

Michel Agier y Odile Hoffmann\*

## Las tierras de las comunidades negras en el Pacífico colombiano. Interpretaciones de la ley, estrategias de los actores

### INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE estudio concierne a la delimitación y la titulación de los territorios colectivos para las comunidades negras del Pacífico colombiano en aplicación del artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991 y de la Ley 70 votada en 1993.\*\* Cada término de este titulado constituye de por sí un problema complejo, tanto en la teoría (definición de las “comunidades negras” o de los “territorios colectivos”) como en la práctica (delimitación y modalidades de titulación, definición del Pacífico colombiano). El examen de estas interrogantes pretende contribuir al conocimiento y comprensión de los procesos en curso, a la vez que se enmarca en una reflexión nacional sobre el reto que representa el control del territorio como instrumento para poner fin a la violencia política en el país.

El caso particular de la titulación colectiva plantea dos preguntas de carácter general. La primera se refiere a las estrategias desarrolladas por los actores frente a una innovación institucional, uno de cuyos efectos directos es el de suscitar nuevas dinámicas sociales e incluso provocar el surgimiento de nuevos actores en la escena pública. De ahí que el punto de partida de esta investigación se pueda formular de la siguiente manera: ¿cómo los diferentes grupos implicados se apropian —o no— del marco legislativo y con qué objetivo? La legislación proporciona el

\* Una versión inicial de este trabajo (Agier y Hoffmann, 1999) fue publicada en la revista *Territorios*, Universidad de los Andes, Colombia.

\*\* Investigación realizada en el marco del proyecto Orstom-Univalle “Movilidad, urbanización e identidades de las poblaciones negras del Pacífico colombiano” y adelantada en el CIDSE (Centro de Investigación y Documentación Socio-Económica) de la Universidad del Valle, en Cali. Agradecemos la disponibilidad y las contribuciones de miembros y líderes de los consejos comunitarios del Bajo Mira y Frontera así como el de Cortina Verde Nelson Mandela y el Palenque regional Nariño.

marco, la idea general, de la titulación colectiva de las tierras, pero es particularmente vaga y poco clara sobre algunos temas (las prerrogativas de los consejos comunitarios, por ejemplo) o ambigua sobre otros (la inserción de la propiedad privada en el interior de las tierras colectivas). A partir de un mismo texto de ley se hacen entonces posibles varias interpretaciones, de tal manera que debemos examinarlas en función de los actores que las enuncian y de sus estrategias.

En segundo lugar, este trabajo puede contribuir a la reflexión sobre el lugar de las minorías étnicas al interior de las colectividades nacionales, así como sobre los mecanismos políticos creados en los años recientes para asegurar su reconocimiento y su igualdad en el acceso a los recursos, a los servicios, al juego político nacional y a las redes globales y supranacionales, sean económicas, sociales o políticas. El debate suscitado por la Ley 70 es portador de nuevos esquemas de representación y de derechos de las poblaciones negras al interior de la sociedad nacional y, de manera más general, de nuevas configuraciones políticas a nivel nacional e internacional.

El proceso estudiado implica reconocer a los actores presentes, calificar sus relaciones recíprocas y su inserción en la sociedad regional y nacional. Teniendo en cuenta el estado actual de los conocimientos, muy parciales, sobre este tipo de problemas, el análisis puede hacerse únicamente en el marco de una fina contextualización de las situaciones en las cuales emergen o reaccionan los actores sociales, con el fin de tener en cuenta y de distinguir tanto los efectos de estructura como los márgenes de maniobra de que los actores pueden eventualmente beneficiarse. Los análisis contenidos en este texto se apoyan principalmente sobre diversas situaciones estudiadas en el departamento meridional de Nariño (véase figura 1), con algunas referencias al Cauca.<sup>1</sup>

La Ley 70 reconoce los derechos específicos de las poblaciones negras. En particular, prevé otorgar títulos colectivos de propiedad a las comunidades rurales de población afrocolombiana instaladas en las tierras ribereñas del Pacífico; es decir, a una población que cuenta hoy con más de 550,000 personas,<sup>2</sup> esencialmente en cuatro de los 32 departamentos del

<sup>1</sup>El trabajo de campo se llevó a cabo de agosto de 1996 a julio de 1999, con estancias repetidas de 15 días por bimestre en los ríos o en la ciudad de Tumaco. En paralelo a un estudio de tipo monográfico en un río de la ensenada de Tumaco, se procedió a entrevistar a campesinos organizados o no, negros o no, líderes de organizaciones de base, dirigentes de las organizaciones étnico-territoriales, funcionarios y personajes de la vida política local; otra herramienta fundamental fue la asistencia a reuniones y asambleas de consejos comunitarios y la asesoría, más reciente, en talleres de descripción cartográfica organizados por uno de los Consejos comunitarios. Los nombres exactos se omiten voluntariamente.

<sup>2</sup>Censo DANE 1993 de la población rural de los cuatro principales estados concernidos por la ley.

país (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño). Las poblaciones campesinas, en general dispersas a lo largo de los ríos, han desarrollado allí actividades agrícolas, de pesca y caza sobre tierras no provistas de títulos legalizados individualmente, llamadas oficialmente “de la Nación”, en su mayoría cubiertas por selva tropical en el momento de su colonización (hace aproximadamente un siglo en el sur de Nariño, y desde dos o más siglos en otras regiones).

La inclusión del artículo transitorio 55 en la Constitución colombiana de 1991 y la elaboración de la Ley 70 de 1993 respondieron a demandas más o menos explícitas que provenían de horizontes variados, donde las dimensiones de la geopolítica global, de la integración regional y de la identidad étnica se entremezclaron para dar paso a una formulación legislativa innovadora y única en América Latina. Sin insistir aquí en las condiciones de su génesis,<sup>3</sup> enfocaremos más bien sobre algunas de las consecuencias de su aplicación.

#### LOS ACTORES EN PRESENCIA

Las tierras bajas del Pacífico, geográficamente aisladas del resto del país —únicamente dos carreteras unen la costa con las regiones altas, y conducen sólo a dos ciudades (Buenaventura y Tumaco) del litoral—, se caracterizan por una gran marginalidad respecto a la sociedad nacional. Las actividades productivas consistieron durante siglos en la extracción de recursos naturales (madera, caucho, oro, palmito), cuya comercialización dependía y depende de algunos negociantes de origen andino o extranjero, y en una producción mínima de víveres (plátano, arroz). Globalmente, la precariedad es el telón de fondo del sistema económico, social, y político regional, dentro del cual los grupos de interés aún no están consolidados.

En la región costera del departamento de Nariño, los principales actores de la sociedad local pueden definirse en función del campo en el cual ejercen sus capacidades, sus poderes y/o su profesión: en el campo de lo político: la élite regional, negra o blanca, y las redes clientelistas ligadas a los dos partidos tradicionales, una minoría conservadora y la gran mayoría liberal; en el campo de la economía: los que controlan el capital y la oferta de empleo (palmicultores, camaronicultores, comerciantes, funcionarios del aparato administrativo y técnico del Estado, en su mayoría no originarios de la región); en el campo de la educación y la cultura: la Igle-

<sup>3</sup>Para más información sobre este punto, véanse Arocha (1992), Wade (1994) y Hoffmann (1998).

sia católica, más recientemente las ONG y desde hace poco tiempo una capa diversificada de jóvenes, negros y urbanos, provenientes de esos dos ámbitos y ahora movilizados alrededor de reivindicaciones de carácter étnico (estos últimos integran las diversas organizaciones que surgen a partir del debate de la Ley 70); siempre difíciles de situar pero imprescindibles, los actores ilegales están tan presentes en la región como en el resto del país: la guerrilla (zona de refugio y área de circulación de armas), los narcotraficantes (producción, primer procesamiento y tráfico de drogas), y según parece, los paramilitares (ligados a la “protección” de las plantaciones de palma). El ejército también está presente, asegurando el control de la frontera cercana, la protección del oleoducto Putumayo-Nariño, así como de las plantaciones.

Ninguno de estos actores constituye, sin embargo, un grupo de poder claro y definido y no todos se interesan de la misma manera en el proceso de titulación colectiva de las tierras. La guerrilla ha hecho saber que no se opone al proceso si éste se efectúa en condiciones “democráticas” y tomando en cuenta la opinión de los habitantes. Los sectores del narcotráfico no se interesan por la tierra y tienen sus propios mecanismos de control territorial (a través de la violencia) que juzgan compatibles con los futuros consejos comunitarios. Curiosamente, las élites políticas locales tampoco muestran un interés particular en la cuestión, con excepción de los periodos electorales durante los cuales el discurso étnico hace una rápida aparición para luego desvanecerse. Todo sucede como si los nuevos espacios de negociación abiertos por la Ley 70 en el Pacífico no fueran tomados en serio por los dirigentes tradicionales, que razonan todavía en el estrecho marco de los aparatos de los dos partidos establecidos desde principios de siglo. Las organizaciones étnico-territoriales emergentes no representan una seria amenaza para sus campos de acción, ni para sus capacidades de convocatoria electoral o sus fuentes de financiamiento. Por su parte, el sector empresarial no está en principio ni en favor ni en contra, pero se mantiene muy vigilante. En efecto, en algunos casos, se ponen en riesgo situaciones de renta construidas a partir del despojo o la confiscación de tierras, legalizadas o no, y pueden suscitarse enfrentamientos entre propietarios de plantaciones y campesinos negros, como ya ha comenzado a suceder.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Francisco Hurtado, líder campesino y representante legal de un consejo comunitario, fue asesinado en febrero de 1998 en la región de Tumaco, por sicarios a sueldo probablemente pagados por los grandes propietarios de plantaciones.

Así, el proceso de titulación de territorios colectivos, un reto capital para algunos de los actores, incluyendo al Estado que se dispone a delegar su autoridad sobre una gran parte de la región del Pacífico, despierta paradójicamente poco interés entre los que podríamos llamar los actores locales tradicionales: el personal político y administrativo y las élites económicas. En cambio, son muchos los “acompañantes” institucionales. Algunos ven su participación explícitamente definida por el texto de la Ley 70 (Incora, Ican, IGAC);<sup>5</sup> otros, que estaban ya presentes en la región, prosiguen sus compromisos anteriores con las poblaciones del Pacífico (Iglesia, ONG); otros, finalmente, se interesan en el proceso de titulación en la medida en que éste interfiere con sus propias preocupaciones (Proyecto Biopacífico, Plan Pacífico, los ministerios) o lo consideran como parte esencial de sus tareas (investigadores y encargados del desarrollo).

En tal complejidad institucional y de actores no es sorprendente que se den orientaciones diversas en la aplicación de la ley, según las regiones y las situaciones concretas de titulación. Descifrar estos matices es importante ya que pueden representar las opciones del futuro, incluyendo ciertas desviaciones de un texto de ley del que una lectura inicial y superficial, decontextualizada y unívoca, podría resaltar únicamente los aspectos ligados a la emergencia de una participación popular, indicando, a lo más, ciertos rasgos de populismo etnicista que hoy está de moda. De hecho, al poner en relación, de manera sistemática, a *los actores que toman la iniciativa*, con sus estrategias y con sus interpretaciones de la ley, podemos evidenciar tres modalidades de aplicación de la Ley 70. Por supuesto, a medida que se amplía y acelera el proceso de titulación a nivel nacional y regional van apareciendo nuevos actores en función de las situaciones locales, y con ellos nuevas formas de aplicar la ley; pero por lo general éstas van acogéndose a una de las categorías que describimos a continuación.

La primera modalidad examinada trata de la participación popular, afectada por prácticas de concentración de la información, cierto verticalismo y opacidad en la gestión de los asuntos ligados a la aplicación de la ley. La segunda, de alguna manera más tradicional, reproduce, en los nuevos canales institucionales, formas clásicas de clientelismo de Estado. Finalmente, se reconoce una modalidad en la que se usa la ley con

<sup>5</sup>Incora, Instituto Colombiano de Reforma Agraria; Ican, Instituto Colombiano de Antropología; IGAC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Partipan igualmente las corporaciones regionales encargadas del medio ambiente y la planificación en los departamentos implicados.

lógicas del neoliberalismo económico: se toma la ley como un marco susceptible de ofrecer condiciones para acuerdos económicos legales con posesionarios de la tierra, olvidando los discursos identitarios que la fomentaron y le dieron vida. Como muestran los ejemplos que presentamos para apoyar esta interpretación, estas tres formas de una correlación triple [actores/estrategias/interpretaciones] definen un modelo de análisis que nos ayuda a entender mejor las dinámicas surgidas con la aplicación de la ley. Las realidades, por supuesto, son más complejas, ambiguas y transitorias.<sup>6</sup>

### LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y SUS DESVIACIONES

A partir de la Constituyente que abre nuevos espacios políticos, las personas movilizadas se reagrupan a principios de los años noventa para lanzar las bases de un movimiento étnico negro y participar en la elaboración de la Ley 70. En Nariño, éstos vienen de horizontes variados –educación popular, animación cultural, movimientos cívicos, sindicatos campesinos, raramente militantes políticos de los partidos– y no tienen en general antecedentes en materia de discurso étnico (aunque puedan tenerlo en términos de lucha contra la discriminación y de defensa de la cultura regional). Después de discusiones entre posiciones expresadas en términos de militancia en los partidos tradicionales, de lucha de clases y/o luchas agrarias, de combate contra la discriminación racial o aun de reivindicación étnico-cultural, sin olvidar la reciente preocupación por la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, un grupo se consolida poco a poco alrededor de reivindicaciones étnicas y culturales, y participa en el Proceso de Comunidades Negras (PCN) de envergadura nacional: el Palenque-Nariño nació de esta manera.<sup>7</sup> Al lado de líderes campesinos confluyen muchos jóvenes, mayoritariamente urbanos y escolarizados,<sup>8</sup> con o sin empleo y movidos por el deseo de participar.

<sup>6</sup>En este análisis se privilegian los actores directamente implicados en el proceso de titulación; los demás actores mencionados en introducción no determinan, por ahora, las dinámicas que se tejen alrededor de la titulación de territorios colectivos. Sin embargo no se debe descartar su posible intervención en un futuro cercano, por ejemplo por parte de algunas empresas de palmicultura que se opondrían a los procesos titulación colectiva de tierras que les interesan para su explotación.

<sup>7</sup>En los otros departamentos (Cauca, Valle, Chocó) se conforman otros “Palenques”, pero desaparecen, se dividen o cambian de nombre como consecuencia de conflictos y divisiones posteriores (Mesa de Trabajo, FedeChocó, Cocolcauca).

<sup>8</sup>Muchos de los líderes locales fueron formados en el ámbito de la Iglesia y con una experiencia de trabajo comunitario en el seno de la principal ONG de la región (Plan Padrino Internacional, presente en Tumaco desde los años de 1970).

A partir de 1993, Palenque Nariño asume la dirección del proceso de movilización regional y se presenta como el interlocutor privilegiado del departamento de cara a la Dirección de Asuntos sobre las Comunidades Negras (Bogotá), miembro representante de Nariño en la Comisión Consultiva de Alto Nivel (nacional), miembro de los comités regionales encargados de asegurar el seguimiento de los expedientes de titulación de territorios colectivos (con el Igac, el Ican, el Incora, etcétera) y, en general, de todas las instancias creadas para la aplicación de la Ley 70 en diferentes campos (educación, investigación, salud, programas de desarrollo, cooperación binacional con el Ecuador, etcétera). La instancia regional de coordinación se implica masivamente en el espacio institucional apenas abierto, pero sobre el terreno las cosas son más difíciles.

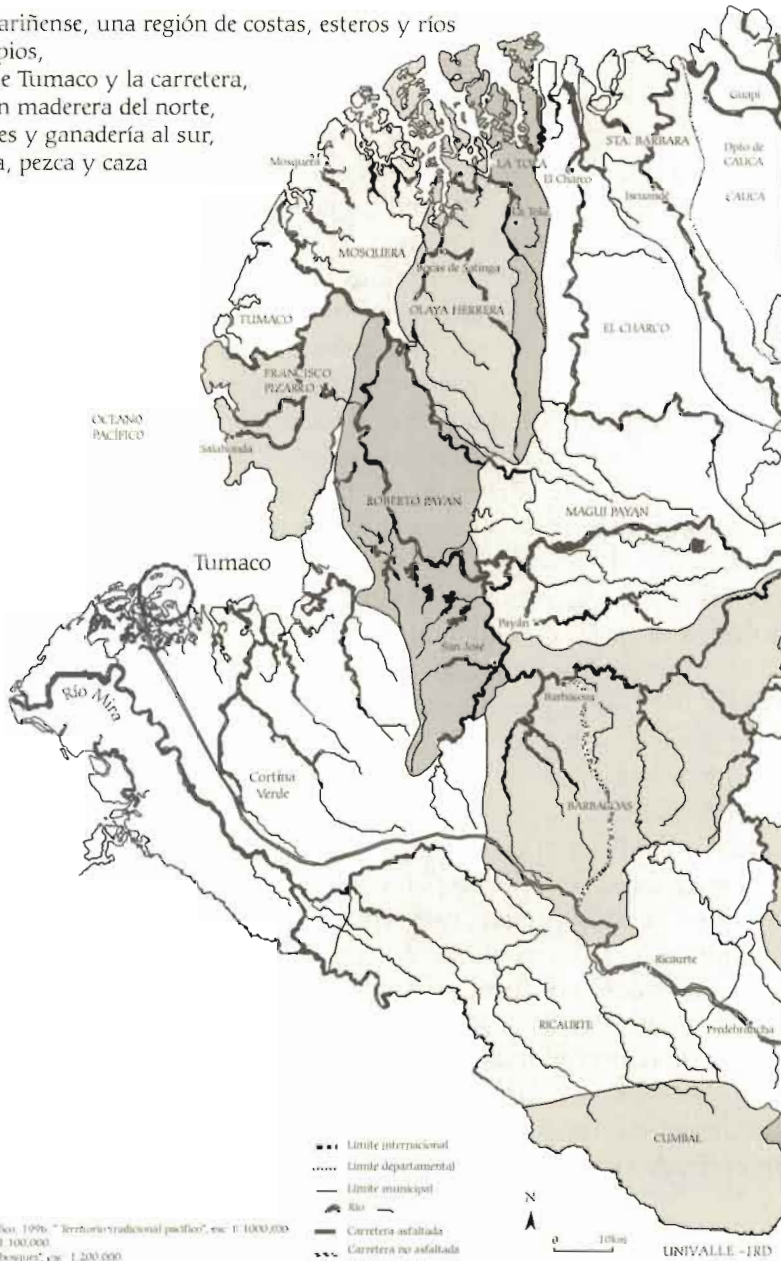
En efecto, la Ley 70 se dirige prioritariamente a las poblaciones rurales, donde las estructuras organizativas están prácticamente ausentes, con excepción de unas pocas cooperativas formadas en los años ochenta<sup>9</sup> y de grupos ligados a la Iglesia. La primera tarea de Palenque consiste en suscitar la constitución de "organizaciones de base" que serán las promotoras de los consejos comunitarios, responsables oficiales del proceso de titulación de las tierras que les corresponden y de su gestión posterior. Muchas organizaciones de base abortan pronto, algunas no llegan nunca a constituirse, otras se consolidan finalmente, a veces con la intervención directa y activa de la Iglesia, llegando a conformar en 1997 un consejo organizativo que cubre la mayor parte del litoral de Nariño, sobre todo la zona norte y centro.

La implementación de este dispositivo político-organizativo sigue un recorrido largo y tortuoso, lleno de obstáculos y contradicciones. A iniciativa del Palenque Nariño, las reuniones se multiplican, las asambleas suceden a los talleres, se constituyen comités y comisiones que tratan, entre otros, temas tales como la divulgación de la ley y sus implicaciones, o la sensibilización y concientización de las poblaciones ahora llamadas "comunidades". Una vez aprobado el consejo comunitario, comienza la carrera de obstáculos: elaborar el expediente de titulación que comprende la descripción geográfica y económica del territorio, un historial de su poblamiento, un censo completo de sus habitantes, etcétera. El expediente debe presentarse al Incora y al Igac con el fin de realizar las primeras medidas de delimitación oficial.

<sup>9</sup>Coopalmaco en 1979, Coagropacífico en 1988, Asocarlet en 1988, Cooperativa Ser Mujer en 1988, ANPAC (Asociación Nacional de Pescadores Artesanales de Colombia) en los años 1980.

## MAPA DE SITUACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

El litoral nariñense, una región de costas, esteros y ríos  
 10 municipios,  
 la ciudad de Tumaco y la carretera,  
 Explotación maderera del norte,  
 plantaciones y ganadería al sur,  
 agricultura, pesca y caza



IGAC - Proyecto Neopacífico, 1996. "Territorio tradicional pacífico", esc: 1:1000,000  
 DMSA (LISA), 1990. esc: 1:100,000  
 IGAC, 1978. "Mapas de bosques", esc: 1:200,000



Muchos problemas prácticos surgen en la misma constitución de los consejos comunitarios, como lo ilustra el caso de la parte baja del río Mira al sur de Tumaco. Este consejo reúne a 60 veredas, y cerca de 9,000 habitantes, lo que equivale al 12.5 por ciento de la población rural del municipio. En un territorio de más de 50,000 hectáreas, atravesado por el río Mira y sus múltiples afluentes y bordeado por la costa cubierta en gran parte por manglares, la ausencia de comunicación terrestre y la dispersión de los pueblos hace extremadamente complicada y costosa la organización de reuniones. El bajo nivel de escolaridad de la población explica el número relativamente restringido de líderes locales potenciales: del total de jefes de familia, 42 por ciento de los hombres y 56 por ciento de las mujeres no han seguido ninguna escolaridad.<sup>10</sup> Las condiciones de vida y de producción de los habitantes son bastante precarias: la mitad de la población adulta (56 por ciento de la población total) se declara sin empleo y la otra mitad está compuesta por agricultores o trabajadores agrícolas de las plantaciones. La tasa de masculinidad (108 hombres por cada 100 mujeres, contra 88 en la ciudad de Tumaco) indica una fuerte emigración femenina. Sin embargo, la presencia de mujeres en la vida económica y política local es determinante: ellas representan un quinto de los jefes de familia, sin pareja en su mayoría (82 por ciento), y participan activamente en las reuniones. De manera general, los ingresos monetarios son escasos e irregulares, y los recursos locales muy precarios (pesca, agricultura, trabajo de jornalero en las plantaciones). Además la gran movilidad de los habitantes hace difícil la previsión y la organización comunitaria a largo plazo, así como la elaboración de proyectos colectivos.

En 1994 el Palenque Nariño organiza sus primeras grandes movilizaciones en Tumaco. En el Bajo Mira, una primera reunión en enero de 1995 reúne a unas 60 personas designadas por sus localidades respectivas; una segunda celebrada en 1996 atrae a otras, antes de la asamblea plenaria de febrero de 1997, habilitada para designar el Consejo Comunitario del Bajo-Mira y Frontera. En esta ocasión se reúnen 500 personas en un pueblo del Mira: "la gente lloraba de emoción de ver

<sup>10</sup>Para el Pacífico en general, el analfabetismo alcanza un 39 por ciento de la población (11 por ciento a nivel nacional) y la tasa de escolaridad en medio rural no supera el 41 por ciento (73 por ciento a nivel nacional). Además, la mortalidad infantil es aún muy elevada (110 de cada 1,000, contra 28 a nivel nacional según datos del BID-Plan Pacífico, 1997). Los datos locales del Bajo Mira han sido tomados de un muestreo SISBEN de 1996 establecido sobre la mitad de la población del área (véase Hoffmann, 1997).

tantas personas reunidas".<sup>11</sup> A partir de esta etapa, que muestra la voluntad de los habitantes de solicitar la propiedad colectiva del territorio, las tareas se reparten entre ellos para recuperar la historia de sus pueblos, dibujar los mapas y definir los límites, censar los habitantes casa por casa, organizar reuniones de concientización, información y discusión por pueblos o "sectores", suscitar las adhesiones e intentar responder a las dudas de muchos habitantes. Esta movilización local fue facilitada por la intervención activa de Palenque, cuyos miembros –varios de ellos originarios del Mira– tratarán el expediente a nivel departamental y nacional con el fin de solicitar –y obtener– el financiamiento del Incora.

La excelente relación entre la organización de base, transformada en consejo comunitario, y la instancia coordinadora, Palenque Nariño, se vuelve más delicada a medida que el proyecto se amplía y se concreta. Los fondos del Estado llegan finalmente y aparecen conflictos de competencia entre las dos instancias.

Para algunos dirigentes de Palenque Nariño, en efecto, las condiciones "objetivas" explican una cierta tendencia hacia la concentración de las decisiones en manos de los dirigentes de la organización regional (Palenque): los problemas de comunicación son de tal magnitud en la región de los ríos que sólo una gestión centralizada en la ciudad de Tumaco asegura la eficacia mínima requerida por el proceso complejo de negociación de la titulación con el Estado. Ello se refleja en lo cotidiano en un distanciamiento creciente entre los dirigentes regionales y los líderes locales, y entre estos últimos y los campesinos, reproduciendo un sistema piramidal Palenque Nariño/consejo comunitario/habitante(s) donde sólo "los de arriba" tienen acceso a las decisiones, a la gestión de los fondos y a las informaciones. La opacidad del nuevo dispositivo de organización suscita malentendidos y conflictos de competencia entre esos tres niveles. Un ejemplo, entre otros, lo ilustra: luego de una reunión plenaria en julio de 1997, se hizo evidente que Palenque Nariño (regional) conservaba la documentación relativa al consejo comunitario (local), que se quejó públicamente de que los coordinadores regionales guardaran la información y la utilizaran sin concertación previa. Éstos se justificaron

<sup>11</sup> De hecho el proceso fue un poco más complejo: desde 1992 existía otra organización nacida en la parte alta del río Mira que sufría graves problemas (conflictos con las plantaciones de palma, presencia de narcotraficantes, etcétera) y aceptó la división en dos organizaciones de base para agilizar el proceso de titulación en la zona menos afectada por estos "problemas".

argumentando la rapidez indispensable que debe darse al tratamiento de la información, que sólo es posible concentrando la documentación en Tumaco. Los líderes locales se ofuscaron, viéndose desposeídos de su propio expediente y pidiendo su “repatriamiento” a la zona rural, el futuro “territorio”. Por su lado, los campesinos asistieron al enfrentamiento entre dirigentes regionales y locales y condenaron la forma –agresiones verbales– mucho más que el fondo de la disputa –concentración de la información–, que desconocen en gran parte.

A estas condiciones difíciles se agrega la ausencia de recursos monetarios propios y, en consecuencia, la dependencia extrema de las organizaciones de base con respecto de Palenque Nariño, que obtiene los fondos, y de éste, a su vez, frente a las instancias gubernamentales encargadas de financiar y de “acompañar” a las comunidades o, eventualmente, frente a las ONG e instituciones dispuestas a apoyar las movilizaciones campesinas. Allí también las tensiones se multiplican entre las organizaciones étnico-territoriales locales y regionales, y las instituciones del Estado que son acusadas por las primeras de desalentar el proceso de titulación o de ponerle múltiples obstáculos.

Los conflictos que afloran durante la construcción del dispositivo étnico-territorial de la Ley 70 están lejos de ser sólo de tipo coyuntural u operacional. Por el contrario traducen las contradicciones fundamentales del movimiento negro para definirse y precisar sus ambiciones políticas, en particular acerca de cómo instrumentar una verdadera participación de la población rural en los debates, decisiones y manejos del proceso. La cuestión del manejo de fondos es sintomática de las dificultades encontradas, y en ocasiones se vuelve incluso determinante para definir las orientaciones estratégicas del movimiento frente a los demás actores, en especial el Estado.

En efecto, el problema real de tesorería que deben enfrentar las organizaciones (locales y regionales) está acompañado en ocasiones por un tratamiento poco transparente de los fondos concedidos por el Estado, la Iglesia, las ONG o cualquier otro donante. Pero los fenómenos de corrupción simple, si bien existen y alimentan las disputas internas actuales, no agotan la problemática. La llegada repentina de sumas millonarias (correspondientes al financiamiento del proceso de titulación) que deben manejar líderes u organizaciones inmersos en una precariedad financiera generalizada suscita inmediatamente suspiciones y codicia, más aún cuando no existen instancias de con-

trol capaces de ejercer un contrapoder legitimado por los propios dirigentes y miembros de estas organizaciones. Las estructuras internas del movimiento están todavía demasiado débiles como para poder ejercer este control interno, lo que da pie a posibles desviaciones e incluso manipulaciones desde ámbitos ajenos a las organizaciones: es conocido que la manera más directa de debilitar un movimiento naciente es de ahogarlo bajo un financiamiento superior a su capacidad de manejo. Así, de manera contradictoria, tanto la falta de dinero como la sobre oferta representan amenazas para el movimiento. Algunos líderes lo han comprendido, y desde años empezaron a llamar la atención de sus compañeros sobre los riesgos asociados al manejo de los recursos económicos, sea porque la preocupación financiera llega a “opacar lo político”, sea porque la falta de recursos pretende justificar la inmovilización, sea principalmente porque esta postura “nos ubica como mendigos” frente al Estado (Rosero, 1996). Se nota por ejemplo como, en el ámbito nacional, las discusiones contables se encuentran en el centro de todas las negociaciones con el Estado, en detrimento de debates más profundos sobre los temas de política social o económica, lo que suscita evidentemente incomprensión por parte de los funcionarios y políticos encargados de negociar orientaciones políticas.<sup>12</sup>

La concentración de funciones en el seno de un pequeño grupo de dirigentes no se limita al ámbito financiero. Son casi siempre las mismas personas quienes poseen la información y participan en las reuniones de representación y/o de negociación con las instancias de nivel superior. Ni los pocos efectivos de líderes potenciales, ni la sobrecarga de trabajo de los dirigentes regionales o la urgencia de las tareas a efectuar justifican por sí solos este fenómeno. Al igual que en muchos procesos organizativos jóvenes y poco consolidados, la información circula poco y mal, según canales en su mayoría oscuros a los cuales sólo acceden ciertos dirigentes y sus aliados (reuniones informales, difusión restringida de documentos, decisiones tomadas en pequeños comités y sin publicidad...). El control de estos canales y la difusión de las informaciones se asimila prácticamente a una gestión de clientelas y de recursos. Los excluidos de la información, sin embargo, no tardan en rebelarse, y en Nariño, como en otros departamentos del Pacífico, las divisiones

<sup>12</sup>Se nota, en contraste, la capacidad del movimiento indígena a presentar argumentos de corte político o identitario antes de llegar a asuntos económicos, mientras que las organizaciones negras tienden a enfrascarse en problemas de logística o de financiamiento antes de abordar cuestiones de fondo.

aparecen.<sup>13</sup> Nuevas instancias de organización e incluso de coordinación regional reclaman ahora su participación en las negociaciones y en la representación frente al Estado.

¿Qué balance se puede sacar de esta forma de respuesta a la Ley 70, basada en la participación popular local tal y como lo solicita el propio texto legislativo? Visto desde afuera, el proceso es lento y laborioso pero avanza progresivamente en la constitución de un tejido organizativo local y regional, a partir de la identificación de una serie de líderes a escala microlocal y regional, que funcionan como tantos interlocutores potenciales de las instancias del Estado. El litoral de Nariño cuenta hoy en día con 19 organizaciones llamadas a transformarse en consejos comunitarios.<sup>14</sup> La mayoría de ellas ha seguido el camino que acabamos de describir, sea en el seno del Palenque o de organizaciones que comparten una misma adhesión al discurso étnico inscrito en la ley. En este sentido, la ley sí “funciona” en el Pacífico nariñense; en muchos ríos los agricultores respondieron a las propuestas del Estado y de las organizaciones, apoyados o no por entidades acompañantes como la Iglesia. Las dificultades mencionadas hasta ahora –muchas de ellas no específicas al movimiento negro– no impiden que poco a poco se elabore, desde los agricultores solicitantes de territorios colectivos –y sus líderes–, una nueva concepción de sus derechos en tanto población negra, y de una nueva relación con la sociedad nacional por un lado, con el Estado nacional y sus instituciones por otro. Vista desde el interior, sin embargo, la dinámica de la movilización política es mucho más compleja e inspira a algunos observadores, como a los líderes más lúcidos, algunos temores en cuanto a su futuro y a su capacidad de favorecer la iniciativa campesina.

## UN NUEVO ESPACIO PARA EL CLIENTELISMO DE ESTADO

En este segundo caso, las etapas de titulación son las mismas, pero los medios adoptados para responder a las exigencias legales, así como

<sup>13</sup>La Asociación de Consejos Comunitarios, división de Palenque Nariño, se constituyó a partir de 1997-1998 y reagrupa los consejos comunitarios creados, o en vía de creación, en las regiones norte y centro del litoral nariñense. El Palenque Nariño no controla actualmente sino la región sur del departamento (los municipios de Tumaco y Salahonda) y debería lógicamente compartir con la asociación los puestos de representación en las comisiones regionales y nacional que antes poseía en exclusiva.

<sup>14</sup>Además, algunas de estas organizaciones se mantienen luego de la constitución de los consejos comunitarios, esbozando así un tejido político de carácter étnico paralelo al montaje del tejido institucional territorial.

los mecanismos de innovación social y política responden a otros criterios. Con frecuencia, es en efecto el Incora quien toma la iniciativa de constituir los consejos comunitarios sin esperar la movilización de líderes locales o la intervención de organizaciones regionales como el Palenque o la Asociación de Consejos Comunitarios. Para tal efecto el Incora financia a una persona –y no a un grupo o a una organización– considerada como concedora de la región para que promueva, en un lapso de tres a seis meses, la constitución de un consejo comunitario para un territorio previamente acordado.<sup>15</sup> El promotor tiene toda la libertad para establecer sus contactos locales, fijar con ellos las funciones del consejo comunitario, cooptar a los dirigentes, designar al representante legal y fijar los límites geográficos del futuro territorio. En general esta persona no pertenece al consejo y se limita a jugar el papel de intermediario. Su papel termina con la constitución del consejo, que debe asumir a partir de ese momento, en cuanto “representante de las comunidades negras del territorio”, las etapas siguientes de confección del expediente de solicitud de titulación. El consejo comunitario así formado será apoyado fuertemente por el Incora, que lleva él mismo y a buen ritmo los estudios necesarios (censo, historia, descripción geográfica, delimitación) y acelera el tratamiento de los expedientes.

El Incora pretende ser así una alternativa frente a la complejidad y a la lentitud del “procedimiento Palenque”. Como expresaba un responsable del Incora en el departamento de Nariño, “es muy difícil trabajar con Palenque”, y es más rentable negociar directamente con las organizaciones de base, más aún cuando esas organizaciones han sido impulsadas por el mismo Incora. La marginación de la instancia de coordinación regional Palenque en beneficio de las relaciones directas con las organizaciones y los consejos comunitarios es, desde todo punto de vista, legal y presenta la ventaja, para la institución estatal, de poder explotar las divisiones y conflictos que puedan existir en los procesos de organización colectiva. En la práctica, esta actitud del Incora tiende a desacreditar al Palenque frente a los habitan-

<sup>15</sup> La manera como se definen estos territorios es en ella misma significativa: son “los ingenieros” del Incora quienes delimitan los territorios, a partir de su conocimiento del terreno, de las decisiones parciales del Incora (territorios no muy grandes), y de “métodos científicos” como el recurso a las imágenes de satélite y a las imágenes de radar. Dudamos que la coherencia social y cultural de esos territorios pueda observarse en las imágenes de satélite: desde el espacio no se perciben las pertenencias de las tierras a una u otra comunidad, ni se pueden adivinar los conflictos que pudieran surgir de una posible confusión territorial



gerente nacional del Incora y el responsable de la Dirección de Asuntos de las Comunidades Negras de la misma institución. Al terminar sus mandatos en agosto de 1998, ambos se mostraban apurados por concluir o consolidar algunas alianzas personales, procurándose además, presentar informes honorables de su gestión en los asuntos territoriales del Pacífico.

Finalmente, no se puede descartar la hipótesis de que existan presiones por parte de diversos grupos de interés que sólo quieren despejar el estatuto jurídico de las tierras, para impulsar la titulación colectiva sobre la base de sus propias necesidades. Vamos a verlo en la última modalidad de aplicación de la ley.

## HACIA EL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

Desde hace más de un siglo diversos agentes privados han invertido en el Pacífico para obtener beneficios a partir de la extracción de los recursos naturales (caucho, tagua, madera de mangle, maderas preciosas, oro y, desde hace unos 20 años, madera para la construcción y palmito) y de la instalación de plantaciones agroindustriales (palma africana). En general, los empresarios tratan con intermediarios locales que imponen precios y condiciones a los habitantes agricultores, quienes están siempre en situación de desventaja, si se tiene en cuenta la falta crónica de dinero en efectivo en estas regiones alejadas de los centros comerciales.

La Ley 70 obliga a las empresas a obtener un acuerdo previo con el consejo comunitario o con los "representantes de la comunidad" (decreto 1754, artículo 37) para iniciar cualquier explotación del territorio. Se comprende así la urgencia de algunos grupos privados por ver constituidos los consejos comunitarios. En lugar de esperar a una hipotética movilización local que llevaría a la titulación colectiva, algunos empresarios no vacilan en recurrir al "procedimiento-Incora" y, de acuerdo con esta institución, a intermediarios calificados –promotores– quienes se encargan de constituir los consejos y de preparar la vía para la negociación. Esta estrategia ya ha funcionado en Nariño con una empresa que explota el palmito. La empresa financió en gran parte la instalación de un Consejo comunitario para poder firmar inmediatamente los acuerdos de explotación de palmito sobre el territorio correspondiente. Actualmente la misma empresa repite el procedimiento con otro territorio colectivo que se encuentra en vía de constitución en la



región del río Patía. Sin embargo, otras empresas forestales o mineras han fallado en su tentativa ante la resistencia organizada por los Palenques de los departamentos del Valle y del Cauca que han denunciado esos acuerdos calificados de leoninos, teniendo en cuenta el débil margen de negociación de los campesinos.

Hasta 1997 el Palenque-Nariño había tenido suficiente fuerza para impedir estas dinámicas de “cortocircuito” que desconocen los intermediarios normales del Proceso de Comunidades Negras; ahora no sucede lo mismo. Ya se han constituido cuatro consejos comunitarios (Unicosta, Progreso, Rosario y Veredas Unidas) siguiendo las modalidades Incora o neoliberal –dos de ellos auspiciados por la misma empresa privada. Más allá de posibles presiones políticas o económicas, la opción comercial no deja de ser atractiva para algunos campesinos cuyas capacidades de acumulación y sobre todo de inversión productiva son muy débiles como para emprender una explotación rentable de los recursos naturales. Para ellos los peligros en términos ecológicos o biológicos (destrucción de la biodiversidad) son de poco peso frente a las condiciones financieras, aunque sean poco abundantes y de corta duración –durante la extracción– que ofrecen las empresas privadas.

#### UN ESTUDIO DE CASO: CORTINA VERDE, UNA SITUACIÓN HÍBRIDA

El caso de la asociación Cortina Verde Nelson Mandela, ex Coopalmaco, ilustra bien la complejidad de la problemática que deben asumir los habitantes frente a los asuntos de control y manejo territorial. La situación actual de este consejo es híbrida y remite a tres lógicas en competición: una iniciativa campesina que junta un proyecto anticapitalista y una utopía de colonización agrícola; un apego casi ideológico hacia la tierra aun en un contexto de fuerte urbanización e ingreso al asalariado de las familias de origen; una etnicización y “ecologización” de los discursos, pronto rebasadas por una solución de tipo económico neoliberal.

Esta asociación fue fundada entre los campesinos del río Caunapi que desemboca en la ensenada de Tumaco. La población del río se encuentra dispersa en caseríos y veredas, con la excepción notable de la localidad de Espriella (300 habitantes en 1995), situada a unos 45 kilómetros al sureste de Tumaco, en el lugar donde el río bordea de cer-

ca la única carretera que va de Tumaco al piedemonte andino (véase mapa). Aun si una parte importante de la población de Espriella es descendiente de los trabajadores del ferrocarril construido en los años veinte, y que sirvió hasta 1962 en que lo reemplazó la carretera, la mayoría de los fundadores de la cooperativa de Palmicultores de Tumaco (Coopalmaco) insiste en mostrar, a través de sus genealogías, que ellos descienden, según una filiación a veces indefinida, de gentes venidas de Barbacoas, y mejor aún, de una de las cuatro familias consideradas como las fundadoras del pueblo. Y es que la cooperativa se legitimó, desde sus inicios, al valorizar la identidad de *nativos* de su núcleo de origen.

En las tierras, además de los cultivos, una superficie considerable estaba anteriormente ocupada por *bosque*, selva no explotada y disponible para la caza, la pesca, el corte de madera o la recolección de caucho silvestre. Entre 1950 y 1970 se vivió una fuerte degradación en las formas de vida. Luego de la violencia que desalojó de la región a muchos campesinos, otros tantos perdieron sus tierras en beneficio de las plantaciones agroindustriales de palma africana controladas por empresarios originarios de Cali, Bogotá o del extranjero. Fuera porque no tenían títulos legalizados, fuera por que se endeudaron en pos de una modernización agrícola y perdieron sus tierras dadas en garantías hipotecarias de los créditos indispensables, fuera que sencillamente tuvieron que ceder ante el avance de la maquinaria de las plantaciones, hoy los campesinos desplazados se encuentran en su mayoría en la ciudad de Tumaco, cuyo crecimiento en los últimos 15 años se debe en gran parte a este *éxodo rural*. Los hijos adultos ocupan empleos urbanos en Tumaco (choferes de taxi, modistas, electricistas, maestros de primaria), trabajan como asalariados de las empresas agroindustriales (residentes en Tumaco o Espriella)<sup>17</sup> e incluso han emigrado a otras ciudades (Cali, sobre todo) con el fin de trabajar en la construcción, la policía o como empleadas domésticas.

Al lado de una quincena de campesinos *nativos* de la localidad de Espriella, otro grupo contribuyó a formar la asociación en los años 1970. Estaba formado por unos cuantos "colonos", ni *nativos* ni negros, que tenían como proyecto colonizar tierras en una situación de avanzada capitalista en la selva, de la cual querían sacar provecho. Tanto *nativos*

<sup>17</sup> Algunos campesinos más avanzados en años sienten pena al decir que sus hijos trabajan en sus propias tierras como trabajadores temporales de las plantaciones.

como colonos se pusieron de acuerdo con el principio de crear una cooperativa, como fruto de una ideología de solidaridad campesina defendida por los dos principales líderes de entonces (un negro originario de Espriella y un blanco nativo de la región de Boyacá, ambos ex activistas de la ANUC-Asociación Nacional de Usuarios Campesinos). Las interpretaciones divergen hoy para explicar el primer acto del movimiento, la invasión de tierras “baldías” en el *bosque* más allá del río Caunapi, en 1975: ¿un proyecto de colonización o una resistencia a la avanzada del capitalismo y a las expoliaciones de tierras? El nuevo “territorio” suscitó un gran interés alrededor del núcleo inicial. Llegó de Tumaco un segundo círculo de participantes que se componía sobre todo de ciudadanos, algunos los cuales tenían relaciones familiares con la zona de Espriella (hijos de campesinos desplazados en los años 1950-1960), pero éste no era el caso de todos. La mayoría tenían ya sus profesiones (técnicos, empresarios, comerciantes, maestros, profesiones liberales) y se aproximaron al movimiento cooperativo ya por simpatía ideológica (apoyo al movimiento campesino en la recuperación de sus tierras), ya por interés económico en el proyecto de colonización. Cuando en 1983 el Inco-ra llegó a medir el terreno y reconocer la cooperativa (creada cuatro años antes), el trazado efectuado por los campesinos de Espriella comprendía una superficie de 10,000 hectáreas y la cooperativa contaba ya con 400 asociados. Cada uno debía tener 25 hectáreas de tierra. Sin embargo, sólo un poco más de 6,000 hectáreas fueron registradas en un primer momento por el organismo estatal.

Una utopía de colonización parece haber suscitado en un primer momento una gran participación en el movimiento: “al principio, el proyecto era hacer un pueblo, el pueblo Coopalmaco, con sus calles, sus casas, su escuelita, etcétera. Había mucha gente interesada”.<sup>18</sup> Entre los 400 cooperativistas había, sin embargo, fuertes diferencias de ambición y de medios. “Algunos tenían mucho dinero y quisieron comprar las parcelas de otros menos ricos. Los límites de las parcelas no eran claros. A los dirigentes (de la cooperativa) no les gustaba eso, ellos estaban perdiendo el control del proyecto.” Los desacuerdos internos se fueron desarrollando paralelamente a la lentitud administrativa y a las dificultades con la población vecina. En efecto, el terreno es limítrofe en dos de sus lados con tierras ocupadas por indígenas Awa, grupo étnico

<sup>18</sup>Según uno de los dirigentes actuales de la asociación (electricista, animador de una radio local y luego periodista, hijo de un originario de Espriella emigrado hacia Ecuador en los años 1950 y luego vuelto a Tumaco a mediados de los años sesenta).

originario del piedemonte y habituado a una fuerte movilidad. Algunos, de instalación relativamente vieja (más de 40 años), vieron reconocer sin dificultad su derecho sobre la tierra, que les fue devuelta por los cooperativistas. Otros, llegados recientemente (finales de los años 1980, luego de la formación de Coopalmaco), intentaron ocupar el terreno quemando las cabañas de los cooperativistas negros, en 1989. La cooperativa ha debido ceder, bajo la presión conjunta de abogados y de representantes de los Awa en Bogotá por una parte, y del Incora por otra, dos tercios del terreno delimitado por ella a una reserva indígena Awa (Resguardo de la Brava) reconocida por el Incora en 1997.

Durante los años 1980-1990, los socios se desmoralizaron al ver disminuir de superficie sus tierras sin cesar, bajo el efecto de las invasiones y de las ventas realizadas por los indígenas Awa, así como de las invasiones por parte de las plantaciones agroindustriales.<sup>19</sup> A principios de los años noventa la cooperativa cambia de razón social y toma el nombre de Cortina Verde Nelson Mandela, mostrando claramente sus preocupaciones ahora ecológicas y étnicas. Motivada por contactos con el naciente Palenque (para la vertiente étnica) y con el proyecto internacional Biopacífico (para la vertiente ecológica), la integración en el molde de la Ley 70 de 1993 fue el único medio de no desaparecer completamente, para el último grupo de una cincuentena de cooperativistas. Entre otras cosas, los pocos blancos y mestizos de la cooperativa (unos 40 de los 400, entre ellos uno de los fundadores) han debido abandonarla.

Como primer paso que deberá conducir a la titulación colectiva de un terreno reducido a cerca de 1,500 hectáreas, el Consejo Comunitario Cortina Verde Mandela se registra ante la alcaldía de Tumaco en enero de 1998. El consejo se compone oficialmente de 53 familias, pero el nuevo "núcleo" es un grupo de 20 a 30 personas, amigos y familiares reunidos alrededor del representante legal, el líder del movimiento desde su origen, quien se empeña en buscar financiamientos a través de la elaboración de proyectos -62 años, negro, de Espriella, de origen campesino, ex dirigente de cooperativa y ahora promotor de una asociación creada al margen el consejo comunitario.

<sup>19</sup>Para garantizar los límites de su territorio contra una de las plantaciones que había invadido su terreno luego de la primera legalización en 1983, algunos cooperativistas ocuparon las oficinas del director de la empresa a quien golpearon, obteniendo así -"como hombres, sin ley ni nada" y hoy se enorgullecen de ello- el retiro de 170 hombres y de las máquinas de la empresa que trabajaban en su territorio.

Con el cambio de la cooperativa en organización étnico-territorial, la tierra ha cambiado de estatuto. Al correr de los años, los pocos cooperativistas que no abandonaron el proyecto inicial han logrado comprar otras tierras fuera de esta zona para trabajarlas o hacerlas trabajar por un miembro de su familia; otros han encontrado empleos en la ciudad o son ayudados por sus hijos. Así, el territorio ha perdido en 20 años de lucha la función económica individualizada que tenía para los primeros pioneros y colonos.<sup>20</sup> La atención dada en la Ley 70 a la preservación de las reservas naturales es traducida por los miembros de la asociación como la vuelta al “derecho al *bosque*” que había suprimido el Incora en la fase de titulación individual de predios (años sesenta). Para ellos, ya inscritos en lógicas urbanas (y con mayor razón para los más jóvenes, nacidos o socializados en la ciudad) es la posibilidad de ser campesinos ausentistas a la vez que ecologistas. Más aún, la tierra ha cambiado su calidad (incierto) de medio de producción o de patrimonio familiar, por aquella de soporte a los proyectos institucionales y económicos colectivos que abren el acceso a los recursos de las instituciones gubernamentales o de asistencia privada.

La última noticia de esta crónica es la de que los 53 miembros del Consejo Comunitario Cortina Verde Mandela figuran, con sus respectivas parcelas, en una lista de beneficiarios de un acuerdo realizado entre los representantes de la ANUC de Tumaco, el gobierno colombiano e inversionistas japoneses, para desarrollar el cultivo de caucho y de palma africana en este territorio. Según este acuerdo, los campesinos recibirían una remuneración (“el gobierno pagará mensualmente”, dice un campesino sindicalista de Cortina Verde) por dedicarse a estos cultivos; el financiamiento de la operación sería íntegramente asegurado por la empresa japonesa que espera, evidentemente, una rentabilidad a término medio, es decir un precio irrisorio por la compra de la producción de la cual ella habrá financiado la puesta en marcha.<sup>21</sup>

De un movimiento campesino impregnado de utopía pionera, Coopalmaco dio un vuelco hacia una retórica étnica y ecologista basada en la identidad de los *nativos*. Esto no hizo sino reforzar la competencia con los indígenas que los negros consideran de hecho menos “nativos”

<sup>20</sup>De un total de 27 miembros, entre los 53 del consejo comunitario actual, de los cuales pudimos obtener diversas informaciones –sea directa (9) o indirectamente (18)–, 15 viven y trabajan en Tumaco, cuatro son pueblerinos de 62 a 90 años, y ocho son pueblerinos y agricultores en actividad en la región de Esmeraldas.

<sup>21</sup>Esta versión no recoge la unanimidad; el principal líder actual, entre otros, declara no estar enterado de esta iniciativa que nos fue sin embargo confirmada por otros miembros del consejo.

y los ha hecho separar artificialmente de algunos aliados no negros (los blancos de la primera fase de la asociación). Al mismo tiempo, Cortina Verde ha tomado distancia respecto a su aliado institucional, el Palenque Nariño, controlado por militantes negros con los cuales no se han entendido. Al cabo de un aislamiento progresivo, parece que llegaron finalmente a la “solución japonesa”, es decir al establecimiento de un neoliberalismo de envergadura supranacional. ¿Será este quien pondrá término al viejo sueño de 20 años?

## CONCLUSIÓN

En el cuadro siguiente hemos sintetizado los tres tipos de respuesta a la Ley 70 que se han dado en Nariño hasta la fecha a partir de la identificación del actor principal involucrado en la aplicación de la ley y de su estrategia.

<i>Actor principal</i>	<i>Formas de acción colectiva</i>	<i>Estrategia principal</i>	<i>Limitaciones</i>
Organizaciones campesinas y o Palenque	Consultas, reuniones en los ríos Interpretación máxima de la ley	Político: Construir nuevos actores capaces de intervenir en el campo regional y nacional (y formar una nueva clientela)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de autonomía financiera</li> <li>• Aislamiento político</li> <li>• Concentración de decisiones y de información por una minoría.</li> </ul>
Incora	Proceso tecnocrático rápido Interpretación mínima de la ley	Político-burocrático: Aplicar la ley lo más rápido posible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No participación de las poblaciones</li> <li>• Fragilidad política del proceso</li> </ul>
Actores exógenos sector privado	Pragmático, negociación con los actores presentes Instrumentalización económica de la ley	Económico: Garantizar un interlocutor único y legalmente reconocido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aislamiento político</li> <li>• Riesgo de conflicto ulterior (no legitimidad)</li> </ul>

Que los actores se consideren “negros” o “nativos”, la primera configuración coloca el énfasis en sus especificidades culturales frente a sus vecinos con los que comparten el espacio regional (los no negros en general, los indígenas Awa en el caso de Cortina Verde). Sin embargo, estas diferencias no son tan evidentes en términos de prácticas agrarias y de representaciones, sobre todo entre las poblaciones negras y los indíge-

nas Awa. Históricamente la competencia eventual entre negros e indios no ha impedido los “préstamos” y los intercambios cognitivos y simbólicos (véase Losonczy, 1997). Pero los campesinos negros encuentran en el texto de ley numerosas alusiones acerca de su “identidad”, que los incita a acentuar la “diferencia” (y los conflictos interétnicos e interraciales) por razones estratégicas de acceso a los recursos. Los líderes urbanos, cuando intervienen en esta configuración, se apoyan enteramente sobre la legitimidad etnopolítica que les proporciona la ley para hacer de ella un recurso directo de promoción, de poder y eventualmente de enriquecimiento.

En el caso que denominamos como “procedimiento Incora”, dos lógicas se unen en un solo instrumento: aquellas del Estado y las de los agentes del Estado. El Estado propició una ley que debe desembocar en la delegación de una parte de su autoridad territorial sobre el espacio regional en juego; lógicamente su objetivo debe consistir en aplicarla rápidamente, sin que esto signifique forzosamente una fuerte adhesión al contenido “popular” de la ley. Pero esta primera “entidad” no existe independientemente de aquellos que la encarnan, los funcionarios de la institución. Éstos reaccionan a semejanza del sistema político-administrativo nacional, es decir, aprovechando la ley como un recurso que puede ayudar a construir o a mantener las clientelas personales o partidistas (véase Leal y Dávila, 1994). En estas condiciones, ellos utilizan su capacidad para acelerar o retrasar los procesos de titulación en función de la posibilidad de constituir clientelas; los aspectos “técnicos” alcanzan entonces un peso considerable y son moneda de cambio en las negociaciones con los actores locales.

Finalmente, el tercer actor, el sector privado, es heterogéneo: hemos visto que puede incluir a empresas funcionando de manera contractual con el relevo de representantes del Estado, hasta a intermediarios cercanos al movimiento negro. Esta última modalidad de uso de la ley se enmarca ya dentro de la lógica de la internacionalización de la economía. La identificación de interlocutores a escala microlocal (cuyo funcionamiento “comunitario”, supuestamente consensual, se concibe como una ventaja que facilita las negociaciones) es motivo suficiente para que los sectores de la economía privada se interesen por una ley que ofrece un marco adecuado para la intervención. Esta estrategia se desarrolla con completo desconocimiento de las justificaciones históricas, sociales o culturales de la ley. Los intermediarios –promotores–, a los cuales estos actores privados acuden, pueden transformarse en auténticos “agentes corre-

dores”, que tienen en los otros actores (campesinos, urbanos escolarizados y agentes del Estado), competidores más que adversarios.<sup>22</sup>

Una característica común a estos tres tipos de estrategias y de actores es en efecto la de formar, juntos, todo un universo de intermediarios que aspiran a su propia reproducción. Están a punto de constituirse en un medio social distinto por el hecho de compartir una misma *situación de desarrollo*, en el sentido de que una intervención pública exógena con efectos sobre el desarrollo económico y social local (la Ley 70) se ha convertido en su “bien común”. Este último se vuelve objeto de interacciones, de interpretaciones y de utilizaciones que los pone en relación unos con otros –lo que no impide además que dichas relaciones puedan ser conflictivas o concordantes según los binomios conformados. Toda revisión de la ley y sus modalidades de aplicación deberá tener en cuenta la existencia de este universo de intermediarios para quienes la Ley 70 es ya un recurso.

Las diversas interpretaciones de la ley y los campos de maniobra así abiertos alrededor de la titulación de tierras colectivas de las comunidades negras se alimentan de confusiones, vaguedades y lagunas de textos legislativos que necesitarían revisarse para evitar la multiplicación de desacuerdos y conflictos susceptibles de aumentar los focos de violencia que existen actualmente.

Las experiencias recientes de titulación evidencian tres temas particularmente discutibles en su formulación actual: en primer lugar, la confusión persistente sobre la aplicación de la Ley 70 con respecto a las parcelas de propiedad ya legalizada; en segundo lugar, la referencia constante a las “prácticas ancestrales y tradicionales” como primera fuente de legitimación de las titulaciones colectivas; y, por último, el acceso al crédito rara vez mencionado y que todavía no está normado en la reglamentación.

En cuanto al primer tema, la confusión entre propiedad privada y territorio colectivo es total. Algunos oponen los dos términos de manera absoluta: los campesinos que disponen de títulos individuales deben renunciar en beneficio del futuro título colectivo; sus tierras serán administradas, como las otras, por el consejo comunitario. Las tierras

<sup>22</sup>La noción de “agente corredor”, equivalente a la de *broker* utilizado en el análisis de las relaciones de mercado, se está ampliando al análisis de las operaciones de desarrollo donde los intermediarios conforman una nueva categoría de actores locales que se vuelven indispensables para “vender” a las poblaciones de base los proyectos de las agencias de desarrollo, a la vez que para “ofrecer” a estas agencias sus contactos y conocimientos de las situaciones locales. Acerca de los agentes corredores y del corretaje en los proyectos de desarrollo, véase Olivier de Sardan (1995: 153-171).



privadas –y sus propietarios– son excluidas del territorio colectivo. Otros por el contrario predicán la cohabitación: los campesinos propietarios podrían integrarse al consejo comunitario en cuanto usuarios de las tierras colectivas no apropiadas individualmente, conservando sin embargo sus títulos de propiedad particulares sobre sus parcelas de trabajo. Las dos opciones se apoyan en el texto del Decreto 1745.

---

**Decreto 1745** que reglamenta el derecho a la propiedad colectiva de las Comunidades negras...

- Artículo 18: “Dentro del título colectivo podrán incluirse áreas tituladas individualmente con anterioridad a miembros de la comunidad respectiva si los interesados así lo solicitaren...”
  - Artículo 19: “Áreas inadjudicables. Las titulaciones de que trata el presente decreto no comprenden: los bienes de uso público, las áreas urbanas.(...) los predios de propiedad privada...”
- 

Por el momento, cada consejo comunitario decide el procedimiento a seguir en función de las relaciones de fuerza internas entre los dirigentes, inclinados a seguir la primera interpretación, y los campesinos, en general preocupados por conservar su autonomía patrimonial. Frente a los conflictos de interpretación que comienzan a encontrarse, es urgente definir claramente las reglas del juego. Se podría pensar en un dispositivo legal que respete los derechos de propiedad individual, sometiéndolos a restricciones sobre formas de enajenación (venta, hipoteca, concesión) o de uso (explotación minera o forestal por ejemplo). El consejo comunitario guardaría todas sus demás prerrogativas, con excepción de aquella que lo autoriza eventualmente a prohibir el acceso o el uso de las tierras individuales a alguno de sus miembros (por fuera de las restricciones precisas y legisladas).

En lo que toca el segundo tema, numerosos artículos de la Ley 70 y del decreto reglamentario hacen alusión a las “prácticas ancestrales” que garantizan el “desarrollo durable” y la “conservación del medio ambiente”, tres conceptos ahora sistemáticamente asociados a aquel de “propiedad colectiva” (véase recuadro Ley 70). No discutiremos aquí sobre la existencia real de esas prácticas, ni sobre su ancestralidad, sino más bien sobre las consecuencias de ese discurso sobre la construcción de la identidad. En efecto, son los jóvenes dirigentes, muchos de ellos urbanos, quienes difunden el discurso de la ancestralidad frente a los campesinos,

imponiéndolo, como una condición de pertenencia a la “comunidad” y al futuro consejo comunitario, a agricultores que en su mayoría estarían más bien atraídos por la modernidad y los conceptos de producción, monetización y comercialización. Un jurista atento al texto concreto de la ley podría incluso poner en duda cualquier título colectivo por el no respeto a esas “prácticas ancestrales”. Mientras tanto, los legisladores y los dirigentes negros coinciden en construir un discurso particularista que muchas veces sólo logra aumentar la distancia que separa a los campesinos de sus dirigentes y lleva a una esquizofrenia discursiva en el movimiento negro.

---

**La Ley 70** (artículo 2o.) define la ocupación colectiva como el lugar “de asentamiento histórico y ancestral de las comunidades negras en tierras, para su uso colectivo... sobre las cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción”. Estas últimas son a su turno definidas como “las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible”.

- Artículo 14: la propiedad colectiva está asociada a “la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente”.
  - Artículo 20: “la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio”.
  - Artículo 21: los beneficiarios “continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedales, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción”.
- 

Finalmente, otra fuente de dificultades en la aplicación de la ley es aquella que se refiere al crédito. La cuestión se menciona poco, como si



*Titulaciones previstas para 1999*

<i>Consejo comunitario</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Localización</i>
Campeños del Río Patía	Disidencia Palenque	Roberto Payán
Taganguero	Palenque	Roberto Payán
El Gran Rosario	Incora	Tumaco
Bajo Mira Frontera	Palenque	Tumaco

*Expedientes en espera*

<i>Consejo comunitario</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Localización</i>
Alto Patía	Disidencia Palenque	Tumaco
Cortina Verde-Nelson Mandela	Palenque, divisiones internas tendientes hacia la modalidad neoliberal	Tumaco


Fuente: Incora-Pasto, marzo de 1999.

Posdata: de marzo a octubre 1998 se crearon seis nuevos consejos comunitarios en el municipio de Tumaco, siguiendo una u otra de las lógicas descritas en este artículo (Mejicano, San José del Guayabo, Imbipí, Tablón Dulce, Tablón Salado, Gualajo). En mayo y diciembre de 1998 se otorgaron otros dos títulos, los del Progreso con 30,000 hectáreas para 314 familias y de la Unión Patía Viejo con 38,000 hectáreas para 636 familias.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGIER, M. y O. Hoffmann, 1999, "Las tierras de las comunidades negras en el Pacífico colombiano: interpretaciones de la ley, estrategias de actores", *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, núm. 2, Bogotá, pp. 53-76
- AROCHA, J., 1992, "Los negros y la nueva Constitución colombiana de 1991", *América Negra*, núm. 3, Bogotá, Universidad Javeriana, pp. 39-54.

- MINISTERIO DEL INTERIOR, 1996, *Derechos de las comunidades negras en Colombia. Compendio Legislativo sobre la población afro-colombiana*, Bogotá, Proyecto Biopacífico, Departamento Nacional de Planeación.
- GROS, C., 1994, "Noirs, indiens et créoles en Amérique latine. Identité sociale et action collective", *Cahiers des Amériques latines*, núm. 17, París, IHEAL, pp. 53-64.
- HOFFMANN, O., 1997, "SISBEN de Tumaco. Una aproximación cartográfica a los datos", Documentos de trabajo, núm. 33, Cali, CIDSE-Orstom, Univalle.
- , 1998, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México", *Análisis Político*, núm. 34, IEPRI, pp. 2-24.
- LEAL BUITRAGO, F. y A. Dávila Ladrón de Guevara, 1994, *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- LOSONCZY, A.-M., 1997, *Les saints et la forêt. Rituel, société et figures de l'échange entre noirs et indiens Emberá (Chocó, Colombie)*, París, L'Harmattan.
- MOSQUERA, J.D., 1985, *Las comunidades negras en Colombia*, Medellín, Ed. Lealon.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socioanthropologie du changement social*, París, Karthala.
- ROSETO, C., 1996, "Análisis del proceso organizativo de las comunidades negras", Reunión de Tumaco, 15 pp., mimeo.
- VALENCIA, A., 1998, *Violencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional*, Cali, Editorial Universidad del Valle.
- WADE, P., 1993, "El movimiento negro en Colombia", *América negra*, núm. 5, Bogotá, Universidad Javeriana, pp. 173-191.
- , 1994, "Identités noires, identités indiennes en Colombie", *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 17, París, IHEAL, pp. 125-140.

 SOCIEDADES • HISTORIAS • LENGUAJES

# *Política* y regulacione agrarias

Dinámicas de poder y juegos  
de actores en torno a la  
tenencia de la tierra

Éric Léonard  
André Quesnel  
Emilia Velázquez  
*Coordinadores*

