

LA TITULACIÓN DE TERRITORIOS COLECTIVOS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS EN COLOMBIA, ENTRE INNOVACIONES Y CONTRADICCIONES*

Odile Hoffmann**

INTRODUCCIÓN

En Colombia, la reforma constitucional de 1990-1991 se concibió como una etapa del proceso de paz. Se trataba “de poner fin a la presencia de la violencia como referencia central de las relaciones sociales y de las representaciones políticas”, y de “crear espacios de solución política de los conflictos, que desmotivara el recurso a la violencia como medio privilegiado de hacer política” (Valencia, 1998: 75). Además, la Asamblea constituyente de 1990-1991 retomó posiciones defendidas en los foros internacionales sobre los derechos humanos en general y sobre los derechos de las minorías y la defensa del medio ambiente (cf. Van Cott, 1994). En particular, la reforma constitucional redefinió la identidad oficial del país declarándolo pluriétnico y multicultural, a la vez que adoptó posiciones que tienden a redefinir los marcos económicos y políticos de los intercambios. A grandes rasgos, se trata de reducir el rol del Estado nacional, identificar interlocutores más próximos de las

Este documento retoma parte de la argumentación presentada en un estudio más amplio de M. Agier y O. Hoffmann (en prensa). La investigación se realizó en el marco del proyecto Orstom-Univalle “Movilidad, urbanización e identidades de las poblaciones negras del Pacífico colombiano” 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 del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera, así como del Palenque regional Nariño. Traducción de Adelaida Abadía, Carlos Agudelo.

*Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (ORSTOM), París.

realidades locales, favorecer nuevas configuraciones (regionales, étnicas, etcétera) como espacios de nuevas solidaridades y finalmente acelerar en todas partes la apertura de fronteras económicas.¹

En cierta medida, las organizaciones indígenas, quienes gozan de más experiencia en el campo político-legislativo, imprimen el contenido de las reformas (Wade 1994; Baron *et al.*, 1995). De hecho, la Constitución de 1991 da un espacio específico a las comunidades indígenas (aproximadamente 2% de la población) y, por primera vez, a las comunidades negras (10 a 12% de la población).² Su traducción territorial consiste en confirmar o ampliar las tierras de resguardos indígenas hasta cubrir un cuarto del territorio nacional, y a instituir un nuevo derecho territorial en beneficio de ciertas comunidades negras bajo la forma de títulos de propiedad colectivos.

La Ley 70 de 1993 reconoce el derecho al territorio de poblaciones negras instaladas desde hace siglos en la parte occidental del país, en tierras que han tenido el estatuto de “tierras de la Nación” y en lo esencial no legalizadas bajo la figura de propiedad. Estas poblaciones son descendientes de esclavos cimarrones refugiados en esas selvas tropicales aisladas, de esclavos emancipados en 1851 y de individuos libres mucho antes de la ley de manumisión. En la segunda mitad del siglo XIX, grandes migraciones los condujeron a esas tierras bajas, en ese momento poco pobladas y donde el mestizaje (con los indios o los blancos, minoritarios) es todavía bastante restringido.

De hecho, la ley no cubre la totalidad de las poblaciones negras de Colombia: no son incluidas sino las “comunidades negras rurales ribereñas del Pacífico”. Son excluidas las poblaciones urbanas, aquéllas del interior del país y aquéllas de la costa Atlántica, que históricamente son las más desarrolladas y las más integradas a la sociedad nacional.

1. Para más información sobre los debates en torno a la asamblea constituyente y la Ley 70, véase Wade 1994; Arocha 1992; Hoffmann 1998.
2. No existe ningún dato fiable en cuanto a la repartición de la población nacional por grupo racial o étnico. Los documentos académicos y oficiales (DANE) siempre manejan informaciones dudosas y muy generales (por ejemplo para el Pacífico, 90% de negros, 5% de indígenas y 5% de blancos, o 90%-2%-8%), ya que a la fecha, los censos no contemplaban esta dimensión. El registro del carácter étnico de la población, introducido por primera vez en el censo de 1993, fracasó rotundamente con un subregistro generalizado.

Son aproximadamente 900,000 habitantes del litoral Pacífico,³ entre ellos unos 550,000 que viven fuera de las zonas urbanas y responden a los criterios de la Ley 70. La población negra a nivel nacional está de dos a seis veces superior según las estimaciones.

En el plano político, las poblaciones negras del Pacífico, hace 20 años todavía "invisibles"⁴ sobre la escena nacional, hacen su entrada en el dispositivo institucional gubernamental. La ley y los decretos reglamentarios que se elaboran poco a poco abren en efecto espacios reservados a las comunidades negras, en múltiples campos: el de la propiedad territorial (decreto 1745), pero también la educación superior con la creación de un instituto de investigaciones especializadas (el Instituto F. Neuman), la educación de base con los programas de etnoeducación (decreto 2249), la representación en el seno de los organismos de desarrollo (decreto 2314), la participación en los programas de investigación desarrollados sobre o en el Pacífico (decreto 2374), y más globalmente en la negociación con el gobierno, creando una Comisión Consultiva de Alto Nivel (departamental y nacional) concebida como un "espacio de interlocución entre instancias territoriales y nacionales" (decreto 1371).

El caso particular de la titulación colectiva plantea una interrogación acerca de la definición de las estrategias de los actores frente a una innovación institucional, uno de cuyos efectos directos es el de suscitar nuevas dinámicas sociales y nuevas lógicas en las relaciones entre actores. De ahí, que el punto de partida de esta investigación se podría formular de la siguiente manera: ¿cómo los diferentes grupos implica-

3. Población correspondiente, según el censo del DANE de 1993, a los municipios del Pacífico incluidos por la Ley 70. Como en numerosos países de América Latina, los censos recientes son cuestionados por las autoridades locales quienes los denuncian como muy subestimados. A título de ejemplo, la ciudad de Tumaco cuenta con 60,000 habitantes según el censo de 1993, pero sobrepasa ampliamente las 100,000 según las autoridades locales. El departamento del Chocó cuenta con 340,000 habitantes en 1993 (censo DANE), mientras que un documento del mismo DANE anunciaba 520,000 habitantes en 1990, etcétera. Por otra parte, ningún texto oficial se aventura a cifrar las poblaciones susceptibles de acogerse a la Ley 70 para reclamar territorios.

4. La noción de invisibilidad de poblaciones negras a los ojos de los gobernantes y más allá de las sociedades nacionales, ha sido desarrollado en Colombia por Friedemann 1994, pero es ampliamente utilizada en contextos similares por otros países de América Latina (en México, cf. Martínez Montiel 1997, en Argentina, cf. Grosso, 1997).

dos se apropian –o no– del marco legislativo y con qué objetivos? La legislación proporciona el 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 al interior de las tierras colectivas). Frente a estas situaciones nuevas, los actores van construyendo, en la marcha y presionados por múltiples factores –económicos y políticos–, los conceptos y acciones que consideran pertinentes en función de sus propias interpretaciones de la ley, de sus intereses colectivos y a veces individuales, y de sus posibilidades del momento.

La historia del poblamiento y ocupación del espacio, en estas regiones desconocidas desde hace mucho tiempo por el poder central y donde no se ejercían las normas occidentales del derecho de propiedad, ha dado nacimiento a modalidades específicas de apropiación territorial. En el Pacífico la apropiación individual de ciertas tierras –los colinos o parcelas de producción, en general sobre las vegas de los ríos– se combina con un uso colectivo de ciertos espacios –los montes o “centros” selváticos, poco o no aptos para la agricultura–, según modalidades que dependen por una parte, de la naturaleza misma de los terrenos, y por otra parte, de los objetivos de la explotación. Así, las selvas son más o menos libres de acceso para la caza, la recolección, y aun la extracción en tanto que se trata de actividades de subsistencia, pero son rápidamente apropiadas individualmente cuando la presión sobre los recursos se acrecienta, al mismo tiempo que su valor mercantil. Tradicionalmente el acceso a la tierra no ha causado mayor problema para los recién llegados (por migración o crecimiento demográfico) debido a la gran disponibilidad de tierras, pero éste ya no es el caso. Hoy son numerosos las poblaciones, los poblados y los ríos donde todo el espacio está marcado y apropiado individualmente, donde no existen ya tierras libres ni de uso colectivo –los “montes” o “centros”.

En el litoral de Nariño los principales actores locales (empresarios, políticos, sectores ligados a la Iglesia, las ONG y el sector cultural, sin olvidar la guerrilla y los narcotraficantes) no se interesan de la misma manera en el proceso de titulación colectiva de las tierras. Las élites

políticas locales no 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 tampoco 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 con respecto al proceso en curso. En efecto, en algunos casos, este último pone en tela de juicio situaciones de renta construidas a partir del despojo o la confiscación de tierras, legalizadas o no, y pueden suscitar enfrentamientos entre propietarios de plantaciones y campesinos negros, como ya ha comenzado a suceder.⁵

Así el proceso de titulación de territorios colectivos, un reto capital para algunos de los actores incluyendo el Estado que se dispone a delegar su autoridad sobre una gran parte de la región del Pacífico, despierta paradójicamente poco interés entre los actores locales tradicionales. En cambio, muchos son los “acompañantes” institucionales. Algunos ven su participación explícitamente definida por el texto de la Ley 70 (INCORA, ICAN, IGAC),⁶ otros que estaban ya presentes en la región prosiguen sus compromisos anteriores frente a 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).

5. Francisco Hurtado, líder campesino y representante legal de un Consejo Comunitario, fue asesinado en febrero de 1998 en la región de Tumaco, por sicarios probablemente pagados por los grandes propietarios de plantaciones.
6. INCORA, Instituto Colombiano de Reforma Agraria, ICAN Instituto Colombiano de Antropología, IGAC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Participan igualmente las Corporaciones Regionales encargadas del medio ambiente y la planificación en los departamentos implicados.

La innovación institucional derivada de la ley representa un reto simple (aparentemente poca competencia en la esfera local) pero a la vez complejo en cuanto a su implementación (intervención de numerosos actores exteriores). El movimiento negro nacido con la movilización en torno a la ley, y las organizaciones de base empeñadas en su aplicación, deben manejar esta innovación social y política que implica una redefinición de sus posturas y papeles en los distintos escenarios recientemente abiertos. Estas redefiniciones implican a su vez nuevas elaboraciones discursivas así como mecanismos adecuados de difusión de las mismas entre habitantes, líderes locales y dirigentes regionales o nacionales. Los párrafos que siguen intentan elucidar algunas de las contradicciones que surgen en este marco, subrayando los logros y las limitaciones que caracterizan las iniciativas hasta ahora desarrolladas.

LA MOVILIZACIÓN ÉTNICO-TERRITORIAL: LOGROS Y CONTRADICCIONES INTERNAS

A partir de la Constituyente que abre nuevos espacios políticos, los militantes se reagrupan a principios de los noventa para lanzar las bases de un movimiento étnico negro y participar en la elaboración de la Ley 70. En Nariño (departamento al suroccidente de Colombia), éstos vienen de horizontes variados —educación popular, animación cultural, movimiento cívico, sindicatos campesinos, raramente militantes políticos de los partidos— y no tienen globalmente antecedentes en materia de discurso étnico (aunque pueden 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 luchas agrarias, de combate contra la discriminación racial o aun de reivindicación étnico-cultural, sin olvidar una nueva 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.⁷ Ahí confluyen, al lado de algunos líderes campesinos, muchos jóvenes, mayoritariamente urbanos, escolarizados,⁸ con o sin empleo y movidos por el deseo de participar.

A partir de ese momento (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 las Comisiones regionales encargadas 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 abierto recientemente, pero sobre el terreno las cosas son más difíciles.

En efecto, la Ley 70 se dirige prioritariamente a las poblaciones rurales, en donde las estructuras organizativas están prácticamente ausentes, con excepción de unas pocas cooperativas formadas en los ochenta⁹ 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, a su vez responsables oficiales del proceso de titulación de las tierras que les corresponden y de su gestión posterior. Muchas organizaciones de base abortan muy rápido, otras no llegan nunca a constituirse, algunas otras se consolidan finalmente, con la intervención frecuente y activa de la Iglesia, llegando a conformar en 1997 un tejido organizativo que cubre la mayor parte del litoral de Nariño, sobre todo la zona norte y centro.

7. 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, Coco-Cauca).

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

9. Coopalmaco desde 1983; Coagropacífico desde 1989; Asocarlet desde 1988; Cooperativa Ser Mujer en ese mismo año, Anpac (asociación de pescadores) en 1980.

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 temas tales como: divulgación de la ley y sus implicaciones, sensibilización y concientización de las poblaciones ahora llamadas "comunidades", etcétera. Una vez aprobado el Consejo Comunitario, comienza la carrera de obstáculos: se debe establecer el expediente de titulación que comprende la descripción geográfica y económica del territorio, un censo completo de sus habitantes, etcétera (decreto 1745). El expediente debe presentarse al INCORA y al IGAC con el fin de realizar las primeras medidas de delimitación oficial.

Muchos problemas prácticos surgen durante la constitución de los Consejos Comunitarios, como lo ilustra el caso del Consejo Comunitario del Bajo-Mira y Frontera, sobre la parte baja del río Mira al sur de Tumaco. Este consejo reúne sesenta veredas, es decir, cerca de 9,000 habitantes lo que equivale a 12.5% de la población rural del municipio, en un territorio de más de 50,000 hectáreas. Sobre este territorio 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 e incluso hasta la simple difusión de una información como lo es, por ejemplo, la fecha o lugar de una reunión. El muy bajo nivel de escolaridad de las poblaciones rurales explica el número relativamente restringido de líderes potenciales: del total de jefes de familia, 42% de los hombres y 56% de las mujeres no han seguido ninguna escolaridad.¹⁰ Las condiciones de vida y de producción de los habitantes son bastante precarias: la mitad de la población adulta (56% de la población total) se declara sin empleo y la otra mitad está compuesta por agricultores o trabajadores agrícolas de las

10. Para el Pacífico en general, el analfabetismo alcanza a 39% de la población (11% a nivel nacional) y la tasa de escolaridad en medio rural no supera 41% (73% a nivel nacional). Además la mortalidad infantil es aún muy elevada (110 de cada mil, 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-Alcaldía de 1996 establecido sobre la mitad de la población.

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%), 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 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, que reúne 500 personas en un pueblo del Mira: "la gente lloraba de emoción de ver tantas personas reunidas".¹¹ A partir de esta etapa, que consagra la voluntad de los habitantes de solicitar la propiedad colectiva del territorio ocupado por ellos, las tareas se reparten entre los voluntarios que recuperan la historia de sus pueblos, dibujan los mapas y definen los límites, censan los habitantes casa por casa, organizan reuniones de concientización, información y discusión por pueblos o "sectores", suscitan las adhesiones e intentan responder a las dudas de muchos habitantes. Esta real movilización local fue facilitada por la intervención activa de Palenque, cuyos miembros —muchos 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 Palenque Nariño, se vuelve más delicada en la

11. De hecho el proceso fue un poco más complejo, porque desde 1992 existía otra organización del Mira, Asomira, dividida luego en dos (Alto y Bajo Mira) para acelerar el proceso de titulación; en efecto la parte alta del Mira sufría graves problemas (conflictos con las plantaciones de aceite de palma, presencia de narcotraficantes, etcétera) lo que impedía en ese momento continuar la movilización.

medida en 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 (el INCORA). Ello se refleja en la realidad cotidiana 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), en 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 crece al tiempo con los malentendidos y los 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), el cual se quejó públicamente de que los coordinadores regionales guardaran la información y la utilizaran sin concertación previa. Éstos se justificaron 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–, el cual 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 Palenque frente a las instancias gubernamentales encargadas de financiar y de “acompañar” a las comunidades en el proceso de

titulación de territorios colectivos, o eventualmente 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, y por el contrario traducen las contradicciones fundamentales del movimiento negro para definirse y precisar sus ambiciones éticas y políticas. El problema real de tesorería al cual deben hacer frente las organizaciones (locales y regionales) está acompañado en ocasiones de un tratamiento poco transparente de los fondos concedidos por el Estado, la Iglesia, las ONG o cualquier otro donante. El grupo de dirigentes que tienen acceso directo a los fondos se ve periódica y mutuamente acusado por sus colegas, los donantes y los campesinos de mala gestión, cuando no se trata de malversación de dinero. Pero la corrupción, si bien alimenta las disputas internas actuales, participa de hecho en una mutación más amplia. Por una parte, en ausencia de una "cultura contable", un líder o una asociación que se ve bruscamente dotado(a) de un beneficio de muchos millones de pesos, para gastar en los seis próximos meses, sólo puede enfrentar inmensos problemas de gestión. Por la otra, en un contexto de precariedad económica generalizada, el dinero se convierte en una fuente de codicia, sin que exista un contra-poder o una instancia capaz de ejercer algún control. Finalmente el dinero contante y sonante es también la nueva y única prueba del interés de unos y otros con respecto al Pacífico. A nivel nacional por ejemplo, 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 incompreensión y sospechas de parte de los funcionarios y políticos diestros en negocios de más alto vuelo.

La concentración de funciones en el seno de un pequeño grupo de dirigentes no se limita al plano financiero. Son casi siempre las mismas personas quienes poseen la información y participan en las reuniones de

representación y 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. 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 aparecen.¹² Nuevas instancias de organización e incluso de coordinación regional reivindican ahora su participación en las negociaciones y su parte de representatividad.

¿Qué balance se puede sacar de esta forma de respuesta a la Ley 70, basado en lo que debiera ser la participación popular local, solicitada por el propio texto legislativo en su artículo tercero? Visto desde afuera, el proceso es lento y laborioso, pero avanza progresivamente en la constitución de un real tejido organizativo local y regional, a partir de la identificación de una serie de líderes a escala micro-local 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 encargados de gestionar los territorios colectivos.¹³ La mayoría de ellas ha seguido el camino que acabamos de describir (véase anexo), ya 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

12. 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 serlo 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 debe compartir los puestos de representación en las comisiones regionales y nacional que poseía exclusivamente al interior de las diferentes instituciones que trabajan con las comunidades negras.

13. 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.

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 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 su 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 los observadores como a los líderes más lúcidos algunos temores en cuanto a su futuro y a su capacidad de favorecer la iniciativa campesina (cf. Rosero, 1996).

ALGUNOS CONFLICTOS DE INTERPRETACIÓN

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 los 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: 1) La confusión persistente sobre la aplicación de la Ley 70 con respecto a las parcelas de propiedad ya legalizada; 2) La referencia constante a las “prácticas ancestrales y tradicionales” como primera fuente de legitimación de las titulaciones colectivas; 3) El acceso al crédito rara vez mencionado y que todavía no está normado en la reglamentación.

Entre privado y colectivo

En junio de 1998 en Tumaco, un campesino pregunta en asamblea plenaria de un Consejo comunitario qué va a pasar con las parcelas ya tituladas y ubicadas en el futuro territorio colectivo. La respuesta del

dirigente es inmediata y contundente: o los propietarios renuncian a sus títulos individuales a beneficio del título colectivo, o se excluyen del territorio —y de ahí del Consejo Comunitario— para conservar sus títulos anteriores. Algunos meses antes, más al norte, varios campesinos renunciaron efectivamente a sus propiedades privadas individuales para integrar el Consejo Comunitario ACAPA. Otros hicieron lo mismo en el reciente titulado territorio de UNICOSTA, en el municipio de Iscuandé. Sin embargo en este último territorio, otros campesinos prefirieron conservar sus títulos privados, sin por lo tanto excluirse del territorio colectivo ni del Consejo Comunitario ya que al lado de sus parcelas, también son usuarios y “dueños”, al igual que todos los habitantes, de las partes todavía no tituladas ni explotadas individualmente (el monte, los manglares, los ríos).

Hasta hoy la confusión se mantiene, ya que ningún texto prescribe un procedimiento “legal”, y 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” (el texto no precisa cómo: ¿con o sin renunciar a los títulos anteriores?).

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. Los líderes tienden a hacer una lectura “máxima” de la ley en la medida que el título colectivo es finalmente la única garantía de la participación de la población al proceso de organización y de su compromiso hacia el

futuro Consejo Comunitario. Ellos necesitan el territorio colectivo para justificar los Consejos Comunitarios y darles vida, mientras que los campesinos aceptan la nueva institución, no sin algún recelo a veces, para garantizar su acceso al territorio. Las dos posiciones están casi invertidas en cuanto a la evaluación de los fines y de los medios para lograrlos. Lo "colectivo" se vuelve el justificativo de la nueva institucionalidad y la condición de su viabilidad; al revés, los habitantes privilegian sus patrimonios individuales y familiares, aun si aceptan el estatuto colectivo con el fin de protegerlos.

Frente a los conflictos de interpretación que comienzan a encontrarse, es urgente definir claramente las reglas del juego. Se podría imaginar 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), restricciones acordadas en foros colectivos. Es decir, un dispositivo que contemplara de manera autónoma y diferencial el ámbito de la titulación de tierras (*land tenure*) y el de la gestión de estas tierras (la institución como en este caso el Consejo Comunitario). El territorio correspondería a un nivel jurisdiccional dotado de una autoridad (el consejo) y de funciones de gestión y reglamentación de uso, mas sin prerrogativas en cuanto al control de la propiedad. El problema consistiría entonces en dar consistencia y legitimidad a la institución, para que tenga autoridad reconocida y aceptada aun sin detener poder de coerción ligado al control de la propiedad. Esto nos lleva por supuesto a cuestiones que rebasan de mucho el contexto de la poblaciones negras, pues la falta de legitimidad de las instituciones representa uno de los principales retos a los que se enfrenta la nación desde varias décadas. Hoy por hoy, la ley del fuerte es todavía la más eficaz, sobre todo en los campos. Para proteger los más frágiles de eventuales despojos de tierras, y más allá de territorios propios, se necesitan instituciones fuertes con cierto grado de autonomía y poder de decisión. Quizá la mejor vía siga siendo la adoptada en la constitución de 1991 y sobre todo la Ley 70, que pasa por la confusión entre autoridad territorial y control de la propiedad, el segundo garantizando la primera.

La ancestralidad legalizada

Numerosos artículos de la Ley 70 y del decreto reglamentario hacen alusión a las “prácticas ancestrales” que garantizan el “desarrollo sustentable” y la “conservación del medio ambiente”, tres conceptos ahora sistemáticamente asociados a aquél de “propiedad colectiva” (véase el apartado siguiente). No discutiremos aquí sobre la existencia real de esas prácticas, ni sobre su grado de ancestralidad, sino más bien sobre las consecuencias de ese discurso sobre la construcción de la identidad.

La Ley 70 (artículo 2) 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”.

En reuniones de Consejos Comunitarios se pudo ver cómo estos términos eran apropiados por los líderes regionales, de origen urbano en su mayoría, y después difundidos ante los campesinos que “aprendían” así, de los más jóvenes, el valor de prácticas a menudo olvidadas u obsoletas (el trabajo colectivo para desmontes hoy escasos, el cambio de mano ahora remplazado por el salario en las plantaciones, la caza colectiva mientras se suele usar escopetas y trampas individuales). Las prácticas pueden haber desaparecido, pero el discurso vuelve a revivirlas, y determina una inversión de autoridad entre generaciones. Los ancianos, aunque sigan respetados por sus sabidurías y conocimientos, tienen que aprobar el discurso y validar así las posiciones de los líderes jóvenes que lo imponen como una condición de pertenencia a la “comunidad” y al futuro Consejo Comunitario. Se ha visto el caso de un anciano disculpándose en asamblea plenaria por haber emitido reservas acerca de estas prácticas ancestrales, que había conocido en su juventud pero que, según él, ya no correspondían a las necesidades de hoy. Al dudar de estas prácticas, sobre todo siendo él un anciano respetado, cuestionaba la memoria y la identidad colectiva que se construye paso a paso, por lo que, al final de la reunión, volvió a tomar la palabra para expresar su autocrítica. Otras veces, son campesinos o líderes locales que se ven amonestados por los dirigentes regionales, por no conocer una u otra práctica, o incluso alguna palabra¹⁴ considerada como tradicional y formando parte del patrimonio cultural y del nuevo discurso identitario.

La ancestralidad es paso indispensable para justificar la especificidad cultural, el dispositivo político-institucional que de ahí deriva, y finalmente el proceso mismo de movilización y organización étnico-territorial. Si no está visible se debe reinventar. Un jurista atento al texto preciso 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

14. Por ejemplo, “porfía”, supuestamente utilizada como “discusión colectiva para ventilar desacuerdos y llegar a un consenso”.

separa a los campesinos de sus dirigentes y lleva incluso a una esquizofrenia discursiva en el movimiento negro.

El crédito

La cuestión del crédito poco se menciona en los debates, como si hubiera un acuerdo tácito entre las instituciones estatales y las organizaciones étnico-territoriales de aplazar este espinoso expediente. Por el contrario, la cuestión aparece a menudo en las discusiones con los campesinos. En efecto, las tierras colectivas no son aceptadas como garantía por las instituciones bancarias, y el nuevo gobierno nacional, de orientación abiertamente neoliberal, no tiene como prioridad el inventar sistemas flexibles y colectivos de crédito a bajo interés, destinados a campesinos que no disponen de garantía en propiedad individual. Aun si quisieran trabajar en esta dirección, los Consejos Comunitarios y el movimiento negro deberían realizar fuertes movilizaciones para obtener condiciones de acceso al crédito rural que no sean contradictorias con las limitaciones relativas a la propiedad colectiva. Pero los dirigentes, ocupados en la recuperación de la ancestralidad y de las prácticas tradicionales, no están urgidos de trabajar sobre este aspecto económico que significaría la integración de las personas y de las comunidades en el sistema económico global y la modernidad.

CONCLUSIÓN

A raíz de la Constitución de 1991, la territorialidad queda como el último criterio de la nueva identidad étnica oficial.¹⁵ Por múltiples razones expuestas en la introducción, la territorialidad ha sido definida en la Ley 70 como colectiva, y esto define de manera tajante las estrategias que han de tomar los habitantes, las organizaciones étnico-

15. Esto mismo sucede con los indígenas. Fuera de los territorios son considerados como aculturados y no son contabilizados como población étnica. Esta concepción tiene su origen sin duda en la lógica colonial que no reconocía como indígenas sino a los tributarios de las comunidades, los demás integraban la categoría de "libres de color" al lado de los esclavos africanos liberados y los mestizos.

territoriales y en general el movimiento negro para adelantar la lucha por sus derechos. En efecto, si la titulación de las tierras no es colectiva y etnicista (en el sentido holista donde el todo debe prevalecer sobre las partes y lo colectivo sobre lo individual), todo la estructura jurídica y de propiedad territorial de la ley se viene abajo. La defensa de los derechos de las comunidades negras pasa entonces por la elaboración de un discurso *ad hoc* que se inserte en estas lógicas. Para algunos líderes y campesinos, para algunas situaciones —específicamente pero no exclusivamente en Chocó—, esto no representa mayor dificultad ya que responde a elaboraciones teóricas y políticas, así como a lógicas socio-económicas anteriormente conceptualizadas, que incluso sentaron las bases de las nuevas normas (véase su participación en la redacción de la Ley 70). Su difusión y aplicación no suscita por lo tanto mayor conflicto. Sin embargo existen otras configuraciones económicas, políticas y territoriales, en otras regiones del país —como en Nariño por ejemplo— donde además no existían antecedentes de movilización étnico-territorial, y donde la apropiación del discurso por la población campesina pasa por procesos complejos que no excluyen conflictos entre bases y líderes, entre vecinos negros e indígenas, y entre los mismos pobladores negros.

La confusión entre identidad y territorio es en sí misma fuente de violencia potencial. Como lo indica Badie a propósito de los separatismos en el Estado-nación europeo,

el pasaje de la identidad al territorio aparece de manera extremadamente ambigua. En el plano de la enunciación, es imprescindible: en un mundo gobernado por el principio de territorialidad, el discurso de identidad no podría privarse de tal realización, a riesgo de marginalizarse, de perder su audiencia, es decir, su credibilidad. Pero sobre el plano práctico, no cesa de rozar la aporía: porque las identidades son volátiles, porque no disponen prácticamente jamás de proyección geográfica que encuadre con su historia, porque son abusadas por una combinación sutil de manipulaciones estratégicas que no duran en sí mismas más que un tiempo, porque exaltan separatismos de circunstancias (Badie, 1995: 107-108).

En el Pacífico colombiano, estas ambigüedades anunciadas por Badie empiezan a suscitar controversias en el seno mismo de la población negra, como lo hemos expuesto, pero también, en algunas regiones, entre

ésta y sus vecinos indígenas que comparten un mismo espacio regional, a veces disputándose territorios contiguos. La rigidez de las normas de uso y apropiación de las tierras, corolario ineludible de la delimitación de territorios colectivos, conlleva fricciones entre los distintos usuarios que anteriormente compartían la tierra según modalidades más flexibles, donde en general no intervenía el factor étnico como criterio primero ni último de legitimación. Sin embargo, en el mismo tiempo, no se puede desconocer que el discurso basado en la defensa conjunta de la identidad y del territorio sigue siendo, en las difíciles condiciones de lucha por la preservación de las tierras que hoy se conocen en buena parte del Pacífico colombiano, el motor más potente de movilización, construcción y consolidación de discursos y elaboraciones político-teóricas (cf. Grueso *et al.*, 1998) así como de acciones a favor de los derechos de las poblaciones negras de Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIER, M. y O. HOFFMANN (en prensa), "Les terres des communautés noires dans le Pacifique colombien, interprétation de la loi et stratégies d'acteurs", en *Problèmes d'Amérique Latine*, Documentation française, París.
- AROCHA, J., 1992, "Los negros y la nueva Constitución colombiana de 1991", en *América Negra*, núm. 3, Bogotá.
- BADIE, B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, París, Fayard.
- BARÓN, C.A, E. REICHEL D., C. PINZÓN y C. PERAFÁN S., 1995, "Diversidad étnica, cultural y Constitución colombiana de 1991; legitimidad de las diferencias: realidades, retos y respuestas", en C. Angarita, L. Caballero, B. Restrepo y M.E. Rueda, *Derecho, etnias y ecología*, Colección Documentos de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, tomo 6, Santa Fé de Bogotá, COLCIENCIAS.
- Derechos de las comunidades negras en Colombia; Compendio Legislativo sobre la población afro-colombiana*, 1996, Santa Fe de

- Bogotá, Ministerio del Interior, Proyecto Biopacífico, Departamento Nacional de Planeación.
- FRIEDEMANN, N. S. de, 1994, "Estudios de negros en la antropología colombiana", en Arocha, J. y N. de Friedemann (eds.), *Un siglo de investigación social: antropología en Colombia*, Bogotá, Etno.
- GROS, C., 1994, "Noirs, indiens et créoles en Amérique latine. Identité sociale et action collective", en *Cahiers des Amériques latines*, núm. 17, París, IHEAL.
- GROSSO, J. L., 1997, "Identidades y diferencias, las complejidades identitarias subalternas en las sociedades nacionales", en *Hacia el fin del milenio, V Jornadas regionales de filosofía del NOA*, Salta (Argentina), Victor Manuel Hanne Editor.
- GRUESO, L., C. ROSERO y A. ESCOBAR, 1998, "The process of black community organizing in the southern Pacific Coast Region of Colombia", en S.E. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds), *Cultures of Politics, Politics of cultures: re-visioning Latin American Social Movements*, Oxford, Westview Press.
- HOFFMANN, O., 1998, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México", en *Análisis Político*, núm. 34, IEPRI.
- MARTÍNEZ MONTIEL, L. M. (coord.), 1997, *Presencia africana en México*, México, CNCA.
- ROSETO, C., 1996, "Análisis del proceso organizativo de las comunidades negras", Reunión de Tumaco (manuscrito).
- VALENCIA, A., 1998, *Violencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional*, Cali, Editorial Universidad del Valle.
- VAN COTT, D. L., 1994, *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, MacMillan.
- WADE, P., 1994, "Identités noires, identités indiennes en Colombie", en *Cahiers des Amériques latines*, núm. 17, París, IHEAL.

Anexo

Titulación de territorios colectivos, situación en Nariño, 28 de marzo de 1998

Titulación colectiva ya realizada: 1, de tendencia neoliberal

Consejo Comunitario Unicosta. 16,063 hectáreas. Municipios de Santa Bárbara e Iscuandé. Localidades de Sanquianga, Tierra Firme, Chanzará, Chico Pérez, 245 familias, 1,352 personas Resolución núm. 0158 del 09/02/98.

Titulaciones en curso

Consejo comunitario	Tipo de acción	Localización	Superficie
Progreso río Patía	Empresa, tendencia neoliberal	Roberto Payán	30,000 hectáreas
Unión Patía Viejo	Disidencia Palenque	Magui-Roberto Payán	80,000 hectáreas
Acapa	Iglesia- Palenque	Pizarro	110,000 hectáreas
Veredas Unidas			
Un Bien Común	Incora	Tumaco y Mosquera	12,000 hectáreas

Titulaciones previstas para 1999

Consejo comunitario	Tipo de acción	Localización
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

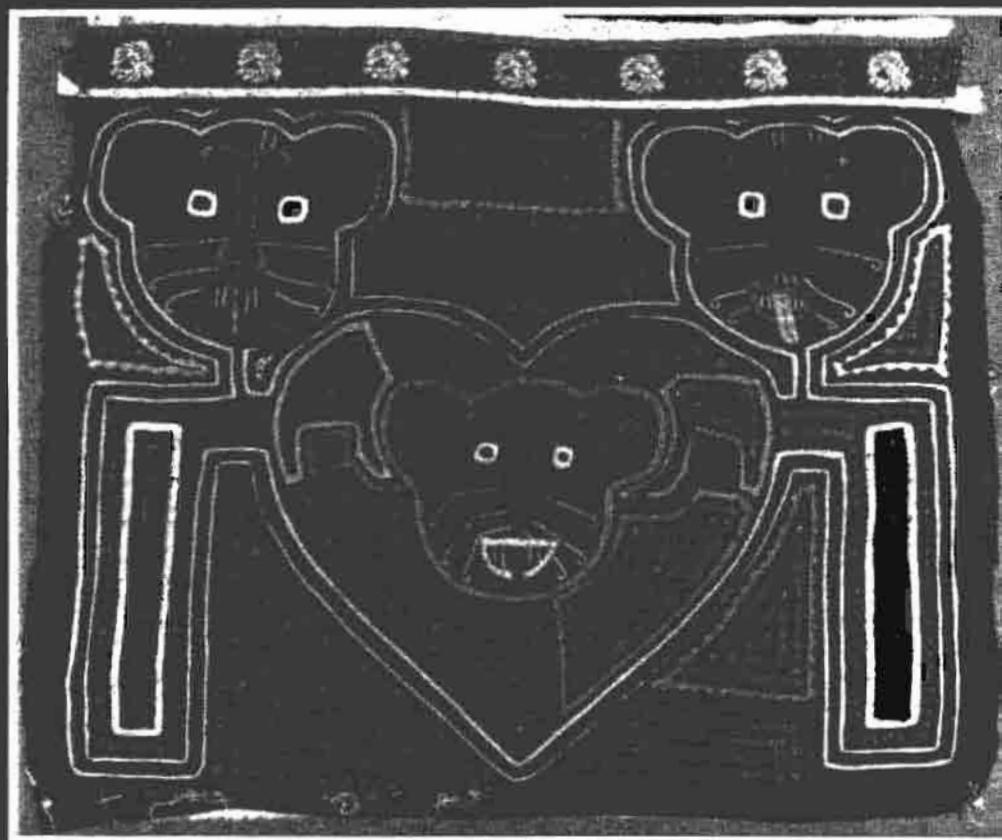
Consejo Comunitario	Tipo de acción	Localización
Alto Patía	Disidencia Palenque	Tumaco
Cortina Verde- Nelson Mandela	Palenque- tendencias neoliberales	Tumaco

Fuente: Incora-Pasto, marzo de 1998.

Post data: De marzo a octubre de 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).

EL RETO DE LA DIVERSIDAD

Willem Assies/Gemma van der Haar/André Hoekema
Editores



EL COLEGIO DE MICHOACÁN

EL RETO DE LA DIVERSIDAD
PUEBLOS INDÍGENAS Y REFORMA DEL ESTADO
EN AMÉRICA LATINA

Willem Assies,
Gemma van der Haar
y André Hoekema
editores



El Colegio de Michoacán

305.8'8 El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina
RET- / Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema, editores. – Zamora,
Mich. : El Colegio de Michoacán, 1999.

542 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 970-679-018-7

1. Indios de Hispanoamérica - Leyes y Legislación
2. Indios de Hispanoamérica - Relaciones con el Gobierno
3. Indigenismo
4. Grupos Étnicos
- I. Assies, Willem, ed.
- II. Haar, Gemma van der, ed.
- III. Hoekema, André, ed.
- IV.t.

Ilustración de portada: Bordado típico de las mujeres Kuna Mola (Panamá).
Fotografía de Willem Assies.

© D. R. El Colegio de Michoacán, A. C., 1999
Martínez de Navarrete 505
Fracc. Las Fuentes
59699 Zamora, Mich.
publica@colmich.edu.mx

Impreso y hecho en México
Printed and made in México

ISBN 970-679-018-7