las cuatro comisiones departamentales creadas para difundir y discutir el proyecto de ley. Las entrevistas con estos Comisionados incómodos con su clasificación como representantes del gobierno, dieron pistas importantes sobre la manera en la cual se consolidaban estos nuevos actores como intermediarios legítimos entre el Estado y las comunidades. Uno de los académicos que participó en la Comisión Especial reprochaba el comportamiento de algunos de los representantes de las

comunidades, quienes en las plenarios aprovechaban cualquier intervención para ubicarlo como “del lado del gobierno” mientras que, terminadas las reuniones, lo llamaban para consultarle sobre la terminología que sustentara, desde la academia, las aspiraciones de los afrocolombianos. El papel de los académicos en el proceso de sustentar y avalar el carácter étnico de “los afrocolombianos” será otro de los temas que se discutirán en el capítulo dos.

En el tercer capítulo se exploran los expedientes de los procesos de titulación colectiva de tierras en el municipio de Buenaventura, examinando los nuevos canales de comunicación que se abrieron entre comunidad y Estado. En la revisión de los múltiples “papelitos que van y vienen” entre las comunidades y las diferentes instancias del gobierno municipal y nacional, nos centramos en intentar dilucidar las estrategias que adoptaron las comunidades para lograr los títulos colectivos de sus tierras y, sobre todo, en las alianzas que se tejieron con diferentes organizaciones presentes en la región y con funcionarios del Estado. Uno de los temas que surgieron en la lectura detallada de estos expedientes fue la relativa autonomía de acción que tenían los funcionarios y técnicos encargados del proceso de titulación colectiva. En los casos en que se presentaron oposiciones formales a la titulación colectiva en territorios específicos, aparecieron en los expedientes estudios jurídicos detallados, realizados por los funcionarios de la titulación. Estos emitieron resoluciones que resolvían, con pericia legal, hasta los más complejos obstáculos para titular.

Sin embargo, para descifrar los mecanismos a través de los cuales se limita esta autonomía se requiere más que una lectura entre líneas de los documentos que aparecen en los expedientes. Aquí, nuevamente, los mecanismos de circunscripción de la acción de estos funcionarios emergen como elocuentes silencios, expedientes que pasan meses “congelados”, conflictos de linderos que toman años para solucionarse y procedimientos legales que se truncan sin explicación. Algunas de las explicaciones a las incongruencias en los datos se fueron dando de manera insospechada, en las salas de espera de las oficinas de diferentes funcionarios. Las horas de espera para realizar entrevistas o pedir documentación, inicialmente fastidiosas y frustrantes, se fueron convirtiendo en interesantes espacios de observación que ayudarían a comprender el funcionamiento de la

oficina encargada de la titulación colectiva y, fundamentalmente, los mecanismos informales con los cuales se limita la autonomía de los funcionarios de la titulación.

Si bien los expedientes de los de los procesos de titulación colectiva que se encuentran en el INCODER en Bogotá son de uso público, se requiere un cierto proceso de “antesala” para acceder a un gran volumen de documentos. Como también necesitaba resolver algunas dudas básicas sobre los documentos a los que me enfrentaba, tuve que pasar largas horas de espera en la oficina de Asuntos Étnicos de esta institución. Estas horas de espera para hablar con el director, la persona con el conocimiento más global del proceso de titulación colectiva, me fueron dando ciertas pistas sobre la tensión que existe entre autonomía y circunscripción de la acción de los funcionarios estatales²³. El equipo que trabajaba en esta dirección era pequeño, nunca pasaba de cuatro funcionarios y dos puestos secretariales. Teniendo en cuenta que esta dirección trataba todos los casos de titulación colectiva de comunidades negras y todos los procedimientos de creación y ampliación de resguardos indígenas, el equipo parecía francamente insuficiente. Mi estratégico lugar de espera, en la recepción, me permitía enterarme de los diferentes personajes que llamaban a la oficina, a quiénes se les daba prioridad para hablar con el director y a quiénes se les negaba constantemente acceso. Era claro que había una constante demanda, por parte de la Presidencia de la República, de reportes, informes y datos sobre la titulación colectiva. Había un marcado interés por tener información numérica, organizada en cuadros con todas las variables posibles que mostraran resultados y cumplimiento de metas. Estas exigencias a su vez funcionaban como el “visto bueno” para que los funcionarios de esta Dirección resolvieran los obstáculos y titularan más y más hectáreas en nombre de las comunidades negras. Sin embargo el tiempo que se empleaba redactando informes y proporcionando datos sobre el alcance de

²³ El director de la oficina de asuntos étnicos del INCODER había sido uno de los Comisionados Especiales para Comunidades Negras en 1992-1993. Aunque su participación fue por decreto presidencial, sus vínculos con diferentes expresiones del movimiento afrocolombiano lo posicionó como el “treceavo” comisionado representante de las comunidades, proclamándose como el representante de las comunidades negras del departamento de Antioquia. Una de las discusiones en las primeras reuniones de la Comisión Especial era la necesidad de abrir comisiones consultivas en otros departamentos donde había población negra pero estos no eran considerados “del Pacífico”. Sin embargo, las comisiones consultivas de otros departamentos nunca se inauguran formalmente y, por lo tanto, no hay en la Comisión Especial representantes de las comunidades negras de otros departamentos. El personaje en cuestión asume esta posición, con respaldo de las comunidades del departamento de Antioquia, pero no es por este medio que entra a participar en la Comisión Especial.

su trabajo a la Presidencia era, en ocasiones, un verdadero obstáculo: lo urgente, constantemente, no dejaba tiempo para lo importante.

El caso de los territorios colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó fue clave para comprender los límites de la autonomía de esta oficina. En un primer encuentro con el personal de la Dirección de Asuntos Étnicos del INCODER, el director me entregó el estudio jurídico del caso de Curvaradó y Jiguamiandó, un territorio colectivo que ya tenía título, pero cuya población había sido violentamente desplazada por grupos paramilitares. El informe determinaba que las compras de tierra en esta zona por parte de palmicultores eran ilegales debido a que las tierras de comunidades negras eran intransferibles, y, además porque era ilegal aprovechar la situación de conflicto armado y desplazamiento para comprar, a precio reducido, las pocas parcelas de propiedad privada que había en la zona. Aunque este estudio parecía determinante, solo dos semanas después de mi visita hubo una respuesta negativa por parte del gobierno central a las demandas de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó. Los funcionarios de esta oficina tuvieron que “abstenerse” de hacer comentarios sobre la decisión y continuar el proceso de demanda de manera menos visible. Aunque dos años después el Ministro de Agricultura ratificó que las tierras en cuestión sí eran de las comunidades negras y que los palmicultores iban a tener que regresarlas, el proceso se ha caracterizado por constantes atrasos en las resoluciones gubernamentales. Nuevamente aparecen silencios e incoherencias en el accionar de los funcionarios. Los mecanismos que regulan estas demoras e incoherencias son informales. Se opera a través de llamadas directas de Ministros a los funcionarios para que se “enfrien” ciertos temas y exigencias de informes urgentes que desvíen la atención de los casos más álgidos. En ningún momento se plantea una oposición formal a la ley de titulación colectiva, aunque el resultado de la circunscripción de la acción de los funcionarios de la titulación vaya en contravía de la ley.

En el cuarto capítulo nos concentraremos en el estudio de caso de una comunidad que tituló colectivamente sus tierras en el año 2005, explorando cómo se implanta, con la política de titulación colectiva, un modelo muy particular de Estado en el ámbito local. Inicialmente, en el diseño de este estudio de caso, las instituciones que representan al Estado en la comunidad fueron pensadas como los lugares fundamentales para descifrar

la filigrana de la política estatal en el Pacífico. Si se intuía que parte del éxito de la política de titulación colectiva se debía a que esta servía los intereses estatales de control territorial sobre esta zona, se esperaba que las estrategias de control se vieran incorporadas en las instituciones a nivel local. Se esperaba encontrar instituciones interesadas en contar, clasificar y registrar población y recursos, programas de educación, salud y seguridad que tuvieran como telón de fondo formas de disciplinamiento de la población que facilitaran la implementación de un tipo particular de Estado. Se esperaba entonces que la lectura entre líneas de la política estatal para el Pacífico, y la respuesta de la población ante estas políticas, permitirían descifrar las características particulares del Estado que se consolidaba en esta zona. Sin embargo, la intervención estatal a través de las instituciones presentes en la comunidad, como escuelas, centros de salud y estaciones de policía estaba en franca retirada. Las escuelas pasaban por un proceso de reagrupamiento: varios planteles de la zona entrarían a formar una sola escuela con un director y una partida presupuestal, reduciendo notablemente la planta de profesores y los recursos de funcionamiento. Los centros de salud implementaban nuevas políticas de “autogestión” apoyándose cada vez más en grupos locales de mujeres voluntarias para realizar jornadas de vacunación y de prevención de la malaria. La situación con las inspecciones de policía era tal vez una de las más interesantes. Siguiendo las nuevas políticas de “autonomía” de las comunidades negras, las inspecciones de policía habían sido retiradas de algunos territorios, y en otros permanecían solo algunos oficiales. Su posición era, en cualquier caso ambigua. En los incidentes particulares en los cuales intervenían los agentes de policía, no quedaba claro si estos obedecían a los directivos del Consejo Comunitario o la Policía Municipal. Si la hipótesis central del trabajo era que a través de las políticas de titulación colectiva el Estado aumentaba su control sobre la población y el territorio en el Pacífico, parecía paradójico que las instituciones del Estado estuvieran en retirada. ¿Qué significaba que al mismo tiempo que el Estado aparentemente se retraía, se proclamara la participación directa de las comunidades, la autogestión y la autonomía de los territorios negros?

La interacción entre los representantes del Estado en las comunidades y la población local no iba a dar muchas pistas sobre los mecanismos de implantación del control estatal en el Pacífico. Si las instituciones tradicionales del Estado estaban en

retirada, ¿cuáles eran los nuevos lugares de la intervención estatal en el Pacífico? Precisamente el cambio cualitativo implícito en las políticas de participación directa, de autogestión y de autonomía daba pistas sobre estos nuevos lugares de intervención y sobre el tipo particular de Estado que se estaba implementando. Los nuevos lugares de intervención ahora indirecta del Estado eran precisamente las organizaciones comunitarias que se consolidaban como autoridades legítimas en el territorio. La legitimidad de estas organizaciones no descansaba realmente en el hecho de que estas fueran popularmente electas sino en el visto bueno que les confería el Estado cuando estas cumplían con los procedimientos dictados por la ley. Observar las acciones de estas organizaciones y su relación con el Estado dio importantes elementos para pensar la consolidación de un Estado que delega muchas de sus responsabilidades de diseño e implementación de políticas a la población “organizada” según parámetros que el mismo Estado dictamina. No era fortuito que las primeras acciones de estos consejos comunitarios fueran realizar censos poblacionales, diseñar mapas territoriales, organizar brigadas de cedulaación para que los adultos pertenecientes a la comunidad entraran en el registro nacional de población y, además, lanzar campañas para prevenir la entrada de los jóvenes a las filas de la guerrilla y de los paramilitares. El trabajo de campo permitió observar un proceso complejo de delegar autonomía a las organizaciones locales y al mismo tiempo reforzar su alineamiento político con el Estado.

Capítulo 1: Una reflexión teórica sobre el Estado a partir del proceso de titulación colectiva de tierras para comunidades negras en el Pacífico Colombiano.

“La dificultad enteramente particular de la cuestión del Estado proviene del hecho de que la mayor parte de los escritos consagrados a este objeto, bajo la apariencia de pensarlo, participan, de manera más o menos eficaz y más o menos directa, en su construcción y, entonces, en su existencia misma”.

Pierre Bourdieu 1993²⁴

En este capítulo examinaremos teóricamente la propuesta de pensar el Estado desde lo cotidiano, enfocándonos en los múltiples actores, funcionarios, académicos, activistas, que intervienen en el complejo mundo de las políticas de Estado. Retomamos debates recientes que enfatizan el carácter desmembrado, incoherente y contradictorio de la acción estatal, subrayando los inconvenientes de definir el Estado como un actor. Estas propuestas abren nuevas posibilidades para explorar las formas en que opera el Estado y los múltiples actores que intervienen. También invitan a desdibujar las fronteras conceptuales entre Estado y sociedad; las acciones de funcionarios estatales obedecen a intereses que se ubican por fuera del aparato estatal, los movimientos sociales adoptan en sus luchas parte de lenguaje con el cual el Estado los define, avanzando en ocasiones insospechadamente, las líneas de acción trazadas por el Estado. Parte de este lenguaje es a su vez adoptado del campo académico, sin que los actores que lo generan tengan necesariamente el control sobre las repercusiones políticas de sus investigaciones. Explorar las dificultades de delimitar conceptualmente el Estado resulta teóricamente prolífico. Sin embargo enfocarnos exclusivamente en las observaciones de la multiplicidad de actores que intervienen, sus intereses contrapuestos y sus prácticas contradictorias acarrea el riesgo de pensar que el Estado es “sólo” una entidad incoherente. El énfasis en la incoherencia de la acción estatal nubla las relaciones de poder que existen al interior del Estado. No todos los actores tienen la misma capacidad

²⁴ Bourdieu, P. (1999) “Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field”. En: *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*. G. Steinmetz (ed). Ithaca: Cornell University Press. Publicado originalmente en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 96-97, marzo de 1993, pp.49-62.

de incidir. Los múltiples intereses en juego no se confrontan en condiciones de igualdad. Las prácticas, por más contradictorias que aparezcan bajo una mirada micro, tienden en su conjunto a favorecer sistemáticamente a unos más que a otros y a mantener, de maneras a veces insospechadas, el status quo del poder político.

1. El Estado: una categoría recurrente y escurridiza en las ciencias sociales

Una primera mirada a la literatura sobre el Estado muestra como este ha constituido una de las categorías más omnipresentes en las ciencias sociales. Phillip Abrams en los años setenta presenta su influyente artículo con “notas sobre la dificultad de estudiar el Estado” (Abrams, [1977] 2006). Theda Skocpol en los ochenta aboga por la necesidad de “traer al Estado de regreso” (Skocpol, 1985). En los noventa Timothy Mitchell discute cómo en la “reciente proliferación de literatura al respecto, el Estado elude definición” (Mitchell, 1991). Para el cambio de milenio Blom Hansen y Stepputat hacen nuevamente alusión al “resurgimiento de una preocupación por el Estado en las ciencias sociales” (Hansen y Stepputat 2001). Queda claro que incluso en las ciencias políticas norteamericanas de los años 40 y 50 cuando se aboga por abandonar la categoría de Estado en favor de esquemas analíticos “más amplios”, el Estado continúa generando inquietud.

Si bien el Estado ha sido una constante preocupación en las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, es significativo que cada nueva compilación se presente como el resurgimiento de un tema olvidado, rechazado o eludido. Empleándose principalmente como recurso retórico, este constante “resurgimiento” también refleja una persistente dificultad por definir, precisar y delimitar el concepto. Así, las nuevas aproximaciones empíricas a diferentes aspectos del Estado terminan por rechazar enfáticamente definiciones previas y plantear una nueva “esencia del asunto”. ¿Es el Estado el conjunto de instituciones centralizadas que ejerce control sobre un territorio y su población (Weber)? ¿Es un “artefacto” que atribuye unidad moral e independencia a las disgregadas, amorales y dependientes prácticas de gobierno (Abrams, [1977] 2006)? ¿Se puede decir que el Estado no es una estructura en sí sino el efecto metafísico de las prácticas que hacen que esta estructura aparentemente exista (Mitchell 1991)? ¿Actúa el Estado sistemáticamente de acuerdo a los intereses de las clases dominantes (Poulantzas

1973) o es relativamente autónomo, presentando características de actor en el proceso de toma de decisiones (Skocpol 1985)? ¿Carece completamente de agencia unificada y de un proyecto medular (Nuijten 2003)?

En esta reflexión, en primer lugar, nos abstendremos de realizar descalificaciones apresuradas de las diferentes propuestas de conceptualización del Estado ya que estas abundan en la “nueva literatura sobre el Estado”. Estas constantes descalificaciones parecen ser más una herramienta de argumentación que el resultado de una reflexión minuciosa. Trataremos en cambio de explorar los presupuestos ontológicos que respaldan diferentes posiciones teóricas, desentrañando así lo verdaderamente “novedoso” de nuevas aproximaciones al estudio del Estado y lo efectivamente incompatible entre propuestas.

En general, argumentamos que muchas de las propuestas para estudiar el Estado no son tan diametralmente opuestas e incompatibles como quisiera plantearse retóricamente. Por un lado, quienes abogan por abandonar el estudio del Estado como un “objeto material” a favor del estudio de la “idea” del Estado parten de una distinción dicotómica engañosa entre lo “real” y lo “imaginario”, lo “material” y lo “socialmente construido”. El énfasis en esta distinción contradice lo que estos analistas procuran defender: la importancia de tomarse en serio la naturaleza construida de lo social. A su vez se crean profundas ambigüedades sobre lo que se entiende como “lo material” del Estado. Por lo general, este rechazo por el análisis de “aspectos materiales” deja por fuera elementos clave para comprender cómo opera el Estado, tales como la adjudicación y el manejo de recursos en las políticas públicas y las prácticas concretas de los funcionarios estatales. Por otro lado, las posiciones criticadas por proponer que “el Estado sea pensado como un actor” (Skocpol, 1985:43) y, por lo tanto, como un objeto material, sí dan pistas para pensar la manera en que operan las jerarquías de poder entre actores al interior del Estado, un aspecto de crucial importancia y punto ciego para los partidarios de la “idea” del Estado.

El objetivo de este capítulo es plantear cimientos fuertes para pensar teóricamente el Estado utilizando, como bastimento las observaciones que surgen de la investigación sobre la titulación colectiva de tierras en el Pacífico colombiano. Los debates teóricos y

metodológicos contemporáneos²⁵ en torno al Estado pueden clasificarse de acuerdo al terreno desde el cual se originan los interrogantes. Encontramos que aquellos investigadores que comienzan preguntándose por el Estado “desde el Estado”, es decir, desde las oficinas de gobierno y las acciones de sus funcionarios, examinan los procedimientos a través de los cuales estos toman decisiones y diseñan políticas. Estas investigaciones ilustran cómo un entretrejado de intereses entran en el juego político para dar forma a “la política estatal”. Aparece, por lo tanto, como pregunta recurrente la relación entre este entretrejado de intereses al interior del Estado y los intereses y poderes presentes en la sociedad en general. ¿Es la acción estatal simplemente un reflejo de los intereses presentes en la sociedad o puede el Estado actuar de manera relativamente autónoma de estos intereses? ¿Hasta qué punto el Estado presenta características de actor? Lo que está en discusión es la línea que separa, y la relación entre, Estado y sociedad.

Por otro lado existe un creciente número de investigaciones que proponen mirar el Estado a partir de su irrupción en la vida cotidiana de los sujetos. Estas investigaciones plantean la importancia de una mirada desde el ámbito local, con estudios situados histórica y espacialmente que den un mayor énfasis a los aspectos subjetivos del Estado. Estas investigaciones abordan la manera en que el poder del Estado “crea” sujetos y cómo estos elaboran representaciones del Estado, que, a su vez, dan sentido a su acción política. Este tipo de miradas tienden a desdibujar la división entre Estado y sociedad, proponiendo una definición del Estado en términos más discursivos.

Mi interés por pensar teóricamente el Estado surge al estilo de muchas de las investigaciones de este segundo grupo: Sin ser planteado desde un principio como objeto central de la investigación, el Estado surge empecinadamente como una suerte de “mano invisible” en las relaciones de poder local en el Pacífico colombiano y en las nuevas formas de organización que se pretende investigar. La analogía a la metáfora con la cual Adam Smith describió el papel del mercado libre en la asignación de los bienes en la economía tiene su razón de ser. Como la mano invisible de Smith, el Estado, visto desde

²⁵ Al hablar de debates contemporáneos nos referiremos a aquellos que tienen lugar a partir de la segunda mitad del siglo XX. Por lo tanto los debates centrales de la filosofía política o de la sociología clásica no serán directamente el asunto de este capítulo, aunque se hará referencia a estos para ilustrar posiciones que reflejan, por un lado, la persistencia de las preocupaciones plasmadas por la filosofía política, y, por el otro, la permanencia y actualidad de los debates sobre el estado de la sociología clásica.

la vida cotidiana, tiene poderosos efectos, sin que sus mecanismos sean del todo evidentes. Visto desde el ámbito local de las comunidades negras rurales del Pacífico, el Estado parece conjugar dos elementos: aparece caótico y fragmentado, carente de coherencia y de un plan medular cuando se examinan las acciones de los funcionarios que caen comúnmente fuera de la oficialidad. Si se estudian los planes de desarrollo, las políticas y proyectos en salud y educación, estos han sido aplicados, en el mejor de los casos, de manera heterodoxa. A su vez, al ver algunos de los efectos de registro y control que se logran a través de las políticas de titulación colectiva de tierras para comunidades negras, el Estado aparece omnipotente, cual perpetrando la más elaborada teoría de la conspiración. A través de los procedimientos para titular colectivamente las tierras, se reconfiguraron y homogenizaron las formas de organización local y se redujeron sustancialmente las ambigüedades en el mapa de la región. Los pobladores del Pacífico, organizados en Consejos Comunitarios, demandaron del Estado la protección de sus territorios colectivos ante la agudización del conflicto armado en la región. Al deslindarse públicamente de los grupos armados presentes, las nuevas organizaciones comunitarias se ubicaron “del lado del orden estatal”, una posición que no era manifiesta antes de la aprobación de la ley de titulación colectiva. Así, aunque el Estado no logre el monopolio del uso de la fuerza en la región, sí es avalado por los pobladores como el único que podría legítimamente reivindicar este monopolio. En el contexto del conflicto armado colombiano esta no es una conquista menor.

¿Cómo se puede entonces conjugar en una teoría del Estado, reflexiones sobre lo fragmentado e incoherente de la acción estatal en el ámbito local con consideraciones de fines últimos que parecieran obedecer a un meticuloso plan maestro? Como veremos en detalle, una fracción de quienes estudian el Estado en el ámbito de la vida cotidiana procura una solución a este problema. Defienden que la aparente coherencia del Estado conspirador es, en resumen, una fantasía. Proponen entonces que los esfuerzos por estudiar el Estado se concentren en explorar la manera en que se construye esta fantasía de coherencia, de conspiración, y la forma como esta idea opera en la vida cotidiana. Sin embargo esta es una solución parcial. Si bien los sujetos construyen representaciones del Estado como unificado y conspirador, esto no significa que el Estado solo pueda definirse como una representación. Si la coherencia del Estado es una fantasía, esta fantasía sirve

unos intereses más que otros. Definir el Estado en términos de su representación en la vida cotidiana de los sujetos nos priva de la posibilidad de explorar los mecanismos concretos a través de los cuales estos intereses se materializan en políticas de Estado.

A continuación, profundizaremos en las propuestas de mirar el Estado desde el ámbito local a partir de su incursión en la vida cotidiana para luego pasar a explorar posibles aportes de mirar el Estado “desde el Estado”. Proponemos que hay elementos importantes en los debates sobre el Estado como un “actor”, que no son incompatibles con las acertadas propuestas de pensar el Estado desde lo cotidiano y local.

Las propuestas de mirar el Estado en el ámbito local a partir de su incursión en la vida cotidiana han surgido principalmente en el terreno de la historia y la antropología política, a partir de estudios temporal y espacialmente situados. Están desproporcionadamente representados los estudios rurales y agrarios; las comunidades campesinas o indígenas mexicanas (Van der Haar 2003, Nuijten 2003, Rus 1994), el campesinado en Egipto (Mitchell, 1988), las zonas rurales indígenas en Guatemala (Stepputat, 2001), los pequeños poblados del norte del Perú (Nugent, 1997) y los campesinos de Malasia (Scott, 1985). La mayoría de los autores no plantean de entrada “el Estado” como un objeto central de estudio. Se parte más bien de interrogantes sobre formas de organización comunitaria, procesos identitarios, relaciones de poder locales y estrategias de resistencia. El Estado sin embargo se atraviesa en el trabajo de campo, desafiando definiciones que lo ubican “en la capital”, produciendo legislación y diseñando políticas desde ahí. Se observa por ejemplo cómo el Estado juega un papel importante en la “creación” de las organizaciones comunitarias, agrupando a las personas en torno a la tramitación o administración de recursos. En cuanto a procesos de resistencia, se aprecia que el Estado ha sido de gran importancia en proveer parte del lenguaje en cuyos términos los ciudadanos han iniciado sus luchas.

El tema del Estado en la vida cotidiana se plantea de diferentes maneras en estas investigaciones. Un primer grupo de investigadores se centra en la “penetración” del Estado en lo local y la manera en que este establece redes que facilitan el control centralizado de bienes, personas, capital, información e imágenes. Se estudia, por ejemplo, cómo el Estado penetra en las comunidades, reorganizando las estructuras de poder local para cooptarlas y así controlarlas desde su interior (Rus, 1994). Se examina

cómo los espacios físicos y sociales son organizados, nivelados, enderezados para permitir que el Estado pueda “ver” lo que sucede al interior de sus fronteras (Blom Hansen y Stepputat, 2001). La propuesta más explícita de esta aproximación es la de James Scott en su libro “Seeing Like a State”. Este ofrece un marco teórico amplio que toma en consideración las múltiples dimensiones del poder estatal a partir de un variado material sobre el desarrollo de los estados modernos (Scott, 1998). Scott analiza políticas de Estado que tienen el efecto de “estandarizar” la gran diversidad de relaciones sociales presentes en un territorio. Los ejemplos varían desde la implementación de sistemas de clasificación de personas de acuerdo con variables definidas por el Estado, hasta la unificación de sistemas de medición utilizados en el comercio. En cualquier caso, el autor ilustra las maneras en que el Estado crea mapas y clasificaciones para “traducir” la alta variabilidad presente en la población y el territorio a un lenguaje comprensible para el Estado. Para el autor, los Estados modernos ejercen el control territorial a través de estos procedimientos de traducción y de visibilización.

La definición del Estado para quienes se preguntan por la penetración del Estado en lo local retoma aspectos centrales planteados por Max Weber²⁶. Aunque estas perspectivas se centran en la forma en que opera el Estado en lo cotidiano, este es definido tácitamente como una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física en un territorio determinado. Estos estudios exploran las formas concretas a través de las cuales los Estados logran este monopolio en el ámbito local. Pero el énfasis del control no está en el monopolio de la fuerza sino en la capacidad de registrar e incidir en una gran variedad de aspectos de la vida social de la población.

Un segundo grupo de investigadores desarrolla estudios sobre el papel del Estado en la producción de nuevas identidades a través de la categorización, regulación y rutinización de la vida cotidiana. La pregunta central aquí es como se naturaliza y legitimita a los ciudadanos y cómo el Estado monopoliza la capacidad de categorizar a las personas y hacer que estas categorías permanezcan. El Estado entonces es asociado con la generación y legitimación de ciertos ordenes naturalizados y el secreto detrás del poder

²⁶ Weber, Max (1919) La Política como Vocación (Politik als Beruf). Conferencia dada a los estudiantes de la Universidad de Munich en enero de 1919, publicada en octubre del mismo año. En esta conferencia Weber presenta su definición del Estado que ha sido central en el pensamiento social occidental.

estatal es “cómo éste opera en cada uno de nosotros” (Corrigan y Sayer, 1985, p.200). Al interior de este eje temático se han dado interesantes debates sobre la agencia de los ciudadanos en este proceso de internalización del poder estatal y el verdadero monopolio que tiene el Estado sobre las técnicas de gobierno. Conteos, manejo de impuestos, mapeos etc., no son necesariamente monopolizados por las instituciones, especialmente a partir de la implementación de políticas neoliberales en los cuales los ciudadanos (en particular poblaciones indígenas y grupos étnicos) son animados a desarrollar formas de gobierno propios. Sin embargo, en estos casos las instituciones del Estado monopolizan la capacidad de autorizar y coordinar estos desarrollos autonómicos. Esta segunda fracción tampoco entra en gran contradicción con una definición clásica weberiana del Estado, aunque ésta tampoco le es de gran utilidad debido a que la pregunta no es la consolidación del Estado en un territorio sino los mecanismos a través de los cuales el poder estatal crea sujetos.

Existe un tercer grupo de autores que sí entra a cuestionar la definición weberiana del Estado como una comunidad humana que reclama el monopolio legítimo de la fuerza en un territorio. En este grupo están quienes, al encontrarse en el campo con políticas y programas incoherentes, funcionarios con agendas propias y procedimientos extralegales generalizados, argumentan que al Estado no se le puede conferir en su definición elementos que denoten unidad, voluntad e intencionalidad de acción. Esta fracción argumenta que el Estado solo se puede definir en términos de la “idea” de Estado que opera en la vida cotidiana de los sujetos, a través de la cual el Estado “aparece” como unitario y coherente. Se aboga por abandonar el estudio del Estado como un objeto material y por orientar la atención hacia el Estado como una “idea” que adjudica coherencia a un conjunto de prácticas caóticas y poco unificadas (Abrams, [1977] 2006, Nuijten, 2003). El debate gira en torno al proceso de construcción de una “idea de Estado” y su efecto en las prácticas y las relaciones de poder locales.

2. ¿Qué es “nuevo” en estas reevaluaciones del concepto de Estado?

Si se trata de agrupar perspectivas para esclarecer puntos que se plantean como novedosos en la reflexión teórica sobre el Estado, se puede decir que el elemento común más generalizable es el de abogar por una aproximación más discursiva y menos

mecanicista, que tome en serio la naturaleza construida de lo social. En este sentido muchos autores plantean como punto de partida para la discusión el acreditado artículo de Philip Abrams: “notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”²⁷. Las ideas de Abrams que retoman estos autores son dos: una metodológica: que debemos abandonar el Estado como un objeto material de estudio ya sea concreto o abstracto y a la vez continuar considerando seriamente la *idea* del Estado, y otra conceptual: que el Estado es un “artefacto” que perturba la correcta interpretación de lo que ocurre en las instituciones políticas, atribuyendo “unidad moral e independencia a las disgregadas, amorales y dependientes labores de las prácticas de gobierno (Abrams, [1977] 2006: 125). Antes de entrar a mirar las aplicaciones empíricas de estos planteamientos nos detendremos a explorar el artículo de Abrams más a fondo. Algunos de los presupuestos de Abrams pasan a informar diseños de investigación y a emplearse en la interpretación de observaciones sin ser debidamente cuestionados, reproduciéndose algunas de las incoherencias presentes en Abrams.

Salta a la vista tanto en el artículo de Abrams como en posteriores aplicaciones, el presupuesto falaz de que la vida social está dividida entre una realidad tangible, externa y objetiva y las “ideas” acerca de esta realidad que, aunque son importantes para comprender la manera en que funciona el mundo social, por lo general ocultan lo que “verdaderamente está ocurriendo” y el auténtico interés del investigador. Esta dicotomía, por un lado, imposibilita ver el carácter construido de *todo* lo social y, por el otro, metodológicamente nos limita a mirar las “ideas” como artefactos que debemos desenmarañar para ver lo que éstas realmente ocultan y no en términos de sus vínculos con prácticas sociales y por lo tanto la manera en que éstas se convierten en una fuerza en el mundo social (Holston, 1989:6). Esta dicotomía en el contexto del estudio del Estado lleva a Abrams a concluir que el Estado “no existe” debido a que detrás de lo que denomina “la idea del Estado” no consta una estructura real de naturaleza estatal. Para Abrams lo “real” sería el aglomerado de instituciones de control político y ejecutivo y su personal, “la élite de Estado”. Siguiendo la caracterización de Miliband en “The State in Capitalist Society” (Miliband, 1969), Abrams denomina esta parte “real-concreta” del Estado el “sistema estatal” que consta de agencias y actores que sí existen como objetos

²⁷ El artículo fue originalmente publicado en 1977 por el *Journal of Historical Sociology* I(I) pp.58-89.

concretos, incluyendo aquí el gobierno, la administración pública, las fuerzas militares y la policía, la rama judicial y las asambleas parlamentarias (Abrams, [1977] 2006: 118). Sin embargo este aglomerado de instituciones no representa una “estructura real de naturaleza estatal” puesto que no presenta características de agente, con voluntad, poder y actividad coherentes. Abrams observa que al interior de las instituciones del sistema estatal no hay coherencia en las prácticas y éstas están divididas y enfrentadas unas con otras. “Lo que se constituye en las prácticas colectivas de las instituciones estatales es una serie de posiciones efímeras frente a temas pasajeros los cuales no reflejan consistencia de propósito” (Abrams, [1977] 2006: 124). El Estado es por lo tanto una fantasía. Para Abrams lo que existe son dos objetos claros de estudio: por un lado el “sistema de Estado”, el aglomerado de instituciones políticas fragmentadas las cuales deben ser estudiadas como tal para comprender el poder político institucionalizado, y por el otro lado la “idea de Estado” que es la creencia compartida de que el estado de hecho existe y el mecanismo ideológico a través del cual el poder político institucionalizado es legitimado.

Ahora bien, es necesario llegar al fondo de porqué Abrams cae en esta dicotomía realidad/fantasía para poder extraer lo que argumentaremos ser su verdadero aporte para el estudio del Estado. A lo largo del artículo se advierte que el interés de fondo de Abrams es la relación entre instituciones políticas y dominación de clase; es decir, la manera en la cual supuestamente el Estado mantiene el status quo de dominación y subordinación creando un efecto de cohesión social. En este sentido Abrams se acerca a la perspectiva de la filosofía política de Hobbes en *Leviatán* (Hobbes, [1651] 2003), pero transformada bajo una lente con filtros marxistas. Para Hobbes el *Leviatán* es el “gran monstruo fagocitador de individualidades”, el Estado, que ha sido creado contractualmente para proteger al hombre de los demás hombres. El objetivo de la república es que primen los intereses colectivos por encima de los intereses individuales y se logre así un estilo de cohesión social, no basada en vínculos de solidaridad entre individuos sino en renunciar, por común acuerdo, al uso de la fuerza “entregando las armas” a una autoridad absoluta. Abrams como Hobbes, adjudica a priori, al Estado una función de cohesión social dándole un viraje marxista; no se trata de que a través del Estado triunfe la racionalidad colectiva por encima de la racionalidad individual, sino

más bien que los intereses de las clases dominantes aparecen como intereses colectivos cooptando así los intereses de las clases dominadas. Lo que luego argumenta Abrams es que debido a la incoherencia que presentan las prácticas en el sistema estatal, es imposible adjudicarle al Estado la función de cohesión a través de la cooptación de los intereses de las clases dominadas. A su vez los mecanismos a través de los cuales se da y se mantiene la dominación pueden estar por fuera del dominio del sistema estatal. Si las funciones no corresponden con las estructuras ni las estructuras con las funciones, Abrams concluye que mirar el Estado confunde más de lo que aporta a la comprensión de la relación entre instituciones políticas y dominación / subordinación. Así, el problema del Estado puede ser en un sentido importante una fantasía. “Hemos sido atrapados por una reificación que en sí obstruye el estudio efectivo de problemas sobre el poder político que son los que deberían preocuparnos” (Abrams, [1977] 2006: 122). Debemos entonces, según Abrams, movernos del análisis del Estado hacia preocupaciones sobre las actualidades de la subordinación social.

Sin embargo Abrams no concluye con el abandono del estudio del Estado sino con una alternativa que, aunque nuevamente se apoya en la dicotomía realidad / fantasía, abre una posibilidad de superarla a través del concepto de estructuración. Como vimos anteriormente, Abrams propone abandonar el estudio del Estado como un objeto material concreto o abstracto y a la vez continuar tomándose la idea del Estado muy en serio. Para Abrams esto significa pensar el Estado como una estructuración interna a la práctica política (Abrams, [1977] 2006: 126). Aunque el autor no explora más a fondo esta idea del Estado como estructuración, si la deja planteada como posibilidad para superar la dicotomía realidad / fantasía de la misma manera en que Giddens propone la superación de la dicotomía acción / estructura. Pensar el Estado como una estructuración interna de la práctica política significa ver el Estado en términos de la manera en que los actores en su vida cotidiana le adjudican significado al Estado y a su vez son influenciados por la manera en que estos significados han sido rutinizados y reproducidos en tiempo y espacio (Giddens, 1984). En este sentido el Estado si puede ser visto como una estructura social que es producida y reproducida por los individuos en sus acciones cotidianas. Esta posibilidad insinuada de tratar el Estado en términos del sentido que se le adjudica a través de las prácticas cotidianas no es desarrollada por Abrams, y su artículo presenta

una ambigüedad entre mantener la dicotomía o pensar el Estado en términos de estructuración. Sin embargo esta propuesta es explorada más a fondo quienes aplican las ideas de Abrams a la investigación. A continuación veremos lo que esto implica a través del análisis de la propuesta investigativa de Monique Nuijten.

3. El estado como concentración de prácticas descentralizadas sin una agencia unificada ni un proyecto medular

En su propuesta de una antropología política de la organización en México, Nuijten propone centrar la mirada en las prácticas organizativas de comunidades rurales entretejidas en relaciones con la burocracia estatal, para explorar lo que éstas revelan sobre las relaciones de poder locales y las formas en que opera el Estado (Nuijten, 2003). En su libro *Poder, Comunidad y Estado*, Nuijten hace un estudio detallado de las prácticas organizativas de un ejido en Jalisco, preguntándose específicamente por los mecanismos de distribución y administración de la tierra desde la creación del ejido en 1938. Investiga los procedimientos tanto legales como ilegales²⁸ de transferencia y utilización de la tierra y las estrategias de los ejidatarios para protegerse al vender y rentar ilegalmente sus parcelas. Su trabajo de campo se despliega hasta incluir las diferentes instancias de la Secretaría de Reforma Agraria encargadas de conflictos agrarios y de la “legalización” de transacciones ilegales, explorando la manera en que las prácticas organizativas del ejido son moldeadas en interacción con la burocracia estatal.

Un aspecto de la relación entre ejidatarios y la burocracia estatal de particular atención es el papel que juegan los intermediarios en la relación entre Estado y comunidad. Retomando la propuesta de Gledhill de explorar los agentes sociales que “llenan el vacío” entre los espacios locales y las altas esferas del Estado (Gledhill, 2000),

²⁸ Al tratar transacciones ilegales y la corrupción como parte integral de las prácticas organizativas y de la relación entre el ejido y el aparato del estado y no como eventos excepcionales, la autora logra aproximarse a ciertas dimensiones poco exploradas del poder que son centrales para comprender la manera en que opera el estado. Al desmitificar la corrupción y observarla como prácticas, la autora advierte que estas no ocurren “de cualquier manera” sino que siguen flujos de acción que forman patrones; las ventas y rentas ilegales se hacen siguiendo procedimientos a través de los cuales se regula el mercado de tierras dando seguridad a todas las partes, aunque las transacciones estén por fuera del marco legal. La manera en que los burócratas “piden” o los ejidatarios “ofrecen” dinero a cambio de favores también sigue un libreto en el cual no se plantea una transacción directa. Estos “patrones” tienen efectos institucionales y organizativos: en el ejido y en las oficinas de gobierno los patrones de prácticas establecen procedimientos, jerarquías y relaciones de poder.

Nuijten explora la constante búsqueda por parte de ejidatarios del intermediario que pueda interceder en nombre del ejido ante los funcionarios de la SRA. Una gran cantidad de tiempo y recursos del ejido son empleados en esta búsqueda de intermediarios, y aunque los ejidatarios son constantemente engañados y estafados, esta búsqueda no se detiene. Para la autora estas prácticas aparentemente inconsecuentes son centrales en su conceptualización teórico-metodológica del Estado. A esta altura la autora introduce la propuesta de Abrams de abandonar el estudio del Estado como un objeto material y considerar el Estado como una *idea*. A través de la búsqueda de intermediarios con acceso efectivo al Estado los ejidatarios contribuyen al imaginario del poder estatal e “invierten en la *idea* del Estado”. Los intermediarios por lo tanto no realizan efectivamente la función de conectar a las comunidades con el Estado, es decir, no “llenan el vacío” al que se refiere Gledhill sino que más bien juegan un papel en las fantasías del poder estatal que circulan en el ejido. Para la autora estas fantasías de poder estatal son una de las dimensiones constitutivas del Estado que tienen como resultado formas efectivas de poder y dominación. Por lo tanto, a lo largo del estudio se da central importancia a las elaboradas teorías de la conspiración sobre la política y el Estado que los ejidatarios construyen, tomando este fenómeno como una dimensión central en la relación entre ejidatarios y el Estado mexicano. Nuijten no discute a profundidad las ideas que retoma de Abrams, sin embargo es evidente que, aunque asume la importancia de estudiar el Estado como “idea” no comparte con Abrams que esta idea sea un artefacto, es decir, algo que impide ver la realidad de las relaciones de poder institucionalizadas en el Estado. Para Nuijten la idea de Estado es constitutiva de las prácticas y relaciones de poder que se entretajan entre ejidatarios y la burocracia estatal. En este sentido supera uno de las limitaciones derivadas de la dicotomía realidad/fantasía que subsiste en Abrams; la de ver las ideas como obstáculos para la comprensión de lo que sucede “en realidad”. Sin embargo, al explorar las diferentes dimensiones que Nuijten propone para explorar el Estado hay un elemento de esta dicotomía que es reintroducido en el análisis, y este es la separación tajante entre la idea de Estado por un lado y la maquinaria estatal por el otro. Nuijten explica esta maquinaria como el nexo entre prácticas y estructura institucional centrado en el gobierno unificado y dominante en cualquier sociedad. Habiendo definido el Estado como una concentración de prácticas

descentralizadas sin una agencia unificada es difícil entender a lo que se refiere con este “nexo” entre prácticas y estructura institucional.

El aporte más importante de Nuijten al debate teórico del Estado está contenido en su tercera dimensión: la cultura del Estado. La cultura del Estado se refiere a las prácticas de representación e interpretación que caracterizan la relación entre las personas y la burocracia estatal y es a través de la cual la idea del Estado es construida. La cultura del Estado es la construcción de la idea del Estado a través de técnicas de mapeo, fetichización interpretación y especulación, o en otras palabras, “la inscripción cultural de la idea del Estado” (Nuijten 2003: 17). Sin embargo, y aquí el aporte que retomamos de Nuijten, este proceso de inscripción cultural de la idea del Estado puede ocurrir de manera impredecible, o al menos no directamente controlada por el aparato estatal. En el ejido de la Canoa, estudiado por Nuijten los ejidatarios dan importancia central al “mapa oficial” de las tierras ejidales para resolver un persistente conflicto de tierras. Este mapa es un documento perdido que adquiere un valor simbólico que va más allá de sus funciones administrativas ya que lo que importa no es tanto el mapa como evidencia de los límites territoriales reales del ejido sino las historias relacionadas con este objeto; quien lo tuvo en sus manos, quien lo “perdió”, y las múltiples teorías sobre el lugar donde se encuentra. Algo similar ocurre con los recibos de pagos de impuestos que los ejidatarios utilizan como muestra de propiedad de la tierra así esta sea rentada ilegalmente. Con la creciente migración a Estados Unidos estos recibos son considerados prueba de posesión de la tierra por parte de ejidatarios que viven y trabajan fuera. Aquí igualmente los recibos de impuestos no fueron intencionalmente diseñados con esta finalidad ni oficialmente tienen valor en este sentido. Sin embargo, las prácticas desarrolladas al interior del ejido le adjudican a estos documentos un valor diferente al oficialmente establecido. Así, se fortalece la idea de Estado al sobre-valorar el pago de impuestos y su respectivo recibo como evidencia de propiedad, pero este mecanismo de fortalecimiento de la idea de Estado no es diseñado ni controlado por las instituciones del Estado.

Lo que concluye Nuijten es que aunque el establecimiento de rutinas y rituales contribuyan a la construcción de una idea del Estado, estas no representan necesariamente formas efectivas de controlar y disciplinar las poblaciones. Esta

conclusión nuevamente retoma elementos problemáticos heredados de Abrams. Lo que la autora argumenta es que el establecimiento de rutinas y rituales que refuerzan la idea del Estado (como el pago de impuestos discutido anteriormente) corresponde más a dinámicas de poder locales que a políticas estatales con objetivos claros de control y disciplinamiento. Por lo tanto si el establecimiento de rutinas y rituales no se le puede adjudicar a un Estado con voluntad, intencionalidad y acciones claras, los efectos de esas rutinas tampoco se le pueden adjudicar a ese Estado. Sin embargo, volviendo al ejemplo de los impuestos, la reinterpretación local de la rutina de pago sí tiene *el efecto* de disciplinar y controlar las poblaciones, no solamente en cuanto al pago de impuestos sino también porque revalida al Estado como autoridad en el tema de la propiedad de la tierra. Invertiendo la pregunta, ¿cómo puede explicarse este efecto de control y disciplinamiento cuando el Estado supuestamente no demuestra acción directa y coherente en este sentido?

Argumentaremos que a pesar de los importantes aportes, la mirada al Estado desde lo local presenta limitaciones. La constante contradicción entre efectos de control y disciplinamiento de la población, por un lado, e incoherencia y fragmentación de las acciones estatales, por el otro, no se puede resolver desde el ámbito local pues desde ahí permanecen ocultos muchos de los mecanismos a través de los cuales opera el Estado en otros niveles, y que tienen efectos importantes sobre estos efectos de disciplinamiento y control. Por lo tanto, a continuación exploraremos las ampliamente criticadas perspectivas que miran el Estado “desde el Estado” para evaluar los aportes que estas puedan dar en este sentido.

4. El Estado como un actor

Desde finales de los años setenta en las ciencias políticas estadounidenses surgen propuestas de delimitar conceptualmente el Estado y volver a ubicarlo en el centro del debate teórico. Más recientemente, algunos de los desarrollos teóricos que surgieron en ese entonces han sido criticados por conferirle al Estado una coherencia que este no tiene (Nuijten, 2003), por definir a priori los Estados en términos de unas funciones que todos los Estados deben realizar (Blom Hansen y Stepputat, 2001:1) y por adjudicarle una exagerada claridad a la fluida, porosa, ambigua y sobretodo políticamente construida división entre Estado y sociedad (Mitchell, 1991:77). Aunque cada una de estas críticas

tiene fundamentos, una exploración más detallada de los debates y argumentos de estos llamados “estadistas” ilumina un importante punto ciego de las propuestas de mirar el Estado desde la vida cotidiana.

Como veremos a continuación, las propuestas “estadistas” aportan elementos para pensar los Estados en un contexto interestatal. Argumentaremos que las limitaciones y dispensas que marcan los cambiantes lineamientos de organismos internacionales así como las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal son componentes centrales para comprender la aparente coherencia o “plan maestro” del Estado, y, desde la vida cotidiana, estos elementos son prácticamente inaccesibles. A su vez, el énfasis en la capacidad de ciertos funcionarios de actuar “autónomamente” puede dar pistas importantes para comprender las incoherencias y fisuras que se observan al estudiar el Estado en el ámbito local, así esta no sea la dirección en la cual llevan los “estadistas” el argumento sobre la autonomía estatal. Por esto aquí planteamos detenernos en las llamadas propuestas estadistas y sus análisis.

En 1983 el Social Science Research Council (SSRC) de Estados Unidos estableció el Comité de Planeación para la Investigación sobre Estados y Estructuras Sociales tras una sentida necesidad de pensar, comparativa y trans-disciplinariamente, el problema de los Estados como actores y como estructuras institucionales. La primera publicación del comité fue una compilación editada por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, titulada “Bringing the State Back In”. Esta compilación recoge ensayos discutidos en el ámbito de una conferencia sobre las implicaciones para la investigación de las teorías sobre el Estado, financiada por los comités de estudios latinoamericanos y de estudios de Europa del este, también parte del SSRC. La compilación de Evans, Rueschemeyer y Skocpol se plantea como un rompimiento con tradiciones pluralistas y estructural-funcionalistas dominantes en las ciencias políticas norteamericanas de los cincuenta y sesenta, que habían optado por ampliar las fronteras conceptuales del Estado favoreciendo más bien una noción de sistema político que incluyera otros elementos del proceso político, como los partidos, los grupos de interés, los medios de comunicación y los movimientos sociales. Esta ampliación de la frontera a su vez desdibujaba al Estado como objeto de análisis, planteándolo simplemente como el

espacio en el cual se daban las disputas y alianzas de las múltiples fuerzas de la sociedad, dando como resultado las políticas de Estado.

Mitchell (1991:79) hace un interesante recuento del momento histórico en el cual se da esta dilatación de las fronteras del concepto del Estado, refiriéndolo a la especial relación entre los politólogos norteamericanos y el poder político a partir de los años cuarenta. La expansión de la frontera conceptual del Estado corresponde a la nueva misión de la disciplina de las ciencias políticas norteamericanas en la posguerra: la de convertirse en un instrumento consciente de ingeniería social. Este instrumento sería usado para “impartir la experiencia norteamericana a otras partes del mundo e integrar científicamente sus instituciones en un patrón universal de gobierno” (Mitchell, 1991:79). En el período de la post-revolución cubana esta posición toma visos menos entusiastas y sobre todo en lo que concierne a América Latina subyace el temor a la proliferación del comunismo. En general se podría decir que la dilatación de la frontera del Estado en los debates teóricos de las ciencias políticas es compatible con ²⁹ intereses políticos norteamericanos de incursionar, para poder incidir, en aspectos mucho más amplios del proceso político a escala mundial. ³⁰

La reacción a esta posición de pensar el Estado en términos de un “sistema político” está plasmada en la compilación de Evans, Rueschermeyer y Skocpol. El argumento a favor de pensar el Estado como un actor parte del estudio de los factores que determinan el resultado de las políticas públicas, donde se observa que los participantes más activos en la toma de decisiones están en las oficinas de gobierno y que las políticas públicas no siempre obedecen a las presiones de diferentes grupos sociales. Las posiciones que se centraban en el sistema político tenían pocas herramientas para dar cuenta de estas observaciones ya que los actores estatales no eran tomados en cuenta como tales. Por lo tanto, en el centro de las propuestas por un retorno al Estado está el

²⁹ Algunos dirían más enfáticamente que la posición de los politólogos norteamericanos de los cuarenta, cincuenta y sesenta más bien obedece directamente a los intereses políticos norteamericanos. Aquí he optado por una posición más ambigua ya que los mecanismos a través de los cuales se da esta relación Estado – academia son complejos y serán explorados con mayor detenimiento en el capítulo dos.

³⁰ Pensar la historia de los cambios en las agendas de investigación sobre el Estado, por ejemplo del SSRC permitiría explorar un aspecto de vital importancia, que es a su vez un común punto ciego en la sociología: la relación entre investigadores sociales y estado y los efectos de esta relación tanto en las agendas de investigación como en los debates teóricos que “entran y salen de moda”. Sin embargo, profundizar sobre este punto queda por fuera del alcance del presente capítulo y solo se presentarán algunos elementos concretos de la discusión. Estos serán retomados en el capítulo dos.

debate sobre la autonomía estatal: hasta qué punto las acciones del Estado obedecen a presiones de actores sociales colectivos (grupos de presión, movimientos sociales, partidos políticos, clases sociales), evaluando así el margen de acción de funcionarios del Estado para adelantar acciones independientemente de las presiones de diferentes sectores de la sociedad.

En general se puede decir que los estatistas retoman la definición clásica weberiana del Estado como una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física en un territorio determinado. A su vez invierten una de las preguntas centrales que se hace Weber sobre las burocracias modernas: ¿hasta qué punto están estas estructuras administrativas sujetas a determinantes externos, ya sean económicos o políticos o a una lógica autónoma inherente a su estructura técnica? También resuenan las preocupaciones más antiguas de la filosofía política de Hobbes y Machiavelli, ya no en términos de cómo puede una comunidad humana o el príncipe legitimar su autoridad sino en términos de cómo esta “comunidad humana” actúa con respecto a “la sociedad”. Algunos analistas como Theda Skocpol explora además el trabajo de Otto Hintze, quien defiende que pensar los Estados como organizaciones que controlan territorios nos lleva a considerar las maneras en las que las estructuras y acciones estatales están condicionadas por los cambiantes contextos transnacionales (Gilbert, 1975). Así, el Estado es pensado como parte de un sistema de Estados en comunicación y competencia.

Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control sobre territorios y personas, pueden plantearse metas que no son necesariamente el reflejo de las demandas de sectores de la sociedad. Esto es lo que los estatistas definen como autonomía estatal y la manera como justifican tratar el Estado como un actor. La agenda investigativa se centra entonces en identificar, conceptualizar y explicar las variaciones en tiempo y espacio de la autonomía estatal. Se formulan hipótesis sobre las condiciones que favorecen o limitan la autonomía estatal, sobre los determinantes de la efectividad de las intervenciones estatales, sobre las consecuencias no intencionadas de las actividades del Estado y sobre el impacto de las políticas y estructuras del Estado en los conflictos sociales.

Retomamos aquí tres propuestas sobre los determinantes de la autonomía estatal que son de especial interés para nuestra discusión. El primero lo desarrolla Alfred Stepan en su estudio sobre los esfuerzos por parte de élites estatales latinoamericanas por instituir regímenes corporativos (Stepan 1978). Sin entrar en detalles, Stepan encuentra que la autonomía de las élites estatales depende en gran medida de la formación de cuadros con gran poder organizativo y con un sentido ideológico unificado. Exploremos la importancia de mirar el potencial autónomo de ciertos funcionarios a la luz, nuevamente, del caso de la titulación colectiva en el Pacífico colombiano. Mientras que analistas como Carlos Agudelo han documentado una disminución drástica en el interés del Estado colombiano por implementar políticas tendientes a consolidar la “nación multiétnica y pluricultural” plasmada en la constitución de 1991 que da origen a la ley de titulación colectiva (Agudelo, 2005), la titulación ha continuado con ímpetu de tal manera que prácticamente la totalidad de las tierras susceptibles de titulación ya han sido tituladas. Este fenómeno no se podría comprender sin mirar al interior de la ya mencionada Dirección de Asuntos Étnicos del INCODER, encargada de llevar a cabo los procedimientos tanto de las titulaciones colectivas de población negra como los resguardos indígenas. La oficina de asuntos étnicos trabaja con un director y tres asistentes, en una clara situación de recorte de personal, sin embargo desde ahí se ha logrado actuar con relativa autonomía y continuar agilizando los procesos de titulación, debido en parte a que el personal de esta oficina ha estado a su vez íntimamente involucrado con el “movimiento afrocolombiano” desde la década de los setenta y, por lo tanto, tiene intereses en la titulación que no se pueden explicar en términos de “intereses del Estado”. La autonomía de los funcionarios no se debe pensar, como lo hace Stepan, solamente con relación a “las presiones de sectores sociales importantes”, sino también con respecto a lineamientos y tendencias políticas al interior del Estado. Es importante sin embargo tener en cuenta que esta autonomía es parcial. En un caso concreto en el cual la titulación colectiva ha entrado en confrontación directa y visible con el poderoso gremio de los cultivadores de palma africana,³¹ la resolución del conflicto a favor de los segundos es dictaminada desde niveles superiores, limitando así la posibilidad de que en

³¹ República de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los cultivos de palma de aceite en los territorios colectivos de las comunidades negras de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó. Marzo de 2005 (Manuscrito INCODER)

un nivel medio burocrático se pueda actuar a favor de las comunidades que ya habían tramitado su título colectivo (República de Colombia, 2005). La mirada a la autonomía de los funcionarios planteada por Stepan nos permite ver elementos importantes de la manera en que funciona el Estado “desde arriba” los cuales no son fácilmente discernibles si miramos el Estado desde el ámbito local. El Estado no necesariamente dictamina todas las acciones de sus funcionarios sino más bien establece límites a estas acciones en los casos concretos en los cuales estas entran en conflicto directo y visible con intereses “mejor representados” en el Estado. Esto nos plantea una imagen del Estado como un sistema complejo, integrado por diferentes niveles que funcionan con una relativa autonomía. Estos niveles sin embargo están jerarquizados de tal manera que la autonomía de cada nivel está limitada por niveles inmediatamente superiores. Con esta imagen en mente podemos ver que el argumento de la autonomía parcial de ciertos funcionarios aporta a la comprensión de la aparente incoherencia del Estado, observada por Nuijten y otros que se plantean mirar el Estado en el ámbito de la vida cotidiana local.

El segundo determinante de autonomía planteado por los estadistas lo desarrolla Skocpol en la introducción a la compilación “Bringing the state back in”. Skocpol argumenta que el vínculo de los Estados a estructuras transnacionales y a flujos internacionales de comunicación puede suscitar a funcionarios del Estado a seguir estrategias aun bajo la indiferencia o resistencia por parte de importantes fuerzas sociales. Así, se plantea la introducción del nivel internacional como un ámbito importante para pensar el Estado. Este nivel también es difícil de percibir en toda su complejidad desde el ámbito local. Regresando a la titulación colectiva en el Pacífico, desde estudios de caso localizados es difícil no advertir la presencia de las ONGs internacionales. Sin embargo debido a la curiosa división social del trabajo en las agencias internacionales es común que nos encontremos en el campo con el extranjero joven, “progresista” y bien formado en la mejor tradición liberal norteamericana. Si miramos más de cerca su labor, vemos, para tomar un ejemplo real, que se dedica a formar a jóvenes rurales del Pacífico en el manejo de GPS (sistemas de posicionamiento global) para el mapeo satelital de los recursos naturales de la región. Es difícil no saltar, a partir de este encuentro, a las más elaboradas teorías conspirativas sobre los intereses internacionales por los recursos del

Pacífico. Sin embargo las teorías conspirativas aportan poco, y de hecho nublan la comprensión de los mecanismos concretos a través de los cuales los intereses internacionales aterrizan en la implementación de proyectos concretos. No hay horas de observación, entrevistas a profundidad o historias de vida sobre nuestro personaje extranjero que nos de los elementos para alcanzar este propósito. Para esto es indispensable mirar “lo internacional” desde su nivel, explorando las agendas de financiación dirigidas hacia regiones particulares.

El tercer punto sobre los determinantes de la autonomía estatal lo desarrollan Keneth Finegold y Theda Skocpol en el contexto de sus estudios sobre el “New Deal”; el conjunto de programas implementado entre 1933 y 1937 durante el mandato del presidente Roosevelt con el objetivo de reactivar la economía norteamericana durante la depresión (Finegold, K y Skocpol, T. 1995). Al rastrear los resultados de las intervenciones administrativas en el sector agrícola, los autores argumentan que la intervención estatal autónoma inicial inadvertidamente fortaleció un grupo de presión (el American Farm Boureau Federation) que posteriormente limitó los esfuerzos redistributivos de las políticas agrarias del “New Deal”. En conclusión los autores argumentan que la autonomía del Estado no es una característica estructural fija en ningún sistema de gobierno. Los potenciales estructurales para la acción estatal autónoma cambian a través del tiempo, en la medida en que las organizaciones administrativas y de coerción del Estado se transforman internamente y en a través de la relación con grupos sociales.

Las críticas que se hacen a los estatistas por exagerar la coherencia que se le atribuye al Estado al tratarlo como “un actor” son acertadas. Pero el problema no está en su análisis sobre los potenciales de autonomía al interior del Estado. El problema está en asumir que esta autonomía resulta en coherencia y unidad en la acción estatal. El tercer determinante de la autonomía discutido por Finegold y Skocpol podría entrar a cuestionar este presupuesto tácito ya que abre la posibilidad de pensar que la autonomía de ciertos funcionarios se da en momentos particulares y en contextos en los cuales entran en juego diferentes grupos sociales. Por lo tanto retomar los análisis sobre autonomía estatal no necesariamente nos lleva necesariamente a adjudicarle al Estado el tipo de coherencia, voluntad e intencionalidad que se asume al tratar al Estado como un “actor”. Como

propondremos a continuación, si tomamos en serio el análisis de la autonomía estatal, tenemos un Estado que funciona más como un sistema complejo que como un actor unitario.

5. Una propuesta metodológica y una hipótesis sobre el Estado

Las miradas al Estado desde lo local han logrado sacudir los debates teóricos principalmente a través de la combinación de dos giros metodológicos simultáneos. Por un lado nos encontramos con un vuelco en la naturaleza de las preguntas: quienes miran el Estado desde el ámbito local se preguntan menos por *quien* es el Estado y más por *cómo* se logra gobernar. Simultáneamente se presenta un vuelco en la orientación de las preguntas: *cómo se logra gobernar* no remite a los sitios desde donde se “emiten las órdenes” sino a los espacios sobre los que recae la acción. El resultado es una propuesta metodológica de mirar el Estado desde la vida cotidiana, lo cual presupone, correctamente, que el Estado se debe desentrañar a partir de las rutinas y rituales que se establece en el día a día de los sujetos. Sin embargo, aquí argumentamos que no hay razón para que esta mirada a partir de la vida cotidiana tenga que estar limitada a los espacios locales o periféricos. Una mirada a las rutinas y rituales que se establecen en los diferentes niveles de la acción estatal, entre funcionarios, sus jefes y sus subordinados, y entre estos y los actores individuales y colectivos afectados por las políticas estatales, aportaría substancialmente a la comprensión de los mecanismos a través de los cuales este opera. La mirada al Estado desde el Estado finalmente aporta elementos esclarecedores sobre su funcionamiento, que son inasequibles en una mirada exclusivamente desde el ámbito local. En este sentido planteamos que se contribuiría al estudio del Estado planteando una mirada que combine múltiples niveles, sin asumir de entrada el privilegio epistémico de una mirada “desde arriba” o “desde abajo”. Pensar el Estado en el ámbito de la vida cotidiana no debe limitarse al estudio de los niveles locales, comunitarios, rurales y periféricos. Pensar también las instituciones del Estado desde su cotidianidad esclarece los mecanismos formales e informales a través de los cuales se regula la acción de los múltiples actores que intervienen.

En los siguientes capítulos tratamos de combinar los aportes teóricos de las miradas “desde lo local” con aproximaciones al Estado “desde el Estado”. En esta

perspectiva de combinación de niveles, el Estado aparece como una organización compleja, al interior de la cual operan múltiples actores individuales y colectivos con lógicas diferentes e incluso contradictorias, y siempre con capacidades y posibilidades desiguales para influir en el diseño e implementación de políticas, planes y programas. Estas capacidades y posibilidades desiguales para la acción no se refieren solamente a atributos particulares sino también a las posiciones que los actores ocupan dentro de la organización y por lo tanto trazan jerarquías al interior del Estado. Como insinuamos anteriormente, el concepto de Estado que planteamos aquí tiene importantes paralelos con la descripción de las organizaciones que hacen Crozier y Friedberg en su ensayo sobre “El actor y el sistema”³². Al analizar el comportamiento de los actores al interior de organizaciones, Crozier y Friedberg se enfrentan a una paradoja similar a la que planteamos aquí con relación a la política de titulación colectiva: entre revolución silenciosa y conspiración Estatal. Para Crozier y Friedberg una organización “no puede analizarse como el conjunto transparente que muchos de sus dirigentes quisiera que fuera. Es el reino de las relaciones de poder y de influencia, de regateo y de cálculo; pero tampoco es el instrumento de opresión que sus detractores pretenden, pues estas relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado, para muchos actores son el medio de manifestarse y de pesar sobre el sistema y sus agremiados, aunque sea de manera totalmente desigual” (1990: 38). Al analizar las posibilidades y restricciones de los actores al interior de las organizaciones, los autores plantean características de la acción compatibles con lo observado y analizado en esta tesis: Los autores hablan de los “modos de acción” para referirse a las “soluciones específicas que se inventan actores relativamente autónomos con recursos y capacidades particulares, con miras a cumplir objetivos comunes aunque de orientación divergente” (1990: 13). Los autores insisten en que estos modos de acción son contingentes, indeterminados y arbitrarios. Esto parece exagerado, pero se entiende como una manera de contrarrestar las teorías de la acción colectiva que tratan de explicar el comportamiento de los actores a partir de reglas universales como la búsqueda del mayor beneficio, o el cumplimiento de una meta trazada a priori. Lo que argumentan Crozier y Friedberg y retomamos aquí es

³² Crozier, M. y E. Friedberg, (1977) 1990. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana

que los modos de acción de los actores “no se pueden explicar simplemente por una lógica de ‘la mejor opción posible de acción’ sino que son construcciones sociales de los actores que intervienen” (1990: 13). Las acciones de los actores son contingentes, indeterminados y arbitrarios en términos de la posibilidad de explicarlos a través de leyes universales, pero no lo son desde el punto de vista del actor, pues este siempre sigue una estrategia, y sus acciones nunca carecen de sentido, así tenga “objetivos múltiples, proyectos ambiguos, relativamente explícitos y relativamente contradictorios y constantemente reconsidere su posición y reajuste su mirada” (1990: 39). Aplicado al Estado, las acciones contingentes, aleatorias e indeterminadas de actores con proyectos múltiples y cambiantes explica las observaciones de incoherencia de la acción estatal. Pero como podemos al mismo tiempo explicar las coherencias de la acción estatal que parecen actuar como una mano invisible beneficiando sistemáticamente a unos con altos costos para otros? La clave está en las relaciones entre los actores, que son relaciones de poder que marcan jerarquías al interior del Estado.

Estos actores se desenvuelven en relaciones jerarquías, en parte establecidas a partir de los lineamientos legales del Estado pero que en la práctica pueden regularse en formas altamente informales. No solo los nombramientos formales de jefes y subalternos pueden explicar las relaciones entre los actores estatales; existen abundantes maneras en las cuales se dan estas relaciones se regulan informalmente, a través de amiguismos, pedidos de favores personales etc. Además, los múltiples intereses que están en juego al interior del aparato estatal pueden fomentar alianzas informales entre actores que no están formalmente relacionados desde el punto de vista laboral pero que comparten objetivos comunes, no necesariamente relacionados con los objetivos de las políticas a implementar. Las relaciones entre actores que se encuentran en diferentes posiciones de la jerarquía estatal hacen que los intereses que se defienden en los niveles más altos de la jerarquía tiendan a no ser contrarrestados por acciones en niveles inferiores. Así, mientras que en “los niveles más altos del Estado” la titulación colectiva puede obedecer a intereses de control territorial en el Pacífico, la distinción con la que operan los mandos medios estatales puede ser diferente (por ejemplo, el interés de titular la mayor cantidad de tierra posible en nombre de las comunidades negras mientras exista la voluntad política de hacerlo) y con la que operan los movimientos en el ámbito local puede ser otra

más (por ejemplo, que a través de la titulación se legitimen ciertos líderes locales y no otros). Sin embargo estos niveles inferiores pueden operar de acuerdo a sus propias distinciones siempre y cuando estas no contravengan visiblemente otros intereses defendidos en niveles superiores. Aunque existen mecanismos de control directo de las acciones de actores en niveles inferiores (como la remoción de funcionarios identificados como obstáculos para los intereses superiores), en lo cotidiano es más común que cada nivel no actúe dictaminando la acción del nivel que sigue hacia abajo sino poniendo límites a las acciones que contravengan los intereses del nivel superior.

Capítulo 2: La contienda por diseñar una ley para los afrocolombianos: ¿qué sucede cuando funcionarios, académicos y representantes de las comunidades se reúnen para producir legislación?

En el capítulo anterior se planearon lineamientos metodológicos para explorar las formas en que opera el campo político en general y el poder estatal en particular. Mirar el Estado desde la cotidianidad del proceso de toma de decisiones, en el diseño y ejecución de leyes y políticas, permite dilucidar los mecanismos formales e informales a través de los cuales interactúan los diferentes actores que intervienen en la acción estatal. En el caso de la titulación colectiva, un momento clave de interacción directa de estos múltiples actores fue cuando se formuló el proyecto de ley que explicitó los derechos especiales de los afrocolombianos como grupo étnico reconocido por la Constitución de 1991. En este proceso participaron funcionarios estatales, académicos, representantes de las comunidades negras y otras personas negras que venían ocupando cargos importantes en la política nacional.

Los desarrollos legislativos que se han adelantado para dar derechos especiales a grupos étnicos han sido el objeto de una amplia discusión académica, ya que estos han sido identificados como un aspecto importante de un proceso de transición democrática en América Latina (Gros, 2000).³³ En varios países Latinoamericanos esta transición se caracterizó por ser un período de revisionismo constitucional, que coincidió con el auge de la globalización y el colapso de los regímenes autoritarios (Gros, 2004:206).³⁴ La mayoría de los debates sobre la ley 70 de 1993 giran en torno al significado de la introducción de políticas multiculturales en el contexto particular en el que estas se dan: en una coyuntura que se caracteriza, en lo económico por la adopción del modelo neoliberal y en lo político por la aceptación generalizada de la democracia representativa. Gros se pregunta por el significado que tiene el reconocimiento de la territorialidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en este contexto de introducción forzada del modelo neoliberal. El modelo de desarrollo que se imponía empeoraba drásticamente la

³³ Gros, C. (2000) *Compilation of Current Legislation on Indigenous Issues in Latin America* (Bolivia, Chile, Ecuador, Peru) Draft Report (TC-99-01-007-RG). Washington: Inter-American Bank, Indigenous Peoples and Community Development Unit.

³⁴ Gros, C. (2004) “¿Cuál autonomía para los pueblos indígenas en América Latina?”. En: Arocha, J. (2004) *Utopía para los Excluidos. El Multiculturalismo en África y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

situación de gran parte de la población, planteándole nuevos retos de gobernabilidad y legitimidad a los Estados. Según Gros, las reformas constitucionales de Bolivia, Perú, Colombia y México pueden interpretarse como formas de buscarle soluciones institucionales a los problemas de gobernabilidad y legitimidad del Estado que se planteaban con la introducción de modelos de desarrollo neoliberales (Gros, 2004:207). Así, Gros plantea que los desarrollos legislativos que impulsaron un modelo político-administrativo descentralizado y que le dieron reconocimiento a territorios indígenas y afrodescendientes con diferentes grados de autonomía, pueden ser interpretados como “una manera de resolver la contradicción existente entre un doble proceso de inclusión política y exclusión económica, como producto de la apertura neoliberal” (Gros, 2004:219).

Agudelo también se pregunta por el significado de la aprobación de la ley 70 en el contexto político y económico del país. Se pregunta por el verdadero compromiso del gobierno colombiano con el multiculturalismo, haciendo un balance entre la ausencia del tema en el discurso de los altos mandatarios del Estado y la relativa continuidad de planes y proyectos que incluyen políticas multiculturales en sus programas (Agudelo, 2006).³⁵ Así, revisa su posición inicial en la que planteaba un visible retroceso en las políticas del multiculturalismo para argumentar que los desarrollos legislativos de comienzos de la década de 1990 sí significaron la adopción de mecanismos que tuvieran en cuenta las necesidades, opiniones y decisiones de los grupos étnicos.

Mientras que estos debates han sido clave para comprender el significado de los desarrollos legislativos, combinando la mirada desde el Estado y el poder con la mirada desde las organizaciones étnicas y los activistas, el objetivo de mirar el proceso de desarrollo legislativo tiene una implicación particular en este capítulo. Como punto de partida para explorar las implicaciones que tiene la ley en la inclusión de grupos étnicos en la vida social, política y económica del país, nos concentraremos en las dinámicas particulares de participación que se dieron durante el proceso en el cual se decidió cómo se deberían plasmar los derechos especiales de los afrodescendientes en la legislación

³⁵ Agudelo (2006) Colombia: ¿Las Políticas Multiculturales en Retroceso? El caso de las poblaciones negras. Ponencia para la reunión de trabajo del proyecto “Identidades y movilidades: Las sociedades regionales frente a los nuevos contextos políticos y migratorios. Una comparación entre México y Colombia”, CIESAS – IRD – ICANH, México D.F., 11-13 noviembre 2003.

colombiana. Insistimos en pensar la ley no como un texto, sino como una arena de contienda política, en la cual cada uno de los puntos plasmados en la legislación fueron el resultado del debate y del forcejeo político de diversos actores que representaban múltiples intereses. Entendiendo que la contienda política no se da solamente en el espacio formal de las sesiones de la comisión especial, hemos recurrido además a entrevistas a profundidad con un número importante de Comisionados. Para comprender las reformas constitucionales que abrieron espacios para la participación política de los afrodescendientes debemos, como sugiere Gros, analizar cuidadosamente los contenidos de las diferentes propuestas, según provengan del Estado y el poder o de organizaciones y comunidades étnicamente definidas (Gros, 2004:208). Por lo tanto proponemos en este capítulo partir del espacio de observación privilegiado de la Comisión Especial para Comunidades Negras para analizar la participación de estos diferentes actores en la elaboración de legislación sobre los derechos especiales de las comunidades negras. Sostenemos que en este espacio de la Comisión Especial se puede observar mucho más que los pormenores del desarrollo legislativo. Como veremos a continuación, aquí se puede observar la consolidación de un grupo muy particular de representantes de las comunidades negras, que retoman la vocería del movimiento y a su vez establecen los primeros parámetros de relacionamiento entre el movimiento y el Estado. También, de manera importante, son estos representantes quienes ocupan los espacios de representación de las comunidades negras en las diferentes instancias estatales que establece la ley, convirtiéndose en funcionarios del Estado al mismo tiempo que continúan participando como activistas del movimiento.

Agudelo (2002) avanza en este sentido al retomar las actas de la Comisión Especial para comunidades negras y ubicar los debates centrales que se dieron, la centralidad del tema ambiental y del desarrollo sustentable y la consolidación del grupo de representantes de las comunidades como parte visible del “movimiento afrocolombiano”.³⁶ En este capítulo avanzaremos en este sentido para explorar la participación de múltiples actores en el diseño de la ley y la manera en que los

³⁶ Agudelo, C. (2002) Poblaciones Negras y Política en el Pacífico Colombiano. Paradojas de una inclusión ambigua. Tesis para obtener el grado de Doctor de la Universidad Paris III. Disciplina: Sociología. 22 de octubre de 2002.

mecanismos de participación de los representantes de las comunidades marcaron la pauta para la inserción de “los afrocolombianos” en la burocracia estatal.

La apertura política implícita en la reforma constituyente de 1991 se tradujo en un discurso sobre la democracia que ponía su acento en la participación directa de los ciudadanos en el trazado de las rutas de su propio desarrollo. El efecto de este énfasis en las dinámicas de participación a nivel de las comunidades será discutido con más detalle en el capítulo cuatro. En este capítulo nos concentraremos en las consecuencias de incluir a múltiples actores en el proceso de formulación de las leyes que reglamentaron la nueva constitución. Veremos cómo, a través de su participación en este proceso, los representantes de las comunidades negras comenzaron a consolidarse como grupo, dando origen a un nuevo tipo de actor político, étnicamente diferenciado, con la capacidad de actuar como funcionario del Estado, como intermediario entre éste y las comunidades y como miembro del movimiento étnico de manera casi simultánea. Como veremos, este nuevo actor se construye de acuerdo a imperativos estatales, sin que esto signifique que sea sólo un producto manipulable de las políticas públicas.

La participación en las discusiones que le dieron forma a las leyes y decretos dirigidos a la población negra fue determinante para consolidar y visibilizar el “movimiento afrocolombiano”. Sin embargo, el nuevo actor político al que nos referimos en este capítulo no es “el movimiento” en sí como lo documenta en su tesis doctoral Agudelo. Más bien se trata de un grupo de actores que, además de haber formado parte del movimiento, lucharon por ser los legítimos representantes de este ante el Estado. Esta característica particular los ubica en una posición interesante, y a veces ambigua, de la metáfora Estado – Sociedad. Por temporadas trabajan como funcionarios estatales en las diferentes Oficinas de Asuntos Étnicos y por temporadas como dirigentes de diferentes organizaciones étnicas civiles. Discutiré que la mirada detallada a estos nuevos actores políticos nos da pistas importantes sobre la manera en que la acción política de los afrocolombianos comenzó a estar cada vez más vinculada al Estado.

1. La participación como discurso político hegemónico y la “alineación” de los movimientos con el Estado

En las palabras de apertura de la Comisión Especial para Comunidades Negras, el primer Viceministro de Gobierno que la presidió –este cambió tres veces durante la Comisión – introdujo el discurso de la participación de las comunidades en el trazado de las rutas de su propio desarrollo. Enfatizó que “la filosofía consignada en el Artículo Transitorio 55 era que las comunidades fueran el principal motor, dentro de un proceso participativo de abajo hacia arriba, que se distinguía por que las propuestas surgían de las comunidades y no eran proyectos impuestos por funcionarios gubernamentales”³⁷. El discurso de la participación directa facilitó la intervención de actores afrocolombianos, que comenzaban a consolidarse como movimiento, en comisiones y consultivas encargadas de producir nueva legislación que cumpliera con el mandato constituyente de reconocerle derechos territoriales a los afrodescendientes. Este entusiasmo estatal por la participación ciudadana y por el derecho a la autodeterminación de los grupos étnicos reconocidos por la Constitución es el telón de fondo de los dos debates que examinaremos en este capítulo.

El primer debate es sobre el reconocimiento del estatus de grupo étnico para los negros y cómo este se convirtió en requisito para la participación de los afrocolombianos en la nueva nación pluriétnica y multicultural. Con el reconocimiento de los negros como grupo étnico emerge el problema de su representación en el Estado.

El segundo debate se enunciará en este capítulo pero continuará siendo un tema central de análisis en los capítulos tres y cuatro. Se trata de la manera en que, a través de una renovada confianza en la participación, en los procesos “de abajo hacia arriba” y en la autodeterminación, se consolidó un nuevo orden estatal. Las características de este nuevo orden estatal continuarán siendo precisadas en los capítulos posteriores. En este capítulo analizaremos cómo este orden estatal particular, que enfatiza la participación directa de la población, requiere un aparato burocrático especializado para tratar el tema de los grupos étnicos. Esta burocracia se consolidó a partir de los mismos actores y organizaciones que participaron en los procesos de discusión de leyes, decretos, políticas

³⁷ Intervención del Viceministro de Gobierno Héctor Riveros Serrato. Acta No. 001 Comisión Especial para las Comunidades Negras Santafé de Bogotá, 11 de Agosto de 1992.

y programas dirigidos hacia la población étnicamente definida. Así, este nuevo orden estatal creó unos actores políticos particulares que participaban en la burocracia y en los movimientos sociales de manera casi simultánea. Esto tuvo como efecto, entre otras cosas, el “alineamiento”, mas no la cooptación, de los movimientos con el Estado. Un movimiento cooptado no presenta una posición crítica frente al Estado ya que el contenido de sus acciones esta infiltrado por el poder estatal. En contraste, un movimiento “alineado” puede plantearse como parte de la oposición, generando fuertes críticas al Estado, el régimen o el gobierno. Sin embargo, sus acciones siguen los parámetros y procedimientos legalmente establecidos o tácitamente aceptados por el aparato estatal. Se presentan quejas formales, demandas y peticiones que ingresan a la compleja red burocrática para ser procesados. Se emplean también mecanismos informales tácitamente aceptados y utilizados al interior del aparato estatal, como el tráfico de influencias y los amiguismos. Tanto los mecanismos formales como los informales refuerzan, así sea desde la oposición, la institucionalidad del Estado. En este capítulo nos concentraremos en la manera en que el nuevo orden estatal crea estos actores particulares. El tema del “alineamiento” de los movimientos con el Estado será tratado con mayor profundidad en los capítulos tres y cuatro.

2. El contexto de la formación de la Comisión Especial para Comunidades Negras

El Artículo Transitorio 55 otorgó un plazo de dos años para que la Comisión Especial para Comunidades Negras presentara un proyecto de ley al congreso. Sin embargo, el Gobierno Nacional no creó la Comisión inmediatamente. Según Agudelo (2001), el retraso para instalar la Comisión fue aprovechado por las organizaciones negras del Chocó y de Buenaventura que ya se habían movilizado para intentar tener un delegado de los negros en la Asamblea Nacional Constituyente.³⁸ Aunque este objetivo no se logró, la movilización dio sus frutos en términos organizativos. Se adelantó un trabajo de difusión del Artículo Transitorio 55 en las zonas rurales del Pacífico, abonando el terreno para la consolidación de las consultivas departamentales y la elección de los representantes de

³⁸ Agudelo, Carlos Efrén (2001) “Nuevos Actores Sociales y Relegitimación del Estado: Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia”. En: *Análisis Político* No.43, Mayo Agosto 2001. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

las comunidades que participaron en la Comisión Especial. Los representantes electos a la Comisión fueron, en su mayoría, los líderes de diferentes organizaciones que habían luchado por un delegado propio en la Constituyente. Muchos de estos provenían de los principales centros urbanos del Pacífico, aunque en el proceso de difusión del Transitorio 55 se sumaron algunos líderes de comunidades rurales. Así, antes de la conformación de la Comisión Especial, ya se había comenzado a consolidar en el Pacífico un equipo de trabajo que reunía a diversas organizaciones, líderes rurales y urbanos. Algunas de estas tenían una amplia trayectoria de luchas territoriales, como la Asociación Campesina Integral del Atrato ACIA en el Chocó. Otras habían sido creadas o re-encausadas en el auge de la Constituyente y de la difusión del Artículo Transitorio 55. Los políticos regionales, vinculados a los partidos tradicionales permanecieron al margen de las movilizaciones en torno al Artículo Transitorio 55. Su falta de participación en la conformación de las consultivas departamentales será un dato importante para comprender las posteriores alianzas y distancias que se evidenciaron al interior de la Comisión Especial.

Finalmente, debido a la presión ejercida por parte de las organizaciones del Pacífico, el Presidente de la República dio cumplimiento al mandato del Artículo Transitorio 55 sustentándose en el artículo 2º de la Constitución Política que establece que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Así, el decreto presidencial 1332 de 1992 creó la Comisión Especial para Comunidades negras, y dictaminó quienes participarían en esta comisión encargada de formular un proyecto de ley para el reconocimiento de los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos y sociales del pueblo negro de Colombia.³⁹ A su vez, se ordenó la creación de consultivas departamentales en cada uno de los cuatro departamentos del Pacífico (Chocó, Valle, Cauca y Nariño), permitiendo así la participación de las organizaciones de base en el proyecto de ley.

El Presidente decretó que la Comisión Especial estaría conformada por: el Ministro de Gobierno o su delegado, El Gerente General del Instituto Colombiano de la

³⁹ Decreto 1332 de 1992. *Diario Oficial* no. 40.538, de 12 de agosto de 1992.

Reforma Agraria (INCORA)⁴⁰ o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) o su representante, el Director del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA)⁴¹ o su representante, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o su delegado, el Director del Instituto Colombiano de Antropología (ICAN)⁴² o su delegado. En igualdad de condiciones, participarían tres representantes de cada una de las consultivas departamentales y, por nombre propio los investigadores Gustavo de Roux y Jaime Arocha; los parlamentarios Edgar Ulises Torres, Jesús Rosero, Piedad Córdoba, Guillermo Panchano y Luis Jaime Perea; el señor Omar Torres, concejal de Buenaventura y Silvio Garcés y Otilia Dueñas. El cuadro 1 indica quienes participaron en la comisión especial y en representación de quienes lo hicieron.

⁴⁰ El INCORA entra en un proceso de liquidación en el año 2000 y es remplazado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.

⁴¹ El INDERENA deja de existir al instaurarse el Ministerio del Medio Ambiente en 1996.

⁴² El ICAN es reformado en 1994 para convertirse en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.

Cuadro 1: Los integrantes de la Comisión Especial para Comunidades Negras

	Representación	Nombre	Aclaraciones
Instancias de Gobierno	Viceministro de Gobierno- Presidente de la Comisión	Hector Rivero Serrato Jaime Buenahora Jorge García Gonzalez	El viceministro cambia tres veces durante el periodo en que sesiona la Comisión
	Planeación Nacional	Eduardo Uribe	
	Planeación Nacional	Diego Pineda	
	Inderena	Manuel Rodriguez	Gerente General del Inderena
	Inderena	Roberto Franco	
	INCORA	Otoniel Arango	
	IGAC	Angela Andrade	
	IGAC	Francisco Martinez	
Secretaría técnica	ICAN	Miriam Jimeno Santoyo	Directora del ICAN
	ICAN	Mónica Restrepo	
	ICAN	Astrid Ulloa	
	ICAN	Ricardo Esquivel	
	Asesor ICAN	Pastor Murillo	Se convierte en el primer director de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior
Nombres aparecen en el decreto 0555	Nombrado por decreto	Gustavo de Roux	Investigador, era el ministro de salud en ese momento y solo asistió a una sesión
	Nombrado por decreto	Jaime Arocha	Investigador – Antropologo de la Universidad Nacional
	Nombrada por decreto	Otilia Dueñas	Directora bienestar social del distrito, luego fue Gerente General del INCORA
	Nombrado por decreto	Silvio Garcés	Considerado el 13avo comisionado de las comunidades (por Antioquia), pero su nombramiento es por decreto.
	Cámara de Representantes	Edgar Ulises Torres	También nombrados en el decreto 0555.
	Cámara de Representantes	Jesús Rosero Ruano	
	Cámara de Representantes	Piedad Córdoba	
	Senado de la República	Guillermo Panchano	
	Senado de la República	Luis Jaime Perea Ramos	
	Concejo de Buenaventura	Omar Torres Angulo	
Elegidos por Comisiones Departamentales	Representante Chocó	Saturnino Moreno	Elegidos en las Comisiones Departamentales donde se divulgaba el Artículo Transitorio 55.
	Representante Chocó	Rudesindo Castro	
	Representante Chocó	Zulia Mena	
	Representante Valle del Cauca	Carlos Rosero	
	Representante Valle del Cauca	Trífilo Viveros	
	Representante Valle del Cauca	Jorge Isaac Aramburo	
	Asesor Valle del Cauca	Gabino Hernandez	
	Representante Nariño	Nelson Montaña	
	Representante Nariño	Luz María Angulo	
	Representante Nariño	Hernán Cortés	
	Representante Cauca	Elver Montaña	
	Representante Cauca	Manuel Carabalí	
	Representante Cauca	Arnulfo Cuero	

3. Las sesiones de la comisión especial

El trabajo de la Comisión se desarrolló en ocho sesiones plenarias, presididas por el Viceministro de Gobierno con el ICAN encargado de la secretaría técnica. Se formaron tres subcomisiones para discutir los aspectos puntuales de la ley, una de territorio y recursos naturales, otra de identidad cultural y la tercera de desarrollo económico y social. En la segunda plenaria se creó una subcomisión de presupuesto y en la tercera plenaria se creó una subcomisión con una selección de los Comisionados para discutir puntualmente los artículos de la ley. Los Comisionados representantes de las comunidades fueron los encargados de realizar talleres en las zonas rurales de los departamentos del Pacífico y presentarle a la Comisión las propuestas de las comunidades.

En la primera sesión plenaria se introdujo uno de los temas más debatidos en la Comisión. ¿Qué significa darle el estatus de grupo étnico a la población afrocolombiana? Este tema se retomó con mayor profundidad en la subcomisión de identidad cultural, y en las reuniones de la subcomisión que se creó para discutir el articulado de la ley. En esta primera sesión también se abrió la discusión sobre el reglamento interno de la Comisión y la financiación del trabajo de los Comisionados. Los temas del funcionamiento interno y el presupuesto de la Comisión dominaron la segunda reunión plenaria de la Comisión. La tercera sesión plenaria se llevó a cabo en la ciudad de Quibdó, capital del departamento del Chocó. En esta sesión participaron múltiples organizaciones populares que hicieron denuncias ante el gobierno por las concesiones de explotación maderera y minera otorgadas en la región. En general, se hizo sentir la inconformidad por el modelo de desarrollo basado en la extracción de recursos. En la cuarta sesión, de nuevo en Bogotá, se llegó a un momento crítico del conflicto entre los Comisionados representantes de las comunidades y los representantes del gobierno. Pasando por alto las denuncias presentadas en Quibdó, el gobierno nacional aprobó las concesiones de explotación maderera que habían sido el centro del acalorado debate. Los representantes de las comunidades cuestionaron el significado de la propiedad de la tierra para los negros cuando las decisiones del gobierno no los tenían en cuenta. Solamente hasta la quinta sesión plenaria de la Comisión Especial se comenzó a discutir puntualmente el contenido del proyecto de ley que debía presentarse ante el Congreso de la República. En la sexta

sesión, los Comisionados representantes de las comunidades presentaron una propuesta de ley, con un articulado completo. En la séptima sesión se discutió la mencionada propuesta de los representantes de las comunidades, incorporando algunos puntos presentados por los funcionarios del gobierno. En la octava plenaria, después de ocho meses de trabajo, la Comisión aprobó un proyecto de ley para ser llevado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República y tramitado en la legislatura de 1993. El cuadro 2 resume los principales asuntos que se debatieron en las ocho sesiones de la Comisión Especial para Comunidades Negras.

Cuadro 2: Asuntos debatidos en las sesiones de la Comisión Especial

Acta	Fecha	debates	¿Quiénes dicen qué?
1	11/8/92	<p>-Las asimetrías en los derechos territoriales entre negros e indígenas en la nueva constitución y como estos deben tratarse en el proyecto de ley</p> <p>-El problema de la representatividad de las comisiones departamentales. Hay muchas organizaciones que no están representadas</p> <p>-¿Quiénes deben ser los beneficiarios de la ley? Hay muchos otros pobladores negros en similares situaciones que no viven en los ríos del pacífico, debe ser esta una ley excluyente para ellos?</p> <p>-Conflicto entre el viceministro y los comisionados de las comunidades por la financiación del trabajo de la Comisión</p>	<p>Arocha (Antropólogo): La ley debe corregir las asimetrías en derechos de los negros en la nueva constitución.</p> <p>Castro (Chocó): Por cuestiones culturales las organizaciones de los negros son diferentes, más efímeras, y por lo tanto es difícil hacer un listado que las incluya a todas pero hay que asegurarse de que todas participen.</p> <p>Viceministro: La interlocución incipiente con el estado resulta en organizaciones incipientes o invisibles.</p> <p>Rosero (Valle): Hay que incluir a todos los negros como beneficiarios cuando viven en condiciones similares.</p> <p>Arango (Incora): Por el transitorio 55 no se puede ampliar los beneficiarios porque el proyecto de ley sería declarado inconstitucional</p>
2	3/9/92	Discusión sobre la financiación de las reuniones y los sueldos de los comisionados y sobre el reglamento interno de la comisión, en especial si se debe decidir por votación o por consenso	
3, 4	2/10/92 5/11/92	<p>-¿Quiénes van a tener control sobre los recursos naturales del Pacífico?</p> <p>-Conflicto sobre las concesiones de explotación maderera que están siendo aprobadas mientras la ley está en discusión.</p>	<p>Representantes del Chocó: denuncian el problema de las concesiones de explotación maderera y minera que afecta negativamente a las comunidades negras.</p> <p>Uribe (DNP) Los sindicatos de trabajadores madereros presionan para que no se detengan las concesiones.</p> <p>Rodríguez(Inderena):Propone cláusulas contractuales que den poder de veeduría a las comunidades.</p> <p>Mena (Chocó): El problema no es de cláusulas, sino de definir quiénes son los dueños de los recursos.</p>
5	28/1/93	<p>Se discuten temas puntuales de la ley: ¿Quiénes van a ser los beneficiarios de los títulos? ¿Familias, organizaciones, municipios?</p> <p>Se discute el tema de los megaproyectos y las carreteras: ¿Cuál va a ser el papel de las comunidades en estas decisiones?</p>	<p>Murillo Chocó: Introduce por primera vez el concepto de Cuenca como principio para titular las tierras de tal manera que los títulos unifiquen las cuencas de los ríos del Pacífico.</p> <p>Murillo (Chocó): Las carreteras que unen el interior con el Pacífico ponen en riesgo a las comunidades. Estas deben ser consultadas y solo con su visto bueno pueden realizarse estos desarrollos.</p>
6	23/4/93	Se presenta la propuesta de ley por parte de las comunidades	Mena (Chocó): presenta esta propuesta y se discute por primera vez la figura del “consejo de palenque” como autoridad en cada territorio que se titule colectivamente
7	30/4/93	Contrapropuesta de ley por parte del gobierno	Rosero Valle: ¿Por qué desaparece en la contrapropuesta la figura del Palenque? Debate sobre la forma de organización que debe operar en los territorios colectivos
8	6/5/93	Propuesta de ley por Piedad Córdoba	Debate sobre cómo llegar a una propuesta intermedia, los temas son autonomía territorial, autoridad local y poder para influir en la manera en que se explotan los recursos

4. El reconocimiento de los negros como grupo étnico y el problema de su representación

“No son sujetos o individuos quienes están pidiendo una garantía, sino que es un pueblo, una etnia la que se encuentra allí presente⁴³”

La intervención de Jaime Arocha, Antropólogo Investigador de la Universidad Nacional, en la primera sesión plenaria de la Comisión Especial, dio rienda suelta al debate sobre los paralelos entre indígenas y negros en Colombia. El antropólogo ilustró la asimetría de derechos que la nueva constitución le reconocía a cada grupo. En la Asamblea Nacional Constituyente, los indígenas habían logrado revalidar el derecho de constituirse como entidades territoriales especiales, obteniendo además partidas del presupuesto nacional y representación por circunscripción especial en el parlamento.⁴⁴ Mientras tanto, los afrocolombianos lograron solamente un Artículo Transitorio que ordenaba la elaboración de un proyecto de ley que les reconociera derechos territoriales y, de manera general, la protección de su identidad cultural y el fomento de su desarrollo económico y social. Al equiparar a los negros con los indígenas, el antropólogo sentaba su posición: los negros eran, sin lugar a dudas, un grupo étnico y la Comisión tenía la labor de corregir las asimetrías entre grupos étnicos plasmadas en la Constitución.

El estatus de grupo étnico de los negros había sido un tema altamente controversial durante la discusión y aprobación del Artículo Transitorio 55 en la

⁴³ Abigail Serna, Comisión Consultiva del Chocó, refiriéndose a las garantías de financiación de viáticos y pasajes para participar en la Comisión Especial. Acta No. 002, Comisión Especial para las Comunidades Negras, 3 de Septiembre de 1992. p.4.

⁴⁴ Los indígenas en Colombia no perdieron el derecho legal de constituirse en entidades territoriales especiales a pesar de las reformas liberales de finales del siglo XIX que tuvieron como objetivo, entre otros, la eliminación de estatus legales diferenciados por grupo étnico, que eran vistos como obstáculo para el desarrollo de una sociedad moderna en la que los individuos convivirían con igualdad de derechos y deberes. En este sentido el caso colombiano es particular, ya que con la ley 89 de 1890, se mantuvo el derecho a crear resguardos y cabildos indígenas, permitiendo la existencia de unidades territoriales que se regían por estructuras legales diferentes a las del resto del territorio. Esto representa la persistencia de algunos aspectos de la filosofía legal española de los siglos XVI y XVII con respecto a la ley indígena y es un elemento central para comprender la posibilidad de reproducir legalmente un principio similar para los afrocolombianos.

Asamblea Nacional Constituyente⁴⁵. La objeción que se recogió de las actas de la Constituyente es que no se percibía a los negros como un grupo étnico con una identidad cultural diferenciada del resto de la nación, implícitamente definida como mestiza. A pesar de que la Asamblea Constituyente aprobó el Artículo Transitorio 55, la controversia en cuanto al estatus de grupo étnico de los negros no había sido superada en el momento de apertura de la Comisión Especial. Este escenario un tanto incierto, en el cual se activaron las discusiones sobre “una ley para los negros”, explica el interés, por parte de los representantes de las comunidades, de incluir en el reglamento interno de la Comisión todos los artículos de la Constitución Nacional que hacían referencia a los grupos étnicos. Esto dio origen a una polémica con el Viceministro de Gobierno que argumentaba que la constitución no le reconocía los mismos derechos a negros y a indígenas.

La comparación entre negros e indígenas causaba incomodidad en algunos representantes de las comunidades. Por un lado, los indígenas eran en aquel momento el ejemplo más claro de un grupo étnico que reivindicaba, con éxito, derechos especiales, no solamente territoriales, sino también de autodeterminación y representación parlamentaria. Equiparar a los negros con los indígenas era la primera herramienta para reclamar derechos especiales para los negros. Por el otro lado, pese a la importancia de acopiar sobre el camino ya recorrido por los indígenas, algunos representantes de las comunidades sentían que el paralelo limitaba las posibilidades de los negros. Los derechos territoriales y de representación conquistados por los indígenas recreaban una población esencialmente rural, o al menos con una identidad cultural común arraigada en el campo⁴⁶. Estos comisionados tenían en mente una población negra mucho más heterogénea, altamente urbanizada, a la cual se le debía reconocer el estatus de grupo étnico. ¿Cuáles eran entonces los parámetros que debían tomarse en cuenta para definir a una población como grupo étnico? Como veremos a continuación, la lucha por incluir al total de la población negra, rural y urbana, como beneficiaria de la ley hizo que los representantes de las comunidades abogaran por una definición de etnicidad centrada en

⁴⁵ Mientras que los indígenas lograron elegir dos representantes en la Asamblea Nacional Constituyente y sus propuestas fueron unánimemente aprobadas en las plenarias, los negros no lograron la votación suficiente para acceder a una representación en la constituyente, y sus propuestas, presentadas por uno de los constituyentes indígenas, fueron ampliamente rebatidas.

⁴⁶ Esto no quiere decir que se insinúe que los indígenas sean un grupo étnico homogéneo, sin embargo los derechos especiales que reivindican como colectivo si se fundamentan en una existencia fundamentalmente rural y colectiva, bajo las figuras del resguardo y el cabildo.

la idea de una identidad cultural común. Esto, paradójicamente, los llevó a argumentar que la totalidad de la población negra, rural o urbana, compartía una cultura que tenía como eje central las prácticas, costumbres y cosmovisión de un pueblo rural, ribereño descendiente de esclavos africanos.

El reconocimiento legal de los negros como grupo étnico creó una tensión entre el reconocimiento de la diversidad y la limitación de los rasgos comunes que permitan hablar de los negros como un grupo. Los representantes de las comunidades eran conscientes de que debían explicitarse las características culturales específicas de la etnia negra. Al mismo tiempo sabían que estas características comunes, una vez plasmadas en la ley, se traducirían en requisitos para que los grupos poblacionales negros pudieran ser reconocidos como beneficiarios de derechos especiales.

Esta tensión entre, por un lado, reconocer la diversidad y, por el otro, determinar los rasgos comunes de los negros, desarticulaba a los comisionados representantes de las comunidades. Algunos de estos eran líderes de comunidades rurales del Pacífico, como Trifilo Viveros, del Naya y Jorge Aramburu, un maestro de escuela del río Anchicayá. Sin embargo, la mayoría de los representantes de las comunidades tenían más arraigo urbano que rural. Estas tensiones eran poco evidentes en las actas debido a la capacidad de estos Comisionados de pactar una posición unificada al interior de la Comisión. La tensión por tratar de encasillar de alguna manera la diversidad de la población étnica se recoge con mayor claridad en las entrevistas a profanidad realizadas 13 años después de la aprobación de la ley. Muchos de los entrevistados que habían participado como representantes de las comunidades en la Comisión Especial hablaron sobre la dificultad de lograr unidad política en la población afrocolombiana. Mientras que los doce comisionados lograron construir una posición común en la Comisión, una vez se abre la contienda política para ganar los dos lugares en el parlamento reservado a los afrocolombianos, la multiplicidad y diversidad de organizaciones negras que entran en la contienda dificulta la continuidad del trabajo de los Comisionados.

Al interior de la Comisión los representantes de las comunidades mostraron un fuerte consenso frente a este tema: dadas las limitaciones del Artículo Transitorio 55 que definió desde un comienzo a las comunidades negras como rurales y ribereñas, si se intentaba abrir demasiado el espectro de los beneficiarios de la ley se corría el riesgo de

que la propuesta de ley no fuera aprobada en el Congreso de la República por alejarse demasiado del mandato constitucional. Por este motivo, los representantes optaron por la estrategia de fortalecer las capacidades organizativas de un movimiento cuyas bases fueran estas comunidades rurales y ribereñas. Ellos, como representantes de estas comunidades, podían continuar luchando por la ampliación del espectro del movimiento manteniendo la idea de una unidad cultural que se remontaba a la vida rural en los ríos. Fueron entonces los comisionados representantes de las comunidades los que más insistieron en la unidad cultural de todos los afrocolombianos, en la necesidad de crear mecanismos para la protección de la identidad, y fueron ellos quienes, en las sesiones de la subcomisión de identidad del 26 y 29 de Marzo de 1993, discutieron los rasgos o elementos culturales propios de la etnia. Se habló en primera instancia de la especificidad de ser descendientes de esclavos africanos, lo cual “aporta una concepción diferente de la vida y de la muerte”, se discutieron las formas de organización basadas en la solidaridad y el parentesco, y la concepción del tiempo y del espacio determinada por los movimientos del río y del mar⁴⁷. Se relataron formas propias de educación a través de la narración oral, de los mitos y leyendas. En estas sesiones los comisionados evocaron personajes míticos, el Ridel, la Tunda, el Duende, la Mohana, la Catalina, el Encanto, la Patasola, la Madremonte, el Marmaró. Se evocaron también las formas de producción basados en el desarrollo de ciclos particulares de agricultura, pesca y aprovechamiento forestal a partir de técnicas relacionadas con “lo mágico y lo sagrado, y con una organización de trabajo comunitario”⁴⁸ y sobretodo, se resaltó la importancia de la vida en armonía con la naturaleza: “Las comunidades negras no se rigen por el reloj, sino por los movimientos del mar o del río y las prácticas tradicionales de producción, lo que hace que la convivencia en el territorio sea armoniosa, de carácter ético y de respeto por todos los seres de la naturaleza (...) demostrando una noción propia de desarrollo”⁴⁹. Aunque los relatos aludían directamente a las costumbres de pueblos rurales y ribereños, la

⁴⁷ Hernán Cortés, Comisionado Especial por Nariño, cuarta sesión de la subcomisión de entidades estatales y comisionados de las organizaciones populares. Bogotá, 29 de marzo de 1993. p.3

⁴⁸ Jorge Aramburo, Comisionado Especial por Valle, cuarta sesión de la subcomisión de entidades estatales y comisionados de las organizaciones populares. Bogotá, 29 de marzo de 1993. p.3

⁴⁹ Hernán Cortés, Comisionado Especial por Nariño, cuarta sesión de la subcomisión de entidades estatales y comisionados de las organizaciones populares. Bogotá, 29 de marzo de 1993. p.7

intención era argumentar una cultura y una memoria común para todos los afrocolombianos rurales o urbanos, como ratifican los siguientes testimonios:

Cuando se hace referencia a estas co-historias no hacemos más que demostrar que los negros en este país pertenecemos a un mundo común; que guardamos una memoria colectiva y que compartimos un imaginario que tiene que ver con toda la herencia africana que aún persiste y seguirá persistiendo en nuestras comunidades.⁵⁰

El reconocimiento de los derechos de las comunidades negras no debe ser únicamente para los pueblos del Pacífico, pues todos son una familia y por ende una cultura. Lo dicho en esta reunión no es objeto de discusión, se hace con la intención de que el Gobierno conozca algunos rasgos de la cultura afrocolombiana y en esa medida la respete.⁵¹

Las intervenciones de los comisionados mezclaban el relato con un lenguaje antropológico utilizado como una herramienta eficaz en el contexto de la Comisión. En una ocasión incluso se leen textos del antropólogo Jaime Arocha sobre investigaciones recientes en el Baudó⁵²

Pero ¿Cuál era el sentido de argumentar la existencia de rasgos culturales que eran comunes a toda la población afrocolombiana? “La etnicidad” elevada a rango constitucional en Colombia se definió principalmente en términos culturales, y en segundo lugar históricos, sentando que los grupos étnicos eran aquellos con una cultura propia y diferenciada que compartían una historia común. Priorizar otros mecanismos para definir la etnicidad, como por ejemplo los lingüísticos o espaciales, hubiera resultado en una definición muy restrictiva de quienes podían ser considerados como parte de un grupo étnico en Colombia. La definición cultural de la etnicidad fue por lo tanto visto como una conquista importante, principalmente de los indígenas, en la Asamblea Nacional Constituyente. Planteaba unos parámetros suficientemente amplios

⁵⁰ Elver Montaña, Comisionado Especial por el Cauca, cuarta sesión de la subcomisión de entidades estatales y comisionados de las organizaciones populares. Bogotá, 29 de marzo de 1993. p.5

⁵¹ Hernán Cortés, Comisionado Especial por Nariño, cuarta sesión de la subcomisión de entidades estatales y comisionados de las organizaciones populares. Bogotá, 29 de marzo de 1993. p.7

⁵² Rudesindo Castro, Comisionado Especial por Chocó, leyó un fragmento de un texto de Jaime Arocha en la cuarta sesión de la subcomisión de entidades estatales y comisionados de las organizaciones populares. Bogotá, 29 de marzo de 1993. p.8.

de afiliación, que abría el camino para el reconocimiento de derechos territoriales, de autodeterminación y de participación en las instancias decisivas del país.

En la Comisión Especial para Comunidades Negras la radicalización del discurso de los rasgos culturales comunes de los negros, con la esclavitud como telón de fondo, debe ser examinada como un posicionamiento político importante y un mecanismo para lograr ampliar el carácter limitante del Artículo Transitorio 55 que definía a los beneficiarios de la ley en términos principalmente geográficos: las familias de ascendencia africana que vienen ocupando terrenos baldíos en las zonas rurales y ribereñas del Pacífico. Se retomó entonces el lenguaje constitucional que plantea la etnicidad en términos culturales e históricos para reclamar el estatus de grupo étnico de los negros y exigir el reconocimiento de sus derechos especiales. Parte de la estrategia por parte de los comisionados representantes de las comunidades de ampliar la base de los beneficiarios de la ley era mantener un manejo ambiguo de los términos “etnia” y “comunidad”, una ambigüedad que, como veremos a continuación, quedó plasmada en la ley y tuvo consecuencias importantes para su aplicación, sobre todo en lo que respecta a las formas de representación de las comunidades negras en el parlamento y en las diferentes instancias de gobierno que disponía la ley.

5. El manejo ambiguo de los términos “Etnia” y “Comunidad”

La evocación de rasgos culturales por parte de los Comisionados representantes de las comunidades debe entenderse como parte de la estrategia para que todos los afrocolombianos fueran incluidos como miembros del grupo étnico, y no solo los rurales y ribereños de la cuenca del Pacífico. En términos más retóricos, esta estrategia se instauró en las plenarios de la Comisión a través del manejo ambiguo, por parte de los Comisionados representantes de las comunidades, de los términos “etnia” y “comunidad”. Estos Comisionados inicialmente hablaban de “la etnia negra” para referirse al total de los afrocolombianos, rurales o urbanos, y utilizan el término “comunidades negras” para referirse concretamente a las familias rurales asentadas en el Pacífico y en otras regiones del país con características similares (zonas rurales de la costa Atlántica y del norte del Cauca, por ejemplo). Sin embargo, a lo largo de las

intervenciones de los Comisionados estos términos se intercambiaban: los rasgos culturales comunes de toda la “etnia” se remitían a la vida rural en los ríos, a su vez, las “comunidades negras” podían vivir en cualquier zona del país, incluyendo las urbanas. Esta forma de intercambiar estos dos términos respondía al interés por parte de los representantes de las comunidades de fomentar una movilización étnica de amplio espectro. Este esfuerzo quedó plasmado en la ley, donde las Comunidades Negras fueron definidas en términos culturales e históricos y no geográficos. Las Comunidades Negras, según la ley, son “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (Ley 70 de 1993, artículo 1). De ahí en adelante el término “comunidad negra” continuó utilizándose para referirse a toda la población afrocolombana del país, evidenciando un triunfo por parte de los representantes de las comunidades en las negociaciones de la Comisión Especial. El interés en fomentar una movilización étnica de amplio espectro resultó en la formalización de múltiples y variadas “organizaciones de base”, que iban desde grupos urbanos, deportivos y de danza hasta asociaciones de recolectoras de piangua y organizaciones de pobladores de ríos del Pacífico. La definición de “comunidad negra” por lo tanto incluyó a todo tipo de organizaciones en los procesos de participación que inauguraba la ley. Este amplio espectro de organizaciones dificultó la coordinación de una fuerza unida para movilizarse efectivamente en momentos críticos (como la invasión de las tierras colectivas de Curvaradó y Jiguamiandó por parte de industriales de palma africana) y para unificar listas de candidatos para la circunscripción especial a la cámara de representantes; en la última elección parlamentaria en 2005 se presentaron más de 20 listas de aspirantes a los dos espacios reservados para las comunidades negras.⁵³

En cuanto a la titulación colectiva, esta sí queda limitada a las comunidades negras que han venido ocupando colectivamente tierras baldías en las zonas rurales ribereñas del Pacífico. La ley especifica que estas comunidades deben utilizar prácticas

⁵³ “Organizaciones de base” fue el nombre que se les dio a las “asociaciones integradas por personas de la comunidad negra que actúan a nivel local reivindicando y promoviendo los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales y la participación en la toma de decisiones autónomas de este grupo étnico”. Decreto 2248 de diciembre de 1995.

tradicionales de producción que estén en armonía con el medio ambiente. También se abre la posibilidad de titular colectivamente en otras regiones con características similares. Sin embargo, muchas de las delimitaciones de los beneficiarios de la titulación colectiva ocurren solamente en el plano formal de la ley. En la práctica, en los procesos de adjudicación de títulos colectivos, se evidencia una aproximación bastante flexible a lo que pueden ser consideradas “prácticas tradicionales de producción” y “relaciones armónicas con el medio ambiente”. Una mirada rápida a los procesos de titulación demuestra que las situaciones más variadas logran de alguna manera entrar en la aparentemente estrecha definición de “comunidad negra”. Se titularon de cinco millones de hectáreas en las cuales vivían afrocolombianos con personas de otros grupos étnicos. En estos territorios se desarrollaban las más variadas actividades económicas y se presentaba una multiplicidad de formas de propiedad de la tierra que pudieron haber sido un obstáculo para la titulación, al no entrar en una definición estricta de “ocupación colectiva” o de “formas tradicionales de producción”. En la práctica, la ley no cumplió la función de limitar el acceso a títulos colectivos a las comunidades que no cumplían estrictamente con estas condiciones. Sin embargo, la limitación que si ha sido efectiva hasta ahora es la geográfica: aunque la ley abre la posibilidad de ampliar la titulación a otras regiones, ésta se ha realizado exclusivamente en la cuenca del Pacífico⁵⁴.

6. La línea divisoria entre Gobierno y Comunidades: ¿quiénes representarán a los afrocolombianos?

La discusión del reglamento interno de la Comisión Especial es la primera instancia en la cual se hace explícita la división entre comunidades y gobierno y se explicita quiénes, desde el punto de vista de los representantes de las comunidades, pertenecen a cada uno de los bandos. En una primera versión del reglamento se define que las decisiones se tomarán por votación, formula que rechazan los representantes de las comunidades al plantearse en desventaja numérica frente al gobierno; doce contra dieciséis. Quedan del lado del gobierno no solo los representantes de las múltiples instituciones

⁵⁴ Hay un caso en el municipio de Buenaventura que merece atención especial: se trata de la titulación de la vereda san Joaquin, que comenzó sus trámites de titulación colectiva hasta que una visita de verificación constató que se trataba de población del interior del país que habían colonizado esas tierras hacía más de una década sin haber diligenciado títulos de propiedad privada. El título colectivo finalmente es negado y el consejo comunitario disuelto. (fuente: archivo Inocoder)

gubernamentales, sino también los académicos, los parlamentarios negros y todos los comisionados que no habían sido nombrados por las cuatro consultivas departamentales. Los Comisionados representantes de las comunidades identifican como del lado del gobierno a Comisionados como Jaime Arocha, antropólogo investigador sobre comunidades negras, Otilia Dueñas, mujer negra con una significativa trayectoria política que fue asesora en la Asamblea Nacional Constituyente y ha ocupado cargos importantes en el instituto de bienestar familiar y bienestar social del distrito, y quien posterior a la Comisión fue directora del Incora, dando inicio al proceso de titulación colectiva. Igualmente, los representantes a la cámara y al senado que participan en la Comisión, en su mayoría afrocolombianos, son ubicados del lado del gobierno. Esta línea divisoria deja en una posición ambigua al comisionado Silvio Garcés, sociólogo y abogado negro con una importante participación política en Antioquia, y quien posteriormente participa ampliamente en la reglamentación de la ley 70 y, desde el INCORA se encarga de todos los procesos de titulación. A partir de este momento los comisionados representantes de las comunidades acentuaron su potencial de grupo articulado, con capacidad de actuar de manera cohesionada para presentar propuestas, demandar garantías de cumplimiento del gobierno y modificar procedimientos y reglas del juego. Desde le comienzo de la comisión llegaron con una propuesta de ley con un articulado completo y con una propuesta presupuestal para el trabajo de la comisión. Parte de la fuerza de este grupo radicaba en demostrar su unidad en la Comisión Especial, evidenciando el trabajo conjunto para presentar propuestas, la disciplina para mantener una posición unificada a lo largo de las discusiones y, como veremos en más detalle, la reiteración de la división tajante entre gobierno y comunidades. Los representantes de las comunidades resaltaron la línea divisoria entre gobierno y comunidad, haciendo que esta división jugara en su favor. Sin embargo no fueron ellos quienes la trazaron; el punto de diferenciación entre comunidades y gobierno estuvo dado desde un principio, en el lenguaje mismo de la “participación” en el discurso de apertura del Viceministro de Gobierno. Así, los comisionados representantes de las comunidades retomaron el lenguaje de la participación legitimado por el gobierno y lo radicalizaron, de tal forma que “las comunidades negras” eran representadas exclusivamente por los doce Comisionados. Para hablar en nombre de las comunidades negras no era suficiente ser afrocolombiano,

conocer la realidad de los pueblos del Pacífico o ser un parlamentario negro. El grupo que representantes que se conformó en la Comisión Especial se jugó la carta de la representación directa de “las comunidades” para consolidarse como actor político legítimo y posteriormente poder continuar ganando terreno en los espacios de representación que se abrieron para los afrocolombianos en diferentes ministerios y oficinas de gobierno a partir de la Comisión.

Desde la primera sesión de la Comisión Especial se evidenció la contienda en torno a la representación de las comunidades negras en la Comisión. Otilia Dueñas, una de las comisionadas nombradas directamente en el decreto presidencial que crea la Comisión Especial ⁵⁵ fue la primera en tocar el tema, argumentando la no-representatividad de la comisión consultiva del departamento del Cauca debido a que se habían incluido todas las organizaciones pertinentes que existían en el departamento. Este comentario desencadenó un amplio debate sobre las formas particulares de organización en el Pacífico, la reciente proliferación de organizaciones que reivindicaban un movimiento étnico y los diferentes niveles de interlocución de estas organizaciones con el Estado. Afloró por primera vez un elemento central para comprender lo que estaba ocurriendo en la Comisión Especial: la lucha por parte de los Comisionados representantes de las comunidades negras de cada departamento por establecerse como “movimiento afrocolombiano” y constituirse como los legítimos representantes, voceros e intermediarios entre este movimiento y el Estado. Los debates acerca de las organizaciones de base incluidas y excluidas de las consultivas departamentales daban cuenta de la rápida proliferación de iniciativas organizativas con un componente étnico pero también de la renovada importancia de ganarse un espacio de interlocución con el Estado en el proceso de diseño, reglamentación y ejecución de la ley. La importancia de lograr el aval del Estado como legítimos representantes de las comunidades representaba un elemento central para el naciente Movimiento Afrocolombiano. La capacidad de comunicarse con el Estado para incidir en políticas y sobre todo para acceder a recursos

⁵⁵ Decreto 0555 de 1992, *Diario Oficial* No. 40.402, de 1 de abril de 1992.

se convirtió en un elemento central para las diferentes organizaciones que entraron a hacer parte de este movimiento⁵⁶.

7. Los académicos como informantes y como actores

Aunque el análisis de lo que ocurrió en la Comisión Especial está enfocado en las dinámicas de participación de representantes de las comunidades negras y representantes del gobierno, existen otros actores cuya participación merece atención especial. Resaltaremos a los académicos, quienes fueron convocados en calidad de “especialistas en comunidades negras”, para suministrar contenidos “científicos” sobre las características culturales de los afrocolombianos, sus formas tradicionales de producción y de relación con el territorio y con el medio ambiente. Hoffmann (2007) resume los rasgos más comúnmente asociados, en los estudios antropológicos, a las comunidades negras del Pacífico. Plantea que se trata, según los antropólogos que han teorizado al respecto, de comunidades con sistemas familiares particulares, matrifocales y poligámicas, con gran movilidad al interior de la región de acuerdo con ciclos productivos y con una organización política en los planos elementales que son el pueblo y el río. Lo que mas nos interesa de esta caracterización es la manera en que esta ha aportado a los discursos sobre los rasgos diferenciales de las comunidades negras en el ámbito de los debates sobre los negros como “grupo étnico”. Hoffmann analiza tres tendencias en la antropología para describir estas comunidades. En primer lugar retoma los estudios etnográficos de Nina De Friedemann (1974) en el río Güelmambí. De Friedemann propone el concepto de tronco familiar para comprender la organización social de la comunidad negra que observa, donde las personas hacen referencia a un miembro fundador del cual se ramifican las relaciones de parentesco en las cuales están insertos. El Güelmambí es un enclave minero, y entonces cada uno de estos troncos familiares a su vez aluden a alguna de las minas explotadas en la zona. Cada persona puede trabajar solamente en la mina que le pertenece a su tronco familiar. Las relaciones de parentesco por lo tanto regulan el acceso a los recursos al interior del territorio. Las otras dos propuestas analizadas (Whitten, 1974 y Lasonczy, 1997) ratifican que las

⁵⁶ Esto se va a observar incluso en el ámbito de las elecciones internas de los Consejos Comunitarios analizados en los estudios de caso, donde se privilegia en repetidas ocasiones los candidatos que puedan “hablar” con “esa gente en Bogotá”.

formas de organización social y económica de las comunidades del Pacífico se basan en sistema de parentesco originales, pero, a diferencia de De Friedmann, subrayan la importancia de pensar este grupo en el contexto de sus relaciones con otros grupos presentes en la región. Las relaciones desiguales con los representantes locales de la sociedad nacional, las alianzas y distancias con las poblaciones indígenas y mestizas de la región, son elementos que matizan la dimensión política de estas sociedades.

Si bien el objetivo aquí no es profundizar en estos debates antropológicos, sí vale la pena destacar que fueron los estudios de De Friedemann, y los de Jaime Arocha, los que más se retomaron, por múltiples actores, en los debates sobre el estatus étnico de los afrocolombianos al interior de la Comisión Especial. El antropólogo Comisionado Jaime Arocha trabajó con De Friedemann desde la década de 1980, dando continuidad a la perspectiva etnohistórica de captar, a partir de diferentes fuentes escritas y orales, los fragmentos de memoria africana que permanecieron entre los esclavos y sus descendientes en la Nueva Granada.⁵⁷ Uno de los libros que escribieron juntos, titulado “De Sol a Sol” (1986) pregunta, precisamente, quiénes eran los africanos que llegaron a América y cuáles fueron sus trayectorias y estrategias de adaptación al nuevo contexto.⁵⁸ Los estudios de Arocha y De Friedemann fueron influyentes en la construcción de un arquetipo de la identidad negra del Pacífico, basada en una existencia esencialmente rural, de río, con particularidades derivadas de sus orígenes africanos y de la historia compartida de la esclavitud.⁵⁹ A su vez, estos dos antropólogos redactaron un texto que fue incluido en la presentación del proyecto de ley para su aprobación en el congreso, denominado “marco de referencia histórico-cultural para la ley sobre derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia”. Este documento reitera el interés de que la

⁵⁷ De Friedemann propuso el concepto de invisibilidad para referirse a la negación de la historia africana de los descendientes de esclavos en América Latina y se dio a la tarea de reconstruir los vínculos culturales que unen a los afrodescendientes en Colombia con los africanos del centro y occidente del continente.

⁵⁸ Friedemann, N. y Arocha, J. (1986) *De Sol a Sol*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, S.A.

⁵⁹ Hay dos documentos importantes que evidencian esto. Por un lado un documento de la Secretaría Técnica de la Comisión, denominado “concepto sobre identidad cultural en las comunidades negras”, el otro, es el acta 2 de la Subcomisión de Identidad Cultural. Ambos publicados en la revista *América Negra*, No. 6. Diciembre de 1993 Pontificia Universidad Javeriana.

legislación de legitimidad a los derechos territoriales e histórico culturales de los pueblos afrocolombianos.⁶⁰

Así, De Friedemann, y en especial Arocha, venían planteando una crítica al discurso hegemónico del mestizaje, el cual limitaba las posibilidades de definir étnicamente la población al amalgamar la diversidad bajo la categoría de población mestiza. Aunque estos académicos habían sido criticados y tildados de esencialistas al insistir que los “rasgos culturales comunes” de las poblaciones afrocolombianas podían pensarse como herencias culturales del África negra, el reconocimiento legal de la nación pluriétnica y multicultural los ubicó en una posición de pertinencia para generar nuevos discursos sobre la nación.

En cuanto a su participación en las sesiones de la Comisión Especial, los académicos permanecen en una posición incómoda en el grupo de comisionados que discuten el proyecto de ley. Por un lado, ven a los representantes del gobierno con suspicacia, por ser los agentes de nefastas políticas de desarrollo para el Pacífico y los facilitadores de las concesiones de explotación de recursos que han perjudicado a las comunidades objeto de sus múltiples estudios. Por el otro lado, los representantes de las comunidades son viejos conocidos, han sido informantes y colaboradores de sus investigaciones académicas. Sin embargo, las estrategias políticas de estos incomodan a los académicos, especialmente por la sentida instrumentalización que hacen del conocimiento antropológico y, además, porque rechazan públicamente a los académicos como sus “aliados naturales”. Esta posición un tanto engorrosa de los académicos los convierte en informantes clave del proceso, ya que logran recapitular elementos que relativizan las posiciones tanto de funcionarios como de representantes de las comunidades⁶¹. Concretamente, los académicos que participaron en el proyecto de ley fueron quienes proporcionaron datos clave sobre los mecanismos informales a través de

⁶⁰ Arocha, J y De Friedemann N. (1993) “Marco de referencia histórico-cultural para la ley sobre derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia”. En: *América Negra*, no. 5, Junio de 1993. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

⁶¹ Vale la pena aclarar que entrevistar a otros académicos fue una tarea que resultó fascinante pero compleja desde el punto de vista metodológico, sobre todo cuando las preguntas no son sobre debates académicos sino sobre la participación de estos actores en procesos políticos. Una vez se logra salir de la dinámica de “asesoría de tesis” en la que se cae inicialmente, algunos académicos sí logran “observarse como observadores” y pensarse como actores en la construcción cotidiana del Estado. Aunque este es un tema que apenas comienza a explorarse en el contexto de esta investigación, es uno que merecería continuidad en el futuro.

los cuales se tejían alianzas entre comisionados y se presionaba para llegar a acuerdos sobre puntos conflictivos. Los académicos, por ejemplo, conocían los conflictos existentes entre los comisionados que representaban las comunidades negras y sabían que estos hicieron esfuerzos conscientes para llegar a acuerdos que les permitiera actuar como un grupo cohesionado. A su vez, conocían los mecanismos que utilizaban los funcionarios para agilizar debates que resultaban “inoportunos”, sobre todo los referentes a las concesiones de explotación que continuaban vigentes en el Pacífico. Las llamadas telefónicas para intentar calmar los ánimos y llegar a acuerdos por fuera de las plenarios fueron mecanismos efectivos para neutralizar las posiciones más radicales de los comisionados de las comunidades.

Pero la importancia de mirar a los académicos no radica solamente en su valor como informantes. El contenido político de la acción de los académicos ha sido, en general, poco analizado en estudios sociológicos. Al revisar las políticas de Estado es evidente que las investigaciones académicas han sido ampliamente empleadas para definir problemas y validar cursos de acción. La relación entre académicos y Estado es en ocasiones directa. Los investigadores son contratados por el Estado para generar conocimiento sobre un problema en particular, para medir y delimitar la población beneficiaria de una política y para evaluar los resultados de la ejecución de planes y programas. Sin embargo, en muchos casos la relación entre académicos y Estado no es tan directa y evidente y por lo tanto, las rutas a través de las cuales los discursos académicos se filtran a las políticas de Estado merecen mayor atención. En el caso de los afrocolombianos, en la medida en que los derechos de acceso a la tierra toman matices étnicos, los académicos que venían estudiando las especificidades culturales de los negros cobran relevancia, tanto para el Estado, como para los representantes de las comunidades. Al no tratarse de investigaciones contratadas directamente por el Estado con el fin de generar un tipo particular de conocimiento con características previamente pactadas, estas investigaciones adquieren usos prácticos diferentes a los que se pensaron al momento de su diseño y realización. Desde el punto de vista del Estado, estos académicos tienen la capacidad de “listar” las características culturales que deben “cumplir” las poblaciones negras para ser avaladas como comunidades afrocolombianas beneficiarias de la ley de titulación. Desde el punto de vista de los representantes de las comunidades, los

académicos manejan el lenguaje técnico inteligible para el Estado y por lo tanto pueden proveer elementos que sustenten el carácter étnico de la población negra. Sin embargo, la relación entre estos académicos y los representantes de las comunidades es ambigua. Si la lucha por consolidarse como movimiento implica trazar una clara línea divisoria entre los representantes de las comunidades negras y el Estado, los académicos son inicialmente puestos del lado del Estado. Sin embargo los representantes de las comunidades continúan consultándolos informalmente para asegurar el uso del lenguaje y de conceptos que sean aceptables en el contexto de la ley.

8. ¿Quién debe financiar la participación? El Estado se abrevia, apoyándose en la participación ciudadana.

“Hay que hacer uso de la historia cuando el presente es amargo. La historia nos ha desconocido frente al Estado como pueblo, como comunidad. Eso exige que, apoyados en la Nueva Constitución nos ofrezcan garantías que permitan desarrollar el único artículo que recoge la problemática de la comunidad negra. Por tanto, no se está discutiendo únicamente la necesidad de una asignación burocrática, o una cuestión meramente administrativa”

Las primeras tres sesiones de la Comisión Especial fueron dedicadas casi exclusivamente al debate sobre la financiación del trabajo de los representantes de las comunidades y de las Consultivas Departamentales. Los Comisionados de las comunidades plantean la necesidad de asegurar continuidad en la adjudicación recursos estatales para la participación de las comunidades negras. En el acta de la subcomisión de presupuesto creada en la primera sesión se evidencia claramente el conflicto entre el Viceministro de Gobierno y los representantes de las comunidades con respecto a estos recursos. Los Comisionados presentaron una propuesta de presupuesto la cual incluye honorarios de tiempo completo tanto para los representantes de las comunidades ante la Comisión como para los delegados de las comunidades en las consultivas departamentales. Estas consultivas departamentales habían sido creadas para divulgar el Artículo Transitorio 55 en cada uno de los cuatro departamentos del Pacífico y recoger y discutir propuestas de ley que vinieran directamente de la población rural. Para el Viceministro, la participación de los Comisionados y de los delegados constituía “trabajo comunitario” que, según el,

no podía convertirse en una fuente de ingresos ni en un trabajo profesional. Los comisionados alegaban que su trabajo era de tiempo completo y dedicación exclusiva, por lo que requerían ingresos. Finalmente, no se aprobaron los honorarios de tiempo completo para ninguno de los Comisionados ni para los participantes de las consultivas departamentales. Los recursos se limitaron a viáticos, transporte y tiempo dedicado exclusivamente a las reuniones de la Comisión.

El Viceministro habló sobre el presupuesto en su primera intervención: el gobierno se comprometía a proporcionar los recursos para la Comisión, mientras que se contrataría un crédito del BID, del cual cinco millones de dólares serían destinados a la implementación de la ley. Se mencionó concretamente la posibilidad de implementar programas de compra de tierras para las comunidades negras e “inversiones ambientales” entre otras, aunque finalmente el dinero destinado a la implementación de la ley 70 no incluyó compra de tierras ni inversión alguna. Los recursos se agotaron en los complejos procedimientos para titular colectivamente las áreas de asentamiento de comunidades negras en el Pacífico. ¿Qué había detrás de tanta discusión sobre el presupuesto?

El tema de la adjudicación de recursos tanto para el funcionamiento de la Comisión Especial como para la reglamentación y aplicación de la ley dan claves sobre los nuevos mecanismos de consolidación del orden estatal en el contexto complejo en el cual se generaliza el discurso de la “participación ciudadana” como garante del desarrollo. El auge de la participación ciudadana surgió conjuntamente con un proceso de descentralización y de retracción de la inversión directa del Estado en políticas sociales. Aunque los orígenes de cada uno de estos procesos eran diferentes, estos se conjugaron para dar origen a una situación en la cual la “participación ciudadana” entró a suplir ciertas acciones que delega el Estado que se retrae. Estas acciones eran principalmente de diseño y ejecución de proyectos sociales y de infraestructura muy locales. Así, en vez de que los proyectos hicieran parte de un plan de desarrollo de mediano o largo plazo, la “ciudadanía participante” presentaba proyectos de corto plazo que el Estado ocasionalmente financiaba.

Sin embargo, como veremos a continuación, la “retracción” del Estado merece mayor escrutinio: la acción de “delegar” funciones propias de la política social da origen a nuevos acercamientos entre las comunidades y el Estado. Estas deben agenciar sus

propias políticas sociales y negociarlos con el Estado, lo que aumenta en muchos casos la omnipresencia del Estado en el ámbito local, así este se retraiga en sus funciones más visibles de inversión directa en políticas sociales.

Los debates en torno a la adjudicación de recursos en la Comisión Especial permiten desentrañar elementos importantes de los mecanismos a través de los cuales el Estado se consolida a través de la participación ciudadana, delegando ciertas funciones a los representantes de las comunidades que “participan” y a su vez limitando los recursos para lo que entonces se considera “trabajo comunitario”. Así, el gobierno mantiene control sobre las reglas del juego, controlando los canales de interlocución con representantes comunitarios y controlando el lenguaje en el cual trabajan estos representantes: sus esfuerzos se centran más y más en la producción de proyectos, propuestas, presupuestos, cronogramas para la aprobación y financiación por parte del Estado. El Estado a su vez se “retrae” en muchas de sus antiguas funciones de diseño e implementación de políticas de mediano alcance en el ámbito local, delegando el peso de estas funciones a “la participación ciudadana” y controlando la dirección de este proceso a través de la aprobación y financiación de proyectos.

Estos mecanismos de retracción del Estado y de control a través del manejo de presupuestos se evidenciaban en el trabajo de la Comisión. Los Comisionados representantes de las comunidades trabajan en las consultivas departamentales con representantes de diferentes organizaciones y debían presentar ante la Comisión la propuesta de trabajo para la divulgación del Artículo Transitorio 55 y recoger y sistematizar las propuestas de la población rural para el proyecto de ley. El gobierno contaba con las partidas presupuestales destinadas a este trabajo, pero como requisito para su desembolso exigía de los Comisionados la elaboración de un proyecto, claro y preciso, que especificara las actividades a realizar y los costos. Las discusiones en torno a rubros y cronogramas se prolongaban hasta que el Viceministro quedara satisfecho con la forma y contenido de la propuesta de los Comisionados. Los recursos sin embargo se demoraron más de tres meses en llegar a manos de los Comisionados, imposibilitando así el cumplimiento del cronograma. Ante esta situación, los representantes del gobierno aconsejan a los Comisionados representantes de las comunidades que “comprendan las dificultades de trabajar con entidades estatales”. Esta dinámica de relación que se

establece entre el gobierno y los representantes de las comunidades en la Comisión Especial tipifica lo que luego sucede entre los líderes de las comunidades y las diferentes oficinas de gobierno. Los líderes locales se especializan cada vez más en el diseño de proyectos de muy corto alcance y en el aprendizaje sobre cómo estos se logran “meter” a la burocracia estatal para su aprobación y financiación. Desde la Comisión Especial para Comunidades Negras se entrevé la importancia de estos nuevos actores políticos, capaces de entrar en dialogo con los funcionarios estatales y de presentarles sus propuestas, en un lenguaje y formato que estos encuentren aceptable.

9. La apropiación del lenguaje del desarrollo sustentable

La tercera plenaria de la Comisión Especial para Comunidades Negras se llevó a cabo en Quibdó el 2 y 3 de octubre de 1992 durante las famosas fiestas de San Pacho. No se trató simplemente de la rotación de la sede de la Comisión. La reunión de Quibdó marcó un giro importante en los procedimientos; se pasó de concertar, proponer y discutir a exigir resultados y garantías en una negociación de temas puntuales entre representantes claves del gobierno y representantes de las comunidades. En primer lugar, los temas del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales del Pacífico tomaron relevancia en las negociaciones. En segundo lugar, los Comisionados representantes de las comunidades se consolidaron como los voceros legítimos de las organizaciones populares del Pacífico.

En Quibdó la presencia de las organizaciones populares del Pacífico fue fuerte. La reunión adquirió características de mesa abierta de discusión, donde las organizaciones locales presentaron comunicados con una exigencia común: que se detuvieran las concesiones, permisos de explotación y expedición de títulos de propiedad en el Pacífico hasta tanto no se reglamentara el Artículo Transitorio 55. Los comunicados evidenciaban importantes movilizaciones previas a la reunión de Quibdó:

La Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) presentó un comunicado general, en el cual exigía que el gobierno aportara los recursos necesarios para la reglamentación del Artículo Transitorio 55 y la titulación colectiva de las tierras del Pacífico. La organización Campesina del Bajo Atrato OCABA y el Cabildo Mayor Indígena de LA Zona del Bajo Atrato CAMIZBA delegaron a 35 representantes negros, indígenas y mestizos para la lectura de un documento elaborado conjuntamente en su IV

Encuentro Inter-étnico. El comunicado rechazaba la celebración de los 500 años de la llegada de los españoles al continente, las políticas de apertura económica y, más puntualmente, exigía detener todos los permisos vigentes y en trámite a las empresas madereras en la región. El permiso más controversial era el de Balsa II, el cual se convirtió en un punto de ruptura al interior de la Comisión. Un representante de la Asociación de Campesinos del San Juan, ACADESAN, intervino, exigiendo la interrupción de las concesiones madereras y mineras en la zona y la suspensión de los acuerdos internacionales sobre el Pacífico, refiriéndose concretamente a las negociaciones con firmas japonesas para proyectos hidroeléctricos como Calima III y IV. Una representante de la Organización de Barrios Populares del Chocó, OBAPO denunció que el diseño de un puerto cafetero en Tribugá (Chocó) no tuvo en cuenta la presencia de comunidades negras en la zona. Por otra parte denunció la entrega de títulos de propiedad privada por parte del INCORA en Nuquí y Tribugá, ambas zonas costeras del Chocó, mientras que a las poblaciones negras se les continuaba negando títulos. Una de las Comisionadas que hacía parte de esta misma organización denunció proyectos contratados por la Corporación Regional del Chocó (CODECHOCÓ) para canalizar quebradas con graves consecuencias sanitarios en Quibdó. Argumentó que al enderezar el cauce natural de las aguas se perjudicaba a las familias que habitaban las curvas y meandros de acuerdo con “un patrón de asentamiento cultural tradicional, lo que implica una organización y uso del espacio específicos”⁶². La OBAPO exigió que las comunidades participaran de forma activa en el diseño y seguimiento de estos proyectos. La Organización Campesina del Alto Atrato presentó una ponencia sobre los problemas ambientales que afectaban a las comunidades negras por del uso de retroexcavadoras y mercurio para la extracción de oro. A su vez, exigió a los alcaldes de los municipios de Lloró y Bagadó la suspensión de los permisos mineros que se habían expedido. La organización también denunció la expedición de títulos de propiedad individual por parte del INCORA en la zona del Alto Atrato, y exigió que estos procesos se congelaran hasta que hubiera claridad legal sobre el proceso de titulación colectiva previsto en el Artículo Transitorio 55.

⁶² Zulia Mena, Comisionada Especial por el departamento del Chocó, Acta No. 003, Comisión Especial para las Comunidades Negras, Quibdó, Chocó, 2 de octubre de 1992.

Uno de los fenómenos que se evidenció en la reunión de Quibdó fue la apropiación, por parte de las organizaciones del Pacífico, del lenguaje del desarrollo sustentable y de la participación. Este lenguaje se convirtió en el principal vehículo para exigir del Estado la solución de problemas perjudicaban a las comunidades negras desde tiempo atrás. Los problemas de la explotación descontrolada de los recursos del Pacífico no eran nuevos, como tampoco lo eran las consecuencias nefastas de esta explotación para las comunidades rurales. Lo que se inaugura con el proceso constituyente y la Comisión Especial es la apropiación de un lenguaje que posibilitaba abrir canales de comunicación con el Estado, a través de la exigencia de los lineamientos que el Estado mismo planteaba.

Tras dos días de discusión sobre la viabilidad de suspender los permisos y concesiones en el Pacífico, los delegados de las organizaciones presentaron un documento para la firma de los Comisionados, dirigido a las entidades gubernamentales pertinentes (INCORA, INDERENA MINMINAS, CORPONARIÑO, CRC, CVC, CODECHOCÓ Y DIRECCIÓN MARÍTIMA Y PORTUARIA). Este documento ordenaba a estas entidades abstenerse de otorgar permisos, concesiones, licencias o títulos en el Pacífico hasta que se reglamentara el Artículo Transitorio 55. Se abstuvieron de firmar el Viceministro de Gobierno y los representantes del INCORA, INDERENA y del Departamento Nacional de Planeación.

En la siguiente reunión de la Comisión Especial, celebrada el 5 de noviembre de 1992 en Bogotá se hizo evidente que, a pesar de las múltiples movilizaciones y comunicados, la concesión Balsa II a Maderas del Darién se había aprobado pocos días antes por CODECHOCÓ. En la junta directiva de esta corporación regional tenían asiento tres Comisionados representantes de instituciones del gobierno: El Viceministro de Gobierno Jaime Buenahora, Eduardo Uribe, jefe de corporaciones en el Departamento Nacional de Planeación y Manuel Rodríguez, director del INDERENA. La concesión a Maderas del Darién se vencía el día 3 de noviembre, por lo cual los interesados en continuar con la explotación tenían un urgente interés por resolver el asunto cuanto antes. Tanto el Viceministro de Gobierno como los otros dos Comisionados representantes del gobierno dieron explicaciones detalladas de lo ocurrido, ratificando su posición de que no era aconsejable detener las diferentes actividades económicas en el Pacífico y sí, más

bien, garantizar que a los contratos se les hicieran cláusulas para obligar a las empresas a invertir en el desarrollo social de la zona y a adoptar prácticas para la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, dando a la comunidad poderes de veeduría. Los representantes de las comunidades no compartían esta posición, argumentando que las decisiones del gobierno negaban que los territorios en cuestión fueran propiedad legítima de las comunidades negras. Para los Comisionados representantes de las comunidades no se trataba de afinar protocolos y pormenores en los contratos, el problema era que se estaba contratando la explotación de recursos que pertenecían a las comunidades. La discusión se volcó hacia la falta de garantías por parte del gobierno para realizar el trabajo de la Comisión Especial.

El otorgamiento de los permisos de explotación a Maderas del Darién generó un mayor dinamismo en el trabajo de los representantes de las comunidades, presentando múltiples comunicados orales y por escrito, en los cuales se ratificó la decisión de consolidarse como un grupo enfrentado al gobierno, con propuestas discutidas y concertadas internamente. El primero de estos comunicados lo presentó Carlos Rosero, Comisionado por el departamento del Valle. En este comunicado se exigió que el gobierno explicitara cuales eran las tierras del Pacífico que efectivamente podrían ser tituladas colectivamente, dadas las políticas de concesiones de explotación minera y forestal. En segundo lugar se exigieron garantías de que el proyecto de ley en el que se estaba trabajando fuera efectivamente el producto de la concertación al interior de la Comisión. En tercer lugar se exigieron garantías para el funcionamiento tanto de la Comisión como de las consultivas departamentales. En un documento escrito y firmado por los doce Comisionados representantes de las comunidades se consolidó una propuesta de quince puntos para la definición de una política de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del suelo y el subsuelo en tierras comunales del grupo étnico negro. Se comenzó por exigir la suspensión de las adjudicaciones títulos en tierras baldías y la suspensión de permisos y licencias de explotación de los recursos naturales renovables y mineros existentes en el territorio de las comunidades negras del Pacífico, definido por la ley 2ª de 1958⁶³. También se exigió la definición de nuevas políticas de conservación de los recursos naturales del Pacífico y los mecanismos de compensación a las comunidades

⁶³ Esta es la ley de reservas naturales que explicita las coordenadas geográficas que definen el Pacífico.

por los daños causados y por su trabajo de conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Por último, el documento exigió la participación de las comunidades en el diseño y ejecución tanto de estudios como de políticas que afectaran directamente el territorio.

El último documento que presentaron los representantes de las comunidades en esta sesión fue una evaluación del proceso de reglamentación del Artículo Transitorio 55. Este concluyó que a pesar de la buena voluntad expresada por el gobierno para sacar adelante el proceso participativo, esta no se traducía en verdaderas garantías políticas y de recursos para adelantar el proceso ordenado por la Constitución. Por consiguiente, los comisionados representantes de las comunidades resolvieron levantarse de la mesa y no asistir a las sesiones de la Comisión Especial hasta que el gobierno cumpliera con las garantías exigidas.

Los representantes del gobierno entraron en un juego político ágil y escurridizo. Reiteraron la importancia de reflexionar sobre los 15 puntos que presentaban las Comisionados, pidieron precisar algunos mejor, estimar cuales eran de largo plazo y cuáles de corto plazo, propusieron darles a todos los puntos un detallado estudio y establecer contactos con quienes deberían tomar acciones concretas. En general, lograron librar el momento y –sin comprometerse directamente con ninguna de las exigencias de las comunidades– calmaron el ambiente y mantuvieron la comisión intacta. Para la siguiente sesión un nuevo cambio en el Viceministro de Gobierno que presidía la comisión terminó de aplacar los ánimos de los Comisionados representantes de las comunidades.

10. ¿Y el proyecto de ley? Un tema rezagado en la Comisión Especial

Hasta la quinta sesión de la Comisión Especial para Comunidades Negras las reuniones habían girado en torno a medir las fuerzas de los diferentes actores y a consolidar y evidenciar las alianzas entre estos. Las discusiones se concentraban en sentar las reglas del juego, tanto formales, a través del reglamento interno de la Comisión, como informales, a través de acuerdos que no se recogen en las actas, pero que se entelen en las intervenciones de los Comisionados. Hasta entonces, casi cuatro meses después de la instalación de la comisión, los contenidos específicos del proyecto de ley no habían sido

discutidos. ¿Quiénes iban a ser los beneficiarios de los títulos colectivos? ¿Cómo se iban a administrar internamente estos territorios? ¿Cómo se protegería la identidad cultural de los afrocolombianos? ¿Cuáles iban a ser los mecanismos de representación y de participación de las comunidades negras en las instancias de toma de decisión a nivel local, regional y nacional?

Lo que se hizo evidente a partir de la quinta sesión plenaria era que las grandes contiendas al interior de la Comisión no eran sobre los contenidos concretos de la ley. Una vez los representantes del gobierno dejaron claro que no iban a ceder tan fácilmente el control de los recursos madereros y mineros del Pacífico, no pareció haber contradicciones sobre quienes serían los beneficiarios de la ley y cómo se titularían las tierras. El desafío para los Comisionados representantes de las comunidades era construir un espacio desde el cual pudieran continuar incidiendo efectivamente en procesos de toma de decisión del Estado en la región. Fue por esta razón que el permiso forestal de Balsa II se convirtió en un tema tan neurálgico en la Comisión. Representaba la primera instancia frente a la cual los comisionados representantes de las comunidades podían medir sus fuerzas de veto de la acción estatal en el Pacífico.

Sin embargo el tiempo corría y los avances frente a la propuesta de ley eran pocos. En este sentido, a partir del 15 de marzo de 1993 se formó una subcomisión en la cual se debatió directamente el contenido de la ley. A petición de la secretaría técnica de la Comisión el Viceministro convocó a los representantes del gobierno y a algunos de los representantes de las comunidades para trabajar “en un equipo más concentrado”. En un principio era difícil comprender la especificidad de este espacio, pues la convocatoria resultaba tan amplia que era más pertinente preguntarse por quienes habían sido excluidos. En la primera reunión de esta subcomisión se convocó solamente al Ministro y Viceministro de Gobierno, a los funcionarios del ICAN que conforman la secretaría técnica de la Comisión y a una selección de los representantes de las comunidades. Quedan por fuera los comisionados nombrados por resolución, como el Profesor Jaime Arocha, Silvio Garcés, Otilia Dueñas, y los parlamentarios negros. En esta reunión los representantes de las comunidades que habían sido llamados presentaron una carta de los representantes excluidos exigiendo su participación, y estos son incluidos en las reuniones siguientes. Los representantes de las comunidades decidieron trabajar de

manera independiente para presentar una propuesta de ley a la Comisión. El espacio de la subcomisión permitió el debate de algunos de los elementos de esta propuesta con los respectivos directivos de las oficinas de gobierno.

En la sexta sesión del 23 de abril de 1993 los representantes de las comunidades presentaron su propuesta de ley titulada “ley de reconocimiento de los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos y sociales de las comunidades negras de Colombia”. Se especificó como principio general que la ley definía y regula la relación entre el Estado y las comunidades negras como grupo étnico, garantizándole a estos derechos especiales. La propuesta se concentró en tres grandes temas: el territorio, el desarrollo económico y social y la identidad étnico-cultural. En cuanto al territorio se le reconocían a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva bajo la figura del “palenque”. Las tierras adjudicables no serían solamente los terrenos sobre los cuales las comunidades ejercen sus actividades, sino también los sectores de bosque que protegían las cuencas y micro-cuencas que abastecían a las comunidades. En estas tierras comunales no se podrían hacer concesiones diferentes a las de la titulación colectiva. La propiedad colectiva constituida como palenque sería inembargable, imprescriptible e inalienable. La idea consignada en esta propuesta era que los palenques fueran territorios exclusivos de las comunidades negras, y que los terrenos que se encuentren en poder de personas “distintas” a los beneficiarios de la ley fueran comprados y entregados a las comunidades negras⁶⁴. La propuesta indicaba la manera en que deberían constituirse las autoridades de los palenques, proponiendo una estructura de asamblea, que incluyera a todos los habitantes del palenque, y un consejo, elegido democráticamente por esa asamblea. Las funciones y responsabilidades de cada una de estas estructuras estaban claramente detalladas.

En cuanto al desarrollo económico y social, el énfasis de la propuesta estaba en primer lugar en el derecho de las comunidades negras a definir su propia visión de desarrollo y en segundo lugar en el compromiso, por parte del Estado, de financiar los proyectos productivos de estas comunidades. Para la financiación del desarrollo económico y social la propuesta de ley estipulaba el 30% del presupuesto nacional en

⁶⁴ Este punto de saneamiento y expropiación es ampliamente modificado en la ley 70, permitiendo la existencia de “terceros ocupantes”; personas de otras etnias que han vivido en los territorios de las comunidades negras y que tienen títulos de propiedad privada, los cuales se respetan.

beneficio de las comunidades negras, exonerando a su vez a los miembros de las comunidades del pago de impuestos prediales y de industria y comercio.

El tema de la identidad cultural se trató en seis artículos sobre la etno-educación y en el acceso de los miembros de las comunidades a formación profesional, técnica y tecnológica. La etno-educación, según la propuesta de ley, “debería estar ligada al medio ambiente, al proceso productivo y a toda la vida social y cultural de estas comunidades”⁶⁵. Los programas curriculares deberían partir de las mismas comunidades negras con el fin de desarrollar destrezas para desenvolverse en su medio social. Así, los programas de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deberían abarcar su historia, “sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales”⁶⁶.

El Viceministro de Gobierno pidió una semana para estudiar la propuesta de ley de los representantes de las comunidades, y en la siguiente reunión citada para el 30 de abril de 1993 los representantes de las diferentes entidades gubernamentales presentaron sus observaciones. El INCORA se encargó del ajuste de los artículos relacionados con el territorio y la titulación colectiva. Se mantuvo la idea de titular colectivamente las grandes zonas de influencia de las comunidades negras y no solo las pequeñas parcelas que eran visiblemente empleadas para la producción. Aunque la figura del palenque fue cambiada por la del consejo comunitario, las estructuras y funcionamiento planteadas por los representantes de las comunidades se mantuvieron intactas. El INDERENA retomó el tema de los recursos naturales, pero no se hicieron ajustes de fondo a la propuesta inicial. Planeación Nacional se concentró en el capítulo sobre desarrollo económico y social. Se mantuvo la idea de que las comunidades tenían el derecho de definir su visión propia del desarrollo pero se erradicaron los artículos que estipulaban partidas presupuestales concretas para estas comunidades. En su lugar se mantuvo de manera bastante general la obligación del Estado de asegurar que las comunidades negras pudieran desarrollarse de

⁶⁵ Propuesta de las comunidades negras de Colombia sobre la formulación de la ley que ordena el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional. Publicada por la Diócesis de Quibdó, Mayo 1993. Capítulo 1, art. 55

⁶⁶ Propuesta de las comunidades negras de Colombia sobre la formulación de la ley que ordena el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional. Publicada por la Diócesis de Quibdó, Mayo 1993. Capítulo 1 art. 58

acuerdo con sus propios lineamientos. El ICAN revisó el articulado referente a la identidad cultural, haciendo solo algunos ajustes de forma al texto.

Una diferencia de fondo entre la propuesta del gobierno y la de las comunidades radicaba que el primero le daba un carácter restrictivo al Artículo Transitorio 55, definiendo a los beneficiarios de la ley como “las comunidades negras que han venido ocupando colectivamente tierras baldías en zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico”. Los representantes de las comunidades planteaban una ley más amplia, acorde con el concepto de grupo étnico definido cultural e históricamente. Así, el objetivo de la ley sería “el desarrollo de los derechos constitucionales de la comunidad negra de Colombia como grupo étnico, para el reconocimiento de sus derechos territoriales, culturales, económicos, políticos y sociales. Aunque esta diferencia pareciera irreconciliable, la situación se resolvió limitando el derecho a la propiedad colectiva a aquellas comunidades que ocupan las zonas rurales y ribereñas del Pacífico, y extendiendo los mecanismos par a la protección de la identidad cultural y el fomento del desarrollo económico y social a todas las comunidades negras del país, en su calidad de grupo étnico. El ajuste del total del articulado llevó a acaloradas discusiones, las cuales finalmente se llevaron a subcomisiones para llegar a acuerdos por áreas de interés. En la octava sesión celebrada el 6 de mayo de 1993 se presentaron los acuerdos alcanzados por consenso en las subcomisiones y, finalmente, el proyecto de ley.

Uno de los últimos puntos en concretarse fue el de la participación de las comunidades negras en las diferentes instancias de toma de decisión en el ámbito local y nacional. Una de las más claras insistencias por parte de los representantes de las comunidades era la necesidad de mantener la Comisión Especial como un organismo de consulta permanente para garantizar la participación de las comunidades en el proceso de elaboración de los decretos que reglamentarían la ley que sería aprobada en el Congreso de la República. Se creó así la Comisión Consultiva de Alto Nivel para dar seguimiento a la ley. A su vez, se aseguró la circunscripción especial de dos miembros de las comunidades negras en la Cámara de Representantes y la creación de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras en el Ministerio del Interior, con asiento en el Consejo de Política Económica y Social CONPES. Así, los Comisionados representantes de las comunidades aseguraron la continuidad de sus esfuerzos y la institucionalización

de la participación de los representantes de las comunidades negras en algunas importantes instancias de decisión nacional.

11. Conclusión: La cotidianidad de la contienda política dificulta pensar “las leyes” como resultado directo de los intereses del Estado

Por lo general, en las investigaciones sobre transformaciones políticas las leyes son tomadas en su versión final como el resultado de la deliberación del poder legislativo y poca atención se da al proceso a través del cual surgen los contenidos que finalmente se convierten en legislación. Si nos centramos en el texto de la ley 70 de 1993 podríamos decir que ésta precisa quiénes son “los afrocolombianos”, a qué derechos territoriales especiales pueden aspirar, bajo qué condiciones y en qué zonas del territorio nacional. Así, podríamos extrapolar interesantes conclusiones sobre las intenciones del Estado de convertir al Pacífico, a través de esta ley, en un territorio “inteligible” y a su vez alinear a la población con el Estado, a través de la prescripción de las formas de organización que estas deben adoptar para acceder a derechos especiales. Hemos argumentado que los procedimientos y requisitos para la titulación estipulados en la ley tienen el efecto de aclarar el mapa de la región a través de la medición y registro de población y territorio. Para obtener los títulos colectivos estas comunidades deben organizarse en “consejos comunitarios”, las unidades étnico-territoriales que crea la ley, con una estructura de gobierno predeterminada. Los procedimientos de elección de dirigentes y el funcionamiento de estas nuevas unidades territoriales también se especifican en leyes y decretos. El territorio de cada comunidad, la población que ahí habita y las personas elegidas como autoridades del Consejo Comunitario deben estar debidamente documentados y registrados ante las autoridades locales y nacionales. El mapa regional se explicita, además, a un bajísimo costo para el Estado, ya que el grueso del trabajo lo realizan, voluntariamente, las comunidades locales interesadas en titular sus tierras.

Sin embargo, al retomar la propuesta metodológica de concentrarnos en la cotidianidad de los procedimientos de la Comisión Especial vemos que no es posible adjudicarle el contenido de la ley directamente a los intereses estatales de aumentar el control territorial del Pacífico. Durante los debates para definir el proyecto de ley, fueron los representantes de las comunidades y no los funcionarios del Estado quienes

propusieron y lucharon por la mayoría de los contenidos de la ley que, a posteriori, podrían leerse como las bases para establecer un mayor control sobre el Pacífico. Para estos representantes el objetivo era asegurarse que la ley fuera aprobada por el Congreso y que la titulación beneficiara a los pobladores afrocolombianos rurales. La idea de que el Estado tenía al Pacífico “sumido en el abandono” hacia parte del discurso que reunía a las diferentes organizaciones de la región. La idea de luchar contra este abandono era, por lo tanto, un objetivo compartido. La inclusión de la población y del territorio en los sistemas de información del Estado era vista como un primer paso para que las poblaciones se beneficiaran de las políticas sociales. Además, la inclusión de “los afrocolombianos” en las estadísticas nacionales era importante para que estos pudieran consolidarse como una fuerza política en la nueva democracia participativa. Los mecanismos de “control” no pueden ser vistos solamente en términos de dominación por parte del aparato estatal. También debe tenerse en cuenta su incidencia en la producción de sujetos que puedan participar en el campo político. El proceso de creación de la ley 70 es clave para comprender los nuevos mecanismos de inclusión de población y territorio en el aparato estatal, pero también es un momento clave de la conformación de un nuevo actor político: los representantes de “las comunidades negras”.

La mirada detallada a los procedimientos de la Comisión Especial también dieron las primeras pistas sobre el tipo particular de Estado que se implantaba a través del énfasis en la participación ciudadana, la descentralización y la retracción de la inversión directa del Estado en políticas sociales. Se trata de un Estado que requiere población “organizada” para retomar la filigrana del diseño y ejecución de políticas locales. Pero la población no se organiza “de cualquier manera”. El Estado mantiene la capacidad de dictar los parámetros de organización de esta población, procurando mantener la alineación de la población con el Estado y reforzando así la institucionalidad estatal en las localidades, así los representantes directos del Estado estén en retirada. A través del estudio de lo que ocurre al interior de la Comisión Especial se esclarece una parte importante de la implantación de este tipo de Estado. Se trata de la formación de un actor político étnicamente definido, que actúa como especialista en la burocracia estatal pero que al mismo tiempo hace parte de las organizaciones de la sociedad civil. Este es un tema que continuaremos explorando en los dos capítulos restantes de esta tesis.

Capítulo 3: Papeles que van y vienen

La comunicación entre las comunidades negras y el Estado, visto a través del cumplimiento de los trámites para la titulación colectiva.

Si enfocarnos en los pormenores de las relaciones entre actores que debatían al interior de la Comisión Especial nos permitió en el capítulo dos analizar la manera en que “los afrocolombianos” se insertaban en la burocracia estatal, observar los procesos de titulación colectiva abre una arena para explorar las relaciones entre funcionarios estatales, técnicos, activistas y líderes comunitarios, con referencia a un espacio geográfico concreto. En este capítulo estudiaremos los procesos de titulación colectiva que se llevaron a cabo en el municipio de Buenaventura entre 1993 y 2005. Al analizar los expedientes de titulación de las comunidades negras de Buenaventura retomamos dos aspectos clave de nuestra propuesta teórica sobre el Estado. En primer lugar, los procesos de titulación, al igual que los debates sobre la ley 70, permiten pensar el Estado en como una organización compleja, en la cual intervienen múltiples actores con intereses diferentes, y en ocasiones contradictorios. Los procesos de titulación plantean “arenas” privilegiadas de interacción entre múltiples actores, en este caso entre funcionarios estatales, técnicos que llevan a cabo los procedimientos para titular, intermediarios y asesores para la titulación y la población rural involucrada en el proceso. En segundo lugar, los procesos de titulación aluden a su vez a los mecanismos cotidianos, a través de los cuales se modifican, gradualmente, las relaciones entre los múltiples actores que van construyendo un orden estatal particular en el ámbito local. Hemos argumentado que para comprender la manera en que opera el campo político es imperativo centrarnos en estas relaciones cotidianas entre actores. Un tercer elemento importante que ha sido poco explorado es el de la consolidación del orden estatal a través del tiempo. Si bien el período aquí analizado es relativamente corto (entre 1993 y 2005), los procesos de titulación colectiva permiten dilucidar los mecanismos a través de los cuales se van estableciendo, en el tiempo, ciertos poderes regionales, a través de sus relaciones como asesores de consejos comunitarios y como contratistas del Estado.

Algunos de los trabajos más interesantes que documentan la reconfiguración de estos poderes regionales afrocolombianos en el ámbito de la reforma constitucional de 1991 lo hacen desde una perspectiva del estudio de los movimientos sociales. Aquí argumentamos que la relación entre movimiento y Estado es mucho más compleja que lo que puede sugerir un modelo de análisis enfocado en las acciones colectivas de los movimientos sociales y hacia quien o quienes éstas están dirigidas. Por lo general, este tipo de aproximaciones tratan a los movimientos sociales como “objetos” que pueden ser analizados en función de sus actores, recursos y las diferentes motivaciones para la acción que estos presentan. El riesgo en el que cae este modelo analítico es el de sugerir divisiones demasiado tajantes entre categorías como movimiento social y Estado, que no permiten ubicar en el centro del análisis las relaciones entre los diferentes actores que constituyen la acción política. Muchas veces, tanto las acciones colectivas como los temas alrededor de los cuales los actores se organizan, están fuertemente influenciados por políticas de Estado. Una mirada que parte de la dicotomía entre movimiento social y Estado, concentrándose solo en aspectos que presentan a estos como contrarios, contendientes y rivales, nubla aspectos constitutivos de la acción política de los actores individuales y colectivos. Igualmente, aunque menos explorado en las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, exagerar esta dicotomía nubla significativamente nuestra comprensión de la manera en que se consolida el Estado en el ámbito local. La contratación de grupos locales organizados para impartir talleres de difusión, y llevar a cabo ciertos aspectos de proyectos, planes y políticas estatales nos invita a cuestionar esa aparentemente clara línea divisoria entre Estado y sociedad y a pensar en términos de los tipos de relaciones que se forjan entre actores, activistas, líderes, académicos, técnicos y funcionarios. Estas relaciones pueden ser por momentos abiertamente conflictivas, pero también en otros momentos los activistas entran en relaciones contractuales con el Estado e incluso llegan a ser funcionarios al servicio de este. Así, muchos de los actores, que por temporadas son contratistas del Estado, son a su vez dinámicos líderes comunitarios. Esta convivencia de roles, por momentos fructífera y por momentos altamente conflictiva, es central para comprender las formas de hacer política en el Pacífico a partir de los años noventa.

Los expedientes de la titulación colectiva del municipio de Buenaventura contienen información privilegiada sobre los cambios cualitativos y cuantitativos en las relaciones y formas de comunicación entre el Estado y las comunidades rurales a partir de la titulación colectiva. Estos expedientes condensan el ir y venir de actas, cartas, formularios, derechos de petición y documentación requerida para la titulación colectiva. La posibilidad que ofrecen los expedientes de observar múltiples procesos de titulación simultáneamente permite armar un interesante mapa de actores individuales y colectivos que van ganando relevancia regional y, a su vez, explorar las variadas maneras en las que estos actores se vinculan y relacionan con el Estado, convirtiéndose, en ocasiones en funcionarios estatales.

1. Los expedientes de la titulación

Aunque la ley que permite la titulación colectiva de las tierras del Pacífico fue aprobada en 1993, el decreto que reglamentaba los pasos que debían seguir las comunidades y las instituciones competentes para expedir títulos solo apareció en 1995 (decreto 1745 de 1995). A su vez, el decreto reglamentario no garantizó que los procesos de titulación se dinamizaran inmediatamente. La asesoría para la conformación de los consejos comunitarios requería recursos. Comenzaron las contiendas por la contratación con organizaciones que pudieran llevar a cabo esta asesoría en las diferentes localidades y, a su vez, la consolidación de grupos de técnicos en cada uno de los municipios del Pacífico que pudieran cumplir con las labores institucionales requeridas para la titulación. La conformación y registro del consejo comunitario era el primer paso que debían dar las comunidades para titular colectivamente sus tierras. Teniendo en cuenta la necesaria complejidad de este proceso, en el municipio de Buenaventura los consejos comunitarios se conformaron bastante rápido. Entre enero de 1997 y diciembre de 1998 los 34 consejos comunitarios de Buenaventura se habían conformado y habían solicitado la titulación colectiva de sus tierras.

En un principio, el proceso de titular colectivamente las tierras de comunidades negras en el Pacífico operó de manera bastante descentralizada. Las gerencias regionales del INCORA fueron las encargadas de hacer el seguimiento de los procesos mientras que las oficinas municipales de esta misma institución se responsabilizaron del contacto

directo con las comunidades. Realizaban las visitas técnicas, estaban presentes en las reuniones de concertación de linderos y efectuaban la medición topográfica de los terrenos de cada comunidad. Solo en casos de oposiciones formales a los títulos o conflictos que sobrepasaban las capacidades de las gerencias regionales hubo intervención de la gerencia nacional o la Comisión Técnica de Comunidades Negras. La Comisión Técnica fue un organismo que surgió a partir del diseño del decreto 1745 de 1995 con representantes del INCORA (luego INCODER), del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC y del INDERENA (luego Ministerio del Medio Ambiente). Una vez cumplidos a cabalidad todos los procedimientos para la titulación, el expediente completo era enviado a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCODER en Bogotá y la resolución que ordenaba la expedición del título de propiedad colectiva era entonces diligenciada por la gerencia nacional. Los expedientes completos permanecen en el archivo del INCODER en Bogotá, donde pueden ser consultados por miembros de las comunidades, funcionarios e investigadores.

2. Los datos

Para el presente capítulo se analizaron minuciosamente los expedientes de veintiuno de los veinticuatro títulos colectivos expedidos en favor de comunidades negras del municipio de Buenaventura hasta Septiembre de 2005 (ver cuadro 3).⁶⁷ También se realizaron entrevistas a profundidad con varios funcionarios encargados del proceso de titulación y con algunos los de presidentes y representantes legales de los consejos comunitarios de Buenaventura que estuvieron al frente del proceso de titulación de las tierras de sus comunidades. En el municipio de Buenaventura se crearon 34 consejos comunitarios inscritos en la Alcaldía Municipal, los cuales se encuentran en diferentes etapas del proceso de titulación colectiva de sus territorios. Por lo tanto, en el momento de revisar los expedientes de titulación, once consejos comunitarios esperaban su título colectivo y los expedientes no estaban en el archivo de Bogotá. Estos expedientes inconclusos no fueron revisados detalladamente, aunque los conflictos existentes que tienen parado el proceso para la cuenca del río Naya y para los consejos comunitarios de

⁶⁷ Los expedientes de las titulaciones de Guadualito, Bajo Potedó y San Marcos no se encontraban en el archivo del Incoder durante el período de consulta.

costa de Juanchaco, Ladrilleros, la Barra y Punta Soldado fueron documentados a través de entrevistas con funcionarios y miembros de la junta de los respectivos consejos comunitarios y por lo tanto también fueron tenidos en cuenta para este capítulo.

Cuadro 3: Expedientes de titulación colectiva consultados, según ubicación del territorio y fechas de titulación.

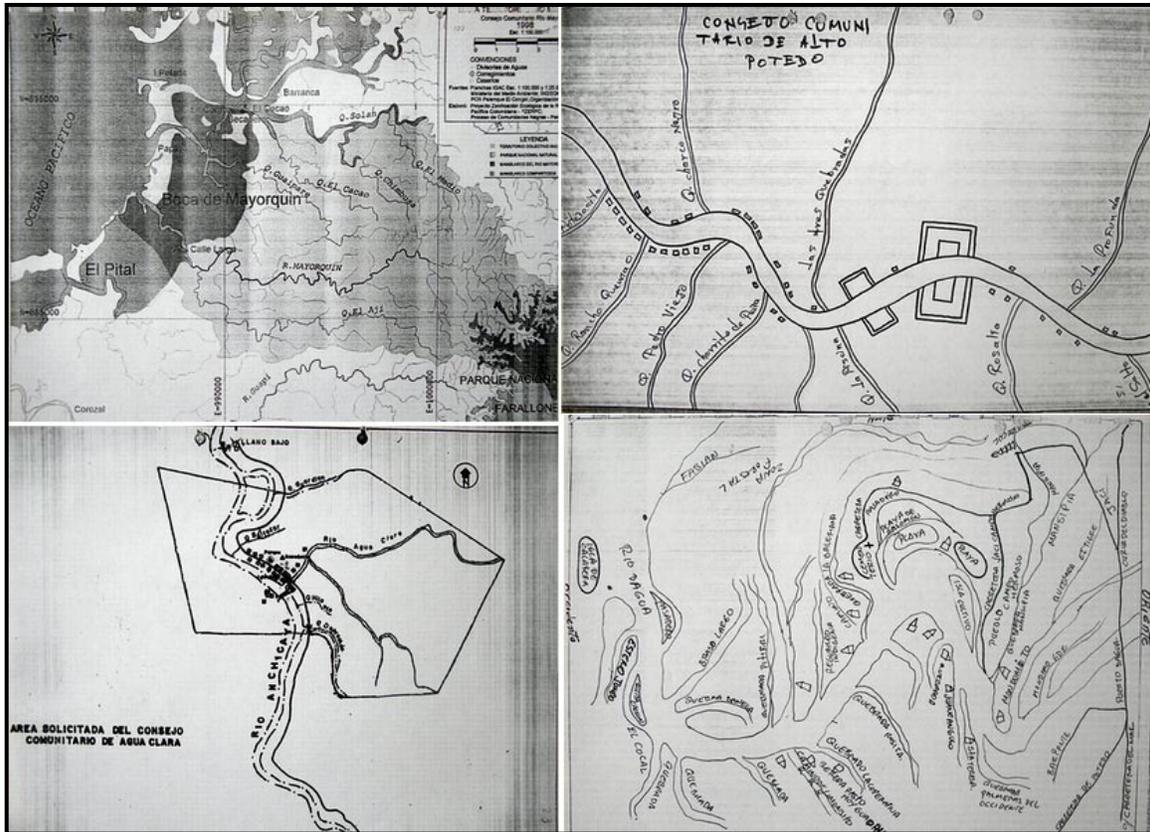
Nombre de la comunidad negra	Ubicación	Fecha de conformación del consejo comunitario	Fecha de obtención del título
Campo Hermoso y Mondomito	carretera Simón Bolívar río Dagua	Mayo 1997	Mayo 1998
Zacarías	Carretera Simón Bolívar río Dagua	Agosto 1998	Abril 2003
Citronela	carretera al aeropuerto río Dagua	Abril 1998	Abril 2003
Calle Larga	Carretera Simón Bolívar río Anchicayá	Abril 1998	Abril 2003
Agua Clara	Carretera Simón Bolívar río Anchicayá	Agosto 1998	Julio 2002
Sabaletas	Carretera Simón Bolívar	Diciembre 1998	Noviembre 2002
Limonos	Carretera Simón Bolívar río Anchicayá	Julio 1998	Julio 2002
Guaimía	Carretera Simón Bolívar, río Anchicayá	Julio 1998	Diciembre 2002
Alto Potedó	Carretera Simón Bolívar río Potedó	Sin datos	Abril 2002
Llanobajo	Carretera Simón Bolívar río Anchicayá	Octubre 1996	Marzo 2002
Bracito Amazonas	río Anchicayá	Septiembre 1997	Julio 2002
Taparal	río Anchicayá	Mayo 1997	Abril 1998
La Brea	Carretera al Bajo Calima	Marzo 1998	Abril 2002
Bajo Calima	río Calima, parte baja de la cuenca	Abril 1998	Diciembre 2002
Bahía Málaga	Bahía de Buenaventura ensenada de Málaga	Diciembre 1998	Julio 2003
Bazán Bocana	Bahía de Buenaventura	Septiembre 1998	Abril 2005
Mayor Anchicayá	Parcial de la cuenca del río Anchicayá	Mayo 1998	Diciembre 2002
Raposo	Río Raposo	Noviembre 1997	Diciembre 1999
Mayorquín	Río Mayorquín	Diciembre 1997	Noviembre 1999
Cajambre	Río Cajambre	Sin datos	Diciembre 1999
Yurumanguí	Río Yurumanguí	Octubre 1998	Mayo 2000

Fuente: INCODER

Para tener una idea lo que permiten entrever los documentos, haremos una breve descripción de un expediente típico de titulación colectiva. Un primer grupo de documentos reúne la documentación que debe presentar cada consejo comunitario para poder solicitar la titulación de sus tierras. Se presentan las actas de la asamblea general en la cual se conformó el consejo comunitario, la constancia de que este consejo comunitario fue registrado ante la alcaldía municipal de Buenaventura, la solicitud formal para la titulación de tierras, aprobada en la asamblea general por todos los pobladores y una autorización al representante legal del consejo comunitario para que tramite la solicitud. Además, se adjunta un interesante informe realizado por cada junta del consejo comunitario en el cual se detallan las características de la comunidad y del territorio. En primer lugar se precisa la ubicación del territorio que se solicita, especificando su extensión y los colindantes, aquí, por lo general, se adjuntan los mapas participativos realizados por la comunidad, aunque en algunos casos, las comunidades han participado en proyectos de zonificación, por lo cual los mapas que presentan son elaborados con todas las exigencias técnicas necesarias (ver imagen 1).

Como vemos en la imagen 1, los mapas de las tierras solicitadas presentan muy diferentes niveles de tecnificación. El ejemplo del mapa presentado por el consejo comunitario de Mayorquín (superior izquierda) hace parte de los productos de un proyecto de zonificación en el cual participaron un bloque de consejos comunitarios que solicitaron cuencas completas como unidades territoriales. Los mapas presentan geo-referencia, ubicación y escala precisas. El mapa presentado por el consejo comunitario de Agua Clara (inferior izquierda) presenta algunos elementos de ubicación (el norte) y pretende representar la tierra solicitada como un área con límites precisos. Los mapas presentados por las comunidades de Alto Potedó y Campo Hermoso (inferior y superior derecha) son representaciones de diferentes aspectos del territorio, los ríos, las carreteras, las viviendas, las escuelas. Aunque presentan un mayor nivel de detalle en cuanto a estos elementos, no presentan los límites precisos del territorio ni elementos técnicos de ubicación y convenciones. La diferencia en la elaboración de mapas fue una de las claves para descifrar los niveles de asesoría que recibieron los diferentes consejos comunitarios, como veremos más adelante.

Imagen 1: Diferentes niveles de “tecnificación” en los mapas presentados por las comunidades como requisito para titular sus tierras



Fuente: Archivo INCODER expedientes 2535, 401,1173, 1179.

En segundo lugar se presenta la historia de la comunidad, definiendo quienes fueron sus primeros ocupantes, de donde provenían y cuales habían sido sus actividades y sus formas de organización. En tercer lugar, el informe hace una descripción demográfica de las comunidades detallando el número de habitantes, con alguna información sobre la distribución por género, por grupos de edad y, a veces, por nivel educativo. En cuarto lugar se especifican cuales son las formas tradicionales de producción, las formas de uso y aprovechamiento individual y colectivo de los recursos naturales, las formas de tenencia de la tierra y los conflictos de tierra que se presentan. Por último se presenta un listado de predios de propiedad privada al interior del territorio y “terceros ocupantes”, una categoría que, en la práctica, ha tenido múltiples interpretaciones pero que en la ley apunta a las personas que no pertenecen a la etnia afrocolombiana pero que habitan al

interior de estos territorios. Estos informes de la junta del consejo comunitario revelan un importante trabajo de recolección de información por parte de la comunidad. Sin embargo, en ocasiones, aparecen documentos replicados de una comunidad a otra, en donde, por ejemplo, incluso las actas de las asambleas son copias exactas en las cuales solo se ha cambiado el nombre de la comunidad y la fecha de la reunión. Los documentos copiados son evidencia de relaciones con diferentes grupos de asesores e intermediarios que se van consolidando como contratistas del Estado. Los estilos de redacción y en ocasiones la repetición de párrafos enteros en los informes de diferentes consejos comunitarios ponen en evidencia el trabajo de algunos de estos asesores, que incluso, en algunos casos aparecen en los informes como actores en la historia organizativa del consejo comunitario.

Los informes de las juntas de los consejos comunitarios en su conjunto permiten ver la multiplicidad de actores y de situaciones que se presentan en la región; la centralidad que tienen obras como carreteras y ferrocarriles en la creación de veredas y poblados, la importancia de los grandes proyectos de explotación de madera o minera en la movilidad de la población en busca de empleo y a su vez los grandes conflictos que surgen por la explotación de los recursos y la contaminación de ríos y quebradas. También se destacan las múltiples empresas y emprendimientos económicos que han pasado por la zona, de explotación de palma africana, de balastro, empresas hidroeléctricas, centros de investigación en temas relacionados con la biodiversidad y las diferentes relaciones que estas entablan con la población local. Se destaca la centralidad de la pesca, la agricultura y la explotación forestal en la supervivencia de las comunidades, pero también se entrevé la constante búsqueda de trabajo remunerado en pequeñas empresas, en fincas de personas del interior, en turismo y muy significativamente, los constantes desplazamientos de diferentes miembros de las familias a la zona urbana de Buenaventura para trabajar o estudiar. Aunque parece haber un esfuerzo por parte de las comunidades de quitarle centralidad a los hechos de conflicto armado e insistir que estos no deben ser impedimento para la titulación, algunos informes de la junta y actas de asambleas recogen preocupaciones sobre los hechos de violencia que comienzan a tomarse la región, causando el desplazamiento forzado de pobladores durante el proceso de titulación colectiva.

Un segundo grupo de documentos es producido por los técnicos del INCORA en Buenaventura. Se trata de la sustentación de la visita técnica que debe realizarse a todos los consejos comunitarios como requisito para titular las tierras. Aparecen aquí las actas de apertura y cierre de la visita técnica, especificando todas las personas presentes y sus intervenciones. Los técnicos explican las actividades a realizar en la visita y en algunos casos aparecen en las actas las dudas o inconformidades de miembros de la comunidad con respecto a la titulación colectiva. La mayoría de estas actas están redactadas a mano e incluyen un listado de asistencia de personas de la comunidad y de personal del INCORA, donde siempre está presente una abogada, una antropóloga, un técnico, y, generalmente, un topógrafo. Este grupo varía poco en Buenaventura, y se deduce de los expedientes que había un solo equipo para realizar todas las visitas técnicas y por lo tanto la totalidad de la zona rural de Buenaventura fue visitada, censada y medida por las mismas cuatro o cinco personas del INCORA. Este equipo, a su vez, produjo un informe técnico de cada visita con las actas de la visita técnica pasadas en computador y con un breve recuento del historial de de la solicitud. Este informe es, de alguna manera, similar al presentado por la junta del consejo comunitario, pues incluye nuevamente aspectos etnohistóricos, formas de organización y producción de las comunidades, un censo de la población, un resumen de las formas de tenencia de la tierra y un listado de los terrenos de propiedad privada y terceros ocupantes. En general los informes de la visita técnica homogenizan la información presentada por los consejos comunitarios, acercándola un poco más al contenido y lenguaje que define a las comunidades negras en la ley y los decretos reglamentarios. Por lo general se concentran en las “formas tradicionales de producción” vistas como armónicas con el medio ambiente: la pesca, la agricultura, el corte esporádico de madera para la construcción y explotación minera con batea. En los casos en que las comunidades identifican que su principal actividad es, por ejemplo, el turismo o la extracción de material de río para la industria de la construcción, estas son sub-enfatizadas en los reportes técnicos de la visita. Igualmente cuando las comunidades hablan del casi agotamiento del recurso forestal por la sobreexplotación o la utilización de motobombas para la extracción de oro, estas tienden a subestimarse en los informes de los técnicos del INCORA. Más adelante analizaremos con mayor detalle el papel de estos técnicos en el proceso de titulación colectiva de tierras.

Un tercer grupo de documentos reúne las cartas de invitación a reuniones de concertación de linderos y las actas de las reuniones donde se llega, o no, a acuerdos sobre las fronteras de cada consejo comunitario. Estas cartas son casi siempre redactadas a mano por los técnicos de la visita y muchas de las reuniones ocurren durante la visita técnica. Las actas de estas reuniones por lo tanto también son documentos escritos a mano. Los destinatarios de estas cartas son múltiples: representantes legales de los consejos comunitarios colindantes, gobernadores de los resguardos indígenas o líderes de comunidades indígenas de la zona, representantes de la aeronáutica civil donde los consejos comunitarios colindan con terrenos del aeropuerto de Buenaventura y funcionarios de la Base Naval para algunos consejos comunitarios costeros. Cuando los conflictos de linderos se alargan, se comienza a ver una mayor formalidad en la manera de citar a reuniones y tomar actas. Muchas de las reuniones ya no se realizan en los territorios sino en la zona urbana de Buenaventura, las cartas ya aparecen impresas en papel con membrete de los múltiples actores incluyendo los consejos comunitarios que, con el tiempo, van sofisticando su papelería. Por lo general cuando se entra en conflicto por linderos, entran a participar en las reuniones representantes de la Comisión Técnica y de las Consultivas de Alto Nivel. Estos representantes de los organismos creados para la titulación presentan la posición común de agilizar, a como dé lugar, la titulación de las tierras de las comunidades negras.

Un cuarto grupo de documentos reúne los procesos de oposición a los títulos colectivos de las comunidades. No todos los títulos presentan oposiciones, pero cuando estas aparecen son diligenciadas por una multiplicidad de actores. Hay ocasiones en la que las oposiciones son presentadas por pobladores negros de la zona que no están de acuerdo con la titulación colectiva o con la manera en ésta ha siendo tramitada por los líderes (el caso de Aribi en Llanobajo). Otras oposiciones son presentadas por personas que se identifican como pobladores pero no como afrocolombianos, y no están de acuerdo con su inclusión en el título como terceros ocupantes, sin voz ni voto en las asambleas (el caso de San Joaquín en la Brea). Otras oposiciones son presentadas por organizaciones de diferente índole que consideran que la titulación colectiva no está teniendo en cuenta sus derechos sobre el territorio como es el caso de la fundación Herencia Verde en Llanobajo y la Universidad del Valle en Bahía Málaga. Por último,

hay oposiciones presentadas por instancias del gobierno local y nacional que reclaman que grandes áreas rurales deben ser excluidas de la titulación. Es el caso de la Gobernación del Valle y la Armada Nacional en tierras del consejo comunitario de Bahía Málaga. Las diferentes oposiciones y su posterior resolución dejan entrever por un lado diferentes conflictos en la región y por el otro la pericia legal de los funcionarios encargados de la titulación a nivel local y nacional.

Un último grupo de documentos son los emitidos por la Secretaría Técnica y la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad - INCODER. Se trata de los conceptos previos y evaluaciones técnicas de los expedientes y de los linderos y las resoluciones de titulación colectiva de la tierra. La evaluación técnica es el documento de la Comisión Técnica que resume el proceso de titulación colectiva, dando las fechas en que se cumplieron los diferentes requisitos para titular y, supuestamente, dando un concepto sobre la situación de los recursos naturales y las prácticas tradicionales de producción en cada territorio. Este importante documento se fue convirtiendo en un texto estandarizado que se enfatiza las prácticas colectivas y sustentables de las comunidades. Se habla siempre de un ecosistema estratégico por los recursos genéticos y la biodiversidad existentes y se pone como precedente que “la Nación” reconoce el saber ancestral que tienen las comunidades afrocolombianas para conservar estos ecosistemas estratégicos. Si los informes técnicos de las visitas le quitaban énfasis a problemas de deforestación y a prácticas que no eran percibidas como “conservadoras del medio ambiente” estas evaluaciones técnicas dejan estos temas completamente por fuera. Las comunidades siempre aparecen como “haciendo un uso sostenible de los recursos con lo que han garantizado su permanencia y sostenibilidad”.

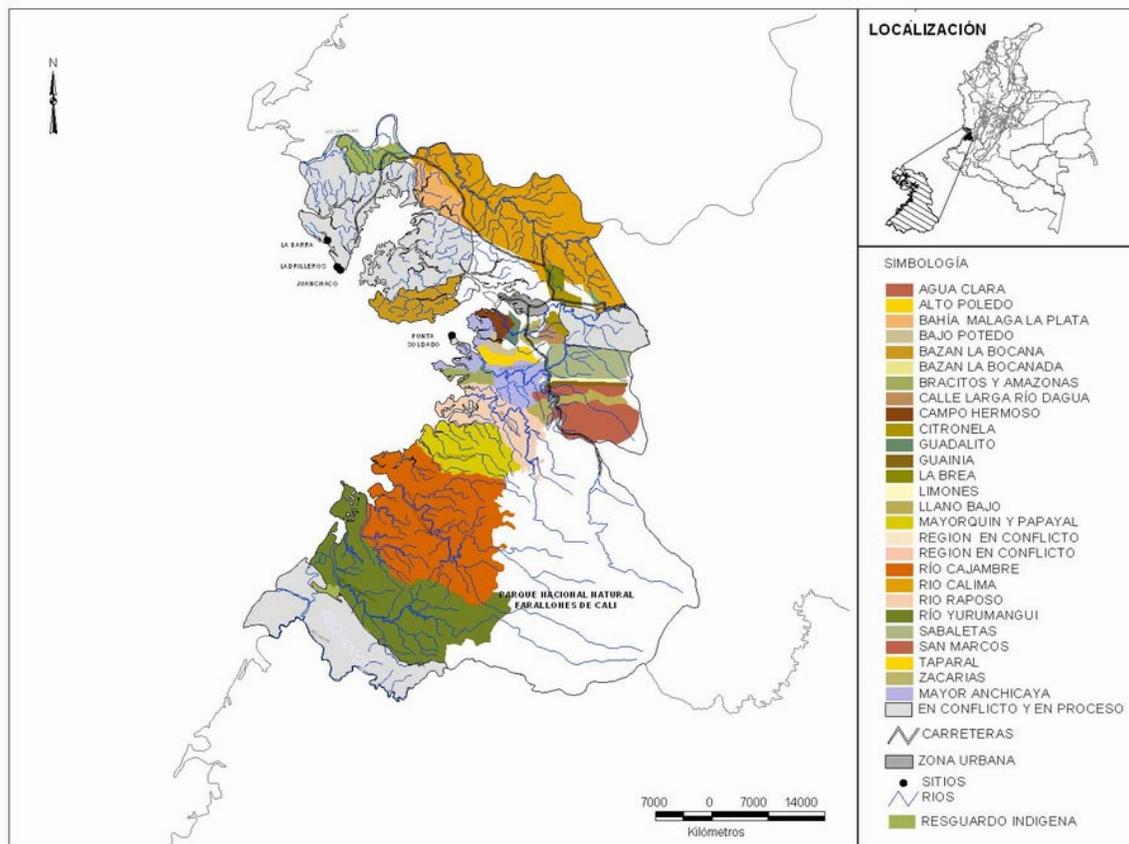
3. La magnitud del movimiento de titulación colectiva en Buenaventura: los afrocolombianos como propietarios del Pacífico rural

Sin importar las diferencias en las capacidades técnicas de las comunidades para elaborar sus mapas, cada uno de los territorios solicitados fue geo-referenciado al momento de expedir los títulos. El proceso de titular colectivamente las tierras fue a su vez un proceso de ubicación geográfica de cada uno de los territorios: a partir de las visitas técnicas de los funcionarios del INCORA a cada uno de los territorios, se marcaron los puntos identificados por los pobladores con sistemas de posicionamiento global (GPS), concertando además los linderos con otros consejos comunitarios vecinos. Esto dio como resultado la ubicación precisa de los territorios de comunidades negras en el Pacífico. Para nuestros intereses, presentamos a continuación el mapa de los territorios de las comunidades negras del municipio. Este mapa fue reconstruido a partir del mapa electrónico con el cual trabaja el INCODER. (Mapa 3)

Lo que salta a la vista en el mapa 3 es una gran variedad en la extensión de los consejos comunitarios de Buenaventura. Hay, hacia el sur, cinco consejos comunitarios extensos, con características relativamente similares. Todos van desde el límite con el Parque Nacional Natural los Farallones (excluido de la titulación) hasta la costa del Océano Pacífico. Los límites entre consejos comunitarios son los accidentes geográficos que actúan de “parte aguas” de los riachuelos y quebradas que desembocan en los grandes ríos que corren por el centro del territorio. A este grupo de consejos comunitarios pertenecen el Naya (aún sin título), el Yurumanguí, el Cajambre, el Mayorquín y el Raposo. Al norte de estos territorios extensos hay un gran número de consejos comunitarios que ya no obedecen geográficamente a la lógica de las cuencas de los ríos que desembocan al mar. Muchos de estos consejos comunitarios tienen como centro una vereda ubicada sobre la carretera y el territorio luego se extiende, perpendicularmente a la carretera, literalmente “hasta donde dé el mapa”. Es por esta razón que hay un número importante de consejos comunitarios muy próximos, a lo largo de la carretera, cuyo territorio se extiende hacia el oriente. Son estos los territorios de los consejos comunitarios de Agua Clara, Campo Hermoso, Llanobajo, San Marcos, Limones, Sabaletas. Hacia el norte, sobre la costa de la Bahía de Málaga, hay una extensa zona en

conflicto territorial con la gobernación del Valle del Cauca, donde no se han expedido títulos colectivos pero donde existen solicitudes por parte de los consejos comunitarios formados en La Barra, Juanchaco, Ladrilleros y Malaguita.⁶⁸ En esta zona de costa, uno de los únicos consejos comunitarios con territorio titulado es Bazán La Bocana, donde se realizó el estudio de caso sobre el cual se basa el capítulo cuatro. En la frontera norte del municipio hay un último consejo comunitario que tiene características similares a los del sur del municipio, en cuanto a su extensión y ubicación en la cuenca del río Calima. Como veremos más adelante, esta tipificación de los consejos comunitarios obedece tanto a la manera en que los pobladores dan sentido a su entorno (con referencia al río, al mar o a la carretera) como a las diferentes historias organizativas y de asesoría de la región.

Mapa 3: Títulos colectivos de Comunidades Negras en el Municipio de Buenaventura, Colombia, 2008.



Fuente: INCODER, SIGOT.

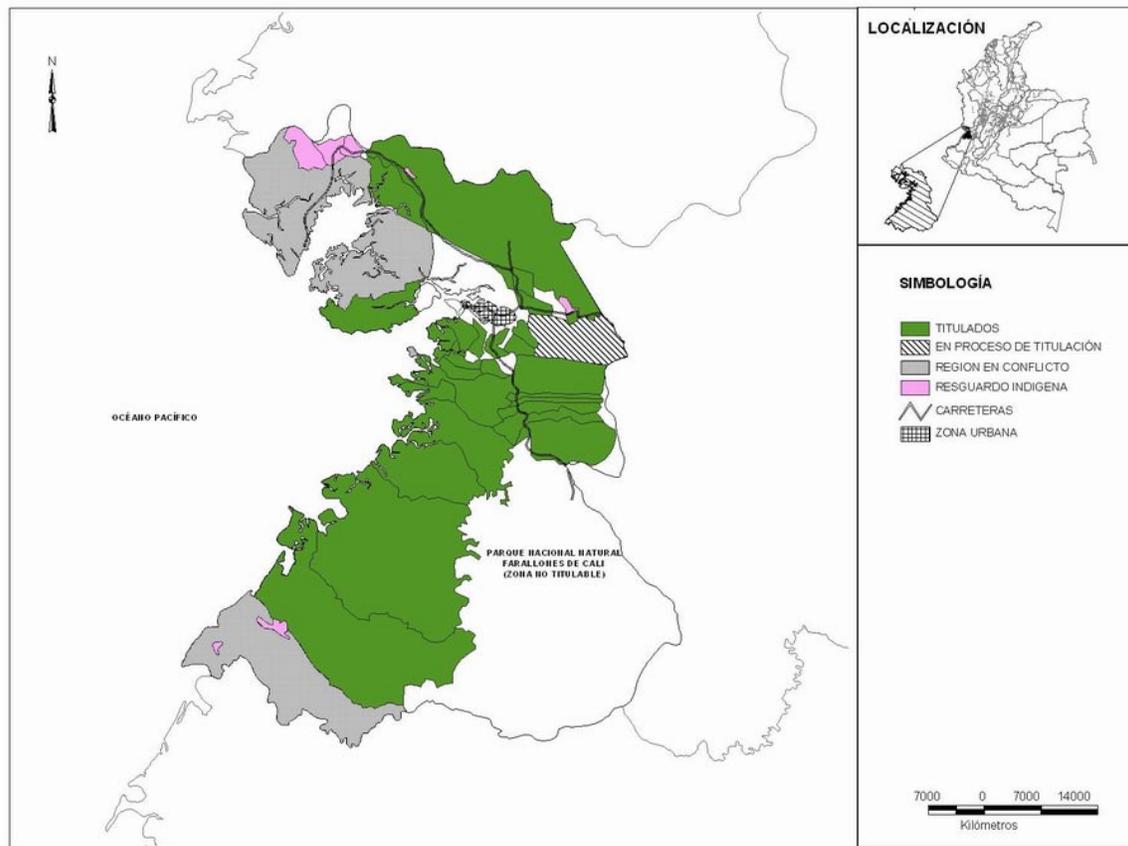
Elaboración: Marta Domínguez, Sistema de Información Geográfica de El Colegio de México

⁶⁸ Más adelante nos ocuparemos con más detalle del conflicto territorial en esta zona.

Otro elemento que podemos deducir del Mapa 3 es que quedan pocas zonas “libres” en el municipio. Fuera de una zona indeterminada al norte del núcleo urbano, la totalidad del municipio de Buenaventura se encuentra titulado, en proceso de titulación o solicitado para la titulación pero en conflicto. Durante las negociaciones que se infieren a partir de los expedientes de titulación, incluso se abrió la posibilidad de titular terrenos inicialmente excluidos por la ley, como fueron las zonas de uso público (zonas de bajamar y manglar), de expansión urbana y suburbana, terrenos de propiedad privada o de reserva natural (el parque natural Los Farallones). Como resultado, la magnitud de la movilización para titular colectivamente las tierras rurales de Buenaventura fue total: ya no quedan comunidades que no pertenezcan a alguno de los consejos comunitarios consolidados o terrenos que no hayan sido titulados o se encuentren en proceso de titulación en nombre de las comunidades negras ahí asentadas. Esto representa un cambio importante en términos del ordenamiento territorial del municipio: los baldíos de la nación dejaron de existir y surgió el consejo comunitario como un nuevo actor que debe ser consultado para cualquier tipo de explotación o actividad productiva en la zona. Esta situación de ocupación total se ve más claramente en el Mapa 4, donde se muestran, en bloque, los terrenos titulados, en proceso de titulación y en conflicto, indicando también las zonas excluidas de la titulación colectiva, como son los resguardos indígenas y el Parque Natural Farallones. En este mapa, las zonas aún no tituladas se dividen en aquellas que por diferentes razones continúan teniendo conflictos territoriales a los cuales haremos referencia más adelante. En el norte del municipio una primera área en conflicto corresponde a los territorios solicitados en titulación por los Consejos Comunitarios de Juanchaco, Ladrilleros, La Brea y Malaguita. En esta zona hay una confluencia de actores, incluyendo a la Universidad del Valle, la Base Naval del Pacífico y la Gobernación del Valle que se disputan derechos de propiedad. Al sur encontramos el territorio solicitado por el Consejo Comunitario del río Naya, actualmente en disputa con la Universidad del Cauca, que presenta un título de propiedad antiguo sobre toda la cuenca del Naya. La única zona que se encuentra en proceso de titulación sin oposición corresponde a la parte alta de la cuenca del río Dagua, donde un consejo comunitario se dividió en tres, causando retrasos en el proceso. Así, lo que podemos ver es un nuevo mapa del municipio a partir de las titulaciones colectivas, en donde casi la totalidad del

territorio presenta derechos de propiedad definidos. Donde estos derechos de propiedad están en disputa, como es el caso del Naya y la Bahía de Málaga, el conflicto se expresa en el campo legal. Los actores están claramente definidos y sus demandas expresadas en documentos oficiales, con procesos legales en curso. Esto refleja una “ocupación total” de la zona rural por parte de las comunidades negras, donde las ambigüedades en términos de derechos de propiedad y regímenes de ocupación se han reducido sustancialmente.⁶⁹

Mapa 4: Formas de propiedad y avance de la titulación colectiva para comunidades negras en el municipio de Buenaventura, 2008.



Fuente: INCODER, SIGOT

Elaboración: Marta Domínguez, Sistema de Información Geográfica, El Colegio de México

⁶⁹ Previo al proceso de titulación, coexistían múltiples regímenes de propiedad y de ocupación. En algunas zonas se superponían reservas naturales, parques naturales, concesiones de explotación, baldíos de la nación y tierras ocupadas por comunidades negras e indígenas.

Esta “ocupación total” significó la redefinición, en términos étnicos, de los legítimos propietarios de la zona rural. ¿Qué ocurrió entonces con los pobladores rurales que no pertenecían a la etnia negra? La ley estipulaba que si los pobladores no-negros tenían títulos de propiedad privada estos serían respetados. Si los pobladores no-negros no tenían títulos de propiedad pero tenían áreas ocupadas pasarían a ser “terceros ocupantes”. En ambos casos estos pobladores no-negros no tendrían voz ni voto en las estructuras políticas internas de las comunidades. La conformación de los consejos comunitarios representó entonces la redefinición de los afrocolombianos como los “legítimos pobladores” del Pacífico con poder para participar y elegir a sus representantes locales. También deberían ser estos “legítimos pobladores” quienes debían ser consultados para cualquier tipo de explotación económica que se planeara adelantar en los territorios.

Definiendo quienes son los afrocolombianos: algunas situaciones de conflicto por la resignificación de lo étnico

La conformación de los consejos comunitarios y el seguimiento de los pasos que llevan a la titulación colectiva entretengan procesos de reafirmación de quiénes tienen voz en las decisiones que afectan un territorio delimitado y preciso. Se trata de clasificar la población en los términos de la ley: afrocolombianos, terceros ocupantes, propietarios privados y campesinos de bajos recursos. Pero estas categorías no son necesariamente independientes y pueden sobreponerse unas a otras. Por ejemplo, una persona afrocolombiana puede tener un título de propiedad privada en la zona en la que vive, y es su decisión incluir o no su propiedad en el título colectivo. Una persona de otra etnia puede ser habitante permanente del territorio y por lo tanto puede recibir trato de tercero ocupante, pero puede o no tener título de propiedad privada. También pueden existir personas con propiedad privada, de otras etnias que no viven en el territorio y a su vez personas que son dueños de infraestructura en el territorio (llamada “mejoras”) sin tener títulos privados de los lotes. El proceso de definir quienes son “los afrocolombianos” es, sobre todo, un proceso de identificar quienes no lo son. En la mayoría de los casos en el municipio de Buenaventura la definición de quienes son los dueños de las tierras en los términos que estipula la ley 70 no parece ser motivo de conflicto y se dice, continuamente

que en estos territorios las poblaciones negras “han ejercido una ocupación pacífica e ininterrumpida de los territorios”⁷⁰. Sin embargo, como veremos con mayor detalle en el capítulo cuatro, esto no significa, necesariamente, que estas comunidades sean étnicamente homogéneas. En la mayoría de los consejos comunitarios, titular colectivamente las tierras comprende un proceso de redefinición de la población en términos étnicos y, por lo tanto, es un asunto de inclusión y exclusión. Las variadas maneras en las cuales las comunidades clasifican étnicamente la población serán discutidas en el capítulo cuatro. En esta sección nos concentramos en los casos en que este proceso de exclusión e inclusión generó conflictos en el momento de realizar el trámite de titular colectivamente las tierras. Hay un número reducido de títulos colectivos en los cuales la redefinición con parámetros étnicos de los legítimos dueños del territorio sí es un asunto debatido que pone en cuestión la posibilidad de titular colectivamente las tierras en nombre de las “comunidades negras”. Se trata principalmente de territorios en donde confluyen múltiples actores y donde ha habido una alta movilidad de la población a raíz, principalmente, de la entrada de empresas madereras o mineras demandantes de mano de obra.

En el bajo Calima, hubo una oposición formal a la titulación por parte de pobladores de la vereda La Esperanza, argumentando que en esta vereda confluían todas las etnias y por lo tanto no había una marcada identidad cultural afrocolombiana que se pudiera generalizar en el territorio⁷¹. Los opositores argumentaron que los negros eran los que más talaban los bosques, agotando los recursos forestales debido a las dificultades económicas que vivía esta población. Con respecto al informe técnico del consejo comunitario, se estipulaba que la información sobre linderos y sobre el número de personas de otras etnias que vivían en el territorio no era correcta, y que existían dominios de más de quince años de personas de otras etnias en esa zona. A los opositores no les convencía ser “terceros ocupantes” ya que así perdían el derecho de participar en procesos organizativos y en discusiones sobre la administración del territorio. Los derechos sobre las “mejoras” o inversiones en infraestructura de estos pobladores no

⁷⁰ Frase repetida en los reportes de las visitas técnicas de múltiples consejos comunitarios de Buenaventura.

⁷¹ Carta del 23 de mayo de 2000 de dos pobladores de la vereda La Esperanza, dirigida al Gerente Regional del INCORA – Valle, presentando una oposición formal al título colectivo del Bajo Calima. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del Bajo Calima, Expediente 2244 carpeta 2, folio 2.

negros eran ambiguos; según la ley, los terceros ocupantes podían permanecer en el territorio hasta que el consejo comunitario les comprara las mejoras, pero no podían vendérselas a cualquier comprador. Las personas que presentaron la oposición afirmaron estar tramitando una iniciativa para convertirse en “reserva natural de la sociedad civil” siguiendo la ley 67 de 1993. Esta es una de las figuras que intentan utilizar los “no negros” para mantener algún dominio sobre sus terrenos. Esta oposición fue denegada porque no se adjuntaron las pruebas que la sustenten, las cuales, claramente, no podían existir, ya que estos pobladores no tenían títulos privados de sus terrenos debido a que la ley forestal o ley 2 del 59 prohibía la expedición de títulos privados en toda la zona. Los opositores por lo tanto debieron conformarse con el estatus de terceros ocupantes.⁷²

El ejemplo más extremo de esta dificultad de definir étnicamente un territorio ocurrió en la vereda La Brea. Esta vereda estaba ubicada a lo largo de una carretera relativamente nueva que se trazó para llegar al Bajo Calima y Bahía Málaga. La población llegó a esta zona en los años 60 buscando trabajo como jornaleros para la empresa Cartón de Colombia, que tenía una concesión para la explotación de madera en estos terrenos. Los jornaleros que iban llegando, en su mayoría afrocolombianos de otros ríos del Pacífico, fueron construyendo ahí sus viviendas, trayendo a sus familias y estableciéndose de manera permanente. Cuando la concesión de explotación se terminó en 1995, las familias de esta vereda continuaron viviendo del corte de madera y del cultivo de la caña de azúcar. Desde la fundación de la vereda La Brea esta se caracterizó por tener una alta proporción de población flotante, constantemente llegaban personas nuevas, que compran mejoras de otros que se iban de la vereda.

Al conformarse el consejo comunitario, los pobladores de La Brea solicitaron en titulación colectiva una extensión de tierra en la cual quedaba incluida la vereda de San Joaquín.⁷³ Este hecho dio origen a un largo conflicto con los pobladores de esta segunda vereda. San Joaquín fue fundada por personas identificadas como “profesionales” de Cali y de Armenia que en 1988 ocuparon terrenos baldíos para montar pequeñas fincas de

⁷² Resolución 29347 del INCORA, 24 de agosto de 2000, denegando la oposición de los residentes de la vereda la esperanza porque no se adjuntaron las pruebas que sustenten la oposición. INCODER, INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del Bajo Calima, Expediente 2244 carpeta 2, folio 4.

⁷³ Informe de la Junta del Consejo Comunitario de la Brea para la solicitud de titulación colectiva del territorio. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de la Brea, Expediente 0493 carpeta 1, folio 7.

veraneo con algunos cultivos menores. Los terrenos ocupados en San Joaquín no se podían titular debido a que la ley 2 del 59 determinaba que toda la cuenca del Pacífico era reserva forestal, y solo se podían expedir títulos individuales a quienes demostraran posesión desde antes de 1959. Las personas que ocuparon esta zona iniciaron múltiples trámites burocráticos para establecer su ocupación legalmente. El primero fue formar una Junta de Acción Comunal, estableciéndose como pobladores de la vereda, así la mayoría de los miembros de esta junta no residieran en San Joaquín sino en ciudades del interior. En 1991 se presionó al INCORA para que iniciara un para sustraer esta área de la reserva forestal del Pacífico. Varios funcionarios del INCORA se desplazaron a la zona para recoger la información pertinente. El área que se pedía sustraer incluía a la Brea, la Sierpe y San Joaquín. Sin embargo, el INDERENA, que era el organismo encargado de las reservas forestales en ese entonces, no encontró viable la solicitud se sustraer estos terrenos de la reserva forestal. En 1997 se agudizaron los problemas de orden público en la zona y las personas de San Joaquín dejaron de visitar sus fincas y muchos abandonan por completo sus lotes. Cuando se reglamentó la ley 70, la vereda de San Joaquín se conformó como consejo comunitario con el aval de la alcaldía, aún cuando esta población no tenía ninguna de las características estipuladas para comunidades negras.⁷⁴

La visita técnica a La Brea se realizó en noviembre de 1999 y se reportó la presencia de 16 “terceros ocupantes” en la vereda de San Joaquín.⁷⁵ En agosto de 2000 la Junta de Acción Comunal de San Joaquín presentó formalmente un oficio de oposición al proceso de titulación colectiva de La Brea, pidiendo además que se estudiara la posibilidad de titular individualmente los lotes de los colonos de San Joaquín.⁷⁶ Desde Abril de 1999 el consejo comunitario de la Brea había hecho una solicitud de impugnación al acta de inscripción del consejo comunitario de San Joaquín por no ser comunidad negra, y solo hasta noviembre de 2000 se revocó la inscripción de este

⁷⁴ Solicitud de inscripción del Consejo Comunitario de San Joaquín ante la Alcaldía de Buenaventura, 11 de septiembre de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de la Brea, Expediente 0493 carpeta 1, folio 5.

⁷⁵ Acta de la visita técnica a la Comunidad Negra de La Brea, 25 de noviembre de 1999. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de la Brea, Expediente 0493 carpeta 1, folio 10.

⁷⁶ Carta del 11 de agosto de 200 del presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda de San Joaquín al gerente regional del INCORA pidiendo que se estudie la posibilidad de dar títulos individuales a los colonos de San Joaquín. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de la Brea, Expediente 0493 carpeta 2, folio 2.

consejo comunitario por parte del alcalde municipal de Buenaventura.⁷⁷ La Junta de Acción Comunal de San Joaquín continuó enviando cartas y pruebas de que llevan ahí un tiempo, aludiendo a la situación de conflicto que se estaba generando por los trámites que adelantaba la Brea. Se argumentaba que en estas veredas siempre habían vivido personas de varias etnias y no exclusivamente negras, y que los de la Brea eran los que más talaban el Bosque, mientras los de San Joaquín intentaban reforestar. Ninguno de estos argumentos detuvo el proceso de titulación, y, sin pruebas formales de propiedad de la tierra, las personas de San Joaquín finalmente quedaron registradas como terceros ocupantes del territorio de La Brea.

4. Aclarando el mapa de las organizaciones locales de Buenaventura a partir de los expedientes de la titulación colectiva

La efervescencia en la conformación de consejos comunitarios en Buenaventura entre 1997-1998 surgió en medio de una gran variedad de formas de organización local. Esta situación no es única al municipio de Buenaventura. Como vimos en el capítulo anterior, la apertura política del proceso constituyente de 1991 se tradujo en un discurso sobre la democracia que ponía su acento en la participación directa de los ciudadanos en el trazado de las rutas de su propio desarrollo. Esto facilitó la participación actores afrocolombianos, que apenas comenzaban a consolidarse como movimiento, en comisiones y consultivas para el desarrollo de nueva legislación que cumpliera con el mandato constituyente de reconocer los derechos territoriales que tenían los afrodescendientes en la cuenca del Pacífico. A su vez, el énfasis en la participación directa renovó el interés en procesos de consulta con “las comunidades” que dieran legitimidad a la acción estatal. En su tesis doctoral, Agudelo documenta cómo el proceso de consulta con las comunidades durante el período de reforma constitucional y posteriormente con el trabajo de la Comisión Especial, visibilizó un número importante de organizaciones de base en el Pacífico. Algunas de estas ya existían, especialmente en zonas urbanas de Buenaventura y en el departamento del Chocó, aunque muchas solo explicitaron su carácter “étnico” a partir de los debates constitucionales de 1991.

⁷⁷ Solicitud de Impugnación del acta de inscripción del Consejo Comunitario de San Joaquín por no tratarse de una comunidad negra. Carta enviada por el Representante Legal del Consejo Comunitario de La Brea a la alcaldía de Buenaventura el 28 de Abril de 1999. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de la Brea, Expediente 0493 carpeta 2, folio 5.

También hubo un surgimiento de organizaciones nuevas que se sumaron a los espacios de discusión, en especial, a las consultivas departamentales que se instauraron durante el período que sesionó la Comisión Especial (Agudelo, 2002).⁷⁸ El interés por parte del Estado de legitimar el proceso de participación de “las comunidades negras” facilitó los recursos para tejer relaciones más permanentes entre líderes afrocolombianos, ubicados principalmente en zonas urbanas del Pacífico, y personajes clave en las zonas rurales. Surgieron partidas presupuestales para “divulgar” la ley 70, lo cual ayudó a fortalecer un movimiento que promulgaba como su base a las comunidades negras rurales del pacífico. Dado que “las comunidades negras” habían sido definidas en el artículo transitorio 55 como rurales y ribereñas, con una cultura propia y una relación particular con el medio ambiente, una de las características de esta efervescencia en el surgimiento de organizaciones fue el vínculo que se forjó con las comunidades rurales, principalmente con las que habían tenido emprendimientos organizativos a través de las “organizaciones de río” impulsadas, en la mayoría de los casos, por las organizaciones eclesíásticas de base. Este no es un rasgo particular de la historia organizativa de Buenaventura. Agudelo habla de la importancia del referente de la Asociación Campesina Integral del Atrato ACIA, en el departamento del Chocó, la cual se organizó desde la década de 1980 como Comunidad Eclesial de Base, estimulada por la Iglesia. La ACIA se convirtió en la primera organización en retomar el tema de la lucha por la tierra, y de explicitar una visión sobre derechos territoriales ligados la idea de un grupo social con una identidad cultural particular. La ACIA se convirtió en un modelo a seguir en la contienda constitucional, y fue una experiencia muy influyente para la consolidación del Proceso de Comunidades Negras PCN, la organización que continua teniendo la mayor incidencia en los procesos organizativos en el Pacífico sur.

Los líderes negros que se consolidaron en este nuevo contexto político pudieron demandar directamente del Estado los recursos para las reuniones de consulta con las comunidades rurales. El Estado, a su vez, celebró contratos con grupos recientemente consolidados para la ejecución de talleres, asambleas y reuniones que promovieran la consolidación de las “comunidades organizadas” requeridas para poner en práctica los

⁷⁸ Agudelo, C. (2002) Poblaciones Negras y Política en el Pacífico Colombiano, paradojas de una inclusión ambigua. Tesis para obtener el grado de Doctor de la Universidad Paris III. Disciplina: Sociología. 22 de octubre de 2002

mandatos legales de la participación directa. Este dinamismo que se presentó en el Pacífico a partir de la posibilidad que albergó la nueva Constitución para la participación política de los negros como grupo étnico fue central en la consolidación de poderes regionales y nacionales de comunidades negras y a su vez en forjar un tipo de relación particular entre estos y el Estado.

Los expedientes de la titulación dan cuenta de esta variedad de organizaciones presentes en Buenaventura, y también permiten ver las transformaciones de estas organizaciones al consolidarse los consejos comunitarios. Un buen número de las organizaciones que existían en la zona rural de Buenaventura desde antes de que existiera la titulación colectiva surgieron en respuesta a proyectos de gobierno que apoyaban a un sector particular de la población, como a las madres cabeza de familia, a las personas de la tercera edad, a los pescadores artesanales. Aunque los apoyos estatales eran intermitentes y en algunas ocasiones los fondos inicialmente prometidos nunca fueron desembolsados, las personas crearon los comités, las asociaciones y los grupos requeridos por los funcionarios y talleristas que llegaban a las poblaciones. Muchas de estas estructuras continuaban existiendo aún cuando los proyectos hubieran concluido o nunca se hubieran ejecutado. En el informe de la junta del consejo comunitario del Bajo Calima se hace una sugestiva exposición sobre estas formas de organización prevalecientes en el territorio: “las organizaciones comunitarias se caracterizan por su corta duración –la función la cumplen las redes de parentesco y relaciones de reciprocidad. Las organizaciones institucionales, más que por iniciativa local, suelen estar relacionadas con la presencia de entidades foráneas, que requieren grupos organizados para desarrollar sus actividades y para que estas tengan validación social”.⁷⁹ Muchas de las organizaciones comunitarias creadas en respuesta a proyectos o políticas externas a la comunidad permanecían latentes, y entraban en acción ante las repetidas, pero poco sostenidas iniciativas de programas y proyectos de origen múltiple. Sin embargo, algunas de estas organizaciones que surgían por la demanda externa de población organizada, lograron tener mayor permanencia en la comunidad. Estas fueron las que cobraron importancia en el momento de la conformación de algunos de los consejos comunitarios de

⁷⁹ Informe de la Junta del Consejo Comunitario del Bajo Calima para la solicitud de titulación colectiva del territorio. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del Bajo Calima, Expediente 2244 carpeta 1, folio 5.

Buenaventura. Las “Madres Comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF” eran las encargadas de los Hogares Infantiles que existían en todos los ríos de la región. Las Madres Comunitarias eran constantemente mencionadas en los informes de la comunidad por su labor en el cuidado de los niños más pequeños, permitiendo a sus madres la dedicación a actividades productivas. Muchas de las mujeres identificadas como líderes que animaron a la población a involucrarse en el proceso de titulación colectiva habían tenido experiencia organizativa como madres comunitarias. También existían asociaciones de agricultores y mineros. AFEPAL, la Asociación Femenina de Pequeños Agricultores de Limones, de tenía un título de 48 hectáreas que quedó excluido del título colectivo y fue comprado por una fundación para estimular la producción de esta asociación de mujeres. Las mujeres de AFEPAL participaron activamente en la conformación del consejo comunitario y a su vez introdujeron un debate recurrente en la región. ¿Cuál iba a ser el papel de las organizaciones existentes en la nueva estructura del consejo comunitario? En el caso de AFEPAL, el debate dejó entrever el valor que los pobladores le daban a la nueva estructura del consejo comunitario y a su vez, lo poco problemático que resultaba para ellos que existieran múltiples estructuras organizativas de manera simultánea. Las mujeres asociadas decidieron que AFEPAL debía continuar con su labor interna, pero que se debía entender que el consejo comunitario era “la organización con una interlocución más cualificada con el Estado”⁸⁰.

Una organización importante y generalizada a lo largo del municipio era las Juntas de Acción Comunal (JAC) conformadas en los años sesenta en la mayoría de las veredas de Buenaventura. Al momento de conformar los consejos comunitarios hubo casos en los cuales los presidentes de las JAC fueron quienes convocaron a la primera asamblea general, y repetidamente, los presidentes de la JAC pasaron a ser nombrados presidentes o representantes legales de los consejos comunitarios. Esta situación se observó principalmente en los consejos comunitarios más pequeños que solicitaron la titulación colectiva del territorio de una o dos veredas. Estos consejos comunitarios coinciden con aquellos ya mencionados, ubicados a lo largo de la carretera Simón Bolívar o “carretera vieja” (Campo Hermoso, Agua Clara, Limones y Alto Potedó), aquellos

⁸⁰ Extracto de una entrevista a una líder de AFEPAL que aparece en el Informe Técnico de la Visita a la Comunidad Negra de Limones. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Limones, Expediente 01178 carpeta 1, folio 7

ubicados en proximidad al aeropuerto de Buenaventura (Citronela, Zacarías y Calle Larga), los ubicados a lo largo de una carretera trazada pero no terminada que conecta la carretera nueva con el Bajo Calima (la Brea) y en la mayoría de los consejos comunitarios de costa (Bazán Bocana y los pendientes de titulación Juanchaco, Ladrilleros, La Barra y Punta Soldado). En las diferentes actas presentadas por estos consejos comunitarios por lo general hay poca evidencia de discusiones en torno al significado de la titulación colectiva y a las “nuevas formas” en las cuales se debería administrar el territorio. Los dirigentes existentes pasaron a presidir la junta del consejo comunitario, y los expedientes, por lo general, tienen el aspecto del cumplimiento de trámites requeridos para titular, con pocos documentos anexos que den cuenta de reuniones, discusiones o asambleas realizadas en torno al proceso de titulación colectiva.

Otro conjunto de organizaciones bastante diferentes fueron centrales en el proceso de consolidación de los consejos comunitarios, especialmente aquellos ubicados al sur del municipio. Se trata de las organizaciones de río, que abarcaban cuencas completas con diferentes grados de representatividad en cada una de las veredas y poblados que conformaban la cuenca. Había en el municipio de Buenaventura seis organizaciones de río en las siete cuencas que conforman el municipio de Buenaventura: ONCAPROTECA (Organización Negra Campesina Pro-defensa del río Calima), ONUIRA (Organización de Negros Unidos del Río Anchicayá), ACONUR (Asociación de de Comunidades Negras del río Raposo), CODINCA (Comité de defensa de los intereses del río Cajambre), APONURY (Asociación Popular de Negros Unidos del río Yurumanguí), MINA VIEJA (Organización del río Mallorquín), y la organización por la defensa de los intereses de las comunidades negras del río Naya.

Las organizaciones de río fueron las primeras en retomar la lucha por la defensa de los territorios con un claro componente étnico. Algunas de estas organizaciones ya existían antes de las movilizaciones para la difusión y discusión del Artículo Transitorio 55 en 1992-1993 y la mayoría habían sido promovidas por sacerdotes que acompañaban las organizaciones eclesiósticas de base. ONUIRA (río Anchicayá) por ejemplo, surgió en 1989, animada por el sacerdote Vicente Anibal Peña, uno de varios misioneros que influyeron para la organización de la población en defensa de su territorio. La exaltación en torno a la reivindicación de los derechos de los pueblos afrocolombianos que ocurrió

alrededor del proceso constituyente de 1991 estimuló la consolidación de las otras organizaciones de río en el municipio.⁸¹ Al menos en dos organizaciones más, la de Yurumanguí y la de Calima, los sacerdotes jugaron un papel importante, animando a las comunidades a organizarse.

A principios de los años noventa, las organizaciones de río fueron centrales para facilitar el acercamiento entre la población rural y los grupos urbanos que se movilizaron para introducir las demandas territoriales de los afrocolombianos en la Asamblea Nacional Constituyente. En el proceso de discusión del Artículo Transitorio 55, las seis organizaciones de río de Buenaventura se consolidaron alrededor del tema de la lucha por los derechos etnico-territoriales de las comunidades y algunos de sus líderes, como Jorge Aramburo de Yurumanguí y Trifilo Viveros del Naya fueron nombrados Comisionados Especiales para elaborar la propuesta de ley. Estas organizaciones de río y los diferentes grupos urbanos conformaron lo que se llamó Palenque el Congal, la sede regional del Proceso de Comunidades Negras (PCN). El PCN fue la iniciativa que surgió en el contexto de la Constituyente para agrupar a las organizaciones afrocolombianas y presentar un frente común a nivel nacional. Las alianzas establecidas en las cuencas a través de las organizaciones de río y entre cuencas a través de Palenque el Congal promovieron una verdadera efervescencia en las discusiones sobre la manera en que los derechos etnico-territoriales de las comunidades deberían concretarse en los territorios.

El énfasis en la participación comunitaria como garante de legitimidad de las políticas de Estado instauró una creciente demanda por comunidades organizadas prestas a participar. En este caso, las organizaciones de río suplieron esa demanda, y participaron, no solo en las consultivas departamentales para definir el contenido de la ley sino también como contratistas del Estado y de otras organizaciones para la difusión de la ley 70 de 1993 y sus artículos reglamentarios. Estas organizaciones se cualificaron rápidamente en las exigencias burocráticas de los contratos con el Estado, en el diseño de proyectos de desarrollo. También fortalecieron relaciones formales e informales con funcionarios clave para la aprobación y financiación de proyectos. Las organizaciones de río también forjaron importantes relaciones con ONGs nacionales e internacionales que

⁸¹ Acta de la Asamblea de Constitución del Consejo Comunitario Mayor de Anchicayá, 23 y 24 de Mayo de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Anchicayá, Expediente 2197 carpeta 1, folio 1.

financiaron proyectos de investigación sobre suelos, recursos y sus posibilidades de aprovechamiento con miras a diseñar planes de desarrollo en las diferentes cuencas.⁸² Los expedientes de los consejos comunitarios en los cuales existían organizaciones de río presentan múltiples anexos con actas de reuniones en las que se discute el significado de la titulación colectiva, y en la mayoría de estas actas aparecen las diferentes organizaciones de río como asesoras o facilitadoras de talleres que se impartieron en el ámbito de los múltiples convenios firmados con el Estado y con organizaciones no gubernamentales.

Desde antes de la efervescencia que significó la discusión de la ley 70, la legitimidad de estas organizaciones de río para los pobladores rurales dependió más de su capacidad de involucrarse en los conflictos locales, principalmente con empresas madereras y mineras, que de su capacidad de articulación con el Estado y con las ONGs. En el río Calima, por ejemplo, la empresa Cartón de Colombia tenía una concesión de explotación desde los años sesenta, la cual fue suspendida por exigencia de la organización de río ONCAPROTECA en 1992. Se utilizaron mecanismos legales para argumentar el incumplimiento del contrato de concesión de explotación, ya que la empresa no había realizado los planes de reforestación que constaban en el contrato.⁸³ En el río Raposo ACONUR actuó sobre el problema de la minería. El río Raposo había sido parte de un importante enclave minero desde la época de la colonia. Según relatos que aparecen en las múltiples actas de reuniones para conformar el consejo comunitario, en los años 50 una empresa británica cambió el curso del río, pero nunca estableció una explotación continua.⁸⁴ A principios de los años 90 hubo quejas de pobladores locales de una invasión de mineros con retroexcavadoras en la parta alta del río, sin permisos del

⁸² Yurumanguí: estudio OTMA CVC Universidad del Valle para el ordenamiento territorial y manejo ambiental del territorio. Ministerio del medio ambiente Proyecto para el Manejo de los Recursos Naturales. Convenio INCORA secab 5001-05598. Convenio CVC CEE para el control de plagas del chontaduro. Convenio WWF CVC para formular un plan de desarrollo para las cuencas de Yurumanguí, Mallorquín y Raposo, Proyecto de Zonificación Ecológica de la Región Pacífica Colombiana, Con este proyecto se hace el mapa de los territorios de Mallorquín y Raposo y se mide para solicitar las hectáreas correspondientes.

⁸³ Informe de la Junta del Consejo Comunitario del Bajo Calima para la solicitud de titulación colectiva del territorio. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del Bajo Calima, Expediente 2244 carpeta 1, folio 5.

⁸⁴ Acta no. 1, Asamblea Extraordinaria del Consejo Comunitario del Río Raposo, 18 de abril de 1998. Se presentan las actas de las asambleas veredales que recogen las historias sobre la minería y las retroexcavadoras. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Raposo, Expediente 3304 carpeta 1, folio 1.

gobierno pero con la colaboración de algunos dueños de terrenos que les permitieron la entrada, seguramente a cambio de dinero o de empleo en la zona de explotación. Esto desencadenó un conflicto entre los pobladores de la parte alta y la parte baja del río Raposo entre 1994 y 1995.⁸⁵ Los de la parte alta defendían su fuente de ingresos, mientras que los de la parte baja eran afectados por la contaminación del río a consecuencia del uso de las retroexcavadoras. Este conflicto precipitó la formación y consolidación de la organización de río (ACONUR) durante el auge de la movilización alrededor del artículo transitorio 55. En este caso, la organización de río comenzó a actuar sobre un problema local concreto, y a utilizar las redes nacionales e internacionales que iba creando a través del Proceso de Comunidades Negras para darle solución al conflicto. Esta forma de actuar ejemplifica nuevas estrategias de movilización que se basan en la utilización de canales de comunicación con el Estado, creados para la titulación colectiva, para exigir normatividades que protejan los derechos étnico-territoriales de la población. Así, en conjunto con el PCN, ACONUR logró que se expidieran tres decretos de ley que obligaban a suspender la explotación con retroexcavadora en la parte alta del río, estipulando que los responsables deberían reponer el daño ambiental causado. Aunque la reparación nunca se dio, sí se sentó un precedente. En 1998, una empresa privada comenzó a tramitar, ante el Ministerio de Minas y Energía, un permiso de explotación de 1900 hectáreas en la parte alta del río. El consejo comunitario del río Raposo se había consolidado en noviembre de 1997, y debido a que ya existía el precedente de las acciones de ACONUR el proceso de consulta que exigía la ley 70 no se pasó por alto.⁸⁶ En la primera visita en la cual se le solicitó permiso a las comunidades, estas contestaron, en asamblea general del 24 de abril de 1998 con un no rotundo, hasta que no se repararan los daños causados y se garantizara una explotación que no contaminara el río y que generara ingresos para la comunidad, más allá de la de el empleo por jornal. Hasta el momento no se han abierto nuevas concesiones mineras en el río Raposo.

⁸⁵ Informe de la Junta del Consejo Comunitario del Río Raposo para la solicitud de titulación colectiva del territorio. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Raposo, Expediente 3304 carpeta 1, folio 8.

⁸⁶ Informe de la Junta del Consejo Comunitario del Río Raposo para la solicitud de titulación colectiva del territorio. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Raposo, Expediente 3304 carpeta 1, folio 8-10

En el momento en que se reglamentaron los procedimientos para titular colectivamente las tierras del Pacífico, estas organizaciones de río, en coordinación con el PCN, fueron las asesoras ideales para la conformación de consejos comunitarios en la región. En los casos de las seis cuencas con organizaciones de río fueron estas las que realizaron las reuniones preparatorias en las diferentes veredas y convocaron a las asambleas generales para la conformación de los consejos comunitarios. Las organizaciones de río ejecutaron los proyectos de asesoría y de fortalecimiento organizativo con financiamiento nacional, y en algunas ocasiones la organización de un río realizó las labores administrativas en los proyectos de otras cuencas. Aquí se comenzó a discutir la idea de conformar consejos comunitarios grandes, que abarcaran cuencas completas, diseñando diferentes mecanismos para articular las diferentes veredas y poblados que conformaban la cuenca. Teniendo en cuenta que las distancias entre la cabecera y la desembocadura de los ríos podía tomar varios días para recorrer en lancha y que no había mucha experiencia en formas de organización política tan extensas, el reto por mantener la unidad creada por las organizaciones de río fue grande. Se discutió ampliamente como se debían articular las veredas a las juntas de consejo comunitario, tratando de establecer mecanismos para que todas las veredas enviaran sus representantes a la junta. Las cedes para asambleas y reuniones se rotaron a lo largo del río involucrando a los múltiples pobladores, no solo a través de discusiones sino también en la organización de alojamiento, alimentación y transporte de un número importante de delegados y representantes de todo el río.

El papel de las organizaciones de río fue es el mismo en todas las cuencas. En Yurumanguí, Calima, Raposo y Mayorquín las organizaciones de río ejecutaron los proyectos de difusión de la ley 70 de 1993 y lograron dar continuidad al trabajo organizativo de base que venían haciendo. Se profundizaron las discusiones sobre cómo se debían gobernar las cuencas y que significaba la “autonomía” en el contexto de los ríos. Sin embargo, en otros casos, como el de ONUIRA en el río Anchicayá, este proceso se dificultó. Las dificultades que enfrentó ONUIRA para ejecutar el proyecto de asesoría de los consejos comunitarios del río Dagua y Anchicayá se evidenció en la débil

presencia de esta organización en muchas de las veredas de la cuenca.⁸⁷ Parte de las dificultades se derivaron de las contundentes acciones de grupos paramilitares en la zona que forzaron el desplazamiento de muchos de los líderes, incluyendo al entonces presidente de ONUIRA.⁸⁸ Las diferencias de capacidades para administrar estos proyectos tuvieron repercusiones en la manera en que se logró la titulación y en la continuidad de la influencia de las organizaciones de río. Yurumanguí, Raposo y Mayorquín por ejemplo, lograron la titulación completa de toda la cuenca mientras que la cuenca del río Anchicayá se fragmentó en un consejo comunitario grande y al menos siete consejos comunitarios veredales.

En el momento de conformar los consejos comunitarios en las cuencas con organizaciones de río, se dio el debate sobre la continuidad de estas una vez la estructura del consejo comunitario estuviera implementado. En el caso de Yurumanguí y Calima se decidió que las organizaciones de río y los consejos comunitarios debían ser organizaciones paralelas. En el caso de ONUIRA ni siquiera los directivos que se candidatizaron para la junta del Consejo Comunitario logran ser elegidos. En Yurumanguí se ratificó en la asamblea general que APONURY debía continuar trabajando junto al consejo comunitario. La distribución de poderes entre la Asociación y el consejo comunitario se intentó resolver en una de las reuniones para discutir reglamentos, reservando lugares para los miembros de la junta de APONURY en la junta del consejo.⁸⁹ Sin embargo a lo largo del expediente continúan apareciendo las dos estructuras de manera intercambiable. En este caso, una de las razones por las cuales la organización de río continuó operando paralelamente a la junta del consejo comunitario era que APONURY ya participaba en proyectos y convenios, celebraba contratos con el Estado y con ONGs y los procedimientos para contratar proyectos directamente con los

⁸⁷ Aparecen múltiples quejas de pobladores de las partes bajas del río Anchicayá, que sostienen que los talleres de difusión nunca llegaron a sus veredas, o que simplemente se limitaron a “un sancocho y viche” (bebida alcohólica local, de fabricación artesanal), pero que el trabajo político había sido muy débil. Acta de aclaración de las veredas de Punta Soldado, Santa Barbara, y las Palmas. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Anchicayá, Expediente 2197 carpeta 2, folio 3.

⁸⁸ Acta de la Asamblea General del 16 de septiembre de 2000 en donde el presidente de ONUIRA habló del proyecto de asesoría a tres consejos comunitarios, el cual había enfrentado dificultades debido a las acciones de paramilitares en la zona. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Anchicayá, Expediente 2197 carpeta 1, folio 3

⁸⁹ Acta de constitución del Consejo Comunitario del río Yurumanguí, 25 de octubre de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Yurumanguí, Expediente 1131 carpeta 1, folio 1.

consejos comunitarios aun no eran claros. Una situación similar se dio en el Bajo Calima. En la primera asamblea general un poblador pregunta si al instalarse el consejo comunitario desaparecería la organización de río. En las discusiones se llega a la conclusión de que todos debían continuar trabajando conjuntamente, bajo la coordinación del consejo comunitario. Para la elección de la junta directiva del consejo comunitario se estableció que la cuenca se dividiría en cinco zonas, cada una elegiría dos delegados y ONCAPROTECA elegiría uno. Así resultarían los once miembros de la junta que internamente se repartirían los cargos.⁹⁰ En una reunión posterior se celebraron las elecciones de la junta de ONCAPROTECA, con una estructura de representación veredal idéntica a la del consejo comunitario.⁹¹

Podría pensarse que la existencia paralela de organizaciones de río y consejos comunitarios generaría conflictos. Sin embargo en entrevistas con algunas mujeres líderes del río Yurumanguí estas explicaban que la existencia de estructuras paralelas en las veredas servía para mitigar los conflictos que surgían en la contienda por ocupar los puestos de representación veredal. En las veredas, por lo general, cuando no había un consenso sobre quienes deberían ser los representantes, el disenso se escenificaba en dos posiciones polarizadas, representadas por dos líderes respetados. Casi nunca, según estas mujeres, había una tercera posición en la contienda. Entre los pobladores se daba una especie de acuerdo tácito por darle a uno la representación ante el consejo comunitario y al otro la representación por APONURY y así se les obligaba a trabajar por fines comunes.

Tanto las organizaciones de río como los consejos comunitarios entraban a hacer parte de Palenque el Congal. La visión regional que se venía gestando en Palenque el Congal era que los títulos colectivos deberían ser extensos, abarcando cuencas completas para así asegurar la titulación total de las tierras a nombre de las comunidades negras. Se temía la titulación fragmentada por veredas resultaría en territorios parciales con menos áreas de reserva y de expansión futura. También se pensaba que los procesos técnicos para titular por vereda serían interminables, y había una cierta prisa por lograr la

⁹⁰ Acta de constitución del consejo comunitario del Bajo Calima, Abril 22-24 de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del bajo Calima, Expediente 2244 carpeta 1, folio 3

⁹¹ Acta de la asamblea general del consejo comunitario del Bajo Calima, octubre 23-24 de 1999 INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del bajo Calima, Expediente 2244 carpeta 1, folio 4

titulación mientras hubiera recursos y voluntad política para adelantar los procedimientos. Por último, en la política de titular por cuencas también pesaba el interés de aprovechar las alianzas políticas de líderes de río y líderes urbanos bajo la organización de Palenque y PCN para consolidar una fuerza unida que representara un territorio significativo en el Pacífico. La titulación por vereda aparecía como una amenaza para el esfuerzo de unificación de los territorios que se gestaba a partir de Palenque el Congal. La mayoría de los títulos por veredas, exceptuando algunos de los independientes de la cuenca del río Anchicayá significaron la entrada de otras organizaciones que se consolidaron en el furor de los proyectos para asesorar la conformación de consejos comunitarios.

Como veremos más adelante con relación al estudio de caso de La Bocana, una de las organizaciones que entró a asesorar consejos comunitarios que no tenían experiencias organizativas “de río” fue la Fundación Rosita Solís, creada por una mujer negra, universitaria, con una amplia trayectoria como líder en el municipio de Buenaventura. Aprovechando el vacío organizativo, principalmente en las zonas de carretera y en la costa norte del municipio, la fundación Rosita Solís realizó “cursos rápidos” de ley 70, ofreciendo agilidad en los procedimientos de titulación. La mayoría de los consejos comunitarios veredales, en los cuales los presidentes de la JAC retomaron la junta del consejo comunitario fueron asesorados por esta Fundación.

Las primeras asambleas de todos estos consejos comunitarios veredales fueron convocadas por líderes de tradición. Al menos en cuatro consejos comunitarios asesorados por esta Fundación se decía explícitamente que el presidente de la Junta de Acción Comunal pasaba a ser el primer presidente o representante legal del Consejo Comunitario. En general, la fundación Rosita Solís entró a las comunidades a través de estos líderes establecidos en las veredas. La agilidad en los trámites fue prioridad, por encima de la consolidación del proceso organizativo de los consejos comunitarios. Dado que la mayoría de los documentos exigidos requerían un importante trabajo de recolección de información en la comunidad, minimizar estos trámites significaba también reducir la participación de la comunidad en la producción de estos documentos. Así, los informes de la junta del consejo comunitario, que reunía datos particulares a cada comunidad, aparecía parcialmente copiada de una comunidad a la siguiente incluso las

actas de las reuniones tienen párrafos completos que se copian literalmente. Muchas de las actas aparecen como formatos hechos en computador en donde se cambia solamente el nombre de la comunidad y en ocasiones incluso las fechas y horas de las reuniones aparecen sin modificar. Uno de los requisitos para conformar consejos comunitarios, y titular colectivamente las tierras era la elaboración participativa de un reglamento interno que debía ser aprobado por la asamblea general. En este grupo de consejos comunitarios de vereda, estos reglamentos internos aparecen ya redactados en la primera asamblea y eran aprobados sin discusión. En algunos de los expedientes se anexó el texto de este reglamento, directamente extraído de los decretos que especificaban la manera en que deberían funcionar los consejos comunitarios (decreto 1745 de 1995). Lo que demuestran los expedientes de las titulaciones que asesora es que esta Fundación se limita a la intermediación entre comunidad y Estado, realizando los trámites concretos que se requieren para titular las tierras. El importante tema del papel de asesores e intermediarios de la titulación será discutido con mayor profundidad a continuación.

5. Asesores e Intermediarios: la titulación por cuenca y la titulación por vereda en la lucha por la representación de “los afrocolombianos”

En el expediente de titulación de un pequeño consejo comunitario a orillas del río Anchicayá se escenificó el gran debate sobre la titulación por cuenca y la titulación por vereda. Se trata del proceso de titulación de Llanobajo, el primer consejo comunitario en conformarse en Buenaventura en octubre de 1996 y el primero también en solicitar el título colectivo de su territorio en noviembre de 1997.⁹² Este consejo comunitario, con 5,014 hectáreas, no representaba una amenaza para la unidad territorial que profesaban las organizaciones de río reunidas en Palenque el Congal. Sin embargo, los conflictos que creó esta solicitud de titulación permitieron ver las luchas de poder que existían entre diferentes organizaciones que se consolidaban, a través de la asesoría de consejos comunitarios, como representantes de las comunidades negras a nivel nacional. Esta

⁹² Carta del Representante Legal de Llanobajo al Director Regional del INCORA, 9 de noviembre de 1997, solicitando la titulación colectiva del territorio. Esta carta presenta como anexos la carta firmada por el presidente del Consejo Comunitario de Llanobajo, 9 de noviembre de 1997, dando el aval al Representante Legal para hacer la solicitud y el acta 001 de la asamblea extraordinaria de Llanobajo, 9 de noviembre de 1997, en la cual se aprueba la solicitud para el título colectivo. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 1, folio 1-3

contienda por la representación se presentó en el expediente de Llanobajo, a través de los acalorados debates sobre los beneficios y perjuicios de titular por cuenca o por vereda.

Llanobajo comenzó a tramitar la solicitud de titulación antes de la conformación del consejo comunitario de la cuenca del río Anchicayá. Por esta razón, la titulación de esta vereda fue percibida por la organización de río ONUIRA y por Palenque como una amenaza a sus esfuerzos por renovar estructuras de poder en los ríos, ampliando el concepto de territorio a las cuencas completas, inaugurando una unidad étnico-territorial extensa que pudiera a su vez ser un respaldo fuerte al momento de la contienda por la representación de los afrocolombianos en instancias nacionales. A partir del expediente de Llanobajo se puede observar la división que comenzó a gestarse entre los consejos comunitarios veredales y los de cuenca. Los expedientes permitieron reconstruir las alianzas políticas más amplias que estos consejos comunitarios tejieron a través de asesorías e intermediaciones con el Estado durante el proceso de titulación colectiva. Aunque Llanobajo adelantaba su proceso de manera independiente, sin asesoría ni intermediación directa de ninguna organización, los otros consejos comunitarios que comenzaron a conformarse por vereda tejieron alianzas alternativas al PCN, con organizaciones que planteaban una consolidación del poder regional bastante diferente a la que planteaban las organizaciones de río, como la ya mencionada Fundación Rosita Solís. Mientras que los consejos comunitarios y las organizaciones de río planteaban un fortalecimiento de las organizaciones rurales de base y una unidad territorial fuerte, las otras organizaciones asesoras presentaban una propuesta de tramitología rápida y de continuidad en las estructuras de liderazgo existentes en la zona. Así, los proyectos de asesoría se convirtieron en los botines de las organizaciones, a través de los cuales establecían áreas de influencia en las zonas rurales.

Las discusiones en Llanobajo surgieron a partir de dos conflictos que, inicialmente, solo tenían repercusiones muy locales. El primer conflicto fue con la Fundación Herencia Verde. Esta Fundación adelantaba investigaciones sobre mariposas y plantas medicinales, y tenía algunos predios construidos en la zona solicitada por Llanobajo. En las actas de las reuniones de discusión en Llanobajo, se decía que la

tenencia de los terrenos que ocupaba la Fundación no era clara.⁹³ En la reunión de cierre de la visita técnica intervino el señor Cirilo Jiménez, quien prestó un terreno a Herencia Verde para que se construyera ahí una casa. El poblador argumentaba que el terreno nunca había sido vendido, y el arreglo era que la Fundación le diera empleo y ahora reclamaba la devolución de sus tierras. El Sr. Jiménez decía haber llevado el caso a Palenque el Congal, pero que hasta el momento nada había sucedido.⁹⁴ La Fundación Herencia Verde presentó una oposición formal al título colectivo, argumentando la existencia de propiedad privada que no estaba siendo respetada por el consejo comunitario.

El segundo conflicto que se presentó en el expediente de Llanobajo fue con un grupo de pobladores, encabezados por la señora María Miyela Riascos, quienes se oponían al título colectivo de la vereda, argumentando que deseaban pertenecer al título colectivo unificado de la cuenca del río Anchicayá. La señora Riascos había participado en talleres y reuniones de ONUIRA y de Palenque, y en la reunión de instalación de la visita técnica presentó un documento firmado por múltiples organizaciones locales manifestando el deseo de pertenecer al título por cuenca. En estos documentos la señora Riascos evidencia su vínculo con el PCN y palenque el congal.⁹⁵ En las diferentes reuniones de concertación los habitantes de Llanobajo defendieron su deseo de titular las tierras de la vereda, apoyándose en el derecho de autonomía que profesaba la ley 70. Todas las oposiciones presentadas por la señora Riascos fueron finalmente denegadas por el INCORA.

La oposición de la fundación Herencia Verde también fue denegada por falta de pruebas de que la Fundación de hecho existía y tenía propiedad privada en la zona. El director de la Fundación apeló a través de un recurso de reposición el 23 de febrero de 1998, enviando fotocopias autenticadas de la escritura de venta de un predio de 2,500 hectáreas, además de promesas de compraventa, clasificados como “títulos irregulares”

⁹³ Informe de la junta del consejo comunitario de Llanobajo, noviembre 15 de 1997. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 1, folio 7.

⁹⁴ Acta de cierre de la visita técnica, 1 de febrero de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 1, folio 21

⁹⁵ Acta de instalación de la visita técnica a Llanobajo, 7 de diciembre de 1997. Como anexo se presenta un documento elaborado por organizaciones reunidas en la vereda de Córdoba manifestando el deseo de titular por cuenca. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 1, folio 10.

por la Fundación, ya que estos no tenían realmente validez legal pero eran plenamente respetados al interior de la comunidad. La carta también criticó al consejo comunitario de Llanobajo por no haber realizado un censo interno, argumentando que no se podía “garantizar un proceso realmente democrático”. La Fundación también argumentó que “la titulación debía hacerse por cuenca para lograr un mejor manejo de los recursos”.⁹⁶ La respuesta a este recurso de reposición por parte del INCORA fue que se aceptaba el título de propiedad privada del predio El Recuerdo y las mejoras en los otros predios, dándosele el estatus de tercero ocupante a la Fundación. Sin embargo, no se aceptaba la oposición al título colectivo porque en la ley no se especificaba que estos tuvieran que ser por cuenca.⁹⁷

El rechazo de las oposiciones a la titulación de Llanobajo sentó la posición del INCORA frente a los trámites de titulación y a las luchas de poder regionales. Por más vínculos que se hubieran tejido durante la Comisión Especial entre los activistas del PCN y los ahora funcionarios del INCORA encargados de la titulación, la posición institucional era no tomar partido en las luchas de poder regionales y concentrar los esfuerzos en el cumplimiento de los trámites para ejecutar todas las solicitudes de titulación colectiva de las comunidades negras. Como veremos más adelante, los recursos y pericia legal de los funcionarios del INCORA se concentraron en darle solución a los todos los obstáculos para titular las tierras.⁹⁸

El conflicto en Llanobajo continuó expresándose en las reuniones para concertar linderos con las veredas vecinas de Aguaclara y San Marcos. Debido a que el consejo comunitario de la cuenca del río Anchicayá, vinculado a Palengue el Congal no se había conformado aún, las reuniones rutinarias para definir los linderos de Llanobajo citaron a

⁹⁶ Carta del Sr. Antonio Solarte, director de la Fundación Herencia Verde donde se evidencia que la oposición de la fundación no fue admitida por falta de pruebas. La carta del Incora denegando esta oposición no aparece en el expediente de Llanobajo, 23 de febrero de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 1, folio 23.

⁹⁷ Resolución del Gerente Regional del Incora dando respuesta al recurso de reposición presentado por la Fundación Herencia Verde. Mayo 4 de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 2, folio 35.

⁹⁸ Trifilo Viveros, Jorge Aramburu y Carlos Rosero habían participado en la Comisión Especial como representantes de las comunidades negras del departamento del Valle. A su vez, Silvio Garcés y Otilia Dueñas, que también participaron en la Comisión Especial, habían pasado a ser funcionarios del INCORA en diferentes momentos. La cercanía entre los funcionarios encargados de la titulación y los líderes del PCN era evidente, sin embargo la posición institucional del INCORA fue mantener una cierta independencia en el caso concreto del conflicto entre los consejos comunitarios veredales y los de cuenca, respaldados por sus colegas en la Comisión Especial.

los líderes existentes en las veredas vecinas, que por lo general eran los presidentes de la Junta de Acción Comunal. Al verse involucrados en la dinámica de definir linderos, estos presidentes de la JAC se interesaron en iniciar sus propios procesos de titulación colectiva, fragmentando aun más las iniciativas de titulación por cuenca de ONUIRA. Finalmente Aguaclara, San Marcos, Sabaletas, Calle Larga y Bracito-Amazonas fueron todos consejos comunitarios de vereda que se conformaron en el río Anchicayá, separándose de la propuesta de ONUIRA de titular por cuenca.

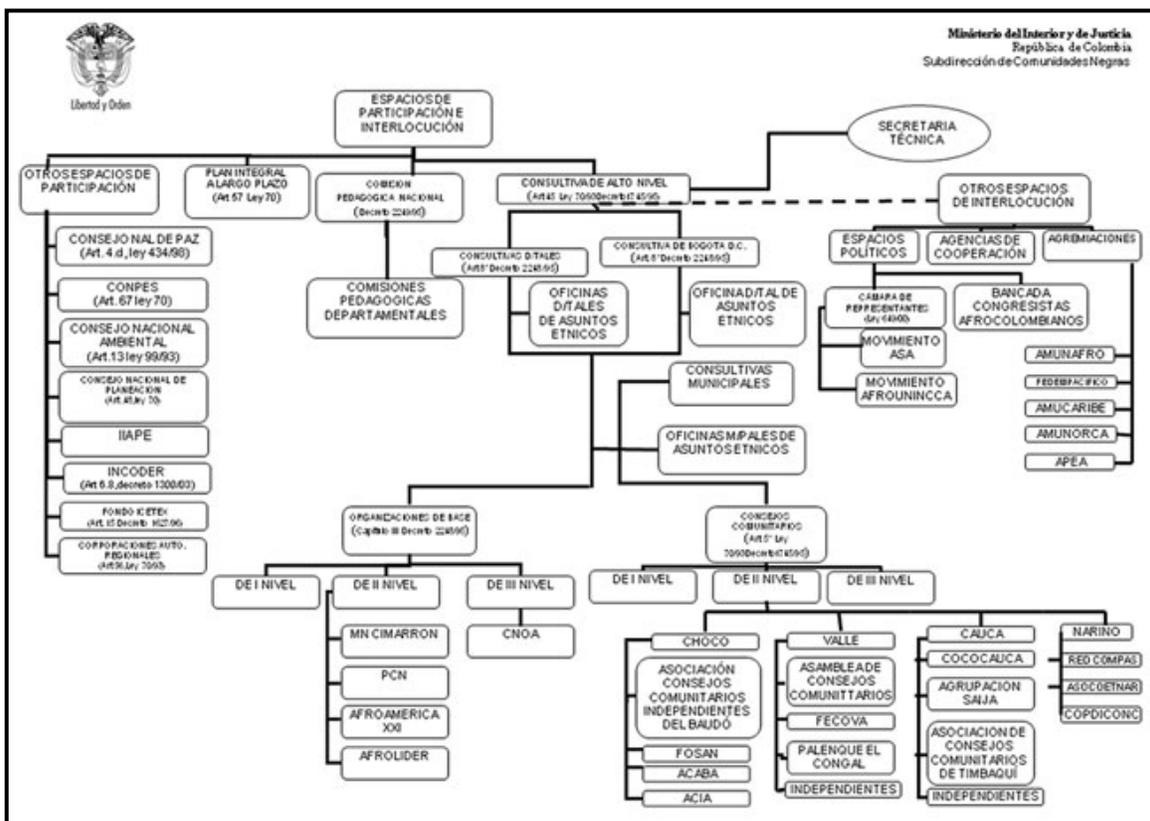
La dificultad de llegar a acuerdos consensuados sobre los linderos de Llanobajo fue involucrando cada vez a más actores regionales y nacionales, hasta que se creó una Comisión Mixta, con representantes de cada comunidad y funcionarios del IGAC, INCORA, Comisión técnica y Consultiva de Alto Nivel. En estas reuniones se verbalizó el conflicto entre la titulación por cuenca y por vereda. Los dirigentes de Llanobajo defendieron su posición apelando a la autonomía de las comunidades negras y a la no-obligatoriedad de seguir la titulación por cuenca. Defendieron, sobre todo, su identidad como comunidad, argumentando que se conformaban como tal “a través de las relaciones cotidianas cara-a-cara”.⁹⁹ Varios miembros del PCN participaron en esta Comisión Mixta, como líderes de ONUIRA y como representantes de las comunidades vecinas, intentando defender la titulación por cuenca. Sin embargo, después de tres reuniones y una gran movilización de personalidades, la Comisión solamente logró que el problema de Llanobajo se convirtiera en un conflicto regional. El conflicto de linderos tardó cuatro años en resolverse, el período de espera más largo de todas las tramitaciones del municipio. Las soluciones de linderos de Llanobajo se lograron a cuentagotas, con reuniones de menor perfil entre los líderes de las diferentes comunidades y recorridos por los límites del territorio.

El caso de la titulación de Llanobajo estableció los términos en los cuales se desarrolló, a partir de ese momento, la lucha por el poder regional entre organizaciones. Estas se pelearían el botín de las asesorías a los consejos comunitarios, demostrando capacidades para diligenciar solicitudes de titulación y actuar a través de recursos de reposición, oposiciones formales, solicitudes de impugnación, derechos de petición y

⁹⁹ Actas de las reuniones de la Comisión Mixta, junio 5 de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 2, folio 36.

demás herramientas legales. Vincular comunidades y territorios al proceso de titulación colectiva les confería a las organizaciones la legitimidad necesaria para actuar en representación de las comunidades negras en los espacios creados a partir de la ley 70 de 1993. La imagen 2 es el organigrama presentado por la Vicepresidencia de la República para visualizar la participación de los afrocolombianos en el aparato estatal.

Imagen 2: Organigrama de la participación de los afrocolombianos en el aparato estatal, según la Vicepresidencia de la República



Fuente: página web de la vicepresidencia de la república: www.vicepresidencia.gov.co

En esta imagen, es importante destacar cómo la base de la participación de los afrocolombianos son las asambleas, asociaciones y federaciones de consejos comunitarios de los diferentes departamentos del Pacífico. Para el Valle del Cauca, aparece como base de la participación, la Asamblea de Consejos Comunitarios, FECOVA (Federación de Consejos Comunitarios del Valle del Cauca, fundada por Rosita Solís), Palenque el Congal e “independientes”. Las diferentes cabezas visibles de estas

asambleas y federaciones han logrado ocupar espacios de representación en diferentes instituciones estatales y espacios consultivos municipales, departamentales y nacionales. Así, Néstor Córdoba, el presidente de la Asamblea de Consejos Comunitarios a su vez era el representante de las comunidades negras ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Rosita Solís es tal vez la persona que ha ocupado un mayor número de posiciones de representación, siendo parte de la Consultiva de Alto Nivel, la representante de los Afrocolombianos ante el INCODER, participando en la oficina para comunidades negras del Ministerio del Interior y en la comisión pedagógica, siendo la presidenta de FECOVA. Pero la participación de estos personajes en los espacios de representación que se abrían dependía de su capacidad de vincular a las diferentes comunidades rurales al proceso de titulación colectiva.

Para lograr vincular a las comunidades, las organizaciones se fueron especializando en el manejo de la burocracia estatal, y esto comprendía no solo el conocimiento de los trámites sino también la capacidad tejer relaciones con personajes influyentes al interior del aparato estatal. En Buenaventura el PCN, a través de la oficina regional de Palenque el Congal, reunía las organizaciones de río y los consejos comunitarios de gran extensión que abarcaban cuencas completas. La contienda por asesorar consejos comunitarios en este municipio la dio inicialmente la Fundación Rosita Solís-FECOVA, aprovechando los vacíos territoriales de las organizaciones de río y los conflictos que se generaron en la cuenca de Anchicayá. De los conflictos de Anchicayá surgieron múltiples consejos comunitarios independientes, algunos de los cuales se agruparon en la Asociación de Consejos Comunitarios, liderado por Néstor Córdoba (primer presidente del consejo comunitario de Llano Bajo). El cuadro 4 resume la distribución de los consejos comunitarios según la asesoría recibida inicialmente y por lo tanto indica su pertenencia a cada una de estas organizaciones, federaciones y asociaciones.

Cuadro 4: Los consejos comunitarios del municipio de Buenaventura según organización que asesora, unidad territorial para la titulación y hectáreas tituladas

Nombre de la comunidad negra	Asesoría	Unidad territorial	Hectáreas tituladas
Campo Hermoso y Mondomito	F. Rosita Solís	Vereda	1,138
Zacarías	F. Rosita Solís	Vereda	1,418
Citronela	FUNDIPACO - F. Rosita Solís	Vereda	1,303
Calle Larga	FUNDIPACO - F. Rosita Solís	Vereda	1,599
Agua Clara	F. Rosita Solís	Vereda	12,909
Sabaletas	Independiente	Vereda	12,238
Limonés	F. Rosita Solís	Vereda	1,308
Guaimía	F. Rosita Solís	Vereda	1,424
Alto Potedó	FUNDIPACO - F. Rosita Solís	Vereda	1,959
Llanobajo	independiente	Vereda	5,014
Mayor Anchicayá	ONUIRA PCN	Cuenca	16,773
Bracito Amazonas	Sin información	Vereda	4,028
Taparal	F. Rosita Solís	Vereda	1,720
La Brea	F. Rosita Solís	Vereda	1,489
Bajo Calima	ONCAPROTECA PCN	Cuenca	66,724
Bahía Málaga	PCN	Mixto	7,713
Bazán Bocana	F. Rosita Solís	Vereda	9,697
Mayorquín	Mina Vieja PCN	Cuenca	19,060
Raposo	ACONUR PCN	Cuenca	20,536
Yurumanguí	APONURY PCN	Cuenca	54,774
Cajambre	PCN	Cuenca	75,710

Todos los consejos comunitarios asesorados por la Fundación Rosita Solís tenían como unidad territorial la vereda, y su extensión era de menos de dos mil hectáreas, con la excepción de Agua Clara, con 12,909 y Bazán-la Bocana con 9,697. Los primeros consejos comunitarios asesorados por esta Fundación fueron los de Taparal, ubicado en un brazo del río Anchicayá, y Campo Hermoso, sobre la Carretera Simón Bolívar. Los dos consejos comunitarios se conformaron en Mayo de 1997, un año antes de que comenzaran a constituirse los consejos comunitarios de cuenca, asesorados por las organizaciones de río. Los expedientes de este grupo de consejos comunitarios asesorados por la fundación Rosita Solís muestran pocas intervenciones de los pobladores en las discusiones referentes al proceso de titulación colectiva. Este se manejaba como un trámite que debía diligenciarse cuanto antes y no como una oportunidad para renovar liderazgos o implementar nuevos mecanismos, más incluyentes, para la discusión de

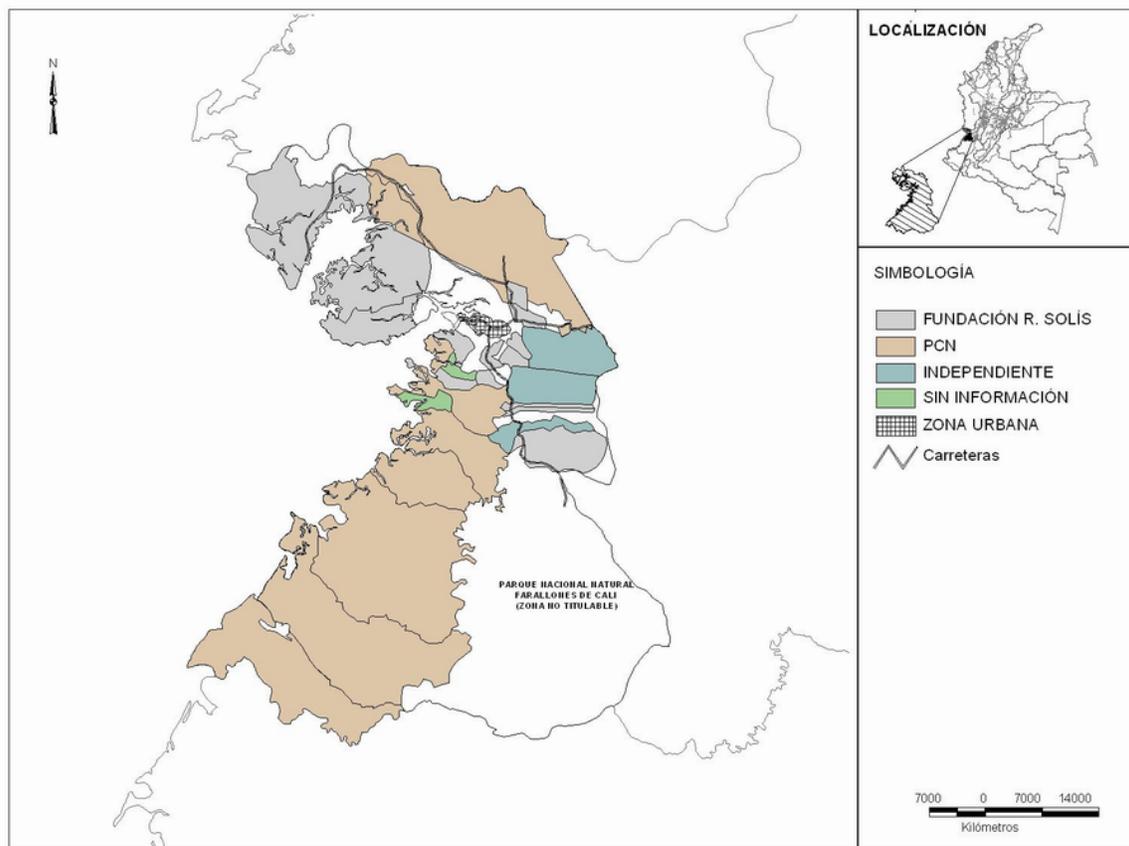
problemas y búsqueda de soluciones. Invariablemente, en la primera acta de cada uno de estos consejos comunitarios aparecía en el orden del día las “palabras de un poblador” que proponía que se nombrara a la Fundación Rosita Solís como asesora permanente del consejo comunitario, lo cual era aprobado por aclamación. Así, once de los veintidós concejos comunitarios que recibieron sus títulos de enero de 2005 fueron asesorados por la Fundación Rosita Solís y se consolidaron como el territorio de influencia de esta Fundación al unirse a FECOVA, la Federación de Consejos Comunitarios del Valle. Como presidente de la Fundación y con el respaldo de FECOVA, Rosa Solís entró como representante de las comunidades negras en múltiples comisiones consultivas a nivel nacional, tanto en el INCORA-INCODER como en el Ministerio del Interior.

En contraste, los consejos comunitarios asesorados por las organizaciones de río, integrantes de Palenque el Congal presentaron procesos de consolidación mucho más largos. Entre la consolidación del consejo comunitario y la presentación de la solicitud de titulación colectiva con todos los documentos de respaldo, transcurría por lo menos un año. Las múltiples reuniones y talleres que se realizaban para cumplir con los requisitos eran documentados a través de actas completas. En estas actas se evidenciaba una multiplicidad de debates sobre el contenido de los reglamentos internos, el significado de la autonomía de los territorios con respecto a funcionarios del Estado y empresas madereras y mineras, los mecanismos de elección de los representantes de la junta directiva y las relaciones entre las diferentes organizaciones existentes en las cuencas. En la mayoría, se aprobaba inicialmente un reglamento de la asamblea, extraído directamente de los lineamientos que daba el decreto 1745 sobre el funcionamiento del consejo comunitario. Sin embargo, este documento no era tomado como el reglamento interno del territorio. La elaboración de un reglamento se planteaba como una de las tareas más urgentes que debía realizar la primera junta elegida.

En términos espaciales, esta distribución en la asesoría de los consejos comunitarios entre el PCN, la Fundación Rosita Solís y los independientes adquiere una lógica propia. Como vemos en el mapa 5, la distribución de las asesorías marca “bloques” territoriales de dominio de cada una de estos grupos. El PCN tiene dominio regional de todos los consejos comunitarios de cuenca ubicados al sur del municipio, y de los consejos comunitarios del Bajo Calima y Bahía Málaga, en el norte. La Fundación Rosita

Solís domina una parte importante de los consejos comunitarios de carretera y todos los territorios de la costa norte. Los consejos comunitarios independientes están ubicados principalmente en la zona de carretera y en los puntos de fragmentación del consejo comunitario Mayor de Anchicayá.

Mapa 5: Distribución Espacial de la Asesoría para la Titulación Colectiva de Comunidades Negras en el Municipio de Buenaventura 1993 – 2005



Fuente: INCODER, SIGOT

Elaboración: Marta Domínguez, Sistema de Información Geográfica, El Colegio de México

Dentro del grupo de consejos comunitarios asesorados por organizaciones de río había dos grupos diferentes, también espacialmente distanciados. En el sur estaban los consejos comunitarios de Mayorquín, Raposo, Yurumanguí y Naya, que se asesoraban los unos a los otros y ejecutaban proyectos conjuntos. En el norte, los consejos comunitarios del Bajo Calima y de Bahía Málaga presentaban debates y decisiones un tanto diferentes,

sobretudo en términos de la autonomía que se le daba a las veredas que conformaban el consejo comunitario. En el primer bloque de consejos una de las luchas explícitas de los líderes es “quitarse de la cabeza el veredalismo y pensar en todo el río para no dejarse comprar”.¹⁰⁰ Según los líderes de estos consejos comunitarios, los títulos por vereda obedecían a intereses parciales de personas que no estaban pensando en el fortalecimiento político de las comunidades. El temor a la fragmentación de los títulos hizo que en los consejos comunitarios de las cuencas de Mayorquín, Yurumanguí y Anchicayá se restringiera la autonomía de las veredas, dándoles a estas la función de órganos de consulta y de implementación de las decisiones de la junta del consejo comunitario. En Bajo Calima y Bahía Málaga no se percibía a las veredas como una amenaza a la unión y por lo tanto había más discusión sobre las posibilidades de que las veredas actuaran autónomamente para resolver problemas y poner en práctica sus propias iniciativas.

6. El conflicto armado y la resistencia al desplazamiento: una posición común en palenque el congal

Las nuevas alianzas que se tejieron entre los líderes de los ríos y otros activistas urbanos en Palenque el Congal fue central para la conformación de una posición unificada de resistencia al desplazamiento forzado de la población en el momento del recrudescimiento del conflicto armado hacia finales de la década de los noventa. En muchos de los expedientes de titulación se evidenciaba la difícil situación que comenzó a vivirse en la zona rural del municipio a partir de 1997, con el recrudescimiento de las acciones de grupos paramilitares. En Aguaclara, un consejo comunitario veredal de la carretera Simón Bolívar un cincuenta por ciento de la población había abandonado la zona al momento de la visita técnica.¹⁰¹ En Alto Potedó, también ubicado a lo largo de la carretera, se reportó el asesinato de varios miembros de la comunidad y el desplazamiento de población hacia la zona urbana de Buenaventura.¹⁰² En el Bajo Calima, Anchicayá Raposo y Yurumanguí se reportaron acciones de grupos paramilitares

¹⁰⁰ Acta de constitución del consejo comunitario del río Yurumanguí, 25 de octubre de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Yurumanguí, Expediente 1131 carpeta 1, folio 1.

¹⁰¹ Informe técnico de la visita a Aguaclara, (sin fecha). INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Aguaclara, Expediente 1173 carpeta 1, folio 5.

¹⁰² Informe técnico de la visita a Alto Potedó, junio 16 de 2001. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Alto Potedó, Expediente 0401 carpeta 1, folio 9.

contra la población y en el río Naya una masacre por parte de grupos paramilitares en 1999 desató el terror y el desplazamiento masivo de población hacia diferentes centros urbanos de la región. En los expedientes de los consejos comunitarios pertenecientes a Palenque el Congal comenzaron a evidenciarse acciones coordinadas y discutidas para hacerle frente a esta situación. El expediente del Consejo Mayor de Anchicayá donde más explícitamente se evidencian las acciones de los consejos comunitarios de Palenque frente a los problemas de conflicto armado. En la Asamblea de conformación del consejo comunitario se habló sobre la participación de los líderes en el Consejo de Seguridad de Buenaventura en el que participaba la Armada, el Ejército Nacional, la Policía y la Cruz Roja. Se dijo que en este consejo de seguridad, las Fuerzas Armadas hablaron sobre la posibilidad de hacer un operativo en Anchicayá en los meses siguientes. Los líderes de Anchicayá que participaron en el consejo de seguridad exigieron que Anchicayá fuera declarada “zona neutral”, insistiendo que se trataba de población civil que no podía ser objetivo militar de las Fuerzas Armadas. Esta estrategia de declararse “zona neutral”, deslindándose de cualquier relación con los grupos guerrilleros o paramilitares que operaban en la región, se replicó en otros consejos comunitarios miembros de Palenque. Declararse zona neutral significaba deslegitimar cualquier tipo de vínculo que la población pudiera tener con estos grupos armados, expresando tácitamente que los consejos comunitarios estaban del lado de la institucionalidad del Estado y no de la insurgencia. Las diferentes reuniones veredales que se realizaron en las cuencas para conformar los consejos comunitarios cumplieron también la función de consolidar el proceso de resistencia al desplazamiento forzado de la población. Muchos talleres sobre derechos territoriales y titulación colectiva llegaron a las veredas en momentos en los que los pobladores estaban siendo desplazados de sus territorios por grupos paramilitares. Esto le dio un giro a las discusiones sobre los derechos territoriales de los afrocolombianos, planteándose la necesidad de exigirle al Estado la protección de los territorios de las comunidades negras. Las primeras acciones que realizaban los consejos comunitarios al constituirse era denunciar públicamente los hechos de violencia ante la comunidad nacional e internacional, pidiendo que se presionara al gobierno para que diera las garantías de seguridad necesarias para que las comunidades negras pudieran continuar con sus procesos de titulación colectiva. Comenzaron a aparecer en los

expedientes múltiples comunicados en los que se narraban los hechos de violencia y la condescendencia del Estado colombiano ante las acciones de los grupos paramilitares en la zona. A través de Palenque el Congal se comenzaron a discutir estrategias para implementar con la población afectada, impidiendo que los jóvenes se vincularan a grupos guerrilleros o paramilitares, formalizando las estrategias de la población para alertar a los demás pobladores en casos de ataques, estableciendo rutas de evacuación a lugares próximos y planes de retorno rápido para prevenir que la población llegara hasta los centros urbanos, desde donde se dificultaba más el retorno.

Si bien las comunidades negras confrontaban al Estado por la situación de violencia y desplazamiento que se vivía en la región, el movimiento de resistencia al desplazamiento que comenzó a gestarse a partir de Palenque el Congal también tuvo como efecto el alineamiento de las comunidades negras con el Estado. Al declararse “zona neutral”, las comunidades negras sentaron su posición, del lado de la institucionalidad del Estado, y en rechazo de los grupos armados que operaban en la región. Así, se establecía también que las formas de acción de estos nuevos actores seguirían los canales institucionales y legales establecidos por el Estado.

7. Los técnicos y funcionarios de la titulación: la diversidad entra bajo el concepto de “comunidad negra”

Unos actores importantes, cuyas acciones pueden esbozarse a partir de los expedientes son los técnicos y funcionarios contratados por el Estado para realizar los procedimientos de titulación colectiva de tierras. En muchas ocasiones, estos funcionarios y técnicos provenían de las mismas organizaciones étnicas que se estaban conformando en el Pacífico. Como funcionarios, estos actores lograron aprovechar su posición para apoyar a las comunidades en el cumplimiento de los requisitos para la titulación colectiva. En Buenaventura, la oficina del INCORA tenía un solo equipo de técnicos que realizó todos los trámites de titulación de tierras entre 1997 y 2005. Este equipo hacía la visita técnica de los territorios, convocaba a las reuniones para concertación de linderos hacía las mediciones topográficas y daba un primer “visto bueno” para la titulación. En el equipo había siempre una antropóloga, una abogada y un topógrafo, y algunos técnicos que

apoyaban en las múltiples tareas. Había otro grupo de funcionarios, en la Oficina de Atención a Comunidades negras del INCORA en Bogotá. Muchos de estos funcionarios, encargados de diligenciar todos los procesos de titulación a nivel nacional, también tenían vínculos importantes con el movimiento afrocolombiano. Los técnicos y funcionarios de la titulación colectiva eran los primeros en ratificar que las comunidades que solicitaban los títulos cumplían con los requisitos legales que las legitimaba como “comunidades negras” con una cultura propia y con formas tradicionales de producción, en armonía con el medio ambiente. Dada la gran variedad de actividades económicas y manifestaciones culturales de las comunidades rurales de Buenaventura, los técnicos que daban este primer “visto bueno” sub-representaron sistemáticamente esta diversidad para que encajara en la definición legal de “comunidades negras”. Así, participaron en la construcción discursiva de esta nueva categoría, manteniendo que las comunidades negras tenían una identidad cultural y unas prácticas de producción tradicionales protectoras del medio ambiente.

En muchos casos, como veremos a continuación, los informes que presentaban las comunidades describían diversas situaciones en las cuales los recursos naturales estaban agotados por la sobre explotación, se utilizaban maquinarias para la minería que contaminaban las aguas y se vivía de actividades que no eran estrictamente clasificadas como “tradicionales”. En todos los casos, el papel de los técnicos no fue el de ponerse estrictos frente al desencaje entre la ley y la realidad de las comunidades. Los informes técnicos tendían a quitarle importancia a estas situaciones y presentar las características que si coincidían con la idea de comunidad negra que presentaba la ley.

El último paso que requerían las comunidades para que se aprobara el título colectivo era una evaluación realizada por la Comisión Técnica, con funcionarios del INCODER, IGAC, y Ministerio de Medio Ambiente. La Evaluación Técnica resumía el proceso de titulación colectiva, dando las fechas en que se cumplieron los diferentes requisitos, y supuestamente, dando un concepto sobre la situación de recursos naturales y prácticas tradicionales de producción. La Evaluación Técnica debía basarse en la información presentada en el informe de la visita técnica, y este, a su vez, retomaba datos del informe del consejo comunitario, sumándole la información recogida en las reuniones realizadas durante la visita a la comunidad. Este importante documento se convirtió en un

texto estandarizado, que siempre enfatizaba las prácticas colectivas de las comunidades, refiriéndose a los ecosistemas estratégicos, los recursos genéticos y la biodiversidad existente en el Pacífico, poniendo como precedente que la Nación le reconocía a las comunidades el saber ancestral para cuidarlos. Así, la Comisión Técnica nunca jugó el papel de ceñirse a la ley de manera textual para restringir el alcance de la titulación, el tono de esta Comisión fue más bien el de agilizar los trámites burocráticos lo más posible, para lograr las metas de titulación colectiva que se había puesto el gobierno. Los técnicos y funcionarios actuaban de manera estratégica para agilizar la titulación actuando por motivaciones que iban más allá del cumplimiento de la ley la ejecución de las políticas. Estos funcionarios sentían que era el momento para titular colectivamente las tierras de las comunidades y asegurarles la permanencia en el territorio. Solo así se podía aspirar a fortalecer un movimiento afrocolombiano que incluyera a las comunidades rurales.

En los expedientes de Campohermoso, Citronela y Bazán - la Bocana se ve la acción de técnicos y funcionarios en este sentido. En el expediente de Campohermoso, la Evaluación Técnica señalaba que la comunidad negra había venido haciendo “un uso sostenible de los recursos de bosque con lo que han garantizado la permanencia y sostenibilidad de este recurso”.¹⁰³ Sin embargo, el informe de la visita técnica indicaba que el recurso maderero estaba prácticamente agotado por la sobreexplotación, “debido a los bajos recursos con los que contaba la comunidad y el abandono del Estado”.¹⁰⁴ El reporte de la visita, basado en el informe del consejo comunitario, presentaba interesantes modificaciones: mientras que la comunidad informaba que el corte de manera es su principal actividad, el informe de la visita decía que esto se hacía de manera esporádica. Mientras que la comunidad indicaba que para la minería se utilizaban motobombas, el reporte de la visita técnica decía que la minería era “un renglón menor”, y una actividad que realizaban las mujeres utilizando bateas.¹⁰⁵

¹⁰³ Evaluación Técnica del trámite de titulación colectiva de la comunidad negra de Campohermoso. Mayo 13 de 1998. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Campohermoso, Expediente 1179 carpeta 4, folio 1.

¹⁰⁴ Informe técnico de la visita a la comunidad negra de Campohermoso (s.f.). INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Campohermoso, Expediente 1179 carpeta 3, folio 4.

¹⁰⁵ Informe de la Junta del Consejo Comunitario de Campohermoso. Junio de 1997. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Campohermoso, Expediente 1179 carpeta 4, folio 1.

En el expediente de la titulación colectiva de Citronela se veían nuevamente este tipo de modificaciones que implicaban que los funcionarios y técnicos le quitaban énfasis a ciertos aspectos de la comunidad y enfatizaban otros. El informe de la junta indicaba que la extracción de materiales de río era una actividad prioritaria de las personas de la comunidad y que muchos habitantes eran vendedores ambulantes o asalariados en la zona urbana de Buenaventura.¹⁰⁶ El informe técnico de la visita si se mencionaba la presencia de jornaleros, pero en la Evaluación Técnica ya no hay mención de población asalariada ni de trabajadores urbanos; todos cazaban, pescaban y sembraban, utilizando formas tradicionales de producción como “la minga y la mano cambiada”.¹⁰⁷

El expediente de Bazán la Bocana es interesante porque tanto los pobladores como los técnicos del INCORA se vieron en problemas para calificar a la población como comunidad negra, con una cultura específica y una identidad propia. Lo que incomodaba en este caso era que la mayoría de la población vivía del turismo y que había una movilidad constante de personas, lo cual, según los técnicos del INCORA, “dificultaba la distinción entre nativos y terceros ocupantes”.¹⁰⁸ El informe de la junta del consejo comunitario establecía que el turismo era la actividad principal de la comunidad, y reconstruía la historia del territorio relacionada con esta actividad. Se decía que inicialmente había una propiedad grande de personas del interior que dejaron encargado a su mayordomo, Juan de la Cruz Caicedo. Los propietarios no regresaron, y el mayordomo comenzó a dar permisos a familias que llegaban para que se instalaran en los terrenos costeros. Estos primeros pobladores comenzaron a dar alojamiento en sus casas a personas que venían del interior a practicar la pesca deportiva. Así se pobló la Bocana y se estableció una forma de turismo particular, en la que las personas adaptaban sus viviendas para recibir turistas. El informe técnico de la visita retomó esta historia, enfatizando la importancia de la apertura de la Flota Mercante Grancolombiana, ya que los barcos tenían que esperar turno para entrar al puerto justo en frente de la Bocana. Las personas comenzaron a construir casas de paso para alojar a la tripulación de estos

¹⁰⁶ Informe de la Junta del Consejo Comunitario de Citronela, (s.f.). INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Citronela, Expediente 0398 carpeta 1, folio 5.

¹⁰⁷ Evaluación Técnica del trámite de titulación colectiva de la comunidad negra de Citronela. Abril de 2003. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Citronela, Expediente 0398 carpeta 3, folio 10.

¹⁰⁸ Informe técnico de la visita a la comunidad negra de Bazán la Bocana, noviembre de 2000. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Bazán la Bocana, Expediente 0664 carpeta 1, folio 10.

barcos. El informe técnico de la visita enfatizó la gran diversidad étnica y cultural, y la gran influencia de “culturas externas” por la proximidad con la ciudad. Según este informe, esta influencia se traducía en “el interés por el dinero, por las ganancias económicas y el negocio”. Se concluyó que por la altísima movilidad de la población, “no existía una identidad cultural y se habían perdido las prácticas culturales económicas y sociales”. Había una gran dificultad para definir quienes eran nativos y quienes no, pues las personas negras que vivían en la zona se autodenominan nativos así llevaran dos años en la Bocana. Se confundían, según el informe, los moradores, terceros ocupantes, desplazados, reinsertados, etc.¹⁰⁹ Sin embargo, en la Evaluación de la Comisión Técnica aparecieron nuevamente los textos estandarizados sobre las prácticas tradicionales de producción de los habitantes de la Bocana, y la pesca y la agricultura como actividades centrales.¹¹⁰

8. La pericia legal de técnicos y funcionarios al servicio de la titulación colectiva

La ley de titulación colectiva limitaba las zonas que podían ser tituladas en el Pacífico, excluyendo las reservas naturales, las tierras de comunidades indígenas, los bienes de uso público, y la propiedad privada. En la mayoría de las oposiciones formales a los títulos en Buenaventura, los opositores argumentaban que una parte de la tierra solicitada por las comunidades negras pertenecía a alguno de los regímenes anteriores. Algunas de estas oposiciones involucraban a actores de envergadura, como la Armada Nacional, la Aeronáutica Civil, la Alcaldía Municipal, la Gobernación Departamental y la Universidad del Valle. Como veremos a continuación, la acción de los funcionarios de la titulación colectiva no se limitó a aceptar las oposiciones que presentaban pruebas fehacientes de que ciertos terrenos eran propiedad privada, reserva o bien de uso público. Se buscó, en todos los casos, estrategias legales para denegar las oposiciones y titularle a las comunidades negras los territorios que estas ocupaban. Así, se titularon zonas de manglar y zonas de expansión suburbana, ambas presentadas por los opositores como bienes de uso público, se extinguió el dominio de algunas propiedades privadas extensas y se

¹⁰⁹ Informe técnico de la visita a la comunidad negra de Bazán la Bocana, noviembre de 2000. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Bazán la Bocana, Expediente 0664 carpeta 1, folio 10.

¹¹⁰ Evaluación Técnica del trámite de titulación colectiva de la comunidad negra de Bazán la Bocana. Abril 4 de 2005. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Bazán la Bocana, Expediente 0664 carpeta 1, folio 18.

modificaron folios inmobiliarios de tal manera que las reservas adjudicadas con fines específicos volvieran a ser baldíos de la nación cuando esa finalidad no se había cumplido. La pericia legal con la que se resolvieron los casos más complicados a favor de las comunidades negras nos obliga a pensar en los funcionarios y técnicos como actores políticos que luchaban, desde una posición especial al interior del Estado, por avanzar los intereses del movimiento afrocolombiano.

Un primer ejemplo de las batallas libradas en el campo legal por estos funcionarios surgió en los expedientes de Citronela, Callelarga y Zacarías. Una parte de las tierras de estas comunidades negras estaban dentro del perímetro dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial de Buenaventura (POT) como zona de expansión urbana y suburbana. Una vez se hicieron públicas las solicitudes de titulación, la Alcaldía de Buenaventura presentó una oposición formal, enviando al INCORA la documentación sobre los perímetros de expansión urbana y suburbana aprobados en el Concejo e informando que estas áreas no eran susceptibles de titulación según la ley 70 de 1993. Sin embargo, los funcionarios del Programa de Atención a Comunidades Negras del INCORA y la Comisión Técnica insistieron en que había que dar prelación a los usos y costumbres de las comunidades para que el POT tuviera validez. Se comenzó a un proceso de negociación entre los consejos comunitarios afectados y la Alcaldía con la mediación del INCORA, que se planteaba siempre a favor de un acuerdo que permitiera titular en nombre de las comunidades negras. Finalmente solo las áreas urbanas quedaron por fuera de la titulación colectiva, mientras que las zonas de expansión tuvieron que modificarse en el POT, teniendo en cuenta las comunidades rurales que las consideraban parte de su territorio. Citronela, por ejemplo, solicitaba 41 hectáreas en zonas urbanas, 700 hectáreas en zonas de expansión y 1287 ha en zonas rurales. Los funcionarios del INCORA sostuvieron que la ley 70 no excluía de la titulación las zonas suburbanas, y que ya había precedentes de titulaciones colectivas en estas zonas en otros departamentos del Pacífico. Se planteó la necesidad cambiar el Plan de Ordenamiento Territorial, así este hubiera sido aprobado por el Concejo de Buenaventura, para que se incluyeran los acuerdos alcanzados con los consejos comunitarios.

En el expediente de la titulación colectiva de Bahía Málaga se planteó un intenso debate sobre la situación jurídica de los predios ubicados en la zona costera del municipio

de Buenaventura. En esta zona concurrían diversas normas y aspiraciones territoriales por parte de la Armada Nacional, el Departamento del Valle del Cauca y la Universidad del Valle. Todos estos actores presentaron oposiciones formales, con documentos que sustentaban sus posiciones. La Armada Nacional presentó documentos que sustentaban una reserva Especial de la Marina de Guerra, donde había sido construida la Base Naval del Pacífico. En los documentos, el área reservada era mucho más grande que lo utilizado por la Base Naval, y estas áreas no utilizadas por la Armada eran ocupadas por las comunidades. La Gobernación del Departamento del Valle presentó varios títulos de propiedad. Uno le otorgaba una franja de cinco kilómetros de ancho para construir el Balneario del Pacífico. Otro le había sido transferido de la reserva de la Armada directamente al Departamento. La Universidad del Valle presentó los documentos que le adjudicaban una zona en la costa como reserva para adelantar investigaciones científicas. Todas estas áreas se superponían parcialmente, y además estaban incluidas en los terrenos solicitados por los consejos comunitarios de Bahía Málaga, Juanchaco y Ladrilleros, creando una verdadera maraña de legislaciones yuxtapuestas. A su vez, con excepción de la Base Naval y algunos predios destinados al turismo, ninguno de los actores que reclamaba estos terrenos había realizado actividades constantes en la zona. Las comunidades negras continuaron poblando la costa.

Se creó una Comisión Mixta de gestión y seguimiento al proceso de titulación colectiva de tierras, que reunía a entidades nacionales, regionales y locales para evaluar la situación jurídica del área costera. Para la reunión del 24 y 25 de junio de 2000 los doctores Silvio Garces, Danely Pubiano e Isaura Cárdenas, de la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad, elaboraron un documento presentado al Gerente General del INCORA con el objetivo de evaluar la situación jurídica de los predios en conflicto y establecer una posición institucional unificada, y sobretodo sustentada, frente a los derechos que tenían los múltiples actores presentes. Los funcionarios que elaboraron el memorando buscaban una solución jurídica que permitiera continuar con los procedimientos de titulación colectiva, demostrando que tenían la capacidad jurídica para confrontar los argumentos legales de los poderosos actores que se oponían a la titulación de estas zonas costeras. En el memorando se examinaron el conjunto de normatividades

que se yuxtaponían y que dificultaban la titulación colectiva a favor de las comunidades negras.

Según el memorando, en 1934 el Gobierno Nacional reservó un área en zona costera de Buenaventura para “fines públicos que el gobierno posteriormente determinaría”. En 1947 se sustrajo de esta reserva un área para la construcción de la Base Naval del Pacífico, y esta pasó a ser una Reserva Especial de la Marina de Guerra (Armada Nacional). Uno de los argumentos centrales en los que se apoyó el memorando era que la figura de “reserva” no transfería el dominio de las áreas a la Armada Nacional, solo le reservaba el uso y goce del inmueble con el objetivo específico de construir y operar la base naval. Cuando se aprobó la ley 2ª de 1959, con el objetivo explícito de impulsar la economía forestal y proteger el agua y suelo silvestres, se declaró toda la cuenca del Pacífico zona de reserva forestal, incluyendo el área en discusión. La ley 135 de 1961 creó el INCORA, dándole la función de administrar, en nombre del Estado, las tierras baldías de la nación y facultándolo para constituir reservas o adelantar procesos de colonización en ellas. Así, las reservas anteriores a esta ley no otorgaban derecho de dominio a favor de entidades públicas a no ser que el INCORA les adjudicara los terrenos, sustrayéndolos de las reservas. En 1966 se aprobó la ley 55 para impulsar el turismo. El Congreso de la República cedió al Departamento del Valle un área de 5 kilómetros de ancho a lo largo de la costa de Juanchaco y Ladrilleros para construir el balneario del Pacífico. En este caso sí se transfirió dominio de la zona, y por lo tanto el Departamento tenía la facultad de vender, ceder o arrendar los lotes costeros a terceros. Sin embargo, la resolución especificaba que se tenían que respetar los derechos de los antiguos moradores. Estos terrenos costeros cedidos al Departamento se superponían parcialmente a la reserva de la Armada. En 1967 el INCORA sustrajo un terreno en Bahía Málaga, Juanchaco y Ladrilleros para adjudicárselo a la Universidad del Valle con el objetivo de que esta adelantara investigaciones científicas. Este terreno se superponía parcialmente a la reserva de la Armada y a la franja transferida al Departamento para el balneario del Pacífico. En 1978 se suscribió un convenio entre el INCORA y la Universidad del Valle, definiendo un plan de manejo de la reserva, el cual nunca se

cumplió.¹¹¹ En 1984 se creó la Dirección General Marítima y Portuaria DIMAR dependiente del Ministerio de Defensa y se le adjudicó a esta dirección la administración y control de las áreas de bajamar, determinadas como bien de uso público. En 1990 hubo un convenio entre el Ministerio de Defensa y el Departamento del Valle del Cauca en el cual se elaboró una escritura pública, definiendo y delimitando los derechos del Departamento en la zona de la Armada. Se definió un área de aproximadamente 3,000 hectáreas en Bahía Málaga, reservada para la seguridad y defensa nacional. El resto de la reserva de la Armada quedaba en esta escritura pública como propiedad del Departamento. Los analistas de la subgerencia de ordenamiento social de la propiedad argumentaron que esta escritura pública que le transfería la propiedad de esta zona al Departamento no tenía piso jurídico porque la Armada no podía ceder tierras que no eran de su propiedad, y por lo tanto, las áreas que no habían sido destinadas para la defensa continuaban siendo baldíos de la nación.

En conclusión, el memorando presentaba los derechos de todos los actores en la zona. El Departamento sí era dueño de la franja de 5 kilómetros adjudicada en 1966, pero se debía tener en cuenta que la adjudicación explicitaba que se salvaguardaban los derechos de los antiguos moradores, en este caso, las comunidades negras. La Armada Nacional tenía derechos sobre las áreas reservadas para seguridad y defensa en 1947, las cuales no eran susceptibles de titulación, pero no podía transferir el dominio sobre estos terrenos ni cambiarles la destinación. Por lo tanto, el convenio entre la Armada y la Gobernación del Valle no tenía soporte legal. La Universidad del Valle no poseía títulos de propiedad en la zona, y al no haber cumplido con el plan de trabajo para la reserva, esta perdía vigencia.

Este memorando interno luego pasó a ser la posición interinstitucional adoptada por el INCORA y por las otras entidades de gobierno presentes en la Comisión Mixta. El texto fue enviado a la Armada, la Gobernación y la Universidad del Valle el 7 de mayo de 2001. La Gobernación contestó el 22 de junio del mismo año, con un proyecto

¹¹¹ Las comunidades indígenas también estaban presentes en la zona. Entre 1981 y 1983 se constituyeron cuatro resguardos indígenas con un total de 14,580 hectáreas. En 1995 se amplió uno de estos resguardos, incorporando 3,381 hectáreas más. En el momento de la solicitud de titulación colectiva de Bahía Málaga, otros dos resguardos estaban tramitando su ampliación. Sin embargo, la verificación de linderos con los indígenas nunca generó grandes conflictos, y por lo general se llegaba a acuerdos por consenso entre los líderes después de realizar recorridos por las zonas en donde colindaban las comunidades.

elaborado por la secretaría jurídica del Departamento. Este cuestionó la capacidad del INCORA para declarar que el acuerdo entre la Armada y la Gobernación no tenía piso jurídico, estableciendo que, hasta que en los estrados judiciales indicados no anularan el título de propiedad, el INCORA tenía que tener en cuenta los documentos legales que presentaba la Gobernación, los cuales le conferían propiedad de los terrenos en cuestión. La Universidad del Valle ya había enviado el 7 de noviembre de 2000 las matrículas inmobiliarias de dos predios en esa zona costera, en los cuales constaba la adjudicación de baldíos a favor de esta institución con una extensión de 12,539 hectáreas y 3,758 hectáreas. Para solucionar esta oposición al título colectivo de Bahía Málaga, el INCORA solicitó a la Registraduría de Instrumentos Públicos el 17 de Agosto de 2001 que se corrigiera el folio inmobiliario de la Universidad del Valle, y que se especificara que se trataba de una reserva especial y no de la adjudicación de baldíos. Esto anulaba el derecho de propiedad de la Universidad del Valle sobre los dos terrenos costeros.

En el momento en que se consultaron los expedientes, Bahía Málaga había recibido un título colectivo parcial, que incluía la antigua reserva de la Universidad del Valle. El título especificaba que se excluían temporalmente las tierras en conflicto con la Gobernación del Valle, y que las negociaciones continuarían hasta que este se solucionara.

La mirada detallada a las acciones de los funcionarios de la titulación colectiva explicitan las estrategias de estos nuevos actores, que son a su vez funcionarios del Estado y miembros del movimiento afrocolombiano. Pero esta mirada no solamente nos ayuda a comprender las nuevas maneras en que operan los movimientos a partir de la participación de estos actores en el Estado. También nos da claves sobre la manera en que opera el Estado a través de la pluralidad de actores ubicados estratégicamente en diferentes oficinas de gestión.

9. El Estado plural visto a partir de los técnicos y funcionarios de la titulación

La pluralidad de intereses presentes al interior del Estado ha sido comúnmente interpretada como evidencia de que el Estado es una entidad fragmentada, sin la capacidad de actuar con coherencia. Una mirada detallada a la manera de actuar los funcionarios de la titulación demuestra que esta combina intereses políticos personales

con las posibilidades de acción que da una posición dentro de la burocracia estatal. Antes de concluir que esto desencadena en fragmentación, incoherencia y caos, es preciso preguntar: ¿Qué hacían esos funcionarios ahí? ¿Cómo y por qué lograron ubicarse en posiciones importantes de decisión, y cómo consiguieron actuar incluso en contra de los intereses de la Armada Nacional, y a favor de las comunidades negras?

Muchos de estos funcionarios que eran a su vez parte del movimiento afrocolombiano, habían participado desde un comienzo en la Comisión Especial para Comunidades Negras, diseñando la ley que posibilitó la titulación colectiva en el Pacífico. Su trabajo fue inicialmente como activistas del movimiento afrocolombiano, asesorando o representando a las comunidades negras en el proceso. Como vimos en el capítulo dos, a través de las leyes diseñadas por grupos plurales, el Estado adquirió compromisos que no eran estrictamente de la agenda política de los grupos dominantes. En el caso de la titulación colectiva para comunidades negras, estas leyes implicaron la creación de altos comisionados, direcciones y oficinas a través de los cuales se pudieran ejecutar los compromisos adquiridos. En su momento, los activistas con una mayor formación profesional fueron los mejores candidatos para tomar los cargos creados como mecanismos de representación de las comunidades negras al interior del Estado. Así, Gabino Hernández, quien participó como asesor de la comisión departamental del Valle del Cauca en la Comisión Especial pasó a ser el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior. Pastor Murillo, un abogado del Chocó que también participó como asesor en la Comisión, retomó el mismo cargo posteriormente. Silvio Garcés, abogado y sociólogo, participó por decreto presidencial la Comisión. Este pasó a ser el delegado del INCORA ante la Comisión Técnica para Comunidades Negras que se creó para asegurar la continuidad del proceso de reglamentación de la ley. Durante el conflictivo proceso de la titulación de Llanobajo, Silvio Garcés pasó a ser el Director de la Oficina de Atención a Comunidades Negras del INCORA, encargado de todos los trámites de titulación.

Así se canalizaron e institucionalizaron las demandas del movimiento, poniendo a sus mejores exponentes a administrar hasta los asuntos más técnicos de sus propias demandas. Poner a los activistas como funcionarios es de gran utilidad para el Estado, pues recaía sobre ellos el peso de cumplir con los acuerdos que ellos mismos, como parte

del movimiento, habían influido al máximo en beneficio de su causa. El Estado garantizaba la eficiencia de funcionarios comprometidos y a su vez mantenía un cierto control sobre estos personajes, ahora funcionarios del Estado. La pluralidad al interior del Estado no debe interpretarse automáticamente como un factor de fraccionamiento de la acción estatal. Muchas veces los funcionarios con intereses plurales han sido estratégicamente ubicados ahí para asegurar un mínimo de gobernabilidad y a su vez un alineamiento de los movimientos con las formas institucionales de actuación del Estado.

Aunque tener a miembros del movimiento como funcionarios del Estado daba sus frutos en términos de la agilización de los procedimientos de la titulación colectiva, esta cercanía con el Estado también era costosa para los movimientos. Algunos de los grandes conflictos que dividían a los líderes afrocolombianos se generaron a partir de esta especie de esquizofrenia política que significaba ser parte del Estado y parte del movimiento al mismo tiempo. Los actores que participaban en esta esquizofrenia política no lo hacían de manera ingenua o inadvertida. Aunque tenían claridad sobre lo que significaba pasar a ser funcionarios desde el punto de vista de su participación en la política, esto garantizaba la continuidad de los procesos por los que se había luchado en la Comisión. La estabilidad profesional que implicaba ser funcionario estatal también era un tema importante, y esta no siempre estaba garantizada en el ámbito de los movimientos sociales. Estos personajes a veces se auto identificaban como “los dolientes” de los procesos en los cuales aceptaron el papel de funcionarios del Estado: cuando estos salían bien los grandes héroes eran los activistas del movimiento, cuando salían mal, el peso caía sobre los funcionarios que además, por su identificación original con el movimiento, despertaban gran sospecha como los traidores del proceso.

El conflicto entre Gabino Hernández y Silvio Garcés, en el contexto de la titulación de Llaobajo ejemplifica los elementos conflictivos de esta simultaneidad de roles. Cuando Gabino Hernández cumplió con su período en el Ministerio del Interior, fue elegido como Coordinador Nacional del Proceso de Comunidades Negras. Esto sucedió al mismo tiempo que Silvio Garcés entro a ser el Director de la titulación colectiva en el INCORA. Mientras ambos personajes fueron funcionarios del Estado, participaron juntos en varias reuniones para dar solución a los conflictos entre titular por cuenca o por vereda, intentando mantener una posición de respeto a la decisión de las

comunidades de titular independientemente, si este era el deseo generalizado. La situación cambió una vez Gabino Hernández pasó de ser funcionario del Estado a liderar el PCN, la organización que en ese momento era más fuerte y representativa de los intereses de las comunidades negras rurales a nivel nacional.

El 8 de Agosto de 2001 Gabino Hernández, como coordinador nacional del PCN, presentó un derecho de petición al INCORA en el cual acusó a Silvio Garcés de haber continuado con la titulación de Llanobajo a pesar de no haber acuerdos sobre los linderos con el Consejo Mayor de Anchicayá. Pidió que se le destituya por actuar de mala fe, intentar perjudicar al movimiento afrocolombiano y actuar con fines políticos personales.¹¹² Así, Hernández marcó su reingreso a la “sociedad civil”, distanciándose de su forma de operar como funcionario estatal. Garcés se defendió formalmente, argumentando con pruebas contundentes la transparencia y eficiencia en su gestión y desmintiendo los vínculos políticos de los que se le acusaba.¹¹³ Aunque el derecho de petición no tuvo más consecuencia que unos memos y comunicados aclaratorios, ubicó a estos funcionarios en una posición incómoda frente al movimiento. Se sentía que aunque estos actores habían sido centrales para materializar los derechos especiales de los afrocolombianos, en ciertos momentos críticos se veían obligados a obedecer los mandatos del Estado.

Esta esquizofrenia política también se vivía en el ámbito local. El papel que jugó Leyla Arroyo en el debate sobre la titulación por cuenca y por vereda ejemplifica esta situación. Esta mujer, proveniente de la zona urbana de Buenaventura, fue central en el proceso de conformación de consejos comunitarios en el municipio, movilizándose en nombre de Palenque el Congal por los ríos, haciendo un importante trabajo de apoyo y asesoría a las comunidades rurales. Sin embargo, al actuar como Comisionada de Alto Nivel en los conflictos entre consejos comunitarios veredales y de cuenca, fue duramente criticada por tomar partido a favor de la titulación por cuenca. Se le reclamaba que como funcionaria su papel era apoyar la conciliación de linderos no avanzar su posición política

¹¹² Derecho de petición del Sr. Gabino Hernández, al Gerente General del INCORA, agosto 8 de 2001. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 4, folio 66.

¹¹³ Oficio de Silvio Garcés dando respuesta al derecho de petición de Gabino Hernández, octubre 12 de 2001. INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra de Llanobajo, Expediente 333 carpeta 4, folio 64.

como parte de Palenque y del PCN. El resultado, en todos los casos, fue un distanciamiento de estos líderes de gran trayectoria y costosas divisiones al interior del movimiento.

La pluralidad política que representan los técnicos y funcionarios de la titulación puede observarse de manera más general en la forma de operar de un Estado aparentemente plural. En un sistema electoral como el de Colombia, los partidos políticos logran grandes cuotas electorales a través de alianzas con diferentes grupos que no necesariamente son parte integral del partido. Estos grupos, por lo tanto, pueden tener objetivos políticos parciales, incluso opuestos a los intereses representados por el partido en el poder. Al momento de gobernar, las instancias de toma de decisión no solamente se reparten entre los grandes ganadores en la contienda electoral. Una parte importante de los puestos en las oficinas de gobierno se convierten en cuotas políticas que se reparten entre los grupos con los cuales se hicieron alianzas electorales estratégicas. Aunque esta distribución de puestos se hace de manera altamente informal, formalmente se entiende como un aspecto importante de la “governabilidad”, es decir, de la capacidad de ejecutar los planes de gobierno a pesar de la oposición de otras fracciones políticas. El resultado de esta repartición de cuotas es una pluralidad de intereses representados al interior del Estado, pero esta no es una pluralidad aleatoria; en realidad ha sido cuidadosamente orquestada a través de alianzas entre actores políticos que calculan sus ganancias al aliarse con fracciones de la oposición. Esto no quiere decir que las acciones de los funcionarios plurales estén completamente controladas por los grupos dominantes al interior del Estado. Como podemos ver a través de los expedientes de titulación colectiva, los funcionarios tienen autonomía para la acción al interior de las oficinas que dirigen, e incluso pueden lograr influir en las posiciones institucionales a favor de sus propias causas. Sin embargo, el hecho de pertenecer a la burocracia estatal también implica la existencia de mecanismos formales e informales de circunscripción de la acción de estos funcionarios. Las mismas alianzas que ubican a estos funcionarios en sus posiciones sirven de control en momentos en que se percibe que sus acciones podrían ir demasiado lejos.

Capítulo 4: Los Consejos Comunitarios y la Titulación Colectiva: la consolidación de un nuevo orden estatal en el Pacífico.

La consolidación del Estado ha sido pensada por algunas corrientes de la antropología política como el proceso de introducción de un orden estatal particular en el ámbito local, a través de la implementación de políticas sociales (Stepputat, 2001). Esta perspectiva ha retomado algunas de las discusiones planteadas, desde finales de la década de 1990, por académicos que exploraban las políticas como un nuevo campo de investigación para la antropología (Shore y Wright, 1997).¹¹⁴ Un interesante artículo de Alejandro Agudo (2009) retoma estos primeros aportes, comprendidos en la compilación de Cris Shore y Susan Wright (1997), donde se planteaba mirar las políticas sociales como “instrumentos de gobernanza, como vehículos ideológicos y como agentes para la construcción de subjetividades y la organización de personas dentro de sistemas de poder y autoridad”.¹¹⁵ Pensar la política de titulación colectiva de tierras para comunidades negras en estos términos resulta iluminador en dos sentidos. Por un lado, uno de los aportes de estos primeros antropólogos de las políticas sociales que rescataremos en este capítulo es la necesidad de pensar las políticas más allá de su presentación formal en los documentos y textos producidos por funcionarios estatales. Las políticas sociales deben ser pensadas como procesos sociales, en los cuales participan, no solamente los funcionarios y la “población objeto”, sino múltiples actores, intermediarios, activistas y técnicos. Estudiar, en este caso, la política de titulación colectiva en estos términos nos abre el panorama de las variadas maneras en que diferentes actores moldean y dan sentido a la titulación en cada caso de su implementación. Como veremos con mayor detalle más adelante, la titulación colectiva en el pacífico adquirió diferentes sentidos para la población local, dependiendo de la existencia o no de conflictos por la tierra (Rivas, 1999), del tipo de relación que se estableció entre “las comunidades” y organizaciones étnicas de alcance

¹¹⁴ Shore, C. y S. Wright (1997) “Policy: A new field of anthropology”. En Chris Shore y Susan Wright (eds.), *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London: Routledge,

¹¹⁵ La propuesta de Shore y Wright organiza el debate de manera un poco diferente. Plantea pensar “las políticas como lenguaje, como agentes culturales y como tecnología política”. Sin embargo aquí retomamos la manera en que Agudo reorganiza estas ideas en su artículo puesto que nos resulta más explícito y acorde con la discusión. Agudo, A. (2009) “Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación: Perspectivas contemporáneas de la antropología de las políticas públicas”. En: *Estudios Sociológicos*. Numero 79. (en prensa). El Colegio de México

regional o nacional (Agudelo, 2004)¹¹⁶, o de las presencia de otros actores, con discursos particulares sobre el uso y aprovechamiento de la tierra (en particular la presencia de palmicultores y fincas ganaderas con discursos de “productividad agroindustrial” o parques naturales con discursos sobre la conservación del medio ambiente) (Hoffman, 2007; Rivas, 2004¹¹⁷). En segundo lugar, pensar las políticas como “instrumentos de gobernanza” o “vehículos ideológicos” implica, necesariamente, que estas son parte de un sistema político más amplio que, a través de las políticas sociales, pretende “gobernar” la población y el territorio objeto de estas. La titulación colectiva entonces también debe ser pensada en términos de los cambios en las políticas colombianas hacia los grupos étnicos y como estos obedecen a intereses estatales por crear condiciones de gobernabilidad en zonas marginales. Hoffmann (2007) interpreta estos cambios como una “integración tardía de la región Pacífica a la Nación”. Atribuye este proceso a una combinación entre múltiples factores, las reivindicaciones territoriales de las comunidades, las exigencias globales de respeto a las minorías, y la necesidad de crear condiciones de gobernabilidad en las zonas periféricas en el contexto de “caos político y militar” que vivía el país. Hoffmann le suma un elemento internacional de corte más económico: en un contexto de globalización, y con la llegada eventual de inversionistas extranjeros era necesario ponerle fin a la ambigüedad jurídica en la que se encontraban los derechos de propiedad de las selvas del Pacífico, donde se superponían reservas forestales, extracciones a la reserva, resguardos, propiedad privada y baldíos de la nación.¹¹⁸

A partir de las interesantes propuestas de la antropología de las políticas sociales, se visibiliza un doble proceso difícil de conectar conceptual y metodológicamente. Por un lado, en la implementación de las políticas sociales interactúan múltiples actores con intereses variados que le dan ciertos giros que pueden ser inesperados e impredecibles desde el punto de vista del diseño más formal de las políticas sociales. A su vez, sin

¹¹⁶ Agudelo, C. E. (2004) “Guapi: sociedad local, influencias globales”. En: Barbary, O. y Urrea, F. eds. (2004) *Gente Negra en Colombia: Dinámicas Sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. CIDSE, IRD, COLCIENCIAS.

¹¹⁷ Rivas, N. (2004) “Ambientalismo y Surgimiento de Nuevos Actores Étnicos en el Pacífico Sur”. En: Barbary, O y Urrea, F. (2004) *Gente Negra en Colombia: Dinámicas Sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. CIDSE, IRD, COLCIENCIAS.

¹¹⁸ Hoffmann, O. (2007) *Comunidades negras en el Pacífico colombiano: Innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: Abya-Yala.

embargo, parecería que “a pesar de” las posibilidades de interacción y re-significación de los múltiples actores, las políticas sociales conservan dispositivos de poder que las hacen efectivos instrumentos de gobernanza. La dificultad metodológica de conectar estos dos aspectos de las políticas sociales reside en que la mirada detallada de los procesos de implementación implica un nivel de observación local, que permite detallar la participación de múltiples actores pero nubla los mecanismos concretos a través de los cuales estas políticas son, a su vez, instrumentos de gobernanza. En este capítulo planteamos una reflexión sobre las formas en las cuales las políticas sociales son procesos sociales en los cuales intervienen múltiples actores y al mismo tiempo insertan a la población y al territorio objeto en un orden político más general. Nos concentraremos en el estudio de caso de un consejo comunitario en el municipio de Buenaventura que tituló colectivamente sus tierras en 2005, aunque haremos referencia a otros estudios que analizan este mismo proceso de titulación colectiva en otras zonas del Pacífico.

Uno de los obstáculos que dificultan conectar conceptualmente la contingencia de las políticas sociales a nivel local y su simultánea capacidad de establecer un orden político particular es la manera en que Estado y comunidad se han conceptualizado como categorías tajantemente diferenciadas. Agudo (2009) nos previene acertadamente sobre el riesgo de caer en dicotomías demasiado tajantes entre gobernantes y gobernados, dominación y resistencia, perpetradores y víctimas. No se trata sin embargo de amalgamar a todos los actores que intervienen en los procesos políticos como si estos no fueran diferenciados en función de su vínculo con el gobierno, con movimientos sociales, con organizaciones no gubernamentales o con comunidades de base. El problema está en preconcebir divisiones categóricas entre “el Estado” y “la comunidad”, asumiendo que estas son dos categorías discretas que operan con racionalidades ontológicamente diferentes. Asumir estas diferencias nubla algunos de los procesos más fascinantes del campo político, en donde las comunidades constantemente re-significan su acción política demostrando gran capacidad de innovación y los actores del gobierno actúan de maneras que difícilmente caben dentro de una tipología ideal de racionalidad burocrática. Así, los grupos que se plantean “en resistencia” retoman y re-significan el lenguaje de la normatividad del Estado, y a su vez los funcionarios estatales operan a través de relaciones informales que sobrepasan las lógicas de la acción burocrática. Si nos ceñimos

rígidamente a la idea de que “las comunidades” actúan de acuerdo a su propio sistema de conocimiento “nativo”, las capacidades de innovación política que han demostrado los pobladores del Pacífico difícilmente se podrían analizar como algo diferente a un “deterioro” o una “instrumentalización” de este conocimiento “nativo”. A su vez, si asumimos que los funcionarios estatales operan solamente de acuerdo a reglas explícitas y formalizadas en sus estatutos, difícilmente podríamos comprender los mecanismos a través de los cuales los actores estatales tejen relaciones y crean alianzas a nivel local, alineando o cooptando a otros actores. Este proceso de alineamiento y cooptación, formalmente entendido como “governabilidad” solo puede comprenderse en su justa dimensión a través del análisis detallado de las relaciones entre múltiples actores que intervienen en la acción política.

Sin embargo, el énfasis en la minucia de la acción política de los múltiples actores acarrea el riesgo de perder de vista procesos políticos más amplios. Algunos de los estudios que optan por una mirada etnográfica de las políticas sociales dan cuenta de relaciones complejas entre múltiples actores, funcionarios estatales, expertos, académicos, activistas, líderes comunitarios y pobladores (Nuijten, 2003).¹¹⁹ Sin embargo, aunque estos ilustran la multiplicidad de actores que intervienen en los escenarios de las políticas sociales, y la complejidad de las relaciones entre estos, caen nuevamente en la dificultad de explorar, en un sentido más amplio, los sistemas políticos que se implementan a través de estas políticas. No debemos apresurarnos a concluir que el Estado es “una concentración de prácticas descentralizadas sin una agencia unificada ni un plan medular”, como parece hacerlo Nuijten, al constatar que los funcionarios operan con una agenda de intereses propia y que las políticas sociales se implementan de manera caótica (Nuijten, 2003:15). En este capítulo exploraremos la posibilidad de centrar la mirada en el complejo proceso de la implementación de la política de titulación colectiva de tierras para comunidades negras en el Pacífico colombiano, pensando este proceso, simultáneamente, como parte de la consolidación de un tipo muy particular de Estado en el ámbito local.

¹¹⁹ Nuijten, M. (2003) *Power, Community and the State: The political anthropology of organisation in Mexico*. London: Pluto Press.

1. Una reflexión metodológica sobre los “lugares” para observar la consolidación del Estado en lo local

Las perspectivas que plantean acercarse a la esfera política local como parte de un proceso complejo de consolidación del Estado han centrado la mirada en la implementación de políticas sociales y la introducción de un “orden” en la vida cotidiana de los sujetos (Stepputat, 2001). Estos sujetos a su vez son actores en el proceso; incorporan, resisten y modifican aspectos de este “orden” con resultados a veces insospechados. Desde esta perspectiva, los puntos de partida importantes para la investigación son los lugares o “arenas” de implementación de políticas públicas, donde se da la interacción entre los sujetos, comúnmente vistos como “comunidades” y quienes se identifican como “el Estado” en el ámbito local. Estos lugares son, entre otros, las instancias de gobierno local, las escuelas, los centros de salud, las oficinas de política agraria y las instancias de policía. Por lo general los estudios se enfocan en algún plan o programa de atención a la población, siguiendo atentamente los procesos de difusión, implementación y evaluación de políticas (Rap, 2008).¹²⁰

Sin embargo, en el caso del Pacífico Colombiano y más concretamente en las zonas rurales del municipio de Buenaventura, estas “arenas” privilegiadas por la antropología política no son las que nos van a dar las claves del proceso de consolidación del Estado en lo local. A partir de los años noventa, el Estado no se consolidó en la región a través de procesos de disciplinamiento de la población vía la educación, ni a través del control de prácticas y consumos cotidianos a partir de discursos sobre la salud y la enfermedad, ni del registro de población y sus espacios de vivienda para la prestación de servicios públicos. Estas políticas de Estado de hecho presentaron tendencias de retracción más que de expansión en el gasto público, acordes con las políticas neoliberales implementadas en de la década de 1990. La incipiente inversión social en el Pacífico continuó siendo rudimentaria. Donde se presentó una efervescencia de actividad, tanto de organizaciones locales y de pobladores rurales como del Estado, fue en torno al cumplimiento de los procedimientos para la titulación colectiva de tierras a favor de las comunidades negras. Como veremos con más detalle en este capítulo, este proceso aportó

¹²⁰ Rap, Edwin (2008) Produciendo el Éxito en la Política Pública: La Transferencia del Manejo de Riego en México. En *Estudios Sociológicos* Vol. XXVI numero 77, mayo agosto de 2008. El Colegio de México. Pp. 249-285.

a la consolidación de un Estado particular, a través de la legitimación, por parte del Estado, de estructuras de poder locales, denominadas consejos comunitarios, que se apropiaron de un discurso de autonomía étnico-territorial. El Estado avaló los procesos de afirmación de liderazgos de comunidades negras asentadas en las zonas rurales, prescribiendo las condiciones y procedimientos para que estos consejos comunitarios administraran el territorio. Una de las consecuencias del reconocimiento de la autonomía de los consejos comunitarios por parte del Estado fue que aspectos importantes de la planeación y ejecución de políticas recayó directamente sobre la población *organizada*. “Organizarse” en este sentido no fue un proceso exclusivamente local; no se trató solamente de definir quienes eran los miembros de una comunidad y ritualizar sus mecanismos de participación y de elección de representantes. Si un elemento central de “organizarse” fue la demanda, por parte del Estado, de población organizada, el proceso de darle legitimidad a esta población organizada debe ser analizado como un eje central del proceso de la consolidación del Estado en el ámbito local.

Por este motivo, el presente capítulo se centrará en el proceso de consolidación de estas nuevas formas de organización y como esto ha establecido, simultáneamente, un espacio de reconfiguración de liderazgos locales y de redefinición de la comunidad en términos étnicos y territoriales, y unos mecanismos para consolidar una nueva forma de inserción de las comunidades negras y sus territorios a un orden territorial y político más general. Analizaremos cómo se consolidaron los consejos comunitarios como nuevas unidades étnico-territoriales, y su implicación en la formalización de la clasificación étnica de los pobladores, en la renovación de liderazgos y en la implantación de un tipo particular de Estado en el ámbito local. Esto no significa que se deje de lado el ámbito de las políticas públicas entendidas como los vehículos de implementación de planes y programas de gobierno. Paralelamente a la consolidación de instancias de poder local, observaremos las transformaciones en la manera de implementar políticas sociales en el Pacífico, evidenciando la manera particular en la cual se da la retracción de la inversión estatal directa en políticas sociales. Veremos cómo la creación de consejos comunitarios y la retracción de la inversión estatal son dos aspectos de un mismo proceso: la consolidación del Estado neoliberal en el Pacífico. Introducimos aquí el concepto de Estado Neoliberal para enfatizar que las políticas de corte neoliberal que han sido

conceptualizadas con mayor detalle en sus aspectos económicos, de retracción en la inversión de políticas sociales, también implementan un orden político concreto a través del cual penetra las formas de organización local. El Estado neoliberal no solo se retrae, también se expande a través de la demanda de población organizada y participante.

2. Los consejos comunitarios como unidades étnico-territoriales avaladas por el Estado

Si bien la titulación colectiva de más de cinco millones de hectáreas para comunidades negras fue el resultado más manifiesto de la aplicación de la ley 70 de 1993, la creación de nuevas unidades étnico-territoriales, llamadas consejos comunitarios, representó un giro en las formas de organización local y, sobre todo, en las formas de inserción de las poblaciones rurales del Pacífico en el sistema estatal colombiano. La ley 70 inauguró el concepto de consejo comunitario en su artículo quinto¹²¹, estableciendo que para recibir los títulos colectivos de las tierras de las comunidades negras, cada comunidad debía constituirse como consejo comunitario y administrar internamente el territorio. Los primeros requisitos para la formación de consejos comunitarios eran la realización de un censo interno y la elaboración de un mapa participativo que especificara el territorio de la comunidad negra, los territorios colindantes y los predios de propiedad privada existentes al interior de cada unidad territorial (ver imagen 3). También debían especificarse los recursos existentes y sus formas de aprovechamiento, las formas tradicionales de producción y las historias de la consolidación de cada comunidad. Estos requisitos movilizaron equipos de antropólogos, topógrafos, demógrafos y abogados a las zonas rurales del Pacífico para realizar las visitas técnicas que culminarían con el esclarecimiento del mapa físico y poblacional de la región, con coordenadas actualizadas y unidades uniformes y “legibles”. Así, los consejos comunitarios pasaron a ser las unidades territoriales que daban cuenta de la población y el territorio rural en el Pacífico.

¹²¹ Ley 70 de 1993: Capítulo 1, artículo 5: Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Además de las que prevea el reglamento, son funciones del Consejo Comunitario: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la integridad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

de todos los consejos comunitarios del municipio. La alcaldía a su vez enviaba copias de cada expediente a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior con sede en la capital. El proceso se completaba al geo-referenciar el territorio y la población, y ratificar que la autoridad legítima en el territorio era la junta del consejo comunitario, debidamente registrada ante las autoridades. Para el Estado, el proceso de titulación colectiva representó el esclarecimiento del mapa regional, tanto en términos de población y de recursos como en términos de la identificación de las autoridades encargadas de administrar los territorios.

El esclarecimiento del mapa de la región tenía implicaciones para el control territorial en el contexto del conflicto armado interno. Hasta mediados de la década de 1990, el Pacífico era percibido como un “remanso de paz” debido a los bajos índices de violencia política que se registraban en la región, comparado con lo que se evidenciaba en otras regiones del país.¹²² Sin embargo, esto no significaba que no hubiera en la región elementos detonantes de un conflicto armado. Las zonas selváticas habían sido utilizadas como refugio de los grupos guerrilleros. A lo largo de la región se había establecido rutas de tráfico de armas y de drogas. Comenzaban a proliferar los cultivos de coca y a su vez crecía la percepción del Pacífico como región estratégica para la implementación de grandes proyectos agroindustriales. Con la proliferación de grupos paramilitares, la región entró de lleno en la cartografía del conflicto armado nacional en la década de 1990 (Agudelo, 2001b).¹²³ El débil control territorial por parte del Estado en esta región venía perfilándose como un problema para la seguridad nacional. A través de los procedimientos para titular las tierras, la legitimidad de los liderazgos locales se supeditó al “visto bueno” del Estado central, ganándole terreno a los grupos armados que históricamente habían controlado parcialmente estos procesos de organización comunitaria. Como vimos en la introducción de esta tesis, las acciones de los actores armados tuvieron diferentes implicaciones a lo largo de la región del Pacífico, dependiendo de los intereses estratégicos que tuvieran los actores de la guerra en los territorios de las comunidades negras y también de las relaciones de los diferentes líderes

¹²² Ver revista *Noche y Niebla*, Banco de datos de Derechos Humanos y Violencia Política. CINEP, Bogotá, Colombia.

¹²³ Agudelo, C. (2001b) “El Pacífico colombiano, de ‘remanso de paz’ a escenario estratégico del conflicto armado”. En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Bogotá, No. 46.

con estos actores armados. En zonas de alta presión sobre la tierra, las acciones armadas resultaron en desplazamientos masivos de la población e invasiones de las tierras de las comunidades negras. En el caso del municipio de Buenaventura, la presión sobre la tierra no fue un factor determinante, y las acciones armadas de grupos paramilitares estuvo dirigida más sistemáticamente contra los líderes que se iban consolidando como tales en los procesos de titulación colectiva. Los desplazamientos que ocurrieron entre 1998 y 2003 fueron seguidos por retornos parciales de la población, y no resultaron en invasiones y desalojos permanentes de grandes zonas, como sí fue el caso en varios de los territorios colectivos en el departamento del Chocó (INCODER, 2005)¹²⁴, (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2006)¹²⁵. En Buenaventura, las acciones de los paramilitares, dirigidas contra de los nuevos líderes de comunidades negras fue un factor de presión para que se explicitara, de manera categórica, el alineamiento de estos líderes, y de las comunidades, con el Estado. Las acciones de resistencia al conflicto armado y al desplazamiento, especialmente en los ríos Anchicayá, Raposo, Yurumanguí y Naya, estuvieron dirigidas a enfatizar el deslindamiento de la población de los grupos guerrilleros, y el acogimiento a las normas establecidas por el Estado (Domínguez, 2003).¹²⁶ Las acciones de los consejos comunitarios comenzaron a realizarse, cada vez más, a través de los canales institucionales, ratificando, a cada paso, el carácter de “neutralidad” de la población afrocolombiana.¹²⁷ Así fuera para protestar en contra de las acciones de funcionarios del Estado, o para denunciar y rechazar planes y programas gubernamentales, las comunidades rurales empleaban, cada vez más, los mecanismos y procedimientos legales, alineándose así con el orden institucional estatal. Los portapapeles de los líderes rurales se llenaron de derechos de petición, tutelas, recursos de

¹²⁴ INCODER (2005) Subgerencia de ordenamiento social de la propiedad, Grupo de Asuntos Etnicos, Subgerencia de Desarrollo Productivo y Social, Grupo de Zonas Especiales, Oficina de Enlace Territorial del Incoder, No. 3. “Los cultivos de palma de aceite en los territorios colectivos de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó”. Informe técnico coordinado por Silvio Garcés Mosquera.

¹²⁵ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (2006) “Jiguamiandó, Curvaradó : Judicialización, detención arbitraria, amenaza contra pobladores”. Denuncias publicadas en boletín electrónico en Febrero de 2006.

¹²⁶ Domínguez, M. (2003) Estrategias de Resistencia al Conflicto Armado y al Desplazamiento de las Comunidades Negras de Buenaventura. Informe final de investigación, Becas CLACSO para jóvenes investigadores.

¹²⁷ Declararse “población neutral” fue una estrategia de sobrevivencia al conflicto armado que adoptaron muchas poblaciones rurales en Colombia. En el caso de los afrocolombianos de Buenaventura, declararse población neutral fue un tema de interesantes discusiones, ya que algunos líderes

reposición, y de más herramientas legales, todos con sellos, firmas y estampillas que daban fe de sus travesías por la burocracia estatal. A través del proceso complejo de consolidación de consejos comunitarios, con su respectiva connotación de “participación y autonomía de las comunidades”, se avanzaba en el control territorial de esta región.

En general, los pasos y requisitos para la titulación fueron también los mecanismos para la consolidación de un tipo muy particular de Estado. Este Estado privilegiaba la participación ciudadana y la autonomía de unidades territoriales especiales a través de un sistema descentralizado, pero al mismo tiempo controlaba centralmente los recursos financieros para poner en práctica las iniciativas que surgían en el ámbito local. El resultado visible de la implementación de este tipo de Estado en el municipio de Buenaventura fue una retirada de la ya incipiente planificación e inversión estatal, justificada en virtud de la participación y la autonomía de las comunidades, y a su vez unas comunidades sin los recursos necesarios para diseñar o ejecutar sus propios planes de desarrollo. Las comunidades locales invirtieron más que nunca en el diseño de proyectos muy parciales y, sobre todo, en el enmarañado proceso de entrada de estos proyectos en la burocracia estatal para su aprobación y financiación.

Delegar la administración de territorios y personas a las comunidades locales no debe interpretarse como una contracción en el control territorial del Estado. Más bien, el proceso de unificar las estructuras de administración local y delegarles a estas responsabilidades administrativas representa un aumento en las posibilidades de seguimiento de estos territorios a través de un sistema de ordenamiento territorial más cualificado. La promesa de titular colectivamente las tierras de las comunidades negras ubicó a los pobladores rurales de Buenaventura del lado del Estado. A través de la cotidianidad del cumplimiento de los procedimientos burocráticos para la titulación se abrieron nuevos canales de comunicación entre las comunidades y el Estado. Esto no implicó necesariamente la cooptación política de estas comunidades, pero sí convirtió al Estado en un interlocutor central para las nuevas organizaciones locales.

3. ¿Cómo se diferenciaron los consejos comunitarios de formas de organización anteriores?

Esta nueva forma de ordenamiento territorial se distanció de las anteriores estructuras organizativas formales que operaban en el Pacífico. Por “formales” entendemos aquellas reconocidas por instancias mayores, municipales o nacionales, y que por lo tanto seguían ciertas normatividades generales para su instalación y funcionamiento. Al igual que en los barrios urbanos y zonas rurales del resto del país, las poblaciones rurales del Pacífico eligieron desde fines de los años cincuenta las Juntas de Acción Comunal (JAC), concebidas como las estructuras básicas de organización comunitaria. Estas JAC debían actuar como instancias de diagnóstico y discusión de los problemas locales, facilitando soluciones o recurriendo a las diferentes oficinas de gobierno. Hoffman analiza el significado de la introducción de las JAC en el Pacífico nariñense en términos de la transformación de las formas de acción comunitaria. En su estudio sobre las comunidades del río Mejicano, Hoffmann advierte que la aparición de las JAC representó una innovación institucional que funcionó en detrimento de los antiguos mecanismos de negociación. Según los informantes de Hoffmann, las acciones que antes se realizaban a través del trabajo comunitario como las “mingas” apoyándose fuertemente en las redes de solidaridad operantes, pasaron a manejarse por medio de asambleas locales organizadas por la JAC, en las cuales se demandaba directamente a la municipalidad la ejecución de obras pertinentes. Así, con las JAC se introdujo la noción de que la realización de obras de infraestructura local dependía de las instituciones de gobierno.

En el estudio de caso realizado en Buenaventura no se constató que la introducción de las JAC le robara terreno a los mecanismos de acción basados en la solidaridad local. Sin embargo, lo que sí era evidente, y que constató también Hoffmann para el Pacífico nariñense era que esta noción de las JAC como vínculo institucional con la administración municipal, facilitó que estas se integraran rápidamente a las lógicas clientelares de distribución de recursos. En las zonas rurales de Buenaventura, en el mejor de los casos, las Juntas adelantaban algunos proyectos en pro de la comunidad, y, al no tener partidas presupuestales, se establecieron mecanismos de financiación a través de favores de políticos, intercambiables por votos en tiempo de elecciones. Así, en el municipio de Buenaventura, las JAC eran identificadas por muchos pobladores como el

primer eslabón de una larga cadena de clientelismo político que entraba en funcionamiento durante elecciones populares de Alcaldes, Gobernadores y Presidente de la República. Similarmente, Hoffmann observa para el río Mexicano como las JAC “se convirtieron en simples herramientas de control político de la población, reactivadas en el momento de las elecciones, pero sin papel determinante en la organización social” (Hoffmann 2007: 135).

En muchos casos en el municipio de Buenaventura, la formación de consejos comunitarios representó una renovación de liderazgos locales y un rechazo a las estructuras de clientela establecidas por los presidentes de las JAC. Esto no significó que el trabajo político en tiempo de elecciones hubiera terminado, o que las relaciones clientelares se esfumaran con la consolidación de los consejos comunitarios (hay que recordad que estos tampoco tienen partidas presupuestales establecidas). La profundidad en la renovación de liderazgos varía a lo largo del municipio, y depende más de la historia organizativa existente detrás de cada proceso de titulación. Este es un aspecto sobre el cual profundizaremos más adelante, pero en general, en los consejos comunitarios de carretera y de costa, donde la ley 70 fue difundida a través de los líderes existentes y la titulación fue tomada de manera más pragmática, hubo menos espacio para cuestionar las relaciones de clientela de las JAC. Donde el proceso de titulación abrió debates importantes sobre la autonomía, la territorialidad y la administración de los recursos en los ríos, hubo más espacio para renovar las relaciones con instancias municipales y nacionales, y en ocasiones, se hicieron esfuerzos explícitos por superar la lógica de la realización de obras parciales a cambio de votos para el político de turno. Sin embargo, en general no se ha logrado cambiar substancialmente el comportamiento electoral de los pobladores rurales de Buenaventura en tiempos de elecciones, y estos continúan votando por los políticos tradicionales que poca atención han dado al desarrollo de las zonas rurales, esperando que estos, una vez en el poder, se “acuerden” de esta o aquella vereda y apoyen la ejecución de alguna obra menor. Los esfuerzos por parte de diferentes organizaciones étnicas por lanzar candidatos para diferentes instancias como el Concejo Municipal de Buenaventura y el Congreso Nacional ha tenido un éxito muy parcial. En 2005, solo había un concejal que representaba directamente a los pobladores rurales en el Concejo Municipal (el Sr. Rolando Caicedo de Yurumanguí),

instancia en la cual se desarrolla y aprueba el plan de desarrollo del municipio. Igualmente APONURY, la organización del río Yurumanguí apoyó la candidatura de Carlos Rosero al Congreso Nacional pero no logró unidad en el voto rural del pacífico para asegurar su elección. En general, aunque los Consejos Comunitarios entraron a cuestionar las lógicas políticas que se habían cimentado con las JAC, estas no fueron completamente superadas, sobre todo en lo que respecta al comportamiento electoral de los pobladores rurales.

La otra estructura formal existente antes de la aplicación de la ley 70 eran las inspecciones de policía, nombradas y financiadas por el gobierno municipal, para llevar a cabo tareas de gestión y labores básicas de administración de justicia en las zonas rurales de los municipios. En las inspecciones de policía se hacían denuncias, se formalizaban quejas y, en ocasiones se detenía a personas acusadas de algún delito que requiriera la acción de las autoridades municipales. Los inspectores de policía eran personas civiles, pertenecientes a la comunidad, que actuaban como delegados de la autoridad municipal por muchos años y usualmente llegaban a ocupar posiciones de liderazgo en la resolución de conflictos locales. El área de influencia de las inspecciones de policía abarcaba varias veredas rurales. Con la introducción de los consejos comunitarios se abolieron muchas de las inspecciones de policía, debido a que la junta del consejo comunitario pasaba a ser la única autoridad en el territorio. En los casos en los que estas estructuras permanecieron, como en el río Yurumanguí, hubo importantes debates sobre su papel en la comunidad. Las afirmaciones de autonomía del consejo comunitario del río Yurumanguí pasaron en primer lugar por exigir que los representantes del Estado presentes en el río, como los inspectores de policía debían responder primero a las autoridades del consejo comunitario. Así, una de las resoluciones adoptadas en el acta de constitución de este consejo comunitario fue que todos los empleados oficiales que ejercieran su función pública en el río Yurumanguí deberían seguir los lineamientos de la Asamblea General del consejo comunitario.¹²⁸

Existen diferencias significativas entre las formas de organización anterior y los consejos comunitarios que inaugura la ley 70. Esencialmente, los consejos comunitarios

¹²⁸ Acta de Constitución del Consejo Comunitario del Río Yurumanguí, 25 de octubre de 1998, INCODER, Titulación Colectiva para la Comunidad Negra del río Yurumanguí, Expediente 0727 carpeta 1, folio 1.

asumen la totalidad de las funciones como autoridad local administradora de un territorio. Los representantes del consejo comunitario son elegidos por sus miembros, étnicamente definidos, y no por las autoridades municipales. Las diferencias principales pueden entenderse en tres sentidos: étnico, espacial y de autoridad formal.

Étnico

La diferencia más profunda que marca la puesta en funcionamiento de nuevas formas de organización es que se introdujeron formalmente los parámetros étnicos para definir a los “miembros” del consejo comunitario. “La comunidad” en este contexto significa “la comunidad negra” que, según la ley, es “el grupo de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado que revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos”¹²⁹. En la mayoría de las comunidades rurales de Buenaventura Estos miembros por lo tanto tienen que estar previamente definidos en cada uno de los territorios, razón por la cual el primer paso en la consolidación del consejo comunitario es la elaboración del censo interno total. Según los planteamientos de la ley, el censo entra a definir quienes son miembros de la comunidad y quienes son terceros ocupantes, y por lo tanto quienes pueden participar plenamente, eligiendo y siendo elegidos en posiciones de dirección del consejo comunitario. Esto daría gran poder a quienes diseñan y realizan los censos, y una importancia central al censo en la definición de membresía de los habitantes de los territorios colectivos. En la práctica sin embargo estos censos son poco operativos para las comunidades, y se han quedado archivados como grandes listados de nombres que, una vez anexados al expediente para la solicitud del título colectivo, no vuelven a ser consultados. Esto no significa que el proceso de realizar el censo e identificar a terceros ocupantes no haya tenido repercusiones en los parámetros de definición de membresía de la comunidad. De hecho a partir de la realización del censo interno y con la elección de la primera junta del consejo comunitario, las comunidades entran a definirse formalmente como comunidades negras, aunque los mecanismos para definir quienes son miembros es mucho más casuística que formal, como veremos más adelante.

¹²⁹ Ley 70 de 1993: Capítulo I, artículo 2, numeral 5

Espacial:

En términos de divisiones políticas, no existía una coincidencia entre el espacio de acción de las juntas de acción comunal y el de las inspecciones de policía, debido a que las juntas eran definidas en términos de las personas que estas representaban, y las inspecciones de policía seguían las divisiones políticas del municipio. Así, cada poblado podía tener una junta de acción comunal, y varios poblados podían pertenecer a una sola inspección de policía. Las juntas definían su campo de acción únicamente en términos de sus miembros, y las inspecciones únicamente en términos territoriales, habiendo poca relación formal entre estas dos instancias. Los Consejos Comunitarios combinaron estos dos aspectos, definiendo su campo de acción en términos espaciales y de población. El Consejo Comunitario no daba cuenta solamente de las personas, sino también del territorio y los recursos. Cada consejo comunitario debía por lo tanto tener claridad sobre los límites de su territorio y las personas que ahí habitaban.

Autoridad formal:

Entenderemos aquí por “autoridad formal” las instancias identificadas como legítimas reguladoras desde el punto de vista del ordenamiento territorial del municipio. No nos referimos por lo tanto a la multiplicidad de líderes y la complejidad de sus relaciones de poder al interior de los territorios rurales. En este sentido podemos decir que con los consejos comunitarios se inauguró una unificación en términos de quienes son identificados, desde afuera, como “autoridad legítima” al interior de los territorios. Esto no significó necesariamente que las estructuras que se crearon con la titulación colectiva monopolizaron los mecanismos de regulación al interior del territorio ni los procesos de toma de decisiones. Como vimos en el capítulo anterior, en muchos casos las organizaciones de río que existían al interior de los territorios continuaron operando de forma casi paralela con los consejos comunitarios. En otros casos, las JAC no se disolvieron con la inauguración de los consejos comunitarios y en otros los mismos líderes que manejaban las JAC pasaron a ser los presidentes de los Consejos Comunitarios. Sin embargo, como veremos más adelante los consejos comunitarios si se convierten de alguna manera en una instancia que entraba a regular, de manera formal e

informal, todas las otras formas de autoridad presente en el territorio. Además, estas fueron las primeras instancias que intentaron formular mecanismos para “hacer cumplir” sus disposiciones, basados en acuerdos internos sobre derechos y deberes de los miembros de cada comunidad. Incluso en los casos de menor renovación de liderazgos y donde los mecanismos de “hacer política” se mantuvieron relativamente intactos, con la introducción de los consejos comunitarios, se generaron debates sobre las posibilidades de generar normas de manera autónoma al interior de los territorios, y los mecanismos para que estas normas se hicieran cumplir. Esto contrasta con las formas de proceder tanto de las JAC como de las inspecciones de policía. Las JAC eran consideradas espacios en los que se podía coordinar algún emprendimiento comunitario, en el cual los miembros gozaban de derechos de participación pero formalmente no tenían obligaciones. Los inspectores de policía si eran considerados delegados de la autoridad municipal, se regían según las normas y reglamentos nacionales y a su vez eran activos en hacer cumplir normas en su jurisdicción. Nuevamente los consejos comunitarios conjugaban la participación de los miembros en asuntos de la comunidad con la autoridad investida en los dirigentes para hacer cumplir los lineamientos a los cuales se llega a través de esa participación. Cada consejo comunitario por lo tanto elaboraba un reglamento interno, el cual debía ser aprobado por consenso de todos sus miembros. Los reglamentos internos establecían condiciones y procedimientos para la creación y elección de las estructuras que regían el consejo comunitario y también dictaba las normas para la totalidad de los miembros y mecanismos para su cumplimiento. Como vimos en el capítulo anterior, existe en Buenaventura una gran variedad de experiencias en torno a la elaboración de los reglamentos internos. Debido a que la aprobación de un reglamento interno era uno de los requisitos para titular las tierras, por lo general se elaboraron y aprobaron reglamentos muy generales, que contemplaban estrictamente los mecanismos de elección de dirigentes, retomando lo que ya estaba establecido en los decretos que reglamentaban la ley 70. Sin embargo, la elaboración de un reglamento interno más preciso, que fuera ampliamente discutido entre los pobladores fue una actividad central de muchos de las primeras juntas electas de los consejos comunitarios. Como veremos a continuación, este no fue el caso de la comunidad de La Bocana, y sin

embargo, los debates sobre la autonomía para formular normas y hacerlas cumplir también se convirtió en un punto importante de debate al interior del territorio.

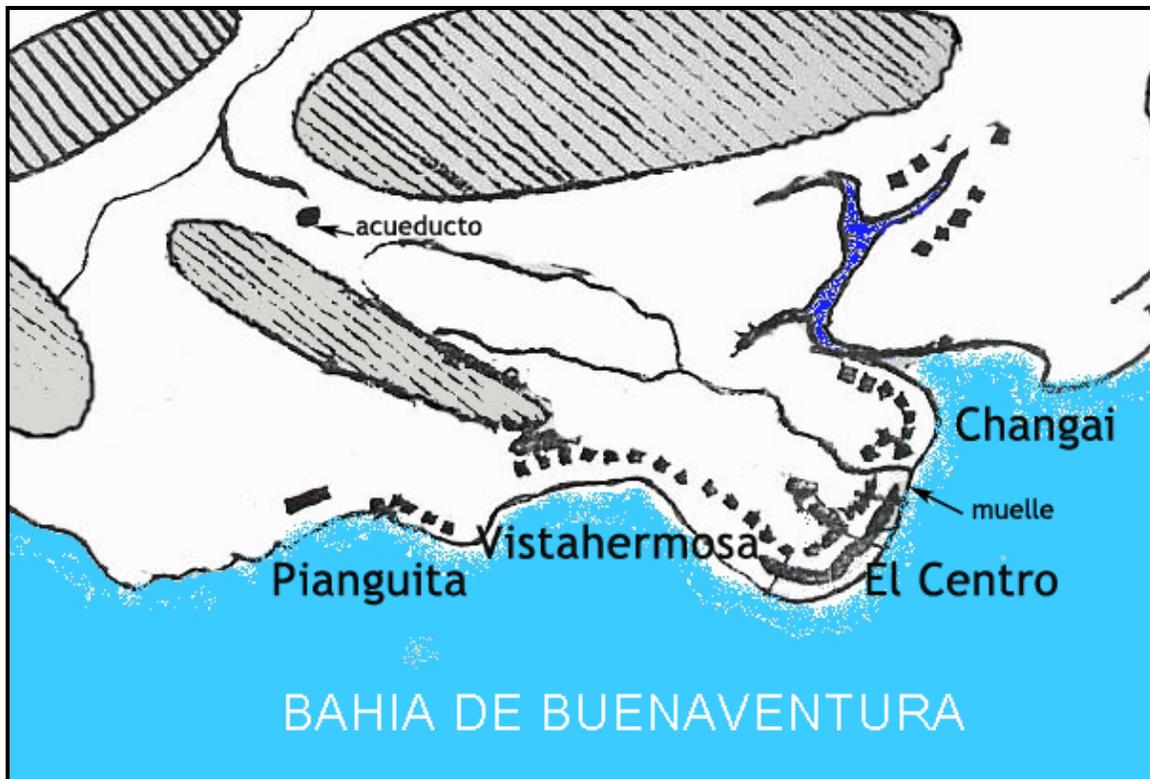
En general, la consolidación de un territorio y de una autoridad territorial fundamentaba un concepto de AUTONOMÍA que continuó siendo ampliamente debatido, sobretodo en el difícil tema de la autonomía en la administración de la justicia. La retirada de las inspecciones de policía en algunos de los casos presuponía que los consejos comunitarios debían retomar las labores de justicia y, sin embargo, la relación entre la policía municipal y el consejo comunitario no era clara en la mayoría de los territorios colectivos de Buenaventura. Hasta cierto punto, la autonomía presuponía una retirada de ciertas instancias de control directo del Estado, pero los consejos comunitarios contaban con las herramientas suficientes para actuar en casos de trasgresión de las normas consensualmente establecidas. A continuación veremos cómo estos cambios en términos de la clasificación étnica de los miembros de la comunidad, la definición espacial del territorio y la autoridad formal se manifiesta en el caso específico de la titulación colectiva de las tierras de la comunidad negra de Bazán – La Bocana¹³⁰.

¹³⁰ Bazán – La Bocana fue el nombre formal que se le dio al territorio colectivo, aunque todos conocen la zona como “La Bocana”. El nombre de Bazán se tomó del estero que desemboca cerca al poblado, y este fue retomado con la intención explícita de aludir al énfasis en la “comunidad ribereña” que estipula la ley. Sin embargo el estero Bazán tiene poca incidencia en la construcción social del espacio de esta comunidad.

4. El caso del consejo comunitario de Bazan-la Bocana

A diferencia de la mayoría de los Consejos Comunitarios del Municipio de Buenaventura, establecidos a lo largo de los ríos que desembocan en el Océano Pacífico, el territorio colectivo de Bazan-la Bocana se extiende sobre la costa de la bahía de Buenaventura, teniendo como vía de acceso directo el mar. Para llegar a La Bocana era preciso tomar una lancha en el Muelle Turístico de la ciudad de Buenaventura. Estas salían regularmente, más o menos cada dos horas, casi siempre siguiendo el recorrido hasta Juanchaco y Ladrilleros, los otros dos puntos turísticos más frecuentados de la costa del departamento del Valle del Cauca. La lancha bordeaba la Bahía de Buenaventura a lo largo de una costa dominada por el manglar, donde de vez en cuando aparecían pequeños caseríos de pescadores, con viviendas construidas en zancos a la orilla del mar. Al llegar a la Bocana se observaba primero la zona de pescadores de Changai, con casas construidas de tablonés de madera y paradas en zancos sobre un estero utilizado como ruta de acceso para las pequeñas embarcaciones que eran atadas directamente a los cimientos debajo de las casas. El estero permitía la entrada y salida de estas embarcaciones sin importar las mareas, pero en marea alta Changai quedaba aislada del resto de La Bocana. Para pasar de una orilla a la otra del estero, se utilizaban rudimentarios puentes hechos con troncos de madera y tabla que se balanceaban bajo los pies de quien los cruzaba. Los puentes servían también como señales para ubicar las viviendas. Así, las personas de Changai vivían en el primero, segundo o tercer puente. Changai era considerado por el resto de los habitantes de la Bocana como una zona “peligrosa” y a los turistas se les aconsejaba no merodear por ahí. Siempre se hablaba de que en Changai las personas iban y venían, y que nunca se sabía a ciencia cierta quienes habitaban en el poblado de pescadores.

Imagen 4: Las principales zonas de vivienda en el territorio colectivo de Bazán - La Bocana



Fuente: Mapa participativo de la Bocana, expediente 664, INCODER
Elaboración: Marta Domínguez

Tanto turistas como locales desembarcaban en un muelle de cemento, dominado por grandes avisos que anunciaban la llegada a La Bocana, dando la bienvenida al “Pacífico Colombiano, tierra de paz y oportunidades” (ver Imagen 5). En este muelle quien no era de la comunidad era rápidamente alcanzado por alguno de los jóvenes que trabajaba como maletero y que a su vez tenía acuerdos para llevarle clientes a alguno de los hoteles. Estos arreglos eran el motivo de constantes conflictos entre los dueños de hoteles con diferentes niveles de infraestructura y recursos. Del muelle hacia la izquierda se extendía una gran playa de arena oscura, que, dependiendo de la marea y de los recursos para la limpieza, podía estar cubierta de bolsas, plásticos, zapatos, papeles, y cuanta basura el mar lograba arrastrar hasta ahí. El problema de la basura y la limpieza de la playa eran temas recurrentes en el consejo comunitario Bazán- La Bocana. (Ver imagen 6).

Imagen 5: la llegada al muelle de la Bocana



Imagen 6: Recolección diaria de basuras en la playa de La Bocana



Fotos: Marta Domínguez

La zona de mayor infraestructura turística y de vivienda de La Bocana era “el centro” con una calle peatonal amplia de arena que corría paralela a la playa, con variados negocios de alojamiento y comida en ambos costados (ver imagen 7). La mayoría de las construcciones del centro eran de madera bien trabajada o de ladrillo y cemento, con excepción de algunos restaurantes que mantenían un aspecto de kiosco, al aire libre, con un techo alto de hoja de palma y mesas de tabla con coloridos manteles. Hacia el final de la zona “centro” estaban los dos hoteles más grandes de la Bocana, propiedad de personas del interior. El hotel “Bocana” tenía cuartos con aire acondicionado, distribuidos en sólidas cabañas de dos pisos alrededor de una piscina. “Las Cabañas” también de propiedad de personas “foráneas” existía hacía más de 25 años, y su aspecto era el de haber visto tiempos mejores. Algunas cabañas se las había llevado el mar que continuaba avanzando en esta zona. El terreno de este hotel, salpicado de frondosas ceibas, se mantiene en buen estado, aunque la antigua piscina permanecía sin agua. Era evidente que estos hoteles rara vez se llenaban, y quedaba difícil pensar que fueran rentables. Se rumoraba que “el Bocana” había sido construido con dinero del narcotráfico y su mantenimiento era parte del negocio de lavado de activos. Las Cabañas, por su parte, era propiedad de una mujer de Cali, que no había logrado vender la propiedad ni encontrar un socio que se decidiera a inyectarle capital.

El grueso del asentamiento en la Bocana ocurría a lo largo de un camino que corría paralelo a la costa, desde el muelle hasta la zona de Pianguita. La única calle que se adentraba un poco era la que lleva a la zona conocida como “Monte Adentro” que, contrario a lo que su nombre podría indicar, solo penetraba unos cuantos cientos de metros en dirección contraria a la playa. Aquí había un barrio, de no más de 30 casas llamado Emiro González Paz, en reconocimiento a un médico de Buenaventura, recordado por haberse interesado por el desarrollo de la Bocana en los años de setentas y ochentas. Este médico era un personaje conocido en todo el municipio por su buque-hospital “La Esperanza”, que recorría la costa del Pacífico ofreciendo atención médica gratuita a las poblaciones más aisladas. En este barrio se encontraba el centro de salud y la escuela, al igual que la casa de los policías, que en ocasiones hacía las veces de estación y hasta lugar de reclusión temporal.

La siguiente zona era “Vistahermosa”, con casas más separadas unas de otras, la mayoría con acceso directo a la playa (ver imagen 8). Los pobladores habían instaurado en esta zona el concepto de “casa-hotel” donde los huéspedes se quedaban en cuartos contruidos dentro del mismo complejo habitacional de la familia, compartiendo facilidades como la cocina y las zonas comunes. En la mayoría de los casos las personas que se alojaban en estos hoteles tejían una relación de amistad con las familias que los alojaban, convirtiéndose en “clientes fijos” y regresando siempre al mismo lugar. En esta zona vivían los hijos de la familia Guaitotó Madrid, identificada como una de las primeras en asentarse en la región, provenientes del Chocó. Las “casa-hoteles” se alternaban con casas de pescadores artesanales y con algunas casas vacacionales de personas del interior. Fue en esta zona que los pobladores iniciaron un “sendero ecológico” que penetraba el territorio colectivo, pasando por pequeñas quebradas y bosques para llegar hasta un humedal interno con manglares.

Imagen 7: El Centro



Foto: Marta Domínguez

Imagen 8: Vista Hermosa



Foto: Marta Domínguez

Pasando un pequeño acantilado encontramos la zona de Pianguita, con un entorno y unas dinámicas organizativas bastante diferentes al resto de La Bocana. En esos momentos Pianguita gozaba de un renacido auge turístico, y las lanchas comenzaban a llegar directamente a esta playa sin pasar por el muelle de la Bocana. Se intentaba organizar los lugares de comidas y mantener las playas limpias, una labor de nunca acabar, dado el volumen de basuras que diariamente traía el mar. Pianguita estaba más densamente construida y tenía un número importante de hoteles de personas del interior del país. Entre ellos se encontraba la asociación Azul y Verde, un complejo de turismo ecológico de tiempo compartido, con una visión de apoyo a las comunidades y conservación del entorno natural. La escuela de Pianguita funcionaba en las instalaciones de Azul y Verde, y esta asociación anunciaba la pronta construcción de una escuela en terrenos de la comunidad. Pianguita tenía una estructura organizativa paralela a la junta del consejo comunitario que era la Asociación de Hoteleros. El presidente de esta

asociación era un profesor de colegio jubilado de Cali, que desde hacía cuatro años vivía en la zona alta, con vista a la bahía de Pianguita, en una casa de su propiedad desde hacía más de quince años. En esta Asociación, un discurso de mucha organización y de muchos proyectos se contrastaban con la limitada ejecución de los mismos, y el presidente de la asociación de hoteleros intercalaba discursos del amor al Pacífico y a su gente con comentarios sobre “la pereza del negro” y su limitado interés en “el progreso” y la protección del medio ambiente. La mayoría de los miembros de la Asociación de Hoteleros no podían ocupar posiciones en la junta del consejo comunitario por no ser reconocidos como miembros de la comunidad negra según la re-orientación del concepto de pertenencia que se inauguró con la instalación del consejo comunitario. Sin embargo la relación entre la junta del consejo comunitario y la Asociación de Hoteleros era buena, ilustrando una característica de las formas de organización en La Bocana, donde coexistían diferentes estructuras sin un conflicto aparente.

Las personas que vivían en la Bocana provenían de todos los rincones del Pacífico. La mujer con más edad había nacido en 1923 y lleva cincuenta años viviendo ahí. Era conocida por todos como “la Chocoana” pues llegó de las costas del departamento del Chocó y encontró trabajo de lavandera en el primer hotel de la Bocana, construido en la zona que ahora se conoce como Changai. En ese entonces, cuenta la Chocoana, solo existían dos edificios, el hotel, que alojaba a personas que practicaban la pesca deportiva, y la casa del cable, punto de comunicación con los buques que entraban a la bahía de Buenaventura esperando su turno para entrar al puerto. En la casa del cable se alojaban los marineros encargados de entrar esas embarcaciones hasta el puerto de Buenaventura. La Chocoana fue una de las primeras en ocupar terrenos a lo largo de la costa, y construyó su casa pidiendo permiso al gran terrateniente local, dueño del hotel, quien finalmente autorizó la creación del pequeño poblado, que comenzó a crecer, siempre orientado al negocio del turismo.

La mayoría de los adultos mayores de la Bocana hablaban de haber nacido en otra parte, muchos eran chocoanos, otros de Anchicayá, Yurumanguí, Naya, los ríos a través de los cuales las personas daban sentido al espacio rural del municipio de Buenaventura. Un número importante de pobladores llegó de la zona urbana de Buenaventura para montar algún negocio en la Bocana, finalmente quedándose a vivir ahí. Estas personas

podían llevar veinte o treinta años viviendo en la Bocana, y por lo tanto ahí habían nacido y se habían criado sus hijos. Sin embargo, casi toda esa nueva generación había salido de la Bocana con múltiples destinos. Rápidamente se evidenciaba la prominencia de hogares de abuelos con sus nietos y la ausencia de una generación intermedia. Poco a poco iban brotando las historias de estos jóvenes: algunos se habían ido a trabajar o estudiar a Buenaventura, a Cali, o a otras ciudades del país, pero muchos se habían ido a Estados Unidos, España, Italia y Holanda saliendo a la aventura, en alguno de los barcos de carga, con destino a países donde vivía algún pariente lejano. Las mujeres jóvenes migraban con mayor frecuencia a Europa, donde conseguían trabajo como domésticas u obreras, sirviendo luego de apoyo para otras mujeres jóvenes de la familia que decidían migrar. Los hombres migraban más comúnmente hacia los Estados Unidos y parecían ir y venir con mayor frecuencia. La cercanía del puerto ampliaba los trayectos migratorios de esta generación de jóvenes nacidos en la Bocana. Una de las más curiosas iniciativas de negocio en La Bocana era la de “llamadas nacionales e internacionales” de un joven que pasaba todos los días en su bicicleta, con un par de teléfonos celulares desde donde se podía comunicar con increíble nitidez con cualquier parte del mundo. En los fines de semana el negocio se ampliaba a una adornada carreta, con servicio de fotos “polaroid”, cocos de sabor, cocadas y chontaduros. Sus competitivas tarifas y su conocimiento de las familias con hijos en Estados Unidos y Europa le aseguraban un negocio con flujos constantes. (Ver imagen 9)

Imagen 9: Negocio Ambulante, llamadas internacionales, fotografía y cocos



Foto: Marta Domínguez

Existía otra “atractiva ocupación” principalmente para los hombres jóvenes que tuvieran alguna experiencia del manejo de pequeñas embarcaciones de motor. Esta era el transporte de medianas cantidades de pasta de coca hasta algún lugar de Centroamérica o Estados Unidos. El viaje, sin lugar a dudas, era considerado muy lucrativo localmente, e incluso el arreglo incluía un pago parcial antes de zarpar: este dinero no se reembolsaba en caso de no lograr la entrega, es decir, en caso de ser aprehendidos por la guardia costera de Estados Unidos. La frecuencia con la que se realizaban este tipo de viajes no era fácil de esclarecer, sin embargo en mi tiempo en la Bocana presencié por lo menos una fiesta de bienvenida a un joven, que ya no lo era tanto tras haber cumplido una sentencia de diez años de cárcel en Estados Unidos por tráfico de droga y la aprehensión de otro, cuyo lugar de reclusión no era claro, incluso tres meses después del incidente. En general, los

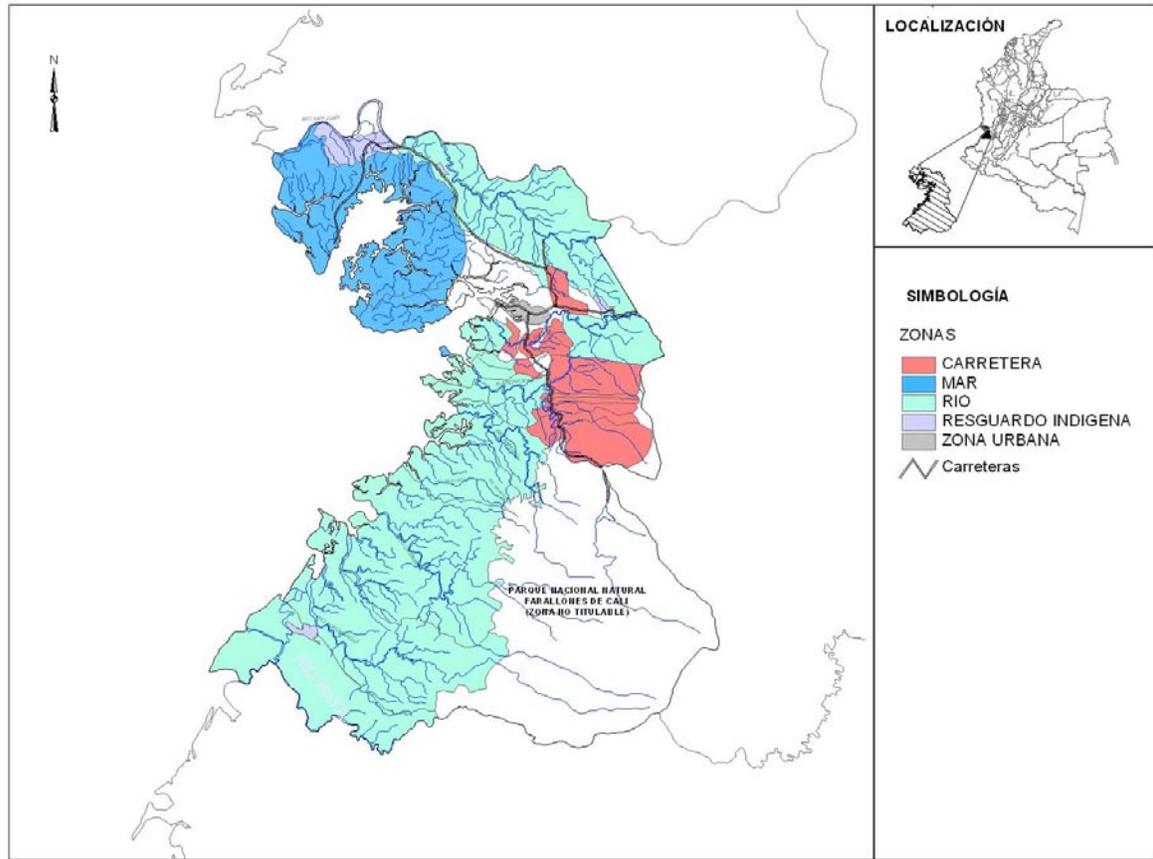
pocos jóvenes que se veían en la Bocana tenían su mente puesta en cruzar el mar hacia otros destinos y estaban muy poco implicados en dinámicas organizativas locales.

5. Río, mar y carretera: la variedad detrás del concepto de “comunidad negra”

La imagen de los territorios colectivos plasmada en la ley 70 es la de comunidades “de río”, con un sistema de quebradas y esteros como elementos centrales en la construcción del espacio social. Sin embargo, existen también títulos colectivos que comprenden zonas que no giran exclusivamente alrededor de las cuencas. En Buenaventura encontramos dos variaciones importantes; por un lado están las poblaciones ubicadas en zonas aledañas a las dos carreteras que unen el puerto de Buenaventura con la Ciudad de Cali y con el interior del país. En estos territorios, comúnmente conocidos como “carretera nueva” y “carretera vieja”, el tráfico de una importante vía de acceso en el primer caso y de una ruta casi abandonada en el segundo, se combina con la influencia de los ríos Dagua y Alto Anchicayá. Por el otro lado están las comunidades costeras, ubicadas en el norte del municipio, en límites con el departamento del Choco, donde el mar, más que los ríos, da sentido al territorio. El mapa 7 muestra esta regionalización en el municipio de Buenaventura la cual ha ganado mayor relevancia a partir de la titulación colectiva. Las comunidades se auto-denominan “de río”, “de carretera” y “de mar” o “de costa” a partir de su pertenencia a los consejos comunitarios.

En Buenaventura esta diferencia entre consejos comunitarios de río, de carretera y de mar dividió no solo la geografía sino también la historia organizativa de las comunidades negras del municipio. Como vimos en el capítulo tres, las alianzas entre comunidades rurales del municipio de Buenaventura y organizaciones como el PCN o la Fundación Rosita Solís siguieron procesos muy diferentes en comunidades de río carretera y costa. Estas alianzas son centrales para comprender el nuevo orden político que se inaugura con la ley 70 de 1993, en donde los espacios que se abrieron para la representación política de las comunidades negras forjaron nuevas formas de relación entre comunidades rurales, organizaciones civiles regionales y el Estado.

Mapa 6: Zonas de Río, Mar y Carretera en el municipio de Buenaventura



Fuente: INCODER y SOGOT

Elaboración: Marta Domínguez y Sistema de Información Geográfico de El Colegio de México

6. La importancia del “territorio” y el vínculo rural para las organizaciones étnicas en Buenaventura

Como vimos en el capítulo dos, la apertura política que surgió alrededor de la Asamblea Nacional Constituyente a principios de los años noventa acarrió una crecida agitación alrededor de temas étnicos en el Pacífico y el florecimiento de organizaciones que planteaban lo afrocolombiano o lo negro como el asunto medular de sus agendas. Como reiteramos en el capítulo tres, en el municipio de Buenaventura la organización que en ese momento tomó el liderazgo en el giro hacia lo étnico fue “Palenque el Congal”,

vinculado al PCN y encabezado por personas que, en su mayoría, provenían de la zona urbana del municipio, pero con vínculos importantes y capacidad de movilización en las zonas rurales. El importante estudio de Carlos Agudelo da cuenta de la importancia regional del PCN en la conformación de un movimiento que vinculaba comunidades rurales y organizaciones urbanas con una visión de alcance nacional. Agudelo documenta como la forma básica de organización del PCN fue la constitución de "Palenques"¹³¹, como instancias de coordinación zonal del trabajo realizado en los ríos del Pacífico. Cada Palenque coordinaba el trabajo de cada uno de los departamentos del Pacífico. Siguiendo el modelo que inauguró uno de los primeros consejos comunitarios que se conformaron en el Chocó, denominado ACIA, el PCN promovió la formación de organizaciones étnico-territoriales que unificaran las cuencas de los ríos de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño. Según documenta Agudelo, la representatividad del PCN en estos departamentos no fue cuestionada en los primeros años de consolidación del movimiento (1990-1995). Sin embargo la hegemonía del PCN comenzó a erosionarse en los años subsiguientes. Algunas de las organizaciones de río decidieron asumir directamente la representación de sus intereses sin pasar por la intermediación del PCN, mientras que a su vez otras organizaciones que ofrecían intermediación directa y rápida para la titulación colectiva comenzaron a ganar influencia en la región.

Agudelo documenta las causas de los fenómenos de fragmentación y pérdida de espacio político del PCN, enumerando una confluencia de factores. Por una parte, habla de las dificultades para que el discurso estratégico del PCN fuera asimilado por las comunidades de base. Según este autor, el PCN se planteaba en términos ideales de un "deber ser" que no correspondía con los intereses inmediatos de las poblaciones que asumían un discurso más pragmático frente a la promesa de titular colectivamente sus tierras. Por otro lado, menciona las disensiones de sectores ligados inicialmente a la propuesta por problemas con la vocería ejercida por los líderes del PCN a nivel regional y nacional. "Gradualmente varias organizaciones de ríos han ido cuestionando la gestión del PCN en el manejo de las relaciones con sus interlocutores y han decidido asumirlas directamente marginándose de los espacios de coordinación de los palenques". En el

¹³¹ El PCN retomó el término palenque que ya había sido utilizado por el movimiento Cimarrón desde la década de 1970. Este término representaba un símbolo de resistencia a la esclavitud.

municipio de Buenaventura la hegemonía del PCN fue evidente desde principios de la década de 1990, a través de la organización regional de Palenque el Congal. Las discusiones sobre cómo debería incluirse el tema de los afrodescendientes en la nueva constitución fue llevada por los líderes de Palenque a las poblaciones asentadas a lo largo de los ríos, en especial el Naya, Yurumangui, Cajambre, Raposo, Anchicayá y Calima. Las importantes alianzas que se tejieron entre líderes urbanos y rurales fortalecieron esta organización, y fue así como surgió una representación mixta, urbana y rural, del departamento del Valle del Cauca en la Comisión Especial para Comunidades Negras.

En el Municipio de Buenaventura las poblaciones costeras participaron poco en este proceso de movilización y en las discusiones sobre los negros frente a la reforma constitucional. En el proceso de “consulta con la comunidad” realizada por la Comisión Departamental para Comunidades Negras entre 1992 y 1993, las comunidades costeras no entraron en ninguna de las dinámicas de discusión. La excepción fue la comunidad de Bahía Málaga, que se vinculó a los procesos organizativos de la cuenca del Bajo Calima. Contrario a lo que podría pensarse, la facilidad para llegar hasta estas comunidades costeras fue más un obstáculo que una ventaja para participar la efervescencia organizativa del momento. Si bien era cierto que la mayoría de la población negra rural del municipio vivía a lo largo de los ríos, la exclusión de la costa también se explica por el predominio en muchos líderes afrocolombianos, de la idea de la reivindicación de la etnia negra basada en una cultura de río. Esta se legitimaba, en parte, a través de la imagen de aislamiento de poblaciones que vivían “río arriba” con sus propias costumbres, y una especial relación con su entorno. Las comunidades de la costa de Buenaventura, especialmente las de La Bocana, Juanchaco y Lardrilleros no eran de gran ayuda en esta construcción. La importancia central del turismo en la zona, lo cual parcialmente explicaba la regularidad y el relativo bajo costo del transporte, le daba a la costa elementos que desentonaban con la idea de comunidades negras que vivían de la explotación sustentable de los recursos naturales. El agudo problema de las basuras, arrastradas desde las zonas urbanas por la marea hacia las playas, dificultaba la imagen de una “cultura ecológica”. La abundancia de predios de propiedad privada de personas del interior también dificultaba plantear que estas costas eran territorio de las comunidades

negras. Así, la reivindicación de una cultura propia asumió una mirada hacia los ríos, y el turismo y las zonas costeras se volvieron, tácitamente, un punto un poco incomodo en este discurso.

Una vez aprobada la ley 70 de 1993, surgieron partidas presupuestales para la difusión de la nueva legislación y la conformación de los consejos comunitarios en los territorios de las comunidades negras. Como vimos en el capítulo tres, se multiplicaron las organizaciones dispuestas a realizar cursos de ley 70 en las zonas rurales, y la competencia entre estas tomó un matiz territorial. Mientras que inicialmente era evidente una hegemonía de Palenque, la ejecución de contratos para difusión de la ley hizo que otros actores se hicieran visibles. Los personajes visibles en esta contienda territorial fueron, además de Palenque, la fundación Rosita Solís y Néstor Córdoba, un hombre proveniente de una pequeña vereda del río Anchicayá y quien se convirtió en el presidente de la Asamblea de Consejos Comunitarios de Buenaventura, y representante de las comunidades negras ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), encargada de políticas de manejo de los recursos naturales en el departamento. Además de las razones que da Agudelo para la pérdida de espacio político del PCN, al observar lo ocurrido en el municipio de Buenaventura se evidencia que en los espacios no abordados por el PCN entraron otras organizaciones que, al retomar el tema de la titulación de manera más pragmática, comenzaron a ganar influencia en zonas de gran importancia estratégica en el municipio, como son las áreas costeras y de carretera, donde a su vez era más difícil la identificación con el discurso de comunidad negra, rural y ribereña que plasmaba la ley.

Las organizaciones ganaron influencia en la medida en que lograron asesorar comunidades sobre la conformación de consejos comunitarios y sobre como solicitar el título colectivo de las tierras. A su vez, las comunidades que inauguraban consejos comunitarios entraban a pertenecer a las organizaciones que los asesoraban. Dado que la mayoría de las comunidades de río estaban con el PCN, Las otras organizaciones que comenzaron a trabajar en las zonas rurales de manera más formal con los presupuestos para la ejecución de la ley 70, buscaron conformar consejos comunitarios más pequeños, en zonas de menor dominio del PCN.

En este sentido, Rosita Solís retomó la labor de llevar la ley 70 a las comunidades costeras. Fue así como llegó en 1997, presentándose formalmente como la Fundación Rosita Solís, para instruir a las poblaciones de La Bocana, Juanchaco, Ladrilleros y Punta Soldado sobre una ley con la cual los negros podrían eventualmente titular colectivamente sus territorios. Como vimos de manera más general en el capítulo tres, la fundación Rosita Solís aprovechó los vacíos organizativos del PCN y a su vez entró en las zonas costeras y de carretera a través de los líderes locales establecidos. En la mayoría de los casos se vinculó con los presidentes de las JAC y de manera significativa en algunas zonas de carretera, con los representantes de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).¹³² A través de los líderes de las JAC y de la ANUC se dictaron talleres sobre ley 70, en las diferentes zonas, estableciendo así consejos comunitarios veredales, de mucha menor extensión que los establecidos por el PCN. Su entrada a la zona, a través de los líderes de la JAC y de la ANUC significó, a su vez, una menor renovación inmediata de los líderes. En el caso de la Bocana, la fundación Rosita Solís contactó a un líder establecido, el Sr. Luís Ángel Caicedo, y a través de este introdujo su sistema de “cumplimiento expedito” de los procedimientos de titulación colectiva. A diferencia de lo ocurrido en los principales ríos del municipio, donde los debates y discusiones comenzaron desde antes de la asamblea nacional constituyente, el proceso organizativo en comunidades costeras fue mucho más rápido y pragmático. El trabajo se centró en la divulgación de la ley a través de cartillas existentes y el cumplimiento de los trámites para conformar consejos comunitarios y establecer linderos para la titulación colectiva. Sin embargo, mientras los pasos y requisitos se cumplieron rápidamente, los títulos colectivos de las comunidades costeras han tardado en resolverse, debido a diferentes conflictos de propiedad, principalmente con la gobernación del Valle del Cauca (ver capítulo 3). Aún así, la Fundación Rosita Solís, al ser la primera en asesorar a las comunidades costeras, ganó influencia sobre un importante sector de la zona rural del

¹³² La ANUC, fundada en 1967 durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, nace como una iniciativa en el periodo del Frente Nacional para la reforma agraria que cambiara la distribución de la propiedad. Los usuarios campesinos consolidaron un fuerte nivel de organización y adquirieron su propia dinámica de poder y reivindicaron su carácter gremialista y su independencia ante los partidos políticos tradicionales. Sin embargo, en la zona rural de Buenaventura la ANUC no ha tenido una incidencia importante, y solo algunas zonas tienen representantes de la Asociación. Con el proceso de titulación colectiva, estos representantes continuaron más asociados con las fuerzas políticas tradicionales que con los nuevos movimientos étnicos que surgían en el municipio.

municipio de Buenaventura. El peso político de los diferentes grupos y personajes se iba estableciendo a través de alianzas con líderes de comunidades rurales, y así, las diferentes fuerzas en Buenaventura iban “tomando” diferentes porciones del mapa rural del municipio. Se trataba de alianzas que implicaban una forma de representación informal y se decía que los ríos Naya, Yurumanguí, Cajambre, Mayorquín, Raposo y Calima “estaban con” el PCN, que Anchicayá se había dividido, parte “era del” PCN y parte “de” Néstor Córdoba y finalmente, que las zonas turísticas de La Bocana, Juanchaco y Ladrilleros “eran de” Rosita Solís.

Esta manera de ganar influencia a través de la asesoría de los consejos comunitarios no es única para el departamento del Valle del Cauca. Como vimos anteriormente, Agudelo documenta divisiones similares entre diferentes organizaciones que asesoran la titulación en el departamento del Cauca, mientras que Nelly Rivas establece diferentes influencias que se consolidaron en el proceso de titulación de tierras en el departamento de Nariño. Mientras que Agudelo interpreta la multiplicidad de actores en términos de la pérdida de terreno político por parte del PCN, Nelly Rivas ilustra este mismo proceso de múltiples influencias en el momento de titulación de maneras que nos ayudan a comprender mejor lo que observamos en los territorios de carretera y costa en Buenaventura. Para Rivas, la aparición de otras fuerzas políticas obedece no solamente a una pérdida de terreno del PCN sino también a la entrada de otras organizaciones y otras influencias en zonas en las que el PCN no se había consolidado desde un principio. Según Rivas, en Nariño el PCN se concentró en los terrenos que se podían titular sin mayores dificultades, y así se alejó de procesos con grandes obstáculos para la titulación, entre ellos el territorio de investigación de la autora, Odemap – Mosquera Norte, donde la titulación era imposible por la existencia del Parque Natural de Sanquianga. Los parques naturales son considerados en la ley “zonas especialmente protegidas” que, junto con los bienes de uso público y la propiedad privada preexistente, no son susceptibles de titulación. Así, mientras que otros consejos comunitarios del departamento tuvieron una cercana interlocución con el PCN, y fue esta organización la que actuó como intermediaria para la titulación, Odemap-Mosquera Norte y sus líderes comenzaron a interactuar con las instituciones que tuvieron influencia directa en su entorno, es decir, las relacionadas con la cuestión ambiental, en este caso,

las autoridades del parque. “Es así como individuos, otrora campesinos, en la mayoría de los casos con bajo nivel educativo (.....) empiezan a manejar un discurso académico ambiental en aras de seguir el proceso de lucha por el territorio”. (Rivas, 2004:347).¹³³ Lo interesante del caso estudiado por Rivas es que obliga a preguntarnos qué sucede en esos casos problemáticos, incómodos, que no se enmarcan fácilmente en los parámetros de la ley y terminan, de una u otra manera, relegados de las corrientes más centrales del movimiento afrocolombiano por el reconocimiento de los territorios de las comunidades negras. Este también es el caso de la comunidad costera de la Bocana.

7. La mirada a las comunidades costeras

La idea de “comunidad negra” que sustentaba la ley 70 y sus artículos reglamentarios debe ser entendida como una construcción discursiva a la cual ninguna comunidad se ajusta perfectamente. Sin embargo, algunas de las zonas tituladas colectivamente se alejaban de esta “idea” más que otras. El caso de las comunidades negras costeras de Buenaventura es un buen ejemplo de esto. Mientras que la ley presuponía comunidades agrícolas, pesqueras o mineras, las poblaciones de La Bocana, Juanchaco y Ladrilleros eran comunidades de mar que derivaban una buena parte de su sustento de un turismo pobre, de poca infraestructura y baja rentabilidad. De estas comunidades costeras solo La Bocana ha logrado titular sus tierras colectivamente, culminando el proceso en 2005 con 19,000 hectáreas a su nombre. Mientras tanto, las otras zonas costeras avanzaron en el proceso, constituyéndose como consejos comunitarios pero sin lograr resolver conflictos de propiedad con actores de envergadura. Los consejos comunitarios de Juanchaco y Ladrilleros continúan un pleito jurídico con la Gobernación del Valle, que demuestra documentos de propiedad de la zona para el desarrollo del Balneario del Pacífico.

En la Bocana la tierra colectivamente titulada no era ampliamente explotada para producción o recolección de alimentos. Aunque los cocoteros, palmas de Naidí y de Milpesos y algunos frutales eran altamente valorados, la mayoría de los víveres, aparte del pescado y el coco, eran comprados directamente en Buenaventura o en las múltiples tiendas que traían su mercancía de la zona urbana. La población no conocía ni transitaba

¹³³ Rivas, N. (2004) “Ambientalismo y surgimiento de nuevos actores étnicos en el Pacífico Sur”. En: Barbary, O. y Urrea, F. (2004) *Gente Negra en Colombia: Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. CIDSE- IRD-COLCIENCIAS. Pp. 327-355

por el 90% del territorio asignado y solo unos pocos pobladores que se dedicaban a la explotación poco controlada de la madera, penetraban continuamente las zonas boscosas. Solamente la franja que colindaba con la playa podía considerarse de interés para los pobladores, y esta estaba salpicada de pequeños terrenos de propiedad privada, titulados por los mismos pobladores o por personas foráneas antes de la aparición de la ley 70. Dado que la ley respetaba los títulos privados, permitiendo su coexistencia con el título colectivo, muchos de los pobladores tenían sus pequeños hoteles en terrenos que estaban a su nombre, siendo al mismo tiempo beneficiarios del título colectivo. Existía también un número importante de “terceros ocupantes”, categoría dada a personas no consideradas de la etnia negra, con títulos de propiedad dentro del territorio colectivo.

Una mirada a estos territorios costeros gana relevancia si tenemos en cuenta que la ley presupone unas ciertas características que a su vez se vuelven condiciones para la titulación de la tierra en los artículos reglamentarios. El conjunto de características que implícita y explícitamente se les adjudicó a las comunidades negras del Pacífico en la legislación tuvo orígenes múltiples. Hubo influencia de antropólogos e investigadores que habían estudiado algunas de estas comunidades y participaron en la propuesta de ley, intereses diversos por incluir el tema del cuidado del medio ambiente y la biodiversidad en el momento histórico en el cual surge la ley, y los esfuerzos de un grupo heterogéneo de líderes y representantes de un incipiente movimiento afrocolombiano por reivindicar el estatus de grupo étnico para las comunidades negras, con una cultura e historia diferenciadas. Esta construcción heterogénea de lo que eran, o debían ser las comunidades negras, una vez plasmada en la ley, determinó los procedimientos que los pobladores rurales debían cumplir para titular colectivamente sus tierras.

La ley presupone una idea de territorialidad construida colectivamente, y por lo tanto se exige la presentación de mapas participativos que demarquen claramente las fronteras de la comunidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos las fronteras de cada comunidad se fueron definiendo precisamente a través de los procedimientos de delimitación de terrenos para la titulación colectiva. En el caso de las comunidades costeras, y específicamente en la Bocana se solicitó un terreno mucho más extenso que el que los miembros de la comunidad asumían como propio. Se utilizó la estrategia de solicitar la máxima extensión posible, incluyendo las zonas altas donde nacían las

quebradas y riachuelos que desembocaban en la Bocana. Así, las comunidades costeras se repartieron la totalidad de los terrenos, ubicando los linderos en los filos de las montañas que partían las aguas que desembocaban en las costas de cada comunidad. Debido a que la meta que se trazó el gobierno era el de titular seis millones de hectáreas para comunidades negras y el cumplimiento de esa meta se medía en porcentajes de este total, grandes extensiones fueron tituladas, siempre y cuando no surgieran oposiciones a la titulación. El de-facto uso y aprovechamiento de estos terrenos por parte de las comunidades no fue un tema central en los procesos de verificación para la titulación y así fue posible titular terrenos para la conservación y la expansión futura de las comunidades. En el caso de La Bocana, existía el conocimiento de linderos entre las diferentes propiedades individuales y familiares y también existía algún consenso sobre áreas de uso colectivo. Sin embargo, las fronteras del título colectivo expedido en abril de 2005 demarcaban un área mucho más extensa que la que insinuaba los porosos límites cotidianamente utilizados por sus pobladores.

Para el informe sobre antecedentes etno-históricos la ley exige una narración histórica sobre cómo se formó la comunidad, cuáles fueron sus primeros pobladores, las formas de organización que se han dado y sus costumbres y formas de producción. En la Bocana se entrevistaron a los ancianos que llevaban más tiempo viviendo en la zona, pero en el informe se le restó importancia al hecho de que muchos de los habitantes mayores no habían nacido ahí, y que la población estaba compuesta mayoritariamente por personas que habían llegado, incluso de zonas urbanas, para montar negocios relacionados con el turismo. En la descripción de costumbres locales se repitió un discurso común sobre personajes míticos y leyendas del Pacífico y sobre costumbres de trabajo colectivo y ayuda mutua, sin relacionar estas prácticas con el negocio del turismo.

El sentido del estudio de caso no es el de cuestionar hasta qué punto las comunidades costeras eran realmente “comunidades negras” o hasta qué punto la ley se ajustaba a la realidad de estas comunidades. Entendemos la ley como una construcción histórica que debe ser analizada en términos de los actores, intereses y correlaciones de fuerzas involucradas en su creación. Lo que nos interesa en primera instancia en este estudio de caso es examinar las estrategias de estas comunidades para acogerse a la ley, identificarse como comunidades negras y beneficiarse del título colectivo. En un segundo

momento, el interés radica en los efectos y consecuencias, a veces inesperadas, de este proceso de titulación, sobre todo en lo que respecta a la instalación y puesta en funcionamiento de estructuras organizativas dictadas por la ley.

Muchas de las estrategias empleadas por los líderes comunitarios y regionales para lograr la rápida titulación de las tierras del Pacífico inicialmente también eran muy discursivas; los pobladores fueron rápidos para comprender el sentido de “comunidad negra” plasmada en la ley, y resaltaban unos elementos compatibles con esta definición en los diferentes reportes requeridos para obtener el título, velando otros que juzgaban poco afines. En el informe de la Bocana se mencionó la importancia del turismo en la zona, pero insistiendo en la modalidad de casa-hotel, donde los habitantes compartían sus costumbres con los visitantes, pasando por alto la existencia de hoteles grandes que eran propiedad de personas “del interior”. Se sobredimensionó la importancia de la pesca artesanal, la recolección de Piangua y las “formas tradicionales de trabajo conjunto como la minga y la mano cambiada”.¹³⁴ Sin embargo, muchos de los detalles que aparecían inicialmente “en el papel”, con el tiempo fueron tomando matices insospechados. Como veremos con más detalle a continuación, el hecho de asumirse como “comunidad negra” inauguró en la Bocana un replanteamiento de la pertenencia de las personas a la comunidad, al formalizarse las categorías de clasificación de los pobladores según parámetros étnicos.

8. Repensando la pertenencia en términos étnicos

Los artículos que reglamentaron la ley 70 establecieron unos lineamientos para definir quienes pertenecían a “la comunidad negra” y por lo tanto quienes podían elegir y ser elegidos como gobernantes y representantes de estas comunidades. Aunque la reglamentación de la ley permitía que las comunidades adicionaran requisitos para los miembros electos, el espíritu era que estos debían pertenecer al grupo étnico afrocolombiano, definido como el “grupo de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y

¹³⁴ La Minga y la Mano Cambiada son formas de trabajo colectivo en las cuales varios miembros de una comunidad se juntan para trabajar en los terrenos de un miembro de la comunidad que requiera la mano de obra. Posteriormente, la persona asistida debe ofrecer su mano de obra en el momento que los otros miembros la requieran.

costumbres dentro de la relación campo-poblado que revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos”.¹³⁵ Según la ley, para poder ser de la junta directiva del consejo comunitario se debía ser nativo de la comunidad y estar registrado en el censo interno, o llevar por lo menos diez años de residencia permanente en el territorio y haber asumido las prácticas culturales de la comunidad. La ley no era tan explícita sobre quienes podían habitar en el territorio de comunidades negras y solo se apuntaba que aquellas personas de grupos étnicos diferentes al afrocolombiano que intentaran establecerse en territorios colectivamente titulados eran considerados ocupantes de “mala fe”. Sin embargo, el estatus de las personas negras que llegaban a residir en el territorio de una comunidad ya consolidada no era claro, y la ley parecía dejarlo al criterio de los reglamentos internos. En La Bocana residían personas de diferentes grupos étnicos, algunos con títulos de propiedad privada respetados por el título colectivo. También había un constante movimiento de personas de todas las étnias que llegaban a montar negocios, a trabajar en los hoteles o a vivir con parientes que residían ahí. Por lo tanto, la definición de “pertenencia a la comunidad” a partir de la consolidación del consejo comunitario merece atención especial.

Aunque en los múltiples debates sobre la ley 70 una definición fenotípica de “comunidad negra” fue fuertemente rechazada a favor de una en la cual primaran elementos culturales comunes, las características fenotípicas de las personas jugaban un papel en las prácticas cotidianas que definían quienes pertenecían o no a la comunidad negra de La Bocana. Como veremos a continuación en la Bocana la percepción de estas características fenotípicas se combinaban con un interesante tramado de elementos a través de los cuales los pobladores derivaban el sentido de pertenencia. La aparición de la ley 70 obligó a formalizar la definición de pertenencia, reforzando elementos étnicos en el proceso de elección de líderes, los cuales no habían jugado un papel tan preponderante antes de la titulación colectiva.

Un primer encuentro con los miembros de la junta del consejo comunitario elegida en 2005 advertía que un elemento central de la definición legal de comunidad negra no coincidía estrictamente con la definición de pertenencia a la comunidad de la Bocana. Claramente, no todos eran “los miembros de familias de ascendencia

¹³⁵ Capítulo I, artículo 2, numeral 5. Ley 70 de 1993.

afrocolombiana”. Tanto la vicepresidenta como el secretario de la junta eran, sin dudas para nadie, parte de la comunidad negra, sin ser descendientes de afrocolombianos. Aunque tampoco habían nacido en La Bocana, se consideraban y eran considerados por todos “de allí”, y de ninguna otra parte. La vicepresidenta, María, había trabajado por muchos años como inspectora de policía en la comunidad vecina de Juanchaco y se había jubilado hacía varios años para vivir en la Bocana. Roberto, el secretario, había nacido en el Pacífico Nariñense y había sido pescador en la Bahía de Buenaventura toda su vida. Ambos eran miembros de la comunidad negra de la Bocana con la totalidad de derechos y deberes que esto significaba. La existencia de personas no negras como miembros de la comunidad no significaba que los parámetros étnicos no fueran relevantes en la Bocana; pero tampoco era adecuado apresurar la conclusión de que la ley de titulación colectiva no había modificado las condiciones de membresía a la comunidad. Como veremos a continuación, las rutas de adscripción a la comunidad eran variadas y el efecto de la ley fue principalmente que se plasmaran más formalmente las diferentes modalidades de pertenencia, y sobre todo, las consecuencias de las diferencias en derechos de participación en las formas de organización de la comunidad. Desenmarañar el tramado de circunstancias que resultaban en las diferentes modalidades de pertenencia no era tarea fácil. Estas se habían ido construyendo de forma más bien casuística y acumulativa: parecía haber un cierto nivel de consenso sobre quienes, sin lugar a dudas, “pertenecían” a la comunidad y por lo tanto, las características de estos miembros se generalizaban. A su vez existían casos “dudosos” sobre los cuales se decidía en momentos cruciales, como las votaciones en asambleas y las postulaciones para diferentes cargos. Una vez los casos dudosos eran resueltos, estos pasan también a ser norma. Pasaremos a descifrar este complejo sistema de pertenencia, tomando los ejemplos de personas consideradas “negras” y “no-negras”.

Personas no negras

Como vimos anteriormente, María, la vicepresidenta de la junta del consejo comunitario y Roberto, el secretario, pertenecían al consejo comunitario con total derecho al voto y a ser elegidos a la junta directiva. Ante mi insistencia por intentar descifrar porqué era tan obvio para todos que María y Roberto pertenecían a la comunidad negra, la respuesta fue

que estas dos personas eran “del Pacífico” y posiblemente descendientes de los “culimochos”. Los culimochos eran localmente identificados como personas blancas provenientes del Pacífico nariñense, que por mucho tiempo se habían mantenido uniones maritales endogámicas, siempre permaneciendo en la misma zona, relativamente aislados de las comunidades negras. Se decía que los culimochos eran los descendientes de vikingos, y que por esta razón eran excelentes marineros, y constructores de embarcaciones de madera. Los culimochos habían comenzado a dispersarse por otras regiones del Pacífico, y se rumoraba que, debido a sus habilidades como marineros, algunos miembros de estas familias habían entrado al negocio del transporte de pequeños y medianos cargamentos de pasta de coca hacia Centro y Norteamérica. Total, los culimochos y sus descendientes eran del Pacífico, y por lo tanto, en la Bocana, no se cuestionaba su pertenencia a la comunidad negra.

Otras personas no-negras consideradas parte de la comunidad con plenos derechos además de los culimochos eran aquellos residentes casados con personas negras. Se argumentaba que la pertenencia por vía del matrimonio había sido introducida por la ley 70, ya que los cónyuges entraban a ser miembros del “grupo de familias de ascendencia afrocolombiana”. Arley, el esposo de Pura, la tesorera suplente de la junta, era oriundo del departamento del Huila. Al estar casado con una mujer negra de la comunidad y residir en la Bocana entraba a ser miembro de una “familia afrocolombiana” y por lo tanto pertenecía, con voz, voto y derecho a ser elegido a la junta del consejo comunitario.

El caso de Julio Orozco era interesante pues inauguraba otra modalidad de pertenencia con derechos restringidos. Julio era del interior del departamento del Cauca, pero residía en la Bocana desde hacía más de diez años. Había sido activo en cuestiones organizativas en la comunidad, interesándose en las asambleas y las elecciones de la junta directiva, y por lo tanto su “caso” plasmó nuevas condiciones de pertenencia a la Bocana. Vivía con su esposa, también del interior y no-negra, y con sus hijos, quienes se criaron en la Bocana pero habían estudiado en Buenaventura y Cali. Julio había sido elegido en una ocasión como presidente de la asamblea general, para moderar la reunión de todos los miembros del consejo comunitario para elegir la junta directiva. Se había dispuesto entonces que tanto el cómo su esposa podían participar en las asambleas pero no postularse para la junta directiva del consejo comunitario. Como las decisiones de la

asamblea se lograban, en principio, por consenso, Julio podía llegar a ser muy influyente, debatiendo y argumentando sus puntos de vista. Solo si las decisiones eran sometidas a votación, ni Julio ni su esposa tenían derecho a votar.

Don Rigoberto llevaba cuatro años viviendo en Pianguita, en una casa que construyó en un terreno que había comprado hacía más de quince años. Era en el momento el presidente de la Asociación de Hoteleros de este sector. No era considerado miembro de la comunidad negra y figuraba en el censo interno como “tercero ocupante” es decir, como una persona con título de propiedad privada anterior a la aprobación de la ley 70. Como profesor jubilado Don Rigoberto era considerado una persona con conocimientos y relaciones importantes en Cali, y por lo tanto algunos miembros de la comunidad lo llamaban para involucrarlo en otras estructuras organizativas. Hubo mucha insistencia por para que este fuera el presidente de la junta del agua, ya que unos años atrás había diseñado un proyecto para el manejo del acueducto y tenía un buen volumen de documentos, algunos de ellos con sellos de la alcaldía de Buenaventura. Sin embargo Don Rigoberto no aceptó involucrarse, argumentando que estaba cansado de trabajar sin que sus esfuerzos fueran valorados por la comunidad. En un comienzo Don Rigoberto mostró interés por involucrarse en el consejo comunitario pero fue rechazado por la asamblea para postularse a la junta, argumentándose que la ley 70 era clara al no permitir que los “terceros ocupantes” participaran en las estructuras políticas de la comunidad. Sin embargo la Asociación de Hoteleros de Pianguita funcionaba como un pequeño consejo comunitario en ese sector. No todos los miembros de la asociación estaban vinculados al negocio del turismo y las dinámicas de las reuniones y actividades no obedecían exclusivamente a los intereses de los hoteleros. Como presidente de la Asociación, Don Rigoberto era convidado para dar reportes a la asamblea y para todos los efectos, excepto para cuestiones de votación de la junta, era tratado como máxima autoridad del sector de Pianguita.

Don Lucio era un indígena Paez que llevaba doce años viviendo en Pianguita con su esposa, también indígena, y sus tres hijos. Debido a que trabaja como administrador de un hotel de propiedad de alguien del interior no era considerado un “residente” y sus años de vivir ahí no le daban ningún estatus de pertenencia. Sin embargo Don Lucio se había involucrado mucho en las labores de limpieza de la playa de Pianguita, ya que las

personas contratadas para esta limpieza solo recogían basuras hasta el acantilado que separa a Vista Hermosa de Pianguita. Don Lucio se vinculó a la Asociación de Hoteleros y era el delegado de Pianguita en la recientemente creada Junta del Agua.

La pertenencia de las personas “no-negras” a la comunidad era un asunto complejo, que se había ido resolviendo caso por caso, en la medida en que los residentes no afrocolombianos se habían ido involucrando en cuestiones organizativas de la comunidad. Lo que era inmediatamente evidente en la Bocana era que existían múltiples mecanismos para involucrarse en asuntos comunitarios y adquirir un cierto estatus de pertenencia. La misma comunidad creaba mecanismos para aprovechar las capacidades y recursos de los residentes no negros, a través de las múltiples estructuras y organizaciones que coexistían en la comunidad. Sin embargo, para los aspectos más formales que dictaba la ley, como la postulación y votación para la junta del consejo comunitario, los residentes “no negros”, con excepción de los descendientes de culimochos, quedaban excluidos.

Personas negras

En general, las condiciones de pertenencia de las personas negras y no-negras eran diferentes. Para las personas negras bastaba *en principio* ser residente de la Bocana o aparecer en el censo interno de la población, realizado en 1998. Personas negras con un tiempo de residencia en La Bocana similar al de Julio Orozco, Don Lucio o incluso Don Rigoberto no tenían el más mínimo problema para ser consideradas “de la comunidad”. El mismo Luís Ángel Caicedo “Don Lucho” quien fue elegido como el primer representante legal de la comunidad, encargado de tramitar el título colectivo, era un hombre negro comerciante, nacido en la ciudad de Cali que llegó a la Bocana en 1996 con un negocio de acopio y comercialización de pescado. Compraba el pescado fresco directamente a los pescadores y había adquirido la infraestructura necesaria para refrigerarlo y lograr su conservación para venderlo a mejor precio en Buenaventura y Cali. Al llegar a La Bocana se involucró con la JAC y rápidamente entró en contacto con Rosita Solís, facilitando los talleres de divulgación de la ley 70. Como Don Lucho, había un número de personas negras que llegaron a La Bocana con sus negocios y fueron considerados miembros de la comunidad negra de manera casi inmediata. También había

personas que llegaron mucho después del censo interno de 1998 y que pertenecían a las amplísimas redes de parentesco de algún miembro reconocido de la comunidad. Estas personas también pasan a ser miembros automáticamente. Sin embargo, como veremos a continuación esta condición no se aplica de forma uniforme en toda la Bocana.

En la Bocana, especialmente en las zonas de Changai y Monte Adentro, había un volumen constante de población en movimiento. En Changai se trataba principalmente de pescadores que, a lo largo de sus vidas, habían vivido en muchos lugares diferentes de la costa del Pacífico colombiano y llegaban a la Bocana a vivir con algún familiar. Muchos pescadores encontraban provecho de estar en la Bocana, ya que con los hoteles y a la cercanía con la zona urbana, encontraban un mercado constante para el pescado. En Monte Adentro había cinco nuevas familias que construyeron sus casas en un terreno de propiedad privada cuyo dueño parecía haber abandonado. Aunque estas familias eran pocas, el hecho de tratarse de una “invasión” había llamado la atención de la junta del consejo, que discutía la posibilidad de reubicarlos en tierras comunitarias. Este acontecimiento despertó nuevamente debates sobre la pertenencia de estas personas a la comunidad negra a partir de lo que especificaba la ley 70. Aquí, nuevamente se procedía casuísticamente. Para reubicar las familias de Monte Adentro lo importante era identificar si eran familiares de alguien de La Bocana en cuyo caso no había problema en asignarles algún lugar en las tierras comunitarias para construir sus casas. Sin embargo para los llegados a Changai la situación era diferente. Las personas de la Bocana relacionan el “peligro” en Changai con los constantes cambios en los residentes de esta zona. Se decía que los pescadores en el Pacífico se movían por toda la costa, estableciéndose temporalmente en lugares como Changai. Sin embargo también se rumoraba que este sistema de residencia cambiante había sido aprovechado por miembros de grupos guerrilleros y paramilitares para refugiarse en estos lugares. Los miembros de la junta discutían constantemente la necesidad de hacer un “empadronamiento”, es decir, repetir el censo interno para controlar quienes exactamente residían en esta zona. Aunque nunca se adelantó ninguna acción para llevar a cabo un nuevo censo, la idea que se proyectaba era que las personas nuevas que llegaban a Changai no pertenecían a la comunidad negra de La Bocana y eran solo residentes temporales sin voz ni voto en las estructuras de gobierno interno.

En general, los criterios de pertenencia a la comunidad negra de la Bocana seguían múltiples principios que no se ceñían estrictamente a los lineamientos de la ley 70. Sin embargo la ley entró a modificar los criterios de pertenencia, sobre todo en términos de los derechos a ser parte de la junta del consejo comunitario y votar en las asambleas generales. La ley también forzó una formalización de los criterios de selección de la población, y sirvió de argumento final en los casos en que no era claro si alguna persona podía o no ocupar cargos de dirección en la comunidad.

Contrario a lo que indicaba la ley, la posibilidad de residir en el territorio no estaba restringida a los miembros de la comunidad. Tanto personas de la etnia negra como de otras etnias habían llegado después de la consolidación del consejo comunitario, y no ser considerados “de la comunidad” no les impedía permanecer ahí y desarrollar sus actividades. Por lo general, las personas que no eran de la etnia negra llegaban a predios de propiedad privada, ya fuera a través de la compra de terrenos o del alquiler de casas. Las personas negras llegaban por vínculos de parentesco con algún miembro de la comunidad, y construían sus propias viviendas en terrenos de la colectividad.

A partir de la ley 70, pertenecer a la comunidad negra de la Bocana significaba, en términos formales, poder elegir y ser elegido a la junta directiva del consejo comunitario. Las únicas personas no-negras que pertenecían a la comunidad negra con totalidad de derechos eran aquellos que eran considerados “del Pacífico”, en este caso, los culimochos. Otras personas no-negras podían llegar a ser miembros de la comunidad con derechos restringidos. La pertenencia de personas negras con menos de diez años de residencia en la Bocana era “negociable” y por lo tanto dependía de la capacidad de negociación de cada individuo, su interés por involucrarse en la política local y su conocimiento de la ley 70. Esto no quería decir que la pertenencia se negociara formalmente. No era la junta ni la asamblea la que aprobaba abiertamente a una persona como miembro de la comunidad. Más bien se trataba de un proceso de vincularse paulatinamente a las formas de organización locales e ir ocupando cargos sin que nadie presentara alguna oposición. Una vez un migrante reciente participaba en las asambleas y era postulado para la junta sin que nadie presentara una objeción, su membresía plena a la comunidad negra no era cuestionada.

9. La renovación de liderazgos “Los que elegimos tienen que saber hablar con la gente importante de afuera”

Como se discutió anteriormente, la noticia de que existía “una ley para los negros” llegó a La Bocana tardíamente, a través de los talleres realizados por la Fundación Rosita Solís en 1997. La dinámica de difusión estuvo muy marcada por el estilo de asesoría de esta fundación, y por lo tanto se privilegió la rápida convocatoria de una asamblea general para elegir la primera junta del Consejo Comunitario. La orientación de talleres y reuniones fue pragmática. Se trataba de cumplir con los requisitos que planteaba la ley para crear los consejos comunitarios y titular las tierras colectivamente. Por lo tanto, se dio poca atención a los aspectos de la ley que requerirían la contribución, discusión y debate de los pobladores. Los pobladores nunca elaboraron un reglamento interno que rigiera diferentes aspectos de la vida de los pobladores; tampoco formularon con claridad los deberes y responsabilidades de sus líderes electos. Los consejos comunitarios asesorados por la Fundación Rosita Solís, en vez de elaborar un reglamento interno de manera participativa como establecía la ley, aprobaban un reglamento muy general ya elaborado por la fundación, en el cual además se aprobaba la continuación de la asesoría de la Fundación Rosita Solís en todos los aspectos del funcionamiento del consejo comunitario. La primera junta que se eligió en la Bocana centró su trabajo en el cumplimiento de los requisitos para lograr el título: la elaboración de un censo interno, los mapas participativos, los informes etno-históricos, la atención de las visitas del comité técnico para comunidades negras, encargado de los procedimientos de acompañamiento y verificación de la titulación.

Surgieron incluso iniciativas que no obedecían a requisitos de la titulación pero que apuntaban al proceso de alineamiento de la población con el Estado que hemos discutido en capítulos anteriores. La iniciativa más significativa en este sentido fue la campaña de cedulação que se adelantó en todo el territorio requerido para titulación con el fin de invitar a las personas a que entraran en el sistema de registro de población, requisito fundamental para ejercer el derecho al voto y mecanismo para identificarse y ser identificado como ciudadano colombiano a través de un número único.

En la asamblea general anual del 2002, se votó unánimemente por la anulación de la asesoría permanente de la Fundación Rosita Solís. Algunos pobladores habían tenido

desencuentros con Rosita y por lo tanto argumentaron que no tenía sentido estar obligados a consultar con su Fundación para todas las decisiones de la comunidad. Aunque en su momento se sintió que esta determinación liberó a los líderes de la comunidad para que tomaran sus propias decisiones, también dejó a la Bocana un tanto aislada de los debates y de las dinámicas organizativas de carácter más regional, como las que surgían alrededor del PCN y de la Asamblea de Consejos Comunitarios. Sin la asesoría permanente de la Fundación, la pertenencia a la Federación de Consejos Comunitarios del Valle del Cauca FECOVA, carecía de fundamentos. FECOVA había sido creada por Rosita Solís y no funcionó realmente como un órgano de participación de los consejos comunitarios asociados, pues en La Bocana ni siquiera se conocían los otros miembros de la federación. Esta era más bien una figura creada por Rosita Solís para agrupar los consejos comunitarios sobre los cuales ejercía influencia y que la podían apoyar en su candidatura como representante de las comunidades negras de Buenaventura. La falta de vínculos de la Bocana con otros consejos comunitarios de la región también limitó las posibilidades de participar en proyectos y planes de acción que se desarrollaban a través de alianzas con diferentes organizaciones regionales.

En el momento del trabajo de campo de esta investigación entró en vigencia la tercera junta del consejo comunitario, y tras la entrega del título colectivo en octubre de 2005 se evidenció un relativo estancamiento de las dinámicas organizativas. Había pocas expectativas frente a la posibilidad real de elaborar y poner en marcha un plan de desarrollo viable para La Bocana. Incluso insertarse en la dinámica de los pequeños proyectos resultaba difícil debido a los limitados conocimientos técnicos en el tema de la elaboración de proyectos. La determinación de distanciarse de la Fundación Rosita Solís también le restó vigencia al reglamento interno, ya que este había sido elaborado por la Fundación tomando los lineamientos generales de la ley y no la participación de la comunidad. Sin embargo, al renunciar a la asesoría de la Fundación no se elaboró otro reglamento, y al momento de mi llegada los nuevos miembros de la junta hablaban del reglamento interno como un documento que se había perdido en los archivos de la comunidad.

En mi primera visita a La Bocana llegué directamente al hotel de la Sra. Evangelina Angulo, una mujer oriunda de la zona urbana de Buenaventura, que llevaba

más de veinte años viviendo en la Bocana. Había contactado a esta mujer a través de investigadores de la Universidad del Valle que participaban en un proyecto sobre la cuenca hidrográfica del Pacífico, realizando talleres sobre el manejo del agua en diferentes lugares. La Bocana fue tomada como un caso interesante debido a la existencia de un precario acueducto de funcionamiento irregular que se abastecía en la zona alta del territorio. La primera reacción de la Sra. Evangelina ante mi interés en la ley 70 era que ella no sabía nada de esa ley, y que si ella era colombiana ¿para que necesitaba otra ley que le protegiera sus derechos como ciudadana por el simple hecho de ser negra? Evangelina hablaba cínicamente del título, diciendo que ella afortunadamente había logrado titular una parte de su propiedad a su nombre antes de que apareciera la ley, pues ¿qué banco le iba a aprobar un préstamo para mejorar su hotel con una tierra colectiva inembargable, inajenable e intransferible? El discurso de Doña Eva, inaugurando el trabajo de campo, podía no haber causado tanto impacto si no fuera por ser ella la presidenta del Consejo Comunitario de Bazan – La Bocana, elegida por votación en asamblea general menos de un año atrás. Luego me mostró el título colectivo, que le había entregado pocas semanas antes el presidente de la república, Álvaro Uribe Vélez, en uno de sus populistas consejos comunales en Buenaventura. Evangelina sostenía que las tierras que les habían titulado seguramente no servían para nada, ni le interesaban a nadie, sino “¿Usted cree que nos las iban a soltar así no más?”. Muchas de las incógnitas que surgieron de esta primera conversación fueron las que dominaron el trabajo de campo, dando las pistas sobre las preguntas más difíciles y reiterativas de esta parte de la investigación. ¿Por qué esta mujer con tan poca convicción sobre el éxito de la ley era la presidenta del consejo comunitario? ¿Que la llevó a postularse, y sobre todo, que llevó a los pobladores a elegirla como su nueva presidente?

Al explorar las motivaciones detrás de la elección de Doña Eva comenzó a hacerse evidente que habían surgido nuevas expectativas en torno a los representantes del consejo comunitario. Uno de los elementos que comenzaba a perfilarse como requisito primordial era la capacidad de los líderes de tejer alianzas con funcionarios, políticos y organizaciones de alcance nacional. El caso de Doña Eva era extremo. Era duramente criticada por tener actitudes displicentes con las personas de la comunidad, se decía que era arribista, elitista, que hablaba con displicencia de la Bocana y no desperdiciaba

ocasión para hablar de sus mejores épocas en Buenaventura y Cali, de sus “maridos blancos” y de todas sus amistades con dinero e influencia. “Eso sí es gente” se le escuchaba decir sin reparo, aludiendo, indirectamente, a que los pobladores de la Bocana “no lo eran”. A pesar de las claras contradicciones con Doña Eva, esta fue elegida por las mismas razones por las que los pobladores la criticaban. Sus amigos con dinero e influencia, su cercanía con personas urbanas y su experiencia trabajando en empresas le daban a Doña Eva el perfil de alguien capaz de tejer las alianzas necesarias con las personas de “fuera” para lograr la ejecución de algún proyecto importante para La Bocana.

Algo similar ocurría con el representante legal, Julio Guaitotó, quien trataba todos los asuntos del consejo comunitario en la zona urbana de Buenaventura y permanecía la mayor parte del tiempo en la ciudad. Esto dificultaba la programación de reuniones pues como representante legal era considerado imprescindible para cualquier actividad del consejo comunitario. Inicialmente no era claro lo que este hombre hacía en la zona urbana como representante de la Bocana. Aparte de retirar o consignar dinero en la cuenta bancaria del consejo, o comprar algún repuesto para la motosierra comunal, los quehaceres del representante legal no estaban vinculados directamente a las actividades de la junta. Sin embargo, con el tiempo se hizo claro que los trámites formales no eran tan importantes como el hecho de que el representante legal tuviera un conocimiento más cotidiano de la ciudad e hiciera parte de sus redes sociales.

En términos formales, era muy poca la importancia que se daba a los representantes rurales en la Alcaldía de Buenaventura. No existía una dependencia particular que tratara los asuntos rurales y en el Concejo Municipal había solamente un representante de la zona rural, proveniente del consejo comunitario del río Yurumanguí. Esto hacía que muchas de las relaciones que se tejían entre los representantes de los consejos comunitarios y los funcionarios locales fueran bastante informales, basados en relaciones de amistad o en el conocimiento mutuo de redes sociales que operaban en la zona urbana. Así, el representante legal, con su aspecto de persona urbana, siempre con un maletín lleno de papeles, le confería algún tipo de credibilidad como conocedor de estas redes sociales. La aparentemente sobredimensionada importancia que se le daba al representante legal parecía basarse en la creencia de que este tenía conexiones

importantes con personas influyentes en Buenaventura, debido a que siempre había tenido negocios en la ciudad.

Tanto la presidenta como el representante legal daban claves sobre un interesante proceso de mudanza en las formas de liderazgo en la Bocana, donde la capacidad de dialogar “hacia fuera” con personajes de la política local y nacional se estaba convirtiendo en un elemento medular. Aunque la importancia de lazos con la política local había existido desde tiempo atrás ligado a la compra de votos en tiempos de elecciones, en este nuevo sistema de representación, inaugurado con los consejos comunitarios, la importancia de los vínculos externos se convertía en un asunto preponderante, no solo en tiempos de elecciones. Las comunidades elegían a sus representantes pensando en su capacidad de “tocar puertas” para lograr financiar proyectos de auto-gestión. Se confiaba más en los mecanismos informales para ganar influencia con ciertos personajes clave de la política local y nacional que en los incipientes canales formales de la Alcaldía de Buenaventura.

La elección de Doña Eva como presidenta de la junta del consejo comunitario obedecía, entre otras cosas, a esta necesidad. Doña Eva hablaba constantemente de que las personas de La Bocana nunca la asumieron como alguien de ahí, por más que llevara más de veinte años viviendo en similares condiciones a las de sus vecinos, derivando un sustento del disminuido negocio del turismo. Doña Eva señalaba que las mujeres que vendían pescado siempre le cobraban más caro, como si ella fuera turista, que cualquier arreglo que tuviera que hacer en su casa era más costoso que para cualquiera pues los aserradores y constructores le imponían tarifas más altas que a los otros dueños de hoteles locales. Sin embargo, en el momento de elegirla como presidente, la percepción de que Doña Eva tenía relaciones con personas importantes de Buenaventura la favoreció en la votación. Muchos pobladores decían que Doña Eva se había posicionado, desde su llegada como alguien de afuera, con influencias por haber trabajado en importantes empresas en la zona urbana de Buenaventura. Se decía que en su Hotel siempre había alojado a sus amigos, que eran personas importantes de Cali. En temporadas de elecciones, Doña Eva siempre hizo campaña para algún político, con el mismo estilo de vínculo personal que manejaba con su clientela. Así, las personas de La Bocana eligieron a Doña Eva confiando en que sus relaciones y su capacidad de comunicarse con estas

personas influyentes iban a ser de beneficio a la hora de gestionar el financiamiento para proyectos en La Bocana. La búsqueda de líderes con la capacidad de comunicarse y de influir en estructuras de poder externas al consejo comunitario era un elemento de cambio importante en los liderazgos en la Bocana. Como argumentaremos más adelante, este cambio era acorde con las nuevas formas de implementar políticas en el Pacífico, a través de la financiación de múltiples proyectos cuya gestión era responsabilidad de los líderes locales electos, sustentando un discurso estatal de autonomía local y participación ciudadana.

10. El Funcionamiento de la junta del Consejo Comunitario: la autonomía de acción de los miembros y su regulación a través del chisme

Existen un número importante de estudios que analizan las transformaciones políticas al interior de las comunidades negras del Pacífico durante el período de efervescencia organizativa en la consolidación de consejos comunitarios. Hay una preocupación de fondo en la mayoría de estos estudios. Se trata del problema de instaurar, a partir de una ley, nuevas formas de organización y de regulación social y política que son, de alguna manera, “ajenas” a los mecanismos de regulación ya existentes en estos poblados rurales. Muchos de estos estudios parten de la idea, ampliamente documentada en los estudios antropológicos, de que las comunidades negras del Pacífico eran políticamente policéfalas, con estructuras de poder versátiles, donde múltiples tipos de autoridad convivían, en una renegociación constante (Marulanda, 1997)¹³⁶. La preocupación es, por lo tanto, que ocurre con estas formas de organización cuando se impone una estructura política que exige la elección periódica de líderes que, además, tendrían la labor de administrar todos los aspectos de la regulación de la vida social y política de las comunidades.

El estudio de Rivas mencionado anteriormente plantea esta inquietud en términos concretos del manejo del espacio y el acceso a los recursos (Rivas, 2004). Rivas describe los conocimientos y procedimientos locales para el control del acceso a los recursos, previo a la llegada de la ley 70, como mecanismos tradicionales de control, no exentos de

¹³⁶ Marulanda, C. (1997) Organización, cambio social y mundo religioso: estudio de caso en San Antonio del Guají, Guapi. en *Religión y etnicidad en América Latina*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, 1997, Tomo III, pp.333-362.

conflictos. Relata cómo las familias fundadoras de las veredas de Odemap Mosquera Norte, en el Pacífico nariñense, eran consideradas dueñas de la tierra sobre la cual los demás pobladores construían sus viviendas. Se trataba de un sistema de propiedad particular, los terrenos no se compraban ni se vendían, solo se “prestaban” a quienes los necesitaran, manteniendo así una cierta unidad espacial en el ámbito veredal. Los recursos utilizados por estos pobladores también eran de libre acceso para ellos, así se entendiera que eran propiedad de la familia fundadora. En el caso de personas de otras veredas que vinieran a utilizar los recursos, estos necesitaban pedir permiso a la familia fundadora para pescar, recolectar conchas o cazar. Tal era el caso, por ejemplo, de los miembros de comunidades indígenas vecinas que entraban a los territorios de los negros a cazar. Rivas sintetiza la visión local, previa a la ley, como sustentando un concepto de naturaleza en el cual los recursos naturales eran inacabables e infinitos: “si bien había reglamentaciones para el acceso a los recursos, no había reglamentaciones para el límite de captura de ellos. En este espacio, la naturaleza era vista como poderosa e infinita, renovándose constantemente, imponente y sobre todo proveedora” (Rivas, 2004:343). Rivas documenta un punto importante de cambio con la institucionalización de los liderazgos que se inaugura con los consejos comunitarios. Según la autora, la legitimidad de estos nuevos liderazgos no se basaba solamente en su elección por parte de la comunidad. Parte de la legitimidad venía de “fuera”. En el caso de Odemap, parte de esta búsqueda de legitimidad se tradujo en la incorporación, por parte de los nuevos líderes del consejo comunitario, de discursos ambientalistas avalados por las políticas de Estado. Dada la proximidad e importancia del parque natural de Sanquianga, los líderes comenzaron a incorporar normas ambientales que retomaban de los funcionarios del parque. Así, los líderes, en su afán por reivindicar su papel, comenzaron a ejercer labores de restricción sobre la explotación de los recursos naturales porque “era la forma en que esperan convertirse en autoridad ambiental en la zona y legitimarse como entidad frente a las diferentes instituciones nacionales (Rivas, 2004:348). Al incorporar el discurso del “desarrollo sostenible”, donde los recursos naturales no eran ilimitados, se modificaron las formas de regulación de los recursos descritas anteriormente a partir de la idea de familias fundadoras dueñas. Los líderes de los consejos comunitarios elaboraron normas escritas que restringían el acceso y la cantidad de recursos que podían extraer los

pobladores, y en especial, se restringía el acceso a comunidades vecinas como las indígenas. Así, la institucionalización del consejo comunitario y su relación con el parque natural trajo cambios importantes en los mecanismos tradicionales de regulación del acceso a los recursos y, sobre todo, en las estructuras organizativas encargadas de esa regulación. Aunque la autora no entra en detalle sobre el papel que jugaban las “familias fundadoras” en este nuevo orden, se sobreentiende que estas pierden terreno frente a los líderes electos del consejo comunitario.

Otro estudio importante que retoma el tema de las transformaciones en la política local con la llegada de la ley 70 es el que realiza Hoffmann en el río Mira y el río Mejicano, en el Pacífico nariñense. El trabajo de campo que realizó Hoffmann entre 1996 y 1999 resulta muy pertinente para esta discusión, entre otras cosas, por el momento histórico en el que visitó los ríos y pueblos de la zona de Tumaco. Este era un tiempo de gran efervescencia organizativa, en el cual los pobladores debían cumplir con los múltiples procedimientos para titular colectivamente sus tierras. Los debates sobre los derechos especiales de los afrocolombianos estaban al orden del día en las conversaciones entre vecinos, y a su vez, las poblaciones se enfrentaban a los requisitos para titular las tierras, como la necesidad de delimitar su territorio, de producir mapas participativos de sus tierras y de plasmar, en el papel, la historia de sus pueblos y de sus ríos, hasta entonces parte de una tradición principalmente oral. Hoffmann documenta las reuniones que se realizaron en diferentes lugares a lo largo del río Mira con el fin de efectuar los procesos para la titulación, describiendo las movilizaciones y desplazamientos que debían realizar los pobladores para participar en este proceso.

Hoffmann plantea la autoridad como hilo conductor para sus estudios de caso. Entiende la autoridad como el encuentro entre dos fuentes de regulación, una que denomina “autónoma”, y la otra “de control”. Las formas de regulación autónoma se refieren a autoridad no formalizada, con raíces en la tradición. La autoridad “de control” parte de reglas explícitas y se fundamenta en normas más o menos consensuales. En general, observa que en los pueblos que estudia, no existe una autoridad local única o dominante. Las relaciones de parentesco eran importantes fundamentos del poder local, pero en ellas no se agotaban las diferentes relaciones y posiciones de autoridad local.

En general, lo que encuentra la autora es que con la titulación colectiva llega una nueva fuente de legitimidad, basada principalmente en la afirmación de pertenencia de las sociedades locales a las “comunidades negras” (Hoffmann 2007:272). Si bien al nivel local continua presentando una gran diversidad de prácticas políticas ampliamente documentadas por la autora, la llegada de esta nueva fuente de legitimidad obliga a las comunidades a revisar los instrumentos tradicionales de regulación, como el rumor, la brujería y la acusación, y a favorecer otras formas de regulación vinculadas con un tipo de conocimiento administrativo (Hoffmann, 2007:273). Volviendo entonces a su marco analítico inicial, la autora interpreta las transformaciones políticas en el ámbito local como un “fracaso en cierto modo de regulación autónoma en provecho de instrumentos de regulación “de control”. Para la autora, los instrumentos tradicionales de regulación “pierden su poder normativo o coercitivo y compiten con otros, legitimados en parte por un orden exterior (...) que importa sus propias fuentes de autoridad, vinculadas con el conocimiento administrativo y la capacidad de control de los recursos, o la inserción en las redes étnicas o políticas” (Hoffmann, 2007:273).

Hay elementos de esta conclusión que hemos encontrado reflejados en el caso de la Bocana. La llegada de los consejos comunitarios modificó las relaciones entre los líderes existentes, beneficiando a aquellos que tenían mayor conocimiento administrativo y mayor capacidad de relacionarse con redes políticas externas. Sin embargo, como veremos a continuación, esto no significó que las formas de regulación internas se modificaran drásticamente. En la Bocana, como veremos con mayor detalle a continuación, la regulación a través del “chisme” continuó siendo un mecanismo central para limitar las acciones de quienes estaban en posiciones de autoridad.

En cuanto a las formas de organización previa a la llegada de la ley, donde primaba la multiplicidad de posiciones de poder, lo que encontramos en la Bocana es que al elegirse los consejos comunitarios de manera formal, estas diferentes formas de liderazgo no desaparecen. Como veremos a continuación, en la Bocana continúan coexistiendo múltiples posiciones de poder, similares a las descritas por Hoffmann en su estudio, algunos de estos hacen parte de la junta del consejo comunitario, pero esto no significa que esta sea una instancia formal de coordinación. Por lo general, las diferentes instancias organizativas funcionan de manera muy autónoma, creando vínculos

informales con las estructuras de la junta del consejo comunitario. A continuación analizaremos con mayor profundidad este sistema de organizaciones múltiples y sus puntos de engranaje con la junta del consejo comunitario.

Al llegar a la Bocana tuve dudas sobre lo beneficioso que podía ser para el trabajo de campo alojarme con “la presidenta”. Sin embargo mi interés por conversar más informalmente con esta mujer de apuntes sarcásticos me llevó a tomar la decisión de quedarme en su hotel. Alojarme en el hotel de Doña Eva me permitió observar algunos pormenores del funcionamiento del consejo comunitario que no se podían captar a través de las actividades más formales de la Junta. Después de atender varias reuniones, era evidente que no era la Junta como colectividad la que administraba el consejo comunitario. Las reuniones eran citadas más o menos cada mes y se llevaban a cabo en la casa-hotel de Doña Eva, ya que el Consejo Comunitario no tenía una sede propia. La asistencia a las reuniones era buena y estas comenzaban puntualmente, pero la mayor parte del tiempo transcurría en discusiones sobre los chismes que corrían en la comunidad sobre cada uno de los miembros de la Junta, y lo desmotivados que estos estaban para trabajar como consecuencia de las habladurías. Al momento de mi llegada corrían voces sobre la falta de claridad en el manejo de dineros recolectados para las celebraciones de la Semana Santa. Se había contratado grupos de música y danza locales, que debían ser transportados y alojados en la Bocana, algunos de los hoteles más grandes habían ofrecido alojamiento, otros, comida, y las celebraciones habían sido consideradas “un éxito”. Sin embargo, las personas que habían donado dinero en efectivo reclamaban las cuentas claras, y, más de tres meses después, ese balance de gastos no había sido presentado. Las discusiones corrían en círculos: “que no nos hemos robado nada, que cuanto creen que cuesta un grupo de Currulao, que a toda esa gente hubo que darle de comer y de beber toda la Semana Santa, que a la hora de bailar y festejar todo el mundo estaba listo, pero nadie se ofrecía para ayudar en la organización, y luego si exigían cuentas, que a todo el mundo se le llenaron los negocios con turistas pero esa plata si no la tenían en cuenta, solo la que supuestamente se robaron los de la Junta”.

En algunas reuniones también se discutían algunos problemas puntuales: que el caballo del consejo comunitario, utilizado para tirar la carreta de la basura de la playa estaba muriendo de hambre, o que estaba siendo utilizado para transportar cajas de

refresco para la tienda de algún fulano; que un maletero, llamado coloquialmente “Chingador” estaba volviendo a causar conflictos entre los maleteros del muelle; que más familias habían llegado a instalarse cerca de la cancha de fútbol, invadiendo un predio de propiedad privada cuyos dueños no aparecían desde hacía más de cinco años. Sin embargo, cada uno de estos problemas desataba más de lo mismo, discusiones circulares sobre la falta de solidaridad del resto de la comunidad, la falta de compromiso con el consejo comunitario y la imposibilidad de manejar estas dificultades a nivel de la Junta. En todas las reuniones alguno de los miembros electos amenazaba con renunciar, aunque ninguno lo hacía finalmente. El secretario nunca llevo nota de las discusiones, nadie dio reporte de sus actividades ni de sus gastos y pocos planes fueron discutidos y responsabilidades distribuidas. En general, si estas reuniones tenían alguna función, esta no era la de coordinar el trabajo de la Junta ni administrar los recursos del territorio.

Entre tanto, alrededor de cada uno de los miembros de la Junta se desarrollaban interesantes dinámicas de liderazgo que no eran formalmente delegadas ni discutidas en las reuniones. El hecho de ser miembros de la junta legitimaba su posición, dándoles el poder de tomar decisiones, así estas nunca fueran del conocimiento de los demás líderes electos. Concha, la tesorera, mantenía un cierto dominio sobre el tema de las fiestas y la notable venta de bebidas alcohólicas durante estas celebraciones. Se aproximaba la fiesta Patronal de la Virgen del Carmen y Concha¹³⁷ conversaba informalmente con otras mujeres sobre los preparativos, que eran de su entera responsabilidad y no requerían discusión en la Junta. El único tema que Concha discutió en la reunión fue la duda sobre la necesidad de pedir permiso para la fiesta a la Secretaría de Gobierno: ¿podía el consejo comunitario autónomamente permitir la venta de bebidas alcohólicas, sin acatar la norma nacional de “ley seca” o el toque de queda? Este primer atisbo a los recurrentes debates sobre “la autonomía” de los consejos comunitarios se resolvió con la contundente respuesta de la presidenta: todas las leyes se tenían que observar, y por lo tanto, para vender bebidas alcohólicas durante la fiesta había que pedir permiso a la Alcaldía Municipal. En general, la posición de la presidenta era consistente en este sentido. En todos los debates sobre la capacidad del consejo comunitario de dictar sus propias

¹³⁷ Su brutal homicidio durante el tiempo del trabajo de campo prácticamente dejó desmantelada la fiesta de la Virgen del Carmen, una de las más importantes fiestas religiosas que se celebran en la región.

normas, la presidenta se ubicaba en contra de la autonomía, argumentando que ella, como presidenta, no tenía las herramientas para hacer cumplir estas normas ni controlar a los transgresores. En caso de autorizar autónomamente la venta de bebidas durante la “ley seca”, el consejo comunitario tendría que responsabilizarse por cualquier disturbio que esto ocasionara, y los miembros de la Junta no estaban en condiciones de lograrlo. Como veremos más adelante, cuando los debates sobre la autonomía comunitaria estaban relacionados con la capacidad de las autoridades comunitarias de controlar el “orden público” o administrar la justicia, se desencadenaban álgidos debates entre los miembros de la Junta. La tendencia en la nueva junta era la de “bajarle el tono” a la lucha por la autonomía, y más bien abrir la posibilidad de pedir la intervención de instituciones estatales.

Otro ejemplo de liderazgos independientes de la Junta era el de Pura Montaña, la tesorera suplente. Vivía entre Vistahermosa y Pianguita, y desde ahí participaba en la coordinación de la limpieza de la playa, asegurándose que las personas contratadas para esta labor estuvieran realizándola puntualmente. Esto no significaba que hubiera sido formalmente delegada por la Junta para esta labor, ni que diera reportes regulares sobre problemas o dificultades. Pura resolvía los inconvenientes independientemente, con el poder en ella investido por ser la tesorera suplente. También participaba activamente en la recientemente formada “junta del agua”, creada en el ámbito un proyecto de la CVC-Universidad del Valle y que funcionaba aparentemente de manera autónoma y desligada del consejo comunitario. Sin embargo, la presencia de varios miembros de la Junta del consejo en la junta del agua proporcionaba algunos vínculos entre estas estructuras coexistentes. Lo mismo ocurría con el grupo de pobladores asociados para hacer un sendero ecológico que penetraba una parte del territorio en dirección opuesta a la playa. Este fue trazado por sugerencia de un funcionario de la CVC que realizó una visita de reconocimiento de los principales esteros de la zona, y encontró áreas de boque y manglar poco exploradas que podían ser de interés turístico. Un grupo de pobladores, entre ellos Pura, avanzaron en el trabajo de trazado de la ruta ecológica, reuniéndose regularmente para discutir la manera de administrar este sendero, como cobrar a los turistas y cómo manejar las ganancias. El hecho de que el sendero ecológico estuviera en terrenos comunales, pero solo iba a beneficiar a algunos pobladores, no parecía ameritar

discusión en la Junta. Tener a un miembro de la Junta como parte del grupo del sendero ecológico parecía ser aval suficiente. Cuando el trazado de este sendero facilitó la entrada de aserradores que comenzaron a talar indiscriminadamente el bosque, los pobladores asociados llevaron el problema rápidamente a la autoridad ambiental departamental (CVC). Enviaron una carta firmada por los integrantes del grupo, con la firma de Pura como representante de la Junta. Este problema nunca fue siquiera mencionado en reuniones y los otros miembros de la junta lo ignoraban por completo.

La situación en el río Mira, descrito por Hoffmann en el momento en que esta comunidad comenzaba sus trámites de titulación tiene importantes paralelos con lo que observamos en la Bocana. Hoffmann describe una multiplicidad de posiciones de poder; algunas se basaban en lazos de consanguinidad con familias consideradas las fundadoras de la comunidad, existían también jefes políticos que eran clientes de personajes políticos de la región encargados de asegurar votos en tiempos de elecciones. Existían dirigentes comunitarios, que se convirtieron en mediadores en los múltiples proyectos que realizan ONGs en la región. En general, Hoffmann observa que no había acumulación ni transferencia de autoridad entre posiciones, lo que tenía como resultado una multiplicidad de posiciones de poder poco jerarquizadas, en las cuales la autoridad se negociaba constantemente y de acuerdo al caso o tema pertinente. En la Bocana, la elección formal de una junta del consejo comunitario no modificó profundamente el sistema de liderazgos múltiples. Las estructuras organizativas con múltiples orígenes continuaron coexistiendo con el consejo comunitario, manteniendo vínculos poco formalizados con los miembros de la junta.

Así, la junta del consejo comunitario era poco operativa en términos de coordinar formalmente las acciones de los diferentes grupos organizados, y por lo tanto tenía poca capacidad de regular las acciones de los múltiples líderes. Sin embargo, la presidenta de la junta sí ocupaba una posición de poder importante al interior de la comunidad. Aunque sus formas de operar no fueran inmediatamente visibles, gozaba de legitimidad entre los pobladores, lo cual le confería una amplia capacidad de acción. Por lo tanto, observar a Doña Eva, era clave para comprender el funcionamiento del consejo comunitario. Doña Eva permanecía la mayor parte del día en el pórtico de su casa-hotel, sobre la calle principal de la Bocana. Las personas transitaban constantemente por el frente de su casa

ya que era un paso obligado para quien venía del Centro, Vistahermosa y Pianguita hacia el muelle, la iglesia, el puesto de salud, o la escuela. Quienes salían de Changai a vender pescado o cocadas también pasaban por ahí y los turistas que venían en los fines de semana en algún momento se aproximaban a la casa de Doña Eva. Con el paso de los días se volvió evidente que el trabajo de Doña Eva como presidenta del Consejo Comunitario era constante, así fuera poco visible. Todos los días alguien se acercaba, por ejemplo, a pedir una carta de presentación, documento que se había vuelto requisito para conseguir empleo por fuera del territorio colectivo. Durante la visita para realizar este trámite, las personas aprovechaban para discutir con la presidenta alguna situación que le pareciera pertinente. Las vendedoras de pescado de Changai paraban por donde Doña Eva a vender, y comentaban sobre las personas que estaban llegando a esa zona y que nadie conocía. Hablaban con preocupación sobre como la arena se estaba depositando en el estero que comunicaba el interior de Changai con el mar, cerrando la ruta de salida de los pescadores. La directora de la escuela pasaba rutinariamente, informándole sobre los nuevos cursos que los profesores estaban tomando con “los cubanos” o sobre los proyectos para ampliar la escuela. “El fontanero”, quien además era el vigilante de la escuela, le contaba sobre la deficiente labor de las personas contratadas para acondicionar la pequeña presa de donde tomaba el agua el rudimentario acueducto. El presidente de la asociación de hoteleros de Pianguita viajaba a Cali con regularidad, y siempre paraba para discutir con Doña Eva las noticias de ese sector. Así la presidenta se enteraba de que tenían planes de hacer un “eco-parque” para los turistas, y que los proyectos estaban para firma y sello de algún funcionario de la alcaldía de Buenaventura. También se enteraba así de los recientes problemas con uno de los jóvenes de Pianguita que se rumoraba que había atacado a una joven que vivía hacia pocos meses en la playa. El joven era sobrino de una de las líderes de más trayectoria del sector, y como se consideraba que estaba bajo el cuidado y responsabilidad de su tía, las continuas quejas sobre su comportamiento no tenían más consecuencia que una conversación con la tía responsable. Sin salir del portón de su casa, Doña Eva estaba informada de lo que ocurría en todo el poblado porque los pobladores juzgaban pertinente comunicar a la presidenta los pormenores de todo tipo de acontecimientos. Aun recorriendo diariamente buena parte del territorio, entablando conversaciones con múltiples personas, nunca pude llegarle con una primicia a Doña Eva.

Era más bien ella, quien al final del día, me daba el contexto y los detalles de las historias que yo alcanzaba a pescar por ahí.

Doña Eva a su vez tomaba decisiones sobre estos asuntos, al mismo estilo cuentagotas y sosegado en que estos iban llegando, sin necesidad de consultar o dar reporte a la Junta. Actuaba como presidenta, secretaria o tesorera dependiendo de lo que dictaran las circunstancias, sin reprimirse en sus comentarios sobre lo poco útiles que resultaban los demás miembros de la Junta. Un caso ilustrativo fue el incidente con los líderes del consejo comunitario del río Anchicayá por la tala de palma de Naidí en su territorio. Los troncos de palma de Naidí eran considerados los mejores para construir barreras en lugares donde el mar erosionaba la costa. En este caso, el hotel Las Cabañas estaba a punto de perder otra de sus construcciones, y el camino que conectaba con Vistahermosa era prácticamente intransitable en marea alta. Debido a las restricciones en el corte de palma de Naidí, el consejo comunitario de la Bocana había enviado una carta a la autoridad ambiental departamental, la CVC, pidiendo permiso para obtener algunos troncos y salvar las infraestructuras amenazadas por la marea. Al no haber respuesta, la dueña del hotel Las Cabañas contrató el corte de las palmas sin contar con autorización de la CVC, y las autoridades locales del consejo comunitario donde las palmas fueron cortadas llegaron a la Bocana a reclamar, acompañados por un funcionario de la CVC. Llegaron directamente a la casa de Doña Eva, quien los atendió, buscó la copia de la carta enviada a la CVC con su respectivo sello de “recibido” y salió con la visita a mostrarles la zona afectada y los troncos de palma en cuestión. Dada la urgencia de la situación y la falta de atención inmediata por parte de la CVC en el momento del pedido formal de palma de Naidí, el conflicto fue resuelto entre los dos presidentes de los consejos comunitarios. El consejo comunitario de la Bocana se comprometía a proporcionar la mano de obra para plantar un número acordado de palmas de Naidí en Anchicayá, y desde ese momento en adelante coordinarían directamente entre presidentes el corte de palmas seleccionadas en los lugares adecuados, cuando estas fueran estrictamente necesarias. Además de controlar la tala indiscriminada de palma de Naidí, este consejo comunitario del río Anchicayá también intentaba controlar el negocio que, hasta entonces, había estado en manos de aserradores que transitaban por toda la región cortando y vendiendo a pedido. Ningún otro miembro de la junta se enteró jamás de esta

visita ni de los acuerdos verbales entre Doña Eva y el presidente del otro consejo comunitario. La Junta Directiva y la Asamblea General eran los dos los espacios formales de toma de decisiones instalados a partir de la formación de los consejos comunitarios. Las Asambleas Generales congregaban a todos los pobladores de la comunidad para tomar decisiones importantes y elegir sus gobernantes. En la Bocana, ambos funcionaban sin una agenda clara y sin avanzar sobre temas concretos. Sin embargo si se observaban las acciones de los gobernantes electos por fuera de estas reuniones, era claro que el consejo comunitario era un espacio de gran actividad. Los gobernantes electos gozaban de legitimidad como líderes en los diferentes espacios en los cuales se habían forjado esos liderazgos. Como grupo, la junta del consejo comunitario no operaba en términos de la coordinación de las actividades de cada uno de sus miembros y las Asambleas no operaban como un espacio de veeduría de las acciones de la Junta.

En general, cada miembro de la junta actuaba autónomamente, investido con la autoridad que le confería ser parte de la Junta. Sin embargo, no se trataba de una distribución tácita de responsabilidades, en la cual cada miembro implícitamente apoyaba el trabajo del otro. Si algo dominaba en el discurso de los miembros de la junta era su desconfianza en las capacidades y la integridad de los demás miembros. El trabajo de los individuos no era controlado por la Junta en términos formales, a través de la distribución de deberes y responsabilidades. La acción de los líderes electos de la comunidad era limitada y circunscrita a partir de los chismes y habladurías que se generaban, tanto al interior de la Junta, como fuera de ella.

11. Los múltiples comités, grupos y juntas: formas de operar del Estado a través del “projectismo”

Al observar las dinámicas de cada uno de los miembros de la junta del consejo comunitario de la Bocana era evidente que estos eran a su vez miembros de otras estructuras organizativas locales, cada una con su respectivo presidente, tesorero y secretarios. En su mayoría, estos grupos eran inconstantes y poco cohesionados, permanecía visible solo la figura del presidente que resurgía en momentos pertinentes, sobre todo si alguien de fuera de la comunidad llegaba planteando el desarrollo de algún proyecto. Si llegaba alguien interesado en proyectos de pesca, por ejemplo, existían dos

asociaciones de pescadores artesanales, que podían no haberse reunido más que para nombrar un presidente, pero este entonces retomaba su cargo para atender a la persona interesada. Encontramos así la asociación de pescadores artesanales, presidida por Jesús Guaitotó, hermano del representante legal del consejo comunitario, el comité de la tercera edad, coordinado por Nubia Benitez, hija mayor de la chocona, un grupo para el mejoramiento de la vivienda, encabezado por “Don Lucho” el polémico representante legal de la anterior junta del consejo comunitario, quien continuó administrando este proyecto aún cuando ya no era miembro de la Junta. El comité de salud, exclusivamente femenino, era el único que parecía reunirse regularmente en el centro de salud, las integrantes portaban credenciales visibles y su trabajo era coordinado por una de las enfermeras que era de la Bocana.

El sistema de engranaje entre estos grupos y comités y la Junta del Consejo Comunitario era informal pero eficiente. No existía ninguna obligación de reportar actividades o decisiones ni operaba ningún tipo de registro de la existencia de estas estructuras. Sin embargo, por lo general algún miembro de la junta hacía parte de los grupos y comités, y así este no ocupara ningún cargo, servía de vínculo en las escasas circunstancias en las que se necesitara algún aval formal.

El caso del grupo de mejoramiento de la vivienda planteaba un contraejemplo en el funcionamiento de estos vínculos informales entre grupos organizados y el consejo comunitario. Este grupo surgió a partir de un proyecto de autoconstrucción rural de la Alcaldía Municipal de Buenaventura en el año 2003. En esa altura Luis Ángel Caicedo, “Don Lucho”, era el representante legal del consejo comunitario, y solicitó, ante la alcaldía, que se favorecieran algunas familias de La Bocana. Don Lucho se postuló para presidente de la junta actual pero no resultó favorecido en la votación, y sin embargo mantuvo la representación del grupo de familias favorecidas por el proyecto de mejoramiento de vivienda de la Alcaldía. Esto causó conflictos entre la Junta actual y Don Lucho, ya que se argumentaba que el proyecto debería pertenecer al consejo comunitario y no a Don Lucho como persona singular. Este conflicto hizo que el grupo de familias favorecidas no tuviera ningún vínculo con la Junta del consejo comunitario, lo cual causó problemas en la comunicación con la Alcaldía y muchas dificultades para exigir la pronta entrega de los tan prometidos materiales de construcción. Cuando llegaba

cualquier persona “de fuera” a reunirse con Don Lucho, Doña Eva era inmediatamente informada, con tono de sospecha, por cualquier miembro de la comunidad. En general las actividades de Don Lucho tenían poca legitimidad frente a la comunidad, e incluso algunas familias favorecidas lo culpaban por la lentitud en la llegada de los materiales y las diminutas dimensiones de la solución de vivienda que planteaba el proyecto. Rondaban múltiples teorías sobre las formas en que Don Lucho había desviado los recursos de ese proyecto, que iban desde decir que le cobra a las personas por ponerlas en la lista de favorecidos, hasta rumores de tranzas con funcionarios de la Alcaldía para robarse parte del material y hacer las casas aun más pequeñas. Lo cierto era que el grupo de mejoramiento de la vivienda, a diferencia de los demás grupos y comités de la Bocana, no planteaba la continuación del trabajo, la búsqueda de otros recursos o formulación de otros proyectos para vivienda en la Bocana. Este grupo se limitó a recibir los materiales que entregaba la alcaldía y a cumplir con la mano de obra en la construcción de las diminutas viviendas. Debido a la centralidad del polémico personaje de Don Lucho en esta iniciativa organizativa, el grupo no contaba con legitimidad frente al resto de la comunidad y por lo tanto no se consolidó como comité permanente “latente” como lo hacían los demás.

En el transcurso del trabajo de campo se estableció la junta administradora del agua, que encapsulaba el proceso de formación de muchos de estos grupos. Estos comenzaban por iniciativa de la Alcaldía o de alguna organización que llegaba a la Bocana a ejecutar algún proyecto. Los proyectos, por lo general, planteaban metodologías participativas, donde la comunidad era invitada a identificar sus propios problemas y sugerir soluciones. Esto siempre culminaba con el nombramiento de un comité o junta para la “autogestión” del proyecto a implementar. En la mayoría de los casos los proyectos estaban diseñados en dos fases, y la primera era la de divulgación y participación de la comunidad. Los talleristas que llegaban eran casi siempre jóvenes dinámicos, que involucraban a la comunidad en el tema a tratar y dejaban los comités y juntas instalados. La segunda parte del proyecto, en la cual se esperaba el desembolso de recursos para la “autogestión” y la inversión en infraestructura, encontraba múltiples problemas, retrasos y por lo general no cumplía con las expectativas de quienes se habían involucrado en el proyecto. Las organizaciones creadas se mantenían latentes, registrando

un mínimo de actividad y con solo la figura del presidente visible. A veces había iniciativas locales que las revivían o ponen a funcionar, otras veces se mantenían en inactividad hasta que llegaba otro proyecto en busca de líderes en los temas específicos.

La llegada del proyecto de manejo de cuencas de la CVC y la Universidad del Valle convocó la formación de una “junta administradora del agua” con el objetivo de constituir una “empresa prestadora de servicios” que administrara el pequeño acueducto, estableciendo tarifas de cobro por el agua potable y haciendo el mantenimiento de la red local. El proyecto se implementaba en conformidad con la política nacional actual, siguiendo la receta de “participación” y “descentralización”: se estimula la “participación comunitaria” a su vez librando al Estado de la copiosa prestación de servicios básicos, delegando estos a los órganos comunitarios creados. En la Bocana el acueducto había funcionado de manera irregular desde su construcción hacía 10 años. El suministro no era constante y el cobro era muy informal. El fontanero, encargado de prender y apagar el sistema y de vigilar el funcionamiento de la red, salía cada mes para hacer una recolecta de casa en casa, pero no había un sistema de contadores ni una tarifa fija, ni mucho menos mecanismos para exigir el pago. De hecho las personas tenían resuelto su acceso al recurso de otras maneras, y solo quienes tenían hoteles sabían que a veces el agua podía escasear en fines de semana largos con muchos turistas. En una región de altísima pluviosidad, el suministro del agua a través de un acueducto, que además generaba costos, no era percibido como un problema urgente. Sin embargo las personas asistieron a las reuniones cada quince días durante seis meses, recibieron talleres sobre “el recurso hídrico” y finalmente eligieron una junta administradora del agua. Ante mis preguntas sobre lo que esperaban hacer con esta nueva junta me respondieron que así nunca se establecieran como una empresa prestadora de servicios, lo cual tenía poco sentido en un lugar donde todo el mundo recogía agua lluvia o canaliza alguna quebrada, mantener el contacto con la CVC y la Universidad del Valle a través de la junta del agua podía ser de utilidad más adelante, sobre todo para el tema del sendero ecológico que avanzaban algunos pobladores.

Junto con la titulación colectiva y la creación del consejo comunitario comenzó a llegar a la Bocana un estilo diferente de política estatal. Los recursos del Estado pasaban por un largo proceso de subcontratación. En el caso del proyecto para el manejo de las

cuencas hidrográficas, las corporaciones autónomas regionales fueron las comisionadas de diseñar y ejecutar el proyecto con recursos del Ministerio del Medio Ambiente y algunas ONGs internacionales. La CVC como corporación del departamento del Valle a su vez contrataba parte del diseño y ejecución con la Universidad del Valle. Las personas que finalmente tenían contacto con las comunidades eran contratistas de la CVC y de la Universidad, y rara vez eran funcionarios directos del Estado. Estos contratistas eran quienes orientaban a los beneficiarios de los proyectos en la creación de las estructuras comunitarias necesarias para la “autogestión” de recursos exiguos. Finalmente todos estos contratos y subcontratos tenían una vigencia, y al cumplirse los plazos los grupos de trabajo, como los de cuencas de la CVC y la Universidad, se disolvían. Los grupos organizados en las comunidades, en el mejor de los casos, continuaban con la búsqueda de más recursos para continuar el trabajo. Comenzaban así a invertir recursos propios en la elaboración y presentación de proyectos a múltiples oficinas de gobierno y ONGs. Hasta la prestación de servicios básicos de salud y educación comienzan a presentar este esquema, y los recursos del Estado llegaban de manera intermitente, mediados siempre por la aprobación de proyectos de autogestión comunitaria.

En la Bocana había muchos ejemplos de esto. Así surgió el grupo de la tercera edad, donde los adultos mayores se inscribieron y se reunieron, por iniciativa de las autoridades municipales, con la esperanza de recibir un subsidio mensual. Este a veces llegaba y a veces no, pero cada vez era mayor la responsabilidad de gestión de los líderes electos por el grupo para la solicitud de estos recursos a la Alcaldía. También fue el caso del mencionado grupo para el mejoramiento de la vivienda. La comunidad se organizó para identificar a las familias más necesitadas y de ahí en adelante los múltiples trámites con quienes debían entregar los materiales era responsabilidad de Don Lucho, como representante de estas familias. Los profesores también se habían organizado y todas las tardes trabajaban en la elaboración de un proyecto para la ampliación de la escuela. Habían logrado algunos recursos, pero los constructores que habían contratado no habían cumplido con lo pactado, y los profesores tenían pocos mecanismos para exigir. Ahora buscaban la aprobación de un nuevo proyecto de construcción, que terminara el plan anterior y acondicionara otras dos aulas para poder ofrecer la terminación de la secundaria en la Bocana.

Muchos de los grupos que existían en la Bocana surgían de la visita de algún contratista de la alcaldía municipal o del gobierno departamental o nacional, que requería población “organizada” para ejecutar algún proyecto de desarrollo con una duración determinada. La visita venía con talleres de capacitación para la comunidad en algún tema particular, vivienda, educación, salud, manejo de basuras o de recursos. Estos talleres también establecían los parámetros de organización requeridos, y procedían con la elección de presidentes, tesoreros, beneficiarios, etc. El proceso de organización por lo general requería la formalización de estatutos, firmas, personería jurídica para el manejo de dineros, y finalmente estas estructuras quedaban instaladas en las comunidades, a la espera de desembolsos que nunca tenían la regularidad inicialmente pactada. Las incipientes organizaciones comunitarias entonces comenzaban a buscar la manera de tramitar recursos, a través de la presentación de pequeños proyectos presentados a las diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales.

12. La “autonomía” de los Consejos Comunitarios y la retirada de la acción directa del Estado

Este nuevo fenómeno, que denominamos “proyectismo” tenía una marcada incidencia en la Bocana. La acción estatal se limitaba cada vez más a la financiación de pequeños proyectos cuya responsabilidad de diseño, gestión y ejecución recaía sobre los líderes democráticamente electos. Para comprender la acción del Estado a través del “proyectismo”, es necesario inscribir este fenómeno dentro de las políticas más generalizadas de descentralización, implementadas en el país en la década de 1990. La descentralización. Aunque los procesos de descentralización han sido ampliamente discutidos en estudios de administración pública y ciencias políticas, pocos esfuerzos de han hecho para analizar este fenómeno de manera crítica, relacionándolo en un sentido más amplio con los cambios en las formas de acción política del Estado. Quienes sí lo hacen, argumentan que la descentralización es una nueva política de Estado, que permite introducir una forma de gobierno indirecto a nivel local y regional. Esta forma de gobierno representa una “intervención de baja intensidad” con el fin de lograr un nivel de gobernabilidad a un costo relativamente bajo (Gros, 2004; Habermas, 1998; Castells,

1997). Para Gros, la descentralización además es la manera de resolver la contradicción entre apertura política y exclusión económica, propia de los Estados latinoamericanos que introducen políticas neoliberales en la década de 1990: Para Gros, la descentralización es:

[...] una política fundamental, que abre un contrafuego, dando la ilusión de compartir el poder, lo cual permite al estado concentrarse en su nuevo proyecto macro de desarrollo, caracterizado particularmente por ser excluyente. Sería una manera de resolver la contradicción existente entre un doble proceso de inclusión política y exclusión económica, como producto de la apertura neoliberal (Gros, 2004:219)

En este sentido, el “proyectismo” que observamos en La Bocana es la forma en que se manifiesta, en lo local, las políticas Estatales de descentralización. A través del “proyectismo” el Estado delega a las comunidades la responsabilidad de decidir sobre los pormenores de las políticas sociales, bajo la ilusión de la “coparticipación” en proyectos puntuales que de todas formas deben ser aprobados y financiados por el Estado central. Así, para comprender el fenómeno del “proyectismo” también era necesario explorar, de manera relacionada, el fenómeno de retirada de las pocas instancias de acción Estatal a nivel local y los diferentes discursos sobre la “autonomía” de las comunidades negras. El concepto de autonomía merece aquí mayor reflexión. Como nos sugiere nuevamente Gros en el análisis de la autonomía de los pueblos indígenas en Colombia, es necesario analizar cuidadosamente los contenidos de las diferentes propuestas de autonomía, según provengan del Estado y el poder o de organizaciones y comunidades étnicamente definidas (Gros, 2004:208). Mientras que para el Estado la autonomía que se le otorga a los pueblos indígenas debe entenderse en el contexto de las exigencias de gobernabilidad y legitimidad, desde los pueblos indígenas la autonomía aparece fuertemente ligada con un proyecto político contra-hegemónico.

En la Bocana, hablar de la “retirada” del Estado parecería absurdo pues era evidente que nunca hubo una inversión social sostenida. Sin embargo, las pocas instancias que se identificaban como presencia directa del Estado tendían a retractarse, en nombre de los derechos de autonomía de las comunidades y sus capacidades de autogestión. Dos ejemplos clave de este proceso eran la supresión de las inspecciones de policía y la fusión de todas las escuelas de la costa en un solo centro educativo con una sola directora.

La retirada de la inspección de policía

En algunos de los consejos comunitarios de Buenaventura había amplia discusión sobre el significado de la autonomía de las comunidades negras. La mayoría de estas discusiones giraban en torno de las capacidades de las autoridades territoriales de diseñar un reglamento interno y de implementar mecanismos para el cumplimiento de este reglamento. El consejo comunitario de Bahía Málaga, por ejemplo, debatía el tipo de sanciones que se implementarían para quienes no cumplieran con el reglamento, argumentando fuertemente en contra de la intervención de la policía y otras autoridades en la zona. Las dudas de los pobladores frente a este tipo de autonomía eran, por un lado, las capacidades reales que tenían los líderes electos de aplicar sanciones sin la intervención de algún tipo de órgano policial. Por el otro lado, los pobladores se preguntaban por los mecanismos para limitar el poder de los líderes electos. Si estos podían aprobar reglamentos e impartir sanciones a los transgresores sin ninguna intervención externa, ¿quién iba a controlar lo que estos líderes hacían?

Antes de la conformación de los consejos comunitarios, las inspecciones de policía se encargaban de los primeros pasos en las acciones policiales y judiciales en las zonas rurales. Las inspecciones de policía de la zona costera de Buenaventura fueron suprimidas en el año 2000. Estas se encargaban del manejo de denuncias de la comunidad, y los inspectores actuaban en casos de conflicto, incluso reteniendo personas en casos graves. Los inspectores eran contratados por la Alcaldía Municipal, pero al mismo tiempo eran personas de la comunidad. Por lo general recibían capacitación básica en derecho y criminología, y ejercían su función por muchos años, convirtiéndose en instituciones dentro de la comunidad.

Con la aparición de la ley 70 las inspecciones de policía dejaron de tener sentido debido a que la máxima autoridad en el territorio pasaba a ser el consejo comunitario. Esto abrió importantes debates sobre la capacidad de los consejos comunitarios para actuar como administradores de la justicia en los territorios colectivos. En la Bocana, el caso de la expulsión de Chingador, un joven que trabajaba como maletero en el muelle turístico, ilustró los problemas de la autonomía del consejo comunitario en temas de justicia. En la Bocana nunca hubo inspección de policía, y la más cercana estaba en

Juanchaco, a unos veinte minutos en lancha. Siempre hubo agentes de policía en el poblado y estos no fueron retirados cuando comenzó a operar el consejo comunitario. Así, los dos agentes hacían rondas en la zona, actuaban en casos de robos o de denuncias y, en general, trabajaban en coordinación con Doña Eva para cualquier asunto menor. En varias ocasiones, los jóvenes que trabajaban en el muelle le habían reportado a Doña Eva que “Chingador” estaba amenazando a otros jóvenes para monopolizar la atención a los turistas que llegaban a la Bocana. Después de varias peleas reportadas, hubo un incidente mayor, en el cual Chingador atacó a otro joven con un cuchillo. En conjunto con otros miembros de la junta y con varios pobladores, se decidió que se le iba a dar una última oportunidad a Chingador, y si había más quejas por su comportamiento, sería expulsado del territorio. Algunos meses después, una nueva pelea hizo que se tomara la decisión, y los agentes de policía fueron llamados para obligar al joven a abandonar la Bocana. Este los amenazó, diciendo que tenía vínculos con grupos armados, y los policías se negaron entonces a seguir los lineamientos del consejo comunitario. El argumento para no expulsar al joven no fue la amenaza, sino que era inconstitucional expulsar a alguien, y que ellos, como agentes de policía, solo podían recibir órdenes de la policía municipal. Ante esta negativa por parte de la policía, algunos pobladores reiteraron sus quejas con Doña Eva, para presionar la expulsión de Chingador. Doña Eva contestó que esa había sido la determinación tomada por la comunidad, pero que ella, personalmente, no podía realizar “físicamente” la expulsión. Les dijo a quienes se quejaban que recogieran firmas de la comunidad pidiendo que se expulsara al joven y que formaran una comisión que llevara a cabo la expulsión. El tema no volvió a ser tocado y Chingador permaneció en la Bocana, seguro de que los policías nunca volverían a meterse con él. Con la retirada de las inspecciones de policía se asume que los consejos comunitarios retomarían las labores de administración de la justicia en los territorios. Pero con la retirada de los inspectores y la creación de unidades territoriales autónomas se crea también un vacío legal que los consejos comunitarios no necesariamente son capaces de llenar.

La fusión de las escuelas

En el año 2005 se implementó una política de fusión de entidades educativas rurales en Buenaventura. Las pequeñas escuelas seguirían operando en los pequeños poblados, pero

estas serían parte de una sola entidad educativa con una sola administración. La fusión de todas las entidades educativas costeras en una sola escuela con una sola directora llegó junto con la política de financiación de la educación por demanda. Ya no habría partidas presupuestales para cada escuela rural sino un dinero fijo por cada estudiante matriculado en la escuela. Esto significó que todas las pequeñas escuelas que operaban en los diferentes poblados pasaban a depender de la directora que operaba en la Bocana, y esta debía administrar los recursos de acuerdo con el número de niños que asistían a cada una de las escuelas a su cargo. La directora de la escuela de la Bocana era una mujer dinámica, con muchas ideas e iniciativas para implementar en su plantel. Sin embargo, ahora se veía abrumada por las labores administrativas de todas las escuelas desde la Bocana hasta la Barra, ubicada a más de seis horas en lancha, en la frontera con el departamento del Chocó. Los nuevos recursos por alumno no tomaban en cuenta las necesidades de mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura de las escuelas, y para poder realizar cualquier obra se debía presentar un proyecto detallado, con justificativas y presupuestos claros y esperar para su aprobación y financiación. El nuevo trabajo de la directora la limitaba a la elaboración de proyectos para todas las escuelas costeras, incluyendo algunas que ni siquiera conocía. La única solución que encontró para este problema fue exigirles a los profesores que trabajaran en estos proyectos, e implementó un formato que cada escuela debía llenar para poder facilitar la elaboración de los mismos. Los profesores terminaron entonces ocupando las tardes en la elaboración de proyectos para la construcción de aulas nuevas y el acondicionamiento de las existentes.

La constitución de unidades territoriales con “autonomía”, la retirada de las instancias de acción directa del Estado y el “proyectismo”, representan la instauración de un tipo particular de Estado en su dimensión local. Se trata de un Estado que delega, bajo discursos de participación, descentralización y autonomía, los procedimientos referentes al desarrollo de políticas a las instancias locales que crea o legitima. A su vez, el Estado, a través de una variedad de contratistas, establece los mecanismos de participación comunitaria y mantiene un el control de los recursos que desembolsa para la ejecución de proyectos muy parciales.

Los procesos autonómicos de los grupos étnicos en Colombia entraron en este esquema de descentralización y participación comunitaria. El Estado delegaba las funciones de diseño y ejecución de políticas pero era a su vez quien avalaba, autorizaba y legitimaba procesos de autonomía. Los consejos comunitarios y la titulación colectiva eran los pilares de este sistema estatal en el Pacífico rural. A través de la titulación colectiva se avalaron las nuevas estructuras políticas locales y se aumentó la comunicación entre “comunidad” y “Estado”, primero con las delimitaciones y registros de recursos, población y organización social y luego a través de la presentación continua de proyectos que el Estado ocasionalmente financiaba. En este sentido, lo que observamos en La Bocana coincide con lo que analiza Gros en el contexto de la “propuesta indigenista del Estado” para otros países de América Latina que también tuvieron procesos de apertura democrática y de reformas constitucionales en la dirección de ratificar el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación.

Así, la nueva propuesta indigenista del Estado, con todas sus limitaciones y ambigüedades, aparece coherente con un proceso de descentralización que tiene por finalidad organizar a nivel nacional un nuevo ordenamiento territorial racional y eficaz, que, a bajo costo, permita un control a distancia sobre el territorio y sus habitantes. Es lo que proponen, de cierta forma, las constituciones de Bolivia, Ecuador o Colombia, cuando definen la parroquia, el resguardo o el municipio, como formas de organización político-administrativas descentralizadas y autónomas. (Gros, 2004:220)

Conclusión

El punto de partida de esta tesis fue una curiosidad que surgió en el ámbito de otra investigación, en la cual debí entrevistar a algunos habitantes del Pacífico rural. En ese entonces, la mayoría se encontraban desplazados en Buenaventura y en Cali, y desde ahí hablaban con nostalgia de sus ríos, de sus recientes territorios colectivos y del terror de la guerra. Al oírlos incluir en sus relatos términos como “consejos comunitarios” y “titulación colectiva” me surgía una incógnita en un plano más bien coloquial: ¿cómo fue posible que en Buenaventura les titularan miles de hectáreas a los negros? La investigación que entonces me concernía era sobre los campesinos del suroccidente colombiano que perdían sus tierras por el conflicto armado interno. Para esa investigación, eran más pertinentes las luchas de los afrodescendientes por defender sus territorios que los orígenes de las políticas de titulación colectiva. Esas dudas un tanto irónicas sobre las tierras de los afrodescendientes, permanecieron en un plano coloquial hasta que logré explorarlas en el ámbito de esta tesis.

Para el diseño del trabajo de campo resultó de gran provecho que las preguntas de investigación partieran de este tipo de curiosidades, presuntamente distanciadas de complejas elaboraciones teóricas.¹³⁸ Por un lado, verbalizar estas preguntas aparentemente sencillas, cotidianas, mundanas y coloquiales ayudaba a evitar las dispendiosas explicaciones que a veces damos a informantes y entrevistados sobre lo que estamos buscando en nuestras investigaciones. Por otro lado, aplicarle esta misma pregunta a la gran variedad de informantes presentes en esta investigación resultó fascinante. Preguntar a funcionarios, académicos, pobladores rurales, líderes y activistas afrocolombianos sobre el porqué de la titulación colectiva de cinco millones de hectáreas para los negros del Pacífico, generó una variedad insospechada de respuestas. Todas, de alguna manera, reflejaban teorías sobre la manera en que operaba el Estado.

Los altos funcionarios, muy apersonados de su papel de representantes del Estado, daban respuestas de cartilla de difusión, exaltando el compromiso del gobierno con las poblaciones afrodescendientes. Hablaban de los derechos de las minorías étnicas, la

¹³⁸ Se podría decir más bien que al momento de recolectar datos, es de utilidad identificar las curiosidades mundanas que dieron origen a las preguntas de investigación.

democracia participativa, el desarrollo sustentable. El lenguaje era el mismo que hacía menos de dos décadas encarnaba las luchas, principalmente de académicos e intelectuales de izquierda, por políticas más incluyentes.¹³⁹ Hoy es el lenguaje común, no solo de los altos funcionarios del Estado, sino también de la política internacional y de los grandes financiadores de las reformas neoliberales. Los discursos de los altos funcionarios esbozaban un Estado en el que las leyes se aprobaban y, en consecuencia, las políticas derivadas se ejecutaban sin mucha mediación. La titulación colectiva era entonces el resultado de la aprobación de la ley 70 de 1993. El Congreso de la República había aprobado la ley y la tarea de los funcionarios estatales era obedecer el mandato.

Otro tipo de funcionarios, que parecían ocupar más incómodamente sus poltronas de empleados oficiales, hablaban de la necesidad de aprovechar el momento, la voluntad política y los presupuestos aprobados para titular, a toda prisa, la mayor cantidad de hectáreas posible a favor de las comunidades negras. Según estos actores, las leyes podían aprobarse, pero el diseño y ejecución de políticas, con partidas presupuestales, requerían una intensa lucha al interior del Estado. Los acuerdos a los que se llegaba eran frágiles y coyunturales. Estos actores eran grandes catadores del chisme político. Conocían la minucia de las pequeñas y grandes alianzas y los favores y deudas entre actores en el gobierno; su capacidad de actuar dependía de los mecanismos informales a través de los cuales estos favores se hacían y se cobraban. El Estado era la arena de la lucha política, y esta se daba en un plano informal lleno de intrigas y secretos.

Algunos activistas le adjudicaban el éxito de la titulación al movimiento afrocolombiano, que había logrado una verdadera revolución silenciosa a espaldas de un Estado que operaba, sistemáticamente, a favor de los intereses de los grandes terratenientes y los dueños del capital. Para estos activistas existían fisuras al interior del Estado, que podían ser aprovechadas estratégicamente para alcanzar las metas de grupos subalternos.

¹³⁹ La IAP, Investigación-Acción Participante, fue tal vez una de las iniciativas más significativas de las décadas de 1980 y 1990, que concentró un gran entusiasmo de académicos, intelectuales y activistas alrededor de propuestas de participación comunitaria en la identificación de problemas locales y la búsqueda de soluciones.

Finalmente, por todas partes proliferaban teorías conspirativas para explicar el fenómeno de la titulación. Se decía que el interés era finalmente sacar a todos los negros y devolverlos al África; que el gobierno le daba a los negros tierras que no servían para nada, para que estuvieran “tranquilos y contentos, tomando biche y bailando currulao”, mientras los “gringos” le sacaban patentes a todas las plantas;¹⁴⁰ que eso de que todo se volvió “por elección popular” era una estrategia para que “nos matemos entre nosotros”. Especialmente los pobladores rurales, beneficiarios de las políticas de titulación colectiva, tejían formidables narrativas sobre la omnipotencia del Estado. Hasta el paludismo, el cólera y “el fenómeno del niño” entraban en estas narraciones como maleficios que el Estado lanzaba sobre el Pacífico con el interés de perjudicar a los pobladores y quedarse con las riquezas de la región.¹⁴¹ En general, las teorías conspirativas sostenían que darle tierras a los afrocolombianos era parte de un plan maestro, oculto y misterioso, que beneficiaba, finalmente, a quienes siempre habían estado en el poder. El Estado era una máquina bien calibrada, operada por los poderosos que “no daban puntada sin dedal”.

La dificultad para analizar estas respuestas radicaba en que todas, por contradictorias que fueran, iluminaban aspectos importantes del Estado. Tal como lo relataban los altos funcionarios, el Estado sí tenía una estructura formal, con leyes, decretos, políticas y programas, que operaban con procedimientos formales de diseño, aprobación, ejecución y evaluación. Esto no daba cuenta de toda la acción estatal, pero sí era una parte que no podía pasarse por alto. Lo que aparecía en el papel como ley 70 de 1993 tenía efectos concretos en las comunidades que titulaban colectivamente sus territorios. La forma en que la ley definía quiénes eran los afrocolombianos repercutía en las maneras en que los pobladores rurales clasificaban étnicamente a la población. El proceso de elaboración de leyes y de políticas era un aspecto de la acción estatal que se

¹⁴⁰ Biche es un destilado de caña de producción artesanal y currulao es una danza tradicional del Pacífico. Es común que en el sabroso manejo del humor de los pobladores rurales del Pacífico se utilicen irónicamente los preconceptos y prejuicios popularmente vinculados a la población negra.

¹⁴¹ “El niño” es un fenómeno climático cíclico, que afecta principalmente el Pacífico suramericano en los meses de diciembre. Trae intensas lluvias y cambia la temperatura del océano, afectando la pesca. En la década de 1990 el fenómeno del niño se intensificó, causando inundaciones, cambios en el cauce de los ríos y grandes pérdidas materiales para las poblaciones del Pacífico.

debería tener en cuenta, así el interés fuera la manera en que estas se aplicaban en el ámbito local.

Entretanto, estos aspectos formales del Estado no operaban exclusivamente a partir de procedimientos formales. Como bien lo ilustraban algunos funcionarios medios, el Estado era el reino de las relaciones de poder y de influencia, de regateo y de cálculo. Entre los decretos, las actas, los oficios, y los memorandos había una maraña de relaciones no formalizadas entre los actores estatales. En el plano formal, cada cargo tenía especificaciones que ubicaban a los funcionarios en jerarquías claras. Como directores, subdirectores, administradores y secretarios, existía en el papel, un orden de mando y una distribución de tareas. Sin embargo las alianzas que se tejían entre actores estatales trazaban rutas de acción que no seguían las jerarquías establecidas.¹⁴² Las decisiones parecían pactarse más a menudo en los pasillos y en las horas de almuerzo que en juntas y reuniones ejecutivas. La cotidianidad de los funcionarios transcurría en un mundo de alianzas y distancias, más o menos esporádicas y casi nunca explícitas. Tanto su supervivencia en el cargo como sus posibilidades de “lograr algo” durante su período como funcionario estatal, dependía de su capacidad de mantenerse al día con los chismes de oficina y manejar las alianzas a su favor.

Los activistas afrocolombianos que proclamaban la revolución silenciosa entendían bien el juego de poder y regateo que operaba al interior del Estado. Como actores políticos se habían ido cualificando en las artes de “hacer lobby” y encontrar el apoyo necesario para sus iniciativas y propuestas. Saber “tocar las puertas” de las múltiples oficinas de gobierno implicaba estar al tanto de las afinidades, pactos, enemistades y pugnas que iban surgiendo entre los actores estatales. Su papel como dinamizadores de los procesos organizativos en las zonas rurales y como intermediarios entre estos y los funcionarios clave al interior del Estado fue decisivo para la titulación de los cinco millones de hectáreas en el Pacífico. Estos actores lograron abrir las posibilidades de acción implícitas en un Estado con multiplicidad de actores y de intereses.

¹⁴² Las especificaciones de los cargos de los funcionarios de la titulación obviamente no incluían “engavetar” procesos, a pedido de altos funcionarios del Ministerio de Agricultura.

Pero a pesar de las posibilidades de acción que implicaba este Estado heterogéneo las sospechas conspirativas de muchos pobladores rurales no eran infundadas. El entusiasmo frente a los triunfos de la titulación se menguaba al constatar el desplazamiento violento de comunidades enteras, aunque estas tuvieran títulos colectivos de sus tierras. Cuando los títulos estorbaban, las leyes eran descaradamente eludidas por los poderosos cultivadores de palma africana, con la evidente complicidad de altos funcionarios del Estado. Desde el punto de vista de los pobladores rurales, el Estado tenía el poder supremo de pasar por encima de derechos consagrados y leyes aprobadas para decidir quien se iba y quien se quedaba en el Pacífico. Si bien el Estado no tenía la capacidad de controlar los fenómenos climáticos como “el Niño”, si encontraba los mecanismos para favorecer sistemáticamente a “los de siempre”.

Las miradas al Estado desde una dimensión local han logrado sacudir los debates teóricos al plantear dos rupturas metodológicas simultáneas. Por un lado, se establece una ruptura en la naturaleza de las preguntas: quienes miran el Estado en su dimensión local se enfocan menos en *quién* es el Estado y más en *cómo* se logra gobernar. Por otro lado, se cambia la orientación de las preguntas. Para descifrar *cómo se logra gobernar* no se privilegian los sitios desde donde se “emiten las órdenes” sino los espacios sobre los que recae la acción del Estado. El resultado es una propuesta metodológica de mirar el Estado desde la vida cotidiana, lo cual presupone, correctamente, que el Estado se debe desentrañar a partir de las rutinas y rituales que se establecen en el día a día de los sujetos.

Sin embargo, se fue descubriendo a lo largo de esta investigación que partir de la vida cotidiana de los sujetos no necesariamente debía limitar la mirada a “lo local, lo periférico y lo marginal”. Era pertinente regresar a las rupturas planteadas por las miradas locales del Estado y preguntar nuevamente *quién* era el Estado y *desde dónde* se emitían las órdenes. En este sentido se planteó en esta tesis una mirada que combinara múltiples niveles, sin asumir de entrada el privilegio epistémico de la observación “desde abajo”. Así, pensar el Estado en el ámbito de la vida cotidiana no implicaba el estudio de los niveles locales, comunitarios, rurales y periféricos. Se debía también pensar las instituciones del Estado desde su cotidianidad, pues también ahí, las rutinas y rituales que

se establecen en el día a día daban las pistas sobre las maneras en que operaba el campo político en general.

En el contexto de las políticas de titulación colectiva, concebir el problema del Estado a partir de la cotidianidad de los sujetos y desde múltiples niveles facilitó pensar fenómenos aparentemente aislados como partes integrales del proceso de consolidación de un Estado con características muy particulares. Ilustraremos dos ejemplos. En primer lugar, a partir de la mirada detallada a la contienda por diseñar la ley 70 y en el examen de los expedientes de la titulación se identificó el surgimiento de un nuevo actor político, étnicamente definido, que alternaba sus acciones como activista y como funcionario del Estado. El surgimiento de este actor político fue clave en el proceso de alineación del movimiento afrocolombiano con la institucionalidad del Estado. A través de estos actores, las múltiples expresiones del movimiento afrocolombiano se vinculaban con los procedimientos burocráticos del Estado y el resultado era que las acciones del movimiento de comunidades negras se mostraron cada vez más alineadas con los parámetros de acción estatales. Las acciones se centraban alrededor de la consolidación de listas y del diseño de campañas de candidatos a representantes afrocolombianos en el parlamento. Las luchas giraban cada vez más en torno a quiénes debían ocupar las direcciones de asuntos étnicos de las diferentes oficinas de gobierno.

En segundo lugar, muchas de las observaciones del estudio de caso fueron centrales para comprender la lógica estatal del énfasis en la participación ciudadana y la autonomía comunitaria como parte de la consolidación de un Estado con claros rasgos neoliberales. Simultáneamente con la evidente retirada de la poca presencia estatal directa en la zona, se daba, por un lado una densificación de la comunicación entre el Estado y la comunidad a través de los procedimientos para la titulación colectiva y por el otro una creciente actividad de los líderes comunitarios alrededor de la formulación y gestión de proyectos que el Estado ocasionalmente financiaba. El resultado era un Estado que recortaba su inversión directa en políticas sociales, delegaba la responsabilidad del diseño e implementación de políticas a las comunidades “participantes y autónomas” pero mantenía el control sobre la aprobación y financiación de proyectos. El Estado se replegaba en sus funciones de inversión social pero al mismo tiempo se extendía a través del enganche de las comunidades “organizadas” según parámetros estatales.

Sin embargo, en muchas ocasiones las perspectivas que se abren generan más preguntas de las que se pueden intentar responder en el ámbito de una tesis. Un nivel importante que apenas se insinúa en este trabajo pero que merecería estar al centro de indagaciones futuras es la dimensión internacional de estos modelos de Estado que se implementan. La descentralización, la participación ciudadana y la autonomía comunitaria no son concepciones del Estado colombiano. La manera en que estos se convierten en el lenguaje de la política internacional y de los organismos de financiación de políticas neoliberales merece mayor atención. El papel de centros de investigación internacional de Europa y Estados Unidos y de los “académicos del desarrollo” en la producción del conocimiento necesario para vincular participación comunitaria con políticas de Estado neoliberales también requiere una mirada minuciosa, que privilegie, nuevamente la cotidianidad de las relaciones entre diferentes actores, académicos, funcionarios y activistas entre otros.

Manuscritos y Entrevistas

1. Manuscritos de Políticas, planes de desarrollo e informes institucionales

Centro de Documentación e Información, BID, Washington

- Banco Interamericano de Desarrollo, 20 d Septiembre de 1977, Informe de Proyecto, Colombia, Plan de Desarrollo Urbano de Buenaventura. PR-824-A.

Centro de Documentación Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Bogotá

- Banco Interamericano de Desarrollo, 16 de Marzo de 1987, Informe de Terminación de Operación, Colombia, Programa Integrado de Desarrollo Urbano de Buenaventura, Proyecto No. C0-0032, Préstamo: 520/SF-CO
- BID-Plan Pacífico, Mayo de 1994, Una Nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible para el Pacífico Colombiano. Gobierno Nacional – Banco Interamericano de Desarrollo BID. Documento preparado para la Honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.
- Corporación Autónoma Regional del Cauca, Septiembre de 1981, Plan Integral de Desarrollo Urbano para Buenaventura, Subprograma de Promoción Industrial, Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamo BID 520/S-CO, Puerto Pesquero en el Litoral Pacífico, Estudio de Factibilidad, Informa de la fase A: Evaluación de Recursos y Análisis del Mercado. Informe realizado por Parsons Brinckerhoff Internacional.
- ----- Informe final y memoria ejecutiva, Marzo de 1982.
- Plan Nacional de Rehabilitación, Seminario ley 70 de 1993, Políticas Nacionales para el Pacífico Colombiano, Pereira, 16, 17 y 18 de (sin mes) de 1993
- Memorias del I Congreso del Litoral Pacífico, Congreso Industrial y Conferencia de Gobernadores, Buenaventura, septiembre 23 a 25 de 1960.
- Planeación Municipal, Buenaventura. Justificación de la necesidad de vincular el programa de desarrollo rural integran DRI a la costa del Pacífico (documento sin fecha)

Centro de Documentación, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá

- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Plan Pacífico, Componente de Salud, Crédito BID CO-0059, Abril de 1994
- Departamento Nacional de Planeación, Plan Pacífico, Componente Saneamiento, Documento Ejecutivo, Abril de 1994
- Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de La República, Plan Pacífico, Una Nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Costa Pacífica colombiana. Versión aprobada del Documento DNP-2589 DEPAC-USD-UDU-UDT-UINF, Marzo, 1992
- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, El Plan de Integración Nacional y sus Directrices sobre el Litoral Pacífico Colombiano. Ponencia presentada en el seminario de capacitación “la costa Pacífica y su desarrollo”. Por Henry Arboleda Home, Jefe División Especial de Corporaciones Regionales, Marzo 10 de 1982.

Colección personal, gentileza de Silvio Garcés, Bogotá

- INCODER, Subgerencia de ordenamiento social de la propiedad, Grupo de Asuntos Étnicos, Subgerencia de Desarrollo Productivo y Social, Grupo de Zonas Especiales, Oficina de Enlace Territorial del Incoder, No. 3. Los cultivos de palma de aceite en los territorios colectivos de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó. Informe técnico coordinado por Silvio Garcés Mosquera. Marzo 14 de 2005
- INCODER, Subgerencia de ordenamiento social de la propiedad, Grupo de Asuntos Étnicos, Los derechos de propiedad de la Universidad del Cauca frente a las demandas territoriales de las comunidades negras, indígenas y campesinas en la hoya hidrográfica del río Naya. Informe técnico y jurídico preparado por Silvio Garcés Mosquera. Octubre de 2003.
- INCODER, Reforma Agraria y Desarrollo Rural para los Grupos Étnicos en Colombia: Estudio de Caso. Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Porto Alegre, Brasil 7 al 10 de marzo de 2006.

Centro de documentación del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá

- Instituto Colombiano de Antropología ICAN. Costa Pacífica y Comunidades Negras: Catálogo Bibliográfico Colectivo. Comisión Nacional Especial para las Comunidades Negras, Secretaría Técnica. 1993.

2. Actas de reuniones de la Comisión Especial para Comunidades Negras

Centro de documentación del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá

- Acta no. 001. 11 de agosto de 1992
- Acta de la Subcomisión de Presupuesto. 13 de agosto de 1992
- Acta no. 002. 3 y 4 de septiembre 1992
- Acta no. 003. 2 y 3 de octubre de 1992 (Quibdó)
- Acta no. 004. 5 de noviembre de 1992
- Acta no. 005. 28 y 29 de enero 1993
- Acta de la Reunión del Ministro de Gobierno con los representantes de las comunidades negras. 15 marzo 1993
- Acta de la Reunión del Viceministro de Gobierno con los Comisionados representantes de las comunidades negras. 23 marzo 1993
- Acta de la Reunión del Viceministro de Gobierno con los Comisionados representantes de las comunidades negras. 26 marzo 1993
- Acta de la Reunión del Viceministro de Gobierno con los Comisionados representantes de las comunidades negras. 29 marzo 1993
- Acta de la Reunión del Viceministro de Gobierno con los Comisionados representantes de las comunidades negras. 14 abril 1993
- Acta no. 006. 23 de abril 1993
- Acta no. 007. 30 de abril, 1 y 2 de mayo 1993
- Acta no. 008. 6 mayo de 1993

3. Expedientes de titulación colectiva consultados para el Valle del Cauca (Archivo Incoder)

Expediente	Comunidad negra	Ubicación	Unidad territ.	Asesoría	Fecha consejo	Fecha título
1179	Campo Hermoso y Mondomito	Carretera Simón B. río Dagua	vereda	F. Rosita Solis	Mayo 1997	Mayo 1998
403	Zacarías	Carretera Simón B. río Dagua	vereda	F. Rosita Solis	Agosto 1998	Abril 2003
398	Citronela	Carret. aeropuerto río Dagua	vereda	FUNDIPACO - F. Rosita Solis	Abril 1998	Abril 2003
405	Calle Larga	Carretera Simón B. río Anchicayá	vereda	FUNDIPACO - F. Rosita Solis	Abril 1998	Abril 2003
1173	Agua Clara	Carretera Simón B. río Anchicayá	vereda	F. Rosita Solis	Agosto 1998	Julio 2002
2065	Sabaletas	Carretera Simón Bolívar	vereda	Independiente	Diciembre 1998	Noviembre 2002
1178	Limonés	Carretera Simón B. río Anchicayá	vereda	F. Rosita Solis	Julio 1998	Julio 2002
2198	Guaimía	Carretera Simón B. río Anchicayá	vereda	F. Rosita Solis	Julio 1998	Diciembre 2002
401	Alto Potedó	Carretera Simón B. río Potedó	vereda	FUNDIPACO - F. Rosita Solis	Sin datos	Abril 2002
333	Llanobajo	Carretera Simón B. río Anchicayá	vereda	independiente	Octubre 1996	Marzo 2002
2197	Mayor Anchicayá	Parcial de la cuenca del río Anchicayá	cuenca	ONUIRA PCN	Mayo 1998	Diciembre 2002
1175	Bracito Amazonas	río Anchicayá	vereda	Sin información	Septiembre 1997	Julio 2002
1084	Taparal	río Anchicayá	vereda	F. Rosita Solis	Mayo 1997	Abril 1998
493	La Brea	Carretera al Bajo Calima	vereda	F. Rosita Solis	Marzo 1998	Abril 2002
2244	Bajo Calima	río Calima, parte baja	mixto	PCN	Abril 1998	Diciembre 2002
0047	Bahía Málaga	Ensenada de Málaga	mixto	PCN	Diciembre 1998	Julio 2003
664	Bazán Bocana	Bahía de Buenaventura	vereda	F. Rosita Solis	Septiembre 1998	Abril 2005
2535	Mayorquín	Río Mayorquín	cuenca	Mina Vieja PCN	Diciembre 1997	Noviembre 1999
3304	Raposo	Río Raposo	cuenca	ACONUR PCN	Noviembre 1997	Diciembre 1999
1131	Yurumanguí	río Yurumanguí	cuenca	APONURY PCN	Octubre 1998	Mayo 2000
3303	Cajambre	Río Cajambre	cuenca	PCN	Sin datos	Diciembre 1999

4. Entrevistas grabadas y transcritas*

Nombre	¿Quién era al momento de la entrevista?	Fecha grabación
Silvio Garcés	Director de Asuntos Étnicos INCODER	Junio/05, oct/05, marzo/06
Pastor Murillo	Director Asuntos Étnicos Min Interior	Marzo/06
Jaime Arocha	Antropólogo, Comisionado Especial	Marzo/06
Otilia Dueñas	Comisionada Especial, fue gerente Incora	Marzo/06
Carlos Rosero	Comisionado Especial Valle, candidato Cámara de Representantes	Marzo/06
Carlos Rúa	Líder Afrocolombiano Bogotá	Marzo/06
Silvano Caicedo	Presidente Onuira, poblador Anchicayá	Julio/05
Jorge Aramburu	Comisionado Especial Valle	Oct/05
Sebel Marquez	Primer presidente CC Raposo	Oct/05
Néstor Córdoba	Representante afro a la CVC	Oct/05
Ernesto Valencia	Presidente CC Bahía Málaga	Oct/05
Leyla Arrollo	Miembro fundador Palenque el Congal	Oct/05
Rolando Caicedo	Representante rural a Concejo B/ventura	Oct/05
Mariano Martínez	Funcionario Alcaldía B/ventura	Julio/05
Mariela Mina	Líder, madre comunitaria Yurumanguí	Oct/05
Evangelina Angulo	Presidenta CC La Bocana	Junio/05, Oct/05
Pura Montañó	Tesorera suplente CC La Bocana	Junio/05
Julio Guaitotó	Representante Legal CC La Bocana	Agosto/05
Jesús Guaitotó	Presidente Asociación pesca artesanal	Agosto/05
Francia Gaitotó	Primera tesorera CC La Bocana	Agosto/05
Sra. Madrid	Primeros pobladores CC La Bocana	Julio/05
La Chocoana	Primeros pobladores CC La Bocana	Julio/05
La Zarca	Primeros pobladores CC La Bocana	Julio/05
Julio Orozco	Líder no-negro, CC La Bocana	Sep/05
Hugo El Fontanero	Admin Acueducto, CC La Bocana	Sep/05
Ana Tamayo	Habitante Changai, CC La Bocana	Sep/05
Orfelía Riascos	Rep. Testigos de Jehová CC La Bocana	Sep/05
Francisca Rentería	Primera presidenta CC La Bocana	Junio/05
Luis Ángel Caicedo	Primer Rep. Legal CC La Bocana	Junio/05
Don Lucio	Indígena Nasa, habitante CC La Bocana	Julio/05
Don Rigoberto	Profesor Jubilado, no-negro CC La Bocana	Junio/05

* La mayoría de las indagaciones del trabajo de campo, tanto en el CC La Bocana como en las múltiples oficinas de gobierno se dieron a través de conversaciones reconstruidas en diarios de campo y no aparecen en este listado.

Bibliografía

Abrams, P. [1977] (2006) "Notes on the difficulty of studying the state". En: Sharma, A. y Gupta, A. eds. (2006) *The Anthropology of the State, A Reader*. Malden: Blackwell Publishing pp. 112-130.

Alexander, J. (2001) "Theorizing the Modes of Incorporation: Assimilation, Hyphenation, and Multiculturalism as Varieties of Civil Participation". En: *Sociological Theory*. Vol.19, No. 3 (nov., 2001). American Sociological Association.

Allen, J. (1990) "Does Feminism need a Theory of the State?". En: Watson (1990) *Playing the State: Australian Feminist Interventions*. London: Verso.

Agudelo, C. (2001) "Nuevos Actores Sociales y Relegitimación del Estado: Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia". En: *Análisis Político* No.43, Mayo Agosto 2001. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

----- (2001b) "El Pacífico colombiano, de 'remanso de paz' a escenario estratégico del conflicto armado". En: *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Bogotá, No. 46.

----- (2002) *Poblaciones Negras y Política en el Pacífico Colombiano, paradojas de una inclusión ambigua*. Tesis para obtener el grado de Doctor de la Universidad Paris III. Disciplina: Sociología. 22 de octubre de 2002.

----- (2004) "Multiculturalismo y poblaciones negras en Colombia." En: *Identidades y moviidades, las sociedades regionales frente a los nuevos contextos políticos y migratorios. Una comparación entre México y Colombia*. Memorias de la segunda reunión anual del proyecto, 8-11 de noviembre, 2004, Bogotá Colombia

----- (2005) *Retos del Multiculturalismo en Colombia: Política y Poblaciones Negras*. Medellín: La Carreta Editores.

Agudelo, C., Hoffmann, O y Rivas, N (1999) *Hacer política en el Pacífico Sur, Algunas Aproximaciones*. Documento de Trabajo No. 39. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

Agudo, A. (2008) "Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación: Perspectivas contemporáneas de la antropología de las políticas públicas". En: *Estudios Sociológicos*. Numero 79. (en prensa). El Colegio de México

Arocha, J. (1986). "Concheras, manglares y organización familiar en Tumaco". En: *Cuadernos de Antropología*, No. 7. Bogotá: Universidad Nacional, Departamento de Antropología

----- (1999) *Obligados de Ananse. Hilos Ancestrales y modernos en el Pacífico Colombiano*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

----- (2004) *Utopía para los Excluidos: El Multiculturalismo en África y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Arocha, J y de Friedemann N. (1993) “Marco de referencia histórico-cultural para la ley sobre derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia”. En: *América Negra*, no. 5, Junio de 1993. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Badie, B. y Birnbaum, P. [1979] (1983) *The Sociology of the State*. Chicago: University of Chicago Press.

Barbary, O y Urrea, F. (2004) *Gente negra en Colombia: Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. CIDSE/ IRD/ COLCIENCIAS

Blom Hansen, T. y Stepputat, F. (2001) *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham and London: Duke University Press.

Bobbio, N. y Bovero, M. [1986] (2000) *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, P. (1999) “Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field”. En: *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*. G. Steinmetz (ed). Ithaca: Cornell University Press. Publicado originalmente en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 96-97, marzo de 1993, pp.49-62.

Comaroff, J y Comaroff, J. (1992) *Ethnography and the Historical Imagination*. Boulder: Westview Press Inc.

Comisión de Estudios sobre la Violencia (1988) *Colombia: Violencia y Democracia*. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-COLCIENCIAS

Corrigan, P. y Sayer, D. (1985) *The Great Arch: English State Formation as a Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell

Crozier, M. y E. Friedberg, [1977] (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana

Chatterjee, P. (1993) *The Nation and its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories*. Princeton: Princeton University Press.

Da Matta, R. (2002) *Carnavales, Malandros y Héroe: hacia una sociología del dilema brasileño*. México: Fondo de Cultura Económica

Dumm, T. (1994) "Strangers and Liberals". En: *Political Theory*, Vol. 22, No.1 (feb. 1994).

Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*, Princeton: Princeton University Press.

----- (1999) *El Final del Salvaje; Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: CEREC-ICAN

Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press

Finegold, K y Skocpol, T. (1995) *State and Party in America's New Deal*. Madison: University of Wisconsin Press

Fitzgibbon, R. (1960) "The Process of Constitution Making in Latin America". En: *Comparative Studies in Society and History*. Vol.3, No.1 (oct., 1960).

Friedemann, N. y Arocha, J. (1982) *Herederos del Jaguar y la Anaconda*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.

----- (1986) *De sol a sol*. Planeta Colombiana Editorial, S.A. Bogotá.

Gellner, E. (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press

----- [1995] (1997) *Antropología y Política: Revoluciones en el Bosque Sagrado*. Barcelona: Gedisa

Gledhill, J. [1999] (2000) *El Poder y sus Disfraces: Perspectivas Antropológicas de la Política*. Barcelona: Ediciones Bellaterra

Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society* Cambridge: Polity

Gilbert, F. ed. (1975) *The Historical Essays of Otto Hintze* New York: Oxford University Press.

Gros, C. (1993) "Derechos Indígenas y Nueva Constitución en Colombia". En: *Análisis Político No. 19, 1993*

----- (1997) "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal". En: *Antropología en la Modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales en Colombia*. ed. Maria Victoria Uribe y Eduardo Restrepo Bogotá:ICAN

----- (2004) "¿Cuál Autonomía para los Pueblos Indígenas de América Latina?". En: Arocha, J. (comp.) (2004) *Utopía Para los Excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina*. Bogotá:Universidad Nacional.

Hobbes, T. [1651] (2003) *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hoffmann, O. (2002) "Collective Memory and the Ethnic Identities in the Colombian Pacific". En: *Journal of Latin American Anthropology* 7 (2)

----- (2007) *Comunidades negras en el Pacífico colombiano: Innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: Abya-Yala

Holston, J. (1989) *The Modernist City: An Anthropological Critique of Brasília*. Chicago: University of Chicago Press.

Joseph, G. y Nugent, D. (1994) *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London: Duke University Press.

Kukathas, C. (1998) "Liberalism and Multiculturalism: The Politics of Indifference". En: *Political Theory*, Vol. 26, No. 5 (oct, 1998). London: Sage

Maldonado, M. (2004) "Propiedad y Territorio en la Constitución de 1991". En: Arocha, J. (2004) *Utopía para los Excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Marulanda, C. (1997) "Organización, cambio social y mundo religioso: estudio de caso en San Antonio del Guajá, Guapi". En: *Religión y etnicidad en América Latina*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, 1997, Tomo III, pp.333-362

Miliband, R. (1969) *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld and Nicolson

Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras. *Visión, Gestión y Proyección de la dirección de asuntos para las comunidades negras DACN. Dos años después. 1995-1996*. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997.

Mitchell, T. (1988) *Colonising Egypt* Cambridge: Cambridge University Press

----- (1990) "Everyday Metaphors of Power". En: *Theory and Society*, Vol. 19, No.5. (oct., 1990).

----- (1991) "The Limits of the State: Beyond statist approaches and their critics. En: *American Political Science Review* Vol. 85 No. 1 Marzo.

Nuijten, M. (2003) *Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*. London: Pluto Press

Nugent, D. (1997) *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual and Nation in the Northern Peruvian Andes, 1885 – 1935*. Stanford: Stanford University Press.

Nugent, D. ed. (1998) *Rural Revolt in Mexico: U.S. Intervention and the Domain of Subaltern Politics*. Durham and London: Duke University Press.

Oksenberg-Rorty, A. (1994) “The Hidden Politics of Cultural Identification”. En: *Political Theory*, Vol. 22, No. 1 (feb., 1994).

Perez, M. (2004) *Tejiendo Historias: Tierra, Género y Poder en Chiapas*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Poulantzas, N. (1973) *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books

Radcliffe, S. (2001) “Imagining the State as a Space: Territoriality and the Formation of the State in Ecuador”. En: Bloom Hansen, T. y Stepputat, F. (2001) *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham and London: Duke University Press.

Rap, E. (2008) “Produciendo el Éxito en la Política Pública: La Transferencia del Manejo de Riego en México”. En: *Estudios Sociológicos* Vol. XXVI numero 77, mayo agosto de 2008. El Colegio de México. Pp 249-285.

Rivas, N. (2004) “Ambientalismo y Surgimiento de Nuevos Actores Étnicos en el Pacífico Sur”. En: Barbary, O y Urrea, F. (2004) *Gente Negra en Colombia: Dinámicas Sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. CIDSE, IRD, COLCIENCIAS

Rus, J (1994) “‘The Comunidad Revolucionaria Institucional’ The Subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936–1968”. En: Joseph, G. y Nugent, D. (1994) *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London: Duke University Press

Scott, J. (1998) *Seeing Like a State, How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven and London: Yale University Press

Scott, J. (1985) *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.

Sharma, A. y Gupta, A. eds. (2006) *The Anthropology of the State, A Reader*. Malden: Blackwell.

Shore, C. y S. Wright (1997) “Policy: A new field of anthropology”. En: Cris Shore y Susan Wright (eds.), *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London: Routledge

Stepan, A. (1978) *The State and Society: Perú in comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press

Stern, S. (1987) "New Approaches to the Study of Peasant Rebellion and Consciousness". En: *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean World: 18th to 20th centuries*. Ed. Stern. Madison: University of Wisconsin Press.

Taylor, C. (1992) *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. New Jersey: Princeton University Press.

Van Cott, D. (2000) *The Friendly Liquidation of the Past. The politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press

----- (2000b) "Latin America Constitutional Reform and Ethnic Right". En: *Parliamentary Affairs* 53 (1): 44-54

Van der Haar, G. (2003) *Gaining Ground: Land Reform and the Constitution of Community in the Tojolabal Highlands of Chiapas, México*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Wade, P. (1995) "The Cultural Politics of Blackness in Colombia". En: *American Ethnologist*, 22 (2): 342-358.

----- (2006) "Etnicidad, Multiculturalismo y Políticas Sociales en Latinoamérica: poblaciones afrolatinas (e indígenas)". En: *Tabula Rasa*. Enero-junio, no. 004. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá. Pp 59-81

Weber, M. [1919] (2000) *Politics as a Vocation*. Minneapolis: Fortress Press

Zendejas, S. y de Vries, P. eds. (1998) *Las Disputas por el México Rural: Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos. Volumen 1: Actores y Campos Sociales*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

----- (1998) *Las Disputas por el México Rural: Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos. Volumen 2: Historias y Narrativas*. Zamora: El Colegio de Michoacán.