

# Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado.

## Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia\*

**CARLOS EFRÉN AGUDELO**

En una definición genérica, los movimientos sociales se pueden concebir como respuestas concertadas de sectores de la sociedad que, desarrollando acciones colectivas, defienden una causa o procuran una reivindicación de sus intereses. Uno de los aspectos que le da sentido a un movimiento social es la definición de un adversario: aquel que atenta contra sus intereses, que se opone a ellos, que no le garantiza un derecho, etc. En este aspecto, el Estado –a través de sus diversas estructuras e instituciones– suele ser un contradictor recurrente de los movimientos sociales. Sin pretender rebatir esta afirmación, nos parece interesante matizarla mediante un estudio de caso en el que el Estado deviene en actor protagónico en la construcción de un movimiento social, sin dejar de ser simultáneamente el contradictor del movimiento que él ha contribuido a crear. Éste es el caso de la intervención del Estado en la construcción del movimiento social de comuni-

dades negras en Colombia (véase recuadro). En un contexto político dado, Estado y movimiento social confluyen en un propósito común desde intereses que se yuxtaponen y que pueden ser divergentes o convergentes. Es justamente la complejidad de este entramado y los antecedentes que la rodearon lo que se quiere analizar en esta comunicación.

De acuerdo con uno de los autores y clásicos sobre el análisis de los movimientos sociales a partir de lo que él llama “la estructura de oportunidades políticas”<sup>1</sup>, una de las vertientes para comprender las formas y la eficacia que puede asumir la acción colectiva de un movimiento social está dada por el tipo de políticas públicas que agencie el sistema y la manera como los movimientos las utilicen. Si nos atenemos a los modelos creados por la sociología política desde esta óptica<sup>2</sup>, en el caso colombiano estaríamos ante un sistema (formalmente) *abierto*, es decir, que presenta unas estructuras favorables a la construcción de los

Doctorante en Sociología. IRD (Instituto de la Investigación por el Desarrollo - ex-ORSTOM) - IHEAL (Instituto de Altos Estudios de América Latina), Francia.

\* Texto de la ponencia preparada para el Simposio SOC-8 “Hacia el Estado de derecho en América Latina: globalización, sociedad civil, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática”, 50 Congreso Internacional de Americanistas. Varsovia, julio 10/14 2000.

<sup>(1)</sup> Doug MacAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency (1930-1970)*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982. Doug MacAdam, John McCarthy y Mayer Zald, *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>(2)</sup> Herbert Kittschel, “Political Opportunity Structure and Political Protest: Anti-nuclear Movements in Four Democracies”, en *British Journal of Political Science*, 1986, pp. 57-85.

movimientos sociales, a su reconocimiento y a la aceptación de parte de sus demandas. Podríamos ir más allá en el sentido de que en el caso del movimiento social de comunidades negras, el Estado entra a desempeñar un papel protagónico no sólo porque lo reconoce como interlocutor legítimo y acepta sus demandas que traduce en políticas públicas: aquí el Estado participa en la construcción del movimiento. El desarrollo del movimiento social queda supeeditado a la aplicación de la legislación de comunidades negras; su dinámica de expansión fundamental se produjo a partir del financiamiento estatal de los activistas para que generaran la construcción de las organizaciones de base y para que participaran en la elaboración de las políticas que les conciernen<sup>3</sup>.

*Por "Movimiento Social de Comunidades Negras" entendemos el conjunto de organizaciones y sus respectivas bases sociales, que desarrollan acciones colectivas en función de reivindicaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que instrumentalizan como factor cohesionador y legitimador fundamental una identidad étnica negra común. Para el caso que nos ocupa, el "núcleo duro" del movimiento social lo constituyen los grupos de pobladores negros de la región rural del Pacífico colombiano; sin embargo, las expresiones urbanas de organizaciones de activistas negros y de otras regiones del país también se consideran parte integrante de este movimiento social. Sus reivindicaciones y métodos de movilización pueden coincidir o ser divergentes, pero el factor que los unifica es su reivindicación como pueblo negro o afrocolombiano, diferenciado no sólo racial sino ante todo culturalmente del resto de la sociedad.*

En búsqueda de la recuperación de una legitimidad política en aguda crisis y bajo presiones de un contexto de globalización, la nueva Constitución Nacional de 1991

redefine la nación colombiana como una democracia participativa multiétnica y pluricultural, a la vez que afirma su carácter de Estado de Derecho, el papel central de la descentralización, el desarrollo sostenible y la apertura hacia el exterior como ejes de su política económica. En este marco, y por efecto de la gestión de procesos organizativos de algunos sectores de poblaciones negras y otros actores identificados con ellos, estas poblaciones fueron asimiladas a una "minoría étnica" siguiendo de cerca el modelo aplicado a las poblaciones indígenas y convertidas en interlocutores del Estado.

La coyuntura de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, ANC, que redactaría la nueva Carta constitucional, el proceso de discusión en dicha Asamblea y posteriormente la elaboración concertada de la ley entre representantes del gobierno y de las poblaciones ahora llamadas "comunidades negras" posibilitó la consolidación o conformación de diversas expresiones organizativas y procesos de movilización social y política inéditos entre este sector de la población<sup>4</sup>. Estas dinámicas continúan en desarrollo durante la concertación para la reglamentación y la aplicación de la legislación. Cronológicamente se está hablando de un periodo que va desde la etapa preconstituyente, finales de los años ochenta, pasando por las sesiones de la ANC en 1991, la creación de la "Comisión Especial" que diseña la ley (Ley 70 de agosto de 1993) entre 1992 y 1993 hasta el periodo de reglamentación y aplicación a partir de 1993 que aún continúa en curso.

Para el Estado, la presencia en el espacio político nacional, de interlocutores representativos de sectores de la socie-

<sup>(3)</sup> Para el caso de Francia hay estudios que muestran el ejemplo de movimientos de consumidores o de carácter ecologista y de género que terminan siendo cooptados por el Estado, que los integra a estructuras institucionales y asume lo fundamental del financiamiento para su funcionamiento. Si bien es cierto que estos movimientos no desaparecen y siguen desempeñando un papel movilizador alrededor de sus reivindicaciones, sí pierden autonomía y márgenes de maniobra. Ollitrault Sylvie, *Action collective et construction identitaire: le case de l'écologie en France*. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas dirigida por Erik Neveu, Universidad Rennes 1, 1996, y Spanou Calliope, *Militants et fonctionnaires: l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*. París: L'Harmattan, 1991, citados por Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*. París: La Découverte, 1996, p. 108.

<sup>(4)</sup> Algunas de estas expresiones organizativas tienen sus antecedentes en dinámicas políticas y sociales anteriores; otras surgen como resultado directo de este proceso que se inicia alrededor de la nueva Constitución.

dad, hasta ese momento marginalizados, se convirtió en un imperativo que legitimaría, tanto en el escenario nacional como internacional, su vocación de renovación democrática. Tratándose de un grupo étnico se reforzaría una buena presentación en los espacios internacionales de negociación sobre desarrollo sostenible en los cuales la participación de actores locales era privilegiada como línea de acción y los pueblos autóctonos devenían en actor central<sup>5</sup>.

En cuanto a las organizaciones y personalidades individuales de las poblaciones negras que participan en este proceso de construcción del movimiento social, los propósitos se concentran en la conquista de sus reivindicaciones socioeconómicas y culturales y la búsqueda de espacios de participación política e institucional, instrumentalizando su atribución de minoría étnica otorgada por la nueva Constitución y la legislatura correspondiente. Más que la movilización y el activismo de las bases sociales, esta dinámica de construcción tiene como eje central la interlocución con el Estado, lo que constituye una de sus particularidades con respecto a otras expresiones del movimiento social.

Al lado de estos dos protagonistas centrales, otros actores y dinámicas sociales de orden local y global han incidido en la gestación y el desarrollo de las formas de movilización social y política que asumen sectores de las poblaciones negras colombianas. Pero aquí nos ocupa-

remos en lo fundamental del análisis de las características de la interacción entre Estado y representantes de las organizaciones negras. Particularmente se estudiarán dos escenarios centrales de dicha interacción: primero, la dinámica nacional de concertación que se crea alrededor de la ANC, sus antecedentes generales, el papel que empiezan a desempeñar en esta etapa la problemática de las poblaciones negras y el inicio de visibilización de estas organizaciones como actor político, deteniéndonos un poco en la relación entre identidad cultural y movimiento social y político. Segundo, el proceso de concertación entre representantes de organizaciones negras y del Estado en el seno de la "Comisión Especial", espacio establecido por la Constitución para la elaboración del proyecto de ley sobre comunidades negras.

#### **LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1991: ¿RESPUESTA A UNA CRISIS DE GOBERNABILIDAD O PRODUCTO DE EXIGENCIAS GLOBALES?**

A finales de la década de 1980, Latinoamérica se encuentra frente a una crisis global de gobernabilidad democrática<sup>6</sup> que, no obstante las particularidades propias del devenir histórico de cada país, presenta dos patrones fundamentales: el de la crisis económica por agotamiento del modelo de desarrollo "hacia dentro" que despega en los años treinta, y el de la crisis política expresado en la incapacidad del Estado de regular las relaciones con y

<sup>5</sup> El discurso del desarrollo sostenible (respetuoso del medio ambiente y que garantice la reproducción de los recursos naturales explotados), de la participación de la sociedad en la gestión social y del respeto a los derechos de los pueblos autóctonos se consolida a nivel internacional por su asimilación de parte de organismos internacionales como las Naciones Unidas y por las grandes agencias de crédito, durante las décadas de 1980 y 1990. Arturo Escobar, *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: Cerec-ICAN, 1999, especialmente Introducción y Primera parte, pp. 17- 132. Odile Hoffmann, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México", en *Análisis Político* No. 34, 1998, pp. 3-26.

<sup>6</sup> En el sentido simple de capacidad del Estado de regular eficazmente las interacciones que se desarrollan en una sociedad nacional teniendo como eje articulador la política. Democrática en cuanto es legitimada por los mecanismos y garantías para la participación de la sociedad. Esta definición es anterior a la acepción de gobernabilidad (*gouvernance*) que ponen en boga las agencias internacionales de crédito y desarrollo, pero no la excluye. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la gobernabilidad democrática comprende los complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales. Fernando Zumbado, "El PNUD y la gobernabilidad democrática en América Latina y El Caribe", en *Instituciones y Desarrollo*, No. 1, octubre de 1998, [www.iigov.org/iigov/pnud/](http://www.iigov.org/iigov/pnud/).

entre las diversas expresiones de la sociedad. El factor económico se hizo más explícito en países como México, Argentina y Brasil. En lo político, los casos de Colombia y Perú fueron los más paradigmáticos. Globalmente el panorama generalizado aunque desigual de la crisis arrojaba un responsable principal: el Estado. Es lo que Cavarozzi<sup>7</sup> denomina el agotamiento de la "matriz Estado-céntrica". Los diversos procesos de reforma que se implementan entre finales de los años ochenta y principios de los noventa apuntaron fundamentalmente hacia la redefinición de las reglas del juego de orden económico y político entre la sociedad y al papel del Estado como actor central en dicha dinámica<sup>8</sup>.

En el caso de Colombia se trató de la agudización de un problema político crónico que tiene sus orígenes en un sistema bipartidista que agotó sus posibilidades de representación de la sociedad y del control de los conflictos sociales y políticos. Se produce el desbordamiento de una violencia en la que se expresan de manera amalgamada el conflicto político armado, la potencia de las organizaciones de narcotraficantes, una violencia común difusa y un Estado incapaz de controlar estos fenómenos y que aparece también como un actor violento más, a través de la violación a los derechos humanos de parte de sus fuerzas de seguridad y de los grupos paramilitares de extrema derecha.

Frente a estas violencias omnipresentes, crece el desprestigio de los gobernantes y legisladores, no solamente por su incapacidad de gobernar sino también por el aumento de las denuncias de corrupción en su contra. La precaria legitimidad en que se apoya la continuidad de esta elite política se la otorgan los mecanismos de la lógica de clientela que

siguen siendo factor fundamental de soporte del régimen refrendado en cada elección. En medio de las precariedades sociales, la transacción de votos contra bienes de diverso orden sigue funcionando por encima del descrédito creciente del personal político<sup>9</sup>.

De forma paralela se expresan, aunque de manera intermitente y fragmentada, diversas formas de protesta ciudadana en pos de la solución a sus reivindicaciones particulares, articuladas, en algunas ocasiones, a la exigencia de una salida democrática a la crisis del país. Son expresión de estas corrientes los diferentes movimientos de pobladores de concentraciones urbanas intermedias que constituyen en los años ochenta los llamados movimientos cívicos como instrumento de lucha por servicios públicos básicos. Los movimientos indígenas, con sus reivindicaciones identitarias y territoriales, que irrumpen en los años setenta, son otro ingrediente notable de movilización social y política que va ganando un espacio de reconocimiento entre la sociedad. En 1990, un efímero pero muy visible movimiento estudiantil universitario de capas medias, levanta la consigna del cambio constitucional a partir de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente como solución a la crisis de gobernabilidad que atravesaba el país. Otros sectores de opinión ya se estaban pronunciando en el mismo sentido, pero es esta movilización estudiantil el catalizador que acelera y define el rumbo que tomaría el proceso reformador. Hay que mencionar también las iniciativas de negociación de acuerdos de paz con los grupos guerrilleros que se inician a principios de los años ochenta, y que hacia el final de la década mostraban resultados favorables con un sector del movimiento armado que, aunque

(7) Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, 1991, pp. 85-111.

(8) Ana María Bejarano, "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia", en *Análisis Político* No. 22, 1994, pp. 47-55, y Enzo Faletto, "La función del Estado en América Latina", en *Foro* No. 23, 1994, pp. 47-55.

(9) Francisco Leal y León Zamosc, *Al filo del caos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990. Francisco Leal y Andrés Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: IEPRI-Tercer Mundo Editores, 1991.

minoritario, va a representar un papel importante en el proceso constituyente. Desde los gobiernos de los años ochenta y de algunos sectores de los partidos liberal y conservador también se escuchaban voces de aceptación sobre la urgencia de cambios en profundidad, incluida una reforma constitucional. Algunos intentos de reforma impulsados por el poder ejecutivo se estrellaron siempre con una actitud inmovilista del Congreso. Se logró, sin embargo, la implementación de cambios en materia de descentralización fiscal, administrativa y política que serán posteriormente profundizados en la redacción de la nueva Constitución<sup>10</sup>.

En el dominio de la economía, Colombia estaba entrando en el proceso de apertura neoliberal, pero la crisis política se convertía –en el escenario internacional– en un factor que obstruía el tránsito en mejores condiciones para los intereses del capital a la nueva etapa de predominio de la lógica del mercado y para la aceleración de los intercambios económicos a escala global.

Desde el exterior –particularmente de los grandes organismos internacionales de crédito, de los foros internacionales como las Naciones Unidas, de algunos gobiernos del primer mundo–, llegaban exigencias y recomendaciones no solamente de adaptación del aparato económico sino de solucionar los problemas relativos a la seguridad interior, el respeto de los derechos humanos, el fortalecimiento de instrumentos de participación ciudadana y la protección del medio ambiente. El discurso predominante en

un contexto de mundialización implicaba un papel más visible para los actores locales en la gestión del desarrollo. La defensa del medio ambiente se convertía en uno de los paradigmas de la nueva lógica de coexistencia entre naciones, dictada por los principales centros de decisión de políticas internacionales<sup>11</sup>.

Tanto por la crisis interna como por las presiones del exterior, el cambio constitucional mediante una Asamblea Nacional Constituyente se fue abriendo paso como la única alternativa de solución a los problemas de orden político, social y económico del país.

#### **EL CAMINO HACIA LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Colombia entraba, pues, en un “periodo constitucional”<sup>12</sup>. Para los grupos de la sociedad que venían reclamando participación y soluciones a los problemas nacionales se presentaba la posibilidad de contar con un espacio de concertación con poder decisorio. En el país se activaron debates, foros, reuniones y asambleas impulsados fundamentalmente por el gobierno y organismos no gubernamentales que tenían como bandera prioritaria la necesidad de abrir a todas las expresiones políticas y sociales mecanismos de participación en la gestión de los asuntos políticos de orden local, regional y nacional. Las iniciativas más visibles fueron la creación de mesas de trabajo y comisiones preparatorias impulsadas por el gobierno<sup>13</sup>. En todo el país se desarrollaron espacios de discusión acordes con los sectores y estamentos de la

<sup>(10)</sup> Virginie Laurent, *L'Assemblée Nationale Constituante colombienne de 1991. Itinéraire d'un projet*, Memoria de Diploma dirigido por Christian Gros, París: Instituto de Altos Estudios de América Latina., y anexos, 1993.

<sup>(11)</sup> Escobar. *op. cit.*, pp. 75-97.

<sup>(12)</sup> Hernando Valencia, “Por una asamblea constituyente democrática”, en *Análisis Político* No. 9, 1990, pp. 82-87.

<sup>(13)</sup> Según estadísticas del Centro de información de sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente creado por la Presidencia de la República, en los 32 departamentos del país se recogieron más de 200.000 proposiciones. En las mesas de trabajo se seleccionaron 100.569 que se pusieron a disposición de la ANC, concernientes a diversos temas: la educación, la salud, el sistema político, los derechos étnicos, el derecho al trabajo, la política de salarios, entre otros. Las propuestas provenían mayoritariamente de individuos (83.107 propuestas); le seguían las de organizaciones cívicas o comunitarias (11.768), instituciones académicas (3.025), juntas de acción comunal (1.739), organizaciones de profesionales (1.574), sindicatos (1.384), partidos y movimientos políticos (1.000), organismos de empresarios (634), organizaciones religiosas (573), organizaciones étnicas (386), cooperativas (279), organizaciones culturales y deportivas (278). Datos tomados de Laurent, *op. cit.*, anexos, 1993.

sociedad civil. Al lado de los sectores más tradicionales –como podrían ser las organizaciones sindicales, las campesinas, las indígenas, las estudiantiles, los gremios patronales o de profesionales–, aparecen también las organizaciones de mujeres, los ecologistas, los cívicos, los grupos religiosos y, por primera vez, en el marco de una dinámica de orden nacional, las organizaciones de poblaciones negras<sup>14</sup>.

Todos estos grupos trataban de definir en sus espacios de discusión preconstituyente el contenido de reivindicaciones concernientes a su sector que debía formar parte de la nueva Constitución. ¿Cómo participar en las elecciones de la futura Asamblea Nacional Constituyente?, ¿de qué manera debatir en dicho foro por la defensa de sus reivindicaciones?

Para el gobierno de Cesar Gaviria, se trataba de articular sus urgencias de reforma económica de corte neoliberal con cambios políticos que relegitimaran el sistema de funcionamiento de la democracia por la vía de crear un nuevo marco institucional en el que los partidos tradicionales se modernizaran y otros actores sociales y políticos entraran a participar de manera visible en la vida política del país. Todo esto en un marco institucional que representara de cara a la comunidad internacional una Colombia dotada de las herramientas para ser considerada una nación moderna en lo económico y en lo político, democrática, respetuosa de los derechos humanos, de las diferencias culturales y regionales, y comprometida con la preservación del medio ambiente. La nueva Constitución debía convertirse en el “acto fundador” de una nueva era<sup>15</sup>.

Hay que decir, sin embargo, que todo este entusiasmo no era compartido por

buena parte de la sociedad. La inercia de las costumbres políticas en crisis mantenía franjas mayoritarias del país al margen de esta nueva dinámica. La abstención para las elecciones de Asamblea Constituyente en diciembre de 1990 llegó a una cifra récord hasta ese momento: 73%. Ese mismo año, otras elecciones (alcaldes, de Congreso, presidenciales) presentaron un promedio de abstención de 46%. Se considera que esta pequeña participación electoral de 3.710.557<sup>16</sup> votos que eligió la ANC tiene de todas formas una significación importante en la medida en que no está ligada a la lógica de intercambio clientelar de los demás comicios. Se puede decir que se trataba de una votación pequeña, pero calificada políticamente. Además, la dinámica que va a ir adquiriendo la ANC, fuertemente mediatizada, le otorga la legitimidad que los débiles resultados electorales de su elección le había empañado en sus inicios.

#### **LAS POBLACIONES NEGRAS EN EL PROCESO PRECONSTITUCIONAL**

Durante los años ochenta se van a constituir varias expresiones organizativas de poblaciones negras que confluyen en la discusión sobre el papel que podrían representar en la elaboración del nuevo texto constitucional. Apoyados en ONG que impulsan los mecanismos de participación ciudadana, en las ciudades de Cali, Quibdó y Buenaventura se realizaron durante 1990 reuniones que apuntaban a lograr la definición de unos acuerdos mínimos sobre las reivindicaciones fundamentales de los poblaciones negras y la creación de mecanismos de coordinación que garantizaran la llegada a la Asamblea Nacional Constituyente. En estos espacios de convergencia se hicieron presentes, además, activistas negros que militaban en fuerzas

<sup>(14)</sup> Ya había antecedentes de reuniones de poblaciones negras, pero éstas habían sido de carácter local o regional o en el marco de grupos relativamente cerrados de intelectuales negros marginales con respecto a los procesos políticos nacionales.

<sup>(15)</sup> Jean M. Blanquer, “Les institutions à l’épreuve de la pratique”, en Jean M. Blanquer y Christian Gros, *La Colombie à l’aube du troisième millénaire*. París: CREDAL-IHEAL, 1996.

<sup>(16)</sup> Datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

políticas de izquierda y en los partidos tradicionales. En las mesas de trabajo y en las comisiones preparatorias de la ANC, creadas por el gobierno, también se presentaron propuestas provenientes de organizaciones negras o de académicos (antropólogos, por lo general) que defendían la inclusión de los derechos de estas poblaciones en tanto que grupo étnico<sup>17</sup>.

Si bien es cierto que a nivel nacional las expresiones de movimientos negros no tenían mayor visibilidad, en el mundo de los organismos no gubernamentales de desarrollo y derechos humanos, de la Iglesia progresista que estimula procesos de organización comunitaria, de las formaciones de izquierda, de los movimientos cívicos y entre algunos antropólogos, la existencia de asociaciones y movimientos negros sí era una evidencia, así como era evidente la legitimidad de sus reivindicaciones.

#### Las organizaciones rurales del Chocó

El proceso organizativo más sólido se encontraba en el departamento de la costa Pacífica norte, Chocó. Se trataba de organizaciones de campesinos negros cuya reivindicación fundamental era el reclamo de reconocimiento de la propiedad del territorio que habitaban y en el que desarrollaban sus actividades productivas<sup>18</sup>, que estas organizaciones reivindicaban como ecológicamente apropiadas y en correspondencia con una tradición

cultural que les es propia en tanto que grupo de ascendencia africana.

Se articula la reivindicación del derecho a la propiedad de la tierra con su autodefinición como grupo étnico y su carácter de "guardianes de la naturaleza". Pero la concreción de este discurso que integraba derechos campesinos, identificación étnica y preservación de la naturaleza se fue produciendo en un proceso gradual.

Estos grupos de campesinos negros comienzan su proceso de organización acompañados por el trabajo de algunos sectores de la Iglesia que impulsan inicialmente la organización de "comunidades eclesiales de base"<sup>19</sup>.

El avance de la explotación maderera intensiva por parte de algunas empresas con presencia en la región comenzó a percibirse como un problema mayor para la sobrevivencia y ocupación de sus espacios de hábitat para los campesinos negros (particularmente en la zona correspondiente a la parte media del río Atrato. De las "comunidades eclesiales de base" se orienta el trabajo comunitario hacia la "defensa del territorio". El discurso sobre derecho a la propiedad de la tierra se inspira en la reivindicación campesina clásica, pero en este caso articulada con la reivindicación de una especificidad cultural que se inspira en la dinámica organizativa que venían desarrollando los indígenas de este departamento. Uno de estos sectores del movimiento campesi-

<sup>(17)</sup> Jaime Arocha, "Los negros ante la Nueva Constitución colombiana de 1991", en *América Negra* No. 3, 1992, pp. 39-56.

<sup>(18)</sup> La Ley 2 de 1959 convierte las tierras bajas del Pacífico en tierras "baldías" o espacios vacíos propiedad de la Nación, desconociendo el proceso de poblamiento disperso y móvil de las poblaciones negras en esta región. Esta ocupación del espacio se había iniciado desde el periodo colonial, pero no estaba legitimado mayoritariamente por títulos de propiedad, entre otras razones, porque justamente las modalidades de utilización del espacio adaptadas a las características del entorno natural implicaron una gran movilidad que se diferenciaba mucho de las formas de apropiación territorial de las regiones del interior del país. Era este esquema de propiedad de tierras el que regía según la legislación colombiana. Para que el Estado reconociera la ocupación de los pobladores negros en el Pacífico, éstos debían adoptar un modelo que les era extraño y sobre todo inadecuado para la subsistencia. Los negros continuaron, pues, habitando estos territorios sin un sustento legal. Mientras tanto las áreas de ocupación de estas poblaciones comenzaron a ser seriamente amenazadas por el avance de compañías madereras en expansión que aprovechaban el carácter de "tierras baldías y de bosques" de la Nación para obtener del Estado los permisos de explotación. (En otras áreas del Pacífico la presión sobre el territorio toma diferentes dimensiones).

<sup>(19)</sup> La Iglesia había iniciado este trabajo con los indígenas de la región ligando la reivindicación del reconocimiento de sus territorios ancestrales y la constitución de resguardos indígenas. De hecho el Estado comienza a reconocer como resguardos indígenas, territorios ocupados conjuntamente por negros e indios; éste va a ser otro factor que estimula la organización de los campesinos negros para legalizar su posesión territorial.

no negro del Chocó desarrolla una estrategia conjunta de "defensa del territorio bi-étnico indio y negro"<sup>20</sup>. La legitimidad y el reconocimiento de la causa indígena se convierten en factor de apoyo para las reivindicaciones de las poblaciones negras. Por primera vez los movimientos negros reivindican su derecho a ser incluidos como sujetos de la convención de la OIT para pueblos autóctonos argumentando su origen tribal africano y sus especificidades culturales, apoyándose en una ley nacional que aprueba dicho convenio internacional<sup>21</sup>. En 1988 (27 de agosto) durante un foro sobre titulación de tierras organizado en Padua (Chocó) la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA, propone por primera vez defender los derechos de las poblaciones negras a la propiedad de la tierra apoyándose en dicha convención de la OIT.

Por esta misma época se encontraba en la región un proyecto de cooperación técnica internacional<sup>22</sup>, el DIAR (Desarrollo Integral Agrícola Rural) que diagnosticó que estas poblaciones desarrollaban un sistema de producción que garantizaba la preservación del bosque mientras cuestionaba a las compañías madereras. Cabe precisar que en un principio la movilización de la ACIA exigía su derecho a la propiedad de la tierra reivindicando su carácter de campesinos y cuestionando el papel de "guardabosques" que implícitamente les asignaba la Ley 2 de 1959, al tiempo que desconocía sus derechos sobre el territorio. Pero en el proceso mismo de consolidación de sus reivin-

dicaciones, e influenciados por la posición del DIAR y la fuerza que a nivel global adquiriría la causa ecologista, supieron articular sus reclamos territoriales y culturales apoyándose en la figura de "protectores de la naturaleza"<sup>23</sup>.

A través de la movilización –y con el apoyo de la Iglesia y de organismos como el DIAR– este movimiento campesino (la ACIA) logra que el Estado le reconozca el "derecho de manejo" del área en que se asentaban dichas poblaciones<sup>24</sup>, pero sin aceptar la identificación como grupo étnico que el movimiento había planteado ni la titulación de propiedad sobre los territorios.

Tanto la experiencia organizativa de estos grupos, como el haber obtenido parte de sus reivindicaciones territoriales se convertirán en el punto de referencia del proceso que se iniciaría en función de que los derechos del conjunto de poblaciones negras aparecieran en la nueva Constitución, que se comenzaba a perfilar desde los debates preconstituyentes. En el Chocó surgen otras organizaciones similares en el área rural.

En este mismo periodo, a finales de los años ochenta y también bajo una importante influencia de la Iglesia, aparece la Organización de Barrios Populares y Comunidades Campesinas de la Costa Pacífica del Chocó, OBAPO. Esta entidad se concentró inicialmente en el trabajo sobre la organización de las poblaciones de los sectores urbanos, pero luego articulando este trabajo con el campo). Esta organización también

---

<sup>(20)</sup> Se trata de la Asociación de Campesinos del río San Juan, ACADESAN y de la Organización Regional Indígena Emberá-Wanana, OREWA, que exigen del Estado que reconozca "los derechos tradicionales de las comunidades negras del Pacífico, en una forma similar a la que reconoce a las comunidades indígenas sobre sus territorios..." y demandan "la titulación colectiva" para negros e indígenas en la cuenca del río San Juan. Enrique Sánchez, Roque Roldán y María F. Sánchez, *Derechos e identidad: los pueblos indígenas y negros en la Constitución de 1991*. Bogotá: Disloque Editores, 1995, pp. 182-185.

<sup>(21)</sup> Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes. Cuadragésima reunión. Conferencia Internacional del Trabajo OIT (Ginebra, 1957). La ley colombiana que aprueba dicho Convenio es la 31 de 1967.

<sup>(22)</sup> La presencia de estos organismos internacionales se enmarca en políticas de desarrollo que comienzan a implementarse en el Pacífico con la cooperación de la Comunidad Económica Europea y el gobierno de Holanda. El propósito fundamental de estos grupos era estimular formas asociativas, transmitirles conocimientos tecnológicos para mejorar la producción agrícola y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.

<sup>(23)</sup> Eduardo Restrepo, *Retóricas y políticas de "comunidad negra" en el Pacífico sur colombiano*, Ponencia presentada en el simposio "Black populations, social movements and identity in Latin America", Manchester, 27-31 de octubre de 1999.

<sup>(24)</sup> Acuerdos de Buchadó, 1988. Sánchez, *op. cit.*, pp. 178-179.

desempeñará un papel protagónico en el proceso que llevó a la elaboración de la legislación sobre poblaciones negras.

#### Otras experiencias organizativas negras

En la dinámica preconstituyente participan también sectores de las poblaciones negras organizados de otras áreas de la costa Pacífica y, en mucho menor grado, de otras regiones del país. En ese momento la única organización de carácter nacional es el movimiento "Cimarrón", conformado básicamente por estudiantes universitarios, profesionales e intelectuales negros con presencia en las principales ciudades del país. "Cimarrón" surge a finales de los años setenta como círculo de estudios sobre la problemática negra, inspirado en las luchas del movimiento negro en Estados Unidos y la lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica. En 1982 se convierte en movimiento político pero no logra atraer sino a un número reducido de militantes urbanos. Aunque en el departamento del Chocó "Cimarrón" logra desarrollar alguna influencia en el sector rural, nunca se consolida<sup>25</sup>.

En la región del Pacífico de los departamentos de Valle, Cauca y Nariño, e igualmente en el norte del departamento del Cauca y en la costa Caribe, existían algunas organizaciones de carácter cívico, cooperativo, de jóvenes, de mujeres, culturales y el impulso a procesos organizativos en las áreas rurales de parte de la Iglesia y ONG, aunque con menor envergadura que en el Chocó. Algunos movimientos de izquierda con presencia en estas áreas —o contando entre sus militantes con activistas negros— también participan en la discusión preconstituyente. Se acercan igualmente unos pocos activistas de los partidos tradicionales, pero en general para estos sectores

políticos se trataba más bien de ver cómo canalizar las nuevas organizaciones negras hacia sus propuestas políticas globales.

#### La Coordinadora Nacional

En esta etapa (1990), las organizaciones que ganan mayor visibilidad son las del Chocó y Buenaventura (Valle). Se crea entonces la "Coordinadora Nacional de Comunidades Negras" como espacio federador de las organizaciones. A partir del punto de referencia más concreto en lo organizativo y de movilización que representaba la experiencia de las organizaciones rurales del Chocó, la Coordinadora definió como eje principal de su lucha la exigencia del derecho al territorio para las poblaciones negras del Pacífico, luego venían las reivindicaciones contra la discriminación racial y la denuncia de la situación de marginalidad de la mayoría de poblaciones negras del país. Un fundamento del discurso etnicista con que se va dotando gradualmente el movimiento social negro lo constituyen los estudios antropológicos elaborados por unos pocos investigadores que desde una lectura clásica de lo cultural y lo étnico definían a los grupos de poblaciones negras estudiados (especialmente en el Pacífico) como grupos étnicos dotados de especificidades culturales diferenciadas del resto de la sociedad nacional. En algunos espacios de discusión previos a la ANC estos antropólogos defienden su punto de vista frente a una visión que consideraba solamente a los indígenas como portadores de la alteridad étnica<sup>26</sup>. A lo largo de este proceso que apenas se iniciaba, la voz de los antropólogos va a ser escuchada y tenida en cuenta tanto por las organizaciones como por el Estado a la hora de legitimar la construcción política de la etnicidad<sup>27</sup>.

(25) Sin embargo, a través de charlas y conferencias entre pobladores rurales, "Cimarrón" aporta elementos para la construcción del discurso étnico de las organizaciones rurales del Chocó.

(26) Arocha, *op. cit.*, 1992.

(27) Para un estudio detallado sobre la construcción antropológica de la categoría étnica negra y de su instrumentalización política por el Estado y las organizaciones negras, véase Eduardo Restrepo, "Inventos antropológicos del negro", en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. XXXIII, 1996-1997, pp. 239-269 y "La construcción de la etnicidad: comunidades negras en Colombia", en María L. Sotomayor (ed.), *Modernidad, identidad y desarrollo*. Bogotá: ICAN-Colciencias, 1998, pp. 447-473.

Mientras la conformación de un discurso de reivindicaciones coherente no representó grandes problemas en esta etapa, cuando se trató de definir una propuesta electoral para la ANC cada sector asumió posiciones que no permitieron llegar a un acuerdo. Los sectores que pertenecían a propuestas políticas globales (partidos de izquierda y liberal y conservador) se replegaron a sus respectivos grupos o lanzaron listas separadas en las que reivindicaban su carácter de negros y liberales. Los de "Cimarrón" decidieron formar parte de una lista conjunta con grupos de izquierda. Entre los sectores independientes, mientras unos planteaban la conformación de una lista única, otros (la mayoría del Chocó) decidieron apoyar una candidatura indígena<sup>28</sup>. Esta escogencia se apoya en la influencia, común a los dos movimientos (indígenas y negros), de parte de la Iglesia, en un camino ya recorrido de alianzas regionales y en la importancia del modelo indígena como referente para la causa negra en este periodo.

#### **LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

A pesar de la baja votación que alcanza la ANC, ésta logra una representatividad social inédita en los procesos electorales en Colombia: la presencia de miembros de los grupos guerrilleros desmovilizados como resultado de acuerdos de paz; los indígenas que logran elegir a dos constituyentes a los que se suma un tercero proveniente de un grupo indígena armado<sup>29</sup>; algunos grupos ciudadanos de iglesias protestantes también acceden a la ANC. Como integrantes de la lista que encabeza el movimiento M-19 llegan algunos líderes del sindicalismo y representantes de los académicos.

La discusión en el seno de la ANC corresponde al espíritu de fórmula salvadora a la crisis global de las instituciones y la sociedad que se diagnosticaba en ese momento. En términos generales, los constituyentes y el gobierno están identificados sobre la urgencia de legislar en función de una modernización democrática. El eje central lo va a constituir la precisión de los derechos fundamentales de los ciudadanos, detallando los aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos de dichos derechos. El texto constitucional se detendrá igualmente sobre los mecanismos de participación y el funcionamiento del sistema político con disposiciones especiales para las tres ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), para el sistema electoral y la organización del territorio. Estas medidas afianzan el proceso descentralizador iniciado la década anterior.

En materia del aspecto que nos interesa abordar con más precisión, es decir la institucionalización de nuevos actores políticos con base en su diferenciación étnica, la Constitución de 1991 desde su primer artículo marca la ruptura con la anterior cuando plantea que Colombia es una "República independiente, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista", para luego agregar en el artículo 7 que "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación". El artículo 13 trata de la exigencia a "las autoridades" de no ejercer "ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", y más adelante, en el artículo 70: "La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país".

<sup>28</sup>) Carlos Agudelo, "Política y organización de poblaciones negras en Colombia", en *Documentos Ocasionales CIDSE*, 39, 1999, pp. 3-37.

<sup>29</sup>) Producto directo de acuerdos de paz que se firman en el momento en que se inicia la ANC con tres grupos guerrilleros, éstos adquieren el derecho de llevar representantes a la ANC sin participar en las elecciones. En cuanto al grupo M-19, éste ya se había convertido en movimiento político en 1990. En las elecciones para ANC obtiene 19 de las 70 curules de la Asamblea.

A partir de estas disposiciones se desprenderían otras en materia de educación, territorios y participación, dirigidas a garantizar los derechos de esos "otros culturalmente diversos" que, para la gran mayoría de constituyentes y podemos decir que de la sociedad en general, eran los indígenas. Como se verá más adelante, a pesar del trabajo realizado en el periodo preconstitucional y durante las sesiones de la ANC, el reconocimiento del negro como otro representante de la alteridad cultural colombiana con derechos específicos, no lograba aún trascender los círculos restringidos de la sociedad. La alusión directa a las poblaciones negras quedó relegada a una de las disposiciones transitorias (la No. 55 de las 59 aprobadas).

#### **Indios y negros, la diferencia de miradas**

Esta asimetría en el tratamiento que le da el texto constitucional a indígenas y poblaciones negras tiene su explicación en varios factores que confluyen en la coyuntura. El indio es reconocido históricamente como el verdadero "otro" desde que la República decretó el carácter de ciudadanos a las poblaciones negras a mediados del siglo XIX. Los indígenas, aunque diezmados por los abusos del colonizador y participando de la dinámica del mestizaje, logran conservar núcleos que sobreviven al genocidio físico y cultural. Estos grupos serán objeto de legislaciones especiales y de una mirada de parte del conjunto de la sociedad que los considerará como diferentes.

A comienzos de la década de 1970 van a surgir expresiones organizadas del movimiento indígena que empiezan a reivindicar derechos territoriales y culturales apoyados en su afirmación como comunidades étnicas. En los años ochenta este movimiento se extiende y consolida, contando además con una legislación de parte del Estado que les

reconoce derechos territoriales y culturales que serán reafirmados y ampliados en la nueva Constitución.

La elección de dos representantes del movimiento indígena a la ANC y el tercero que llega proveniente del movimiento indígena armado "Quintín Lame", producto de las negociaciones de paz con el gobierno, se convierte por momentos en el aspecto simbólico más fuerte de una Constituyente que parecía romper con la exclusión política al abrir dicho espacio de participación a una minoría hasta ese momento al margen de la discusión política nacional a nivel institucional.

Contando con un contexto favorable —como el ambiente reformador de la ANC—, con un discurso sólido sobre sus derechos y, sobre todo, con una base organizativa y una trayectoria de lucha consolidada, los indígenas lograron obtener reivindicaciones fundamentales en materia territorial y cultural. La corriente internacional favorable a los derechos de las minorías étnicas también se constituyó en un marco propicio para el éxito logrado por los indígenas en el proceso constitucional<sup>50</sup>.

Entre tanto, para las organizaciones de las poblaciones negras que habían manifestado su interés en reivindicarse también como grupo étnico y a partir de esa consideración reclamar unos derechos en la misma dirección del camino trazado por los indígenas, las cosas no van a tomar el mismo rumbo.

Ya se había dicho que algunas organizaciones negras del Chocó apoyaron a un candidato indígena. Se trató del emberá<sup>51</sup>, Francisco Rojas Birry, quien fue uno de los elegidos. A partir de la experiencia conjunta desarrollada en el Chocó con el acompañamiento de la Iglesia y otros asesores externos, Rojas se convertiría en el vocero de los intereses de las organizaciones negras. Pero esta tarea no sería fácil puesto que, como se vio, mientras frente a la problemática indígena la ac-

<sup>50</sup>) Cristian Gros, "Derechos indígenas y nueva Constitución en Colombia" en *Análisis Político* No. 19, 1993, pp. 8-24.

<sup>51</sup>) Uno de los grupos étnicos indígenas que tienen presencia en el Chocó.

titud de la amplia mayoría de los constituyentes era de apertura y aceptación, cuando se querían articular y asimilar los derechos de los indios al de los pueblos negros siempre se presentaron resistencias que bloquearon la posibilidad de alcanzar la simetría esperada por las organizaciones negras. Aunque los artículos genéricos que establecieron el carácter de nación diversa culturalmente y el respeto a los derechos de los grupos de población que representan dicha diversidad fueron la compuerta por la que se logró incluir el artículo transitorio 55, los logros alcanzados en materia de derechos territoriales, políticos y culturales para los indígenas son mucho más sustanciales que lo referido para las poblaciones negras<sup>32</sup>. Por ejemplo, en materia de derechos territoriales, los resguardos indígenas alcanzarán en la Constitución el carácter de "entidades territoriales" equiparables a los municipios, los departamentos y los distritos. Esto representa el derecho a gobernarse por sus propias autoridades, administrar recursos y establecer impuestos y participar en las rentas nacionales (artículos 286 y 287 de la Constitución). En cambio, la "titulación colectiva de tierras" que se establecerá para las poblaciones negras a partir de la reglamentación del artículo de la Constitución correspondiente, no implica los niveles de autonomía de los resguardos indígenas.

#### **La etnicidad negra: una identificación difícil**

Para la mayoría de los constituyentes, y buena parte de la sociedad colombiana, el ver en las poblaciones negras otra minoría al lado de los indígenas no correspondía a la realidad. Esta invisibilización de la diferencia cultural que las organizaciones negras y sus aliados querían resaltar tiene sus raíces en la relación ambigua que ha tenido el negro con la sociedad nacional.

De la historia común del esclavismo y su origen africano, los pueblos negros inician un proceso histórico disperso de recreación, construcción cultural y participación en la vida política y social de la nación colombiana. Son variados los caminos que emprenden en la búsqueda de la subsistencia. Si hay unos que optan por el repliegue o la continuidad de su asentamiento en las áreas ribereñas del Pacífico, otros ocupan regiones hoy integradas plenamente a la dinámica económica y social, y la mayoría reside en las grandes concentraciones urbanas como producto de un proceso migratorio que se inicia desde la abolición de la esclavitud y aún no termina. Algunos, como esclavos o libertos tempranos, siempre han vivido en las ciudades.

El punto de partida para la competencia con el resto de la sociedad blanca y mestiza fue desigual y, a pesar de los procesos individuales de movilidad social por la vía de la adquisición de un capital cultural, económico o político, el grueso de las poblaciones negras ha sido víctima de la exclusión, como componente de las capas más pobres de la población. A la condición de pobre se suma el prejuicio racial vigente en las prácticas sociales. Pero ante la ambigüedad de su relación con la sociedad entre exclusión socio-racial e integración como ciudadano, el negro tomó opciones diversas. En algunos casos fue la vía del autoaislamiento, desde donde construyó sus formas de sociabilidad y cultura manteniendo una relación precaria con la sociedad mayor. Es el caso mayoritario del Pacífico rural. También optó por el escape al racismo como una búsqueda individual en medio de las ciudades y espacios en donde la convivencia (siempre entre la integración y la exclusión) con el resto de la sociedad generó otras formas de expresión socio-cultural<sup>33</sup>.

Existe una presencia significativa de poblaciones negras en las grandes ciu-

<sup>(32)</sup> Arocha, *op. cit.*, 1992.

<sup>(33)</sup> Para una discusión amplia sobre las identidades negras en Colombia véase Peter Wade, *Gente negra, nación mestiza. Dinámicas de las identidades raciales en Colombia*. Bogotá: Uniandes-ICAN-Uniantioquia-Siglo del Hombre Editores, 1997.

dades donde, aunque la mayoría se encuentra en condiciones de segregación socio-racial, también hay sectores minoritarios pero visibles de estas poblaciones ubicados en las capas medias y en menor medida en las altas<sup>54</sup>. El fenómeno de la movilidad social y de la económica ascendente se puede percibir individualmente entre algunos negros que acceden a niveles de formación superior, o por la vía de las relaciones políticas entran a formar parte de elites locales en las poblaciones de mayorías negras y, en algunos casos, a integrarse a las burocracias nacionales estatales. Otros pueden llegar a ocupar puestos medios en la empresa privada. Los avances en los niveles de acceso a la educación, aunque siempre insuficientes frente a las necesidades y comparados con la escala nacional, representan un salto en las poblaciones negras, que se refleja en una mayor participación en espacios de la sociedad nacional<sup>55</sup>. Otro mecanismo individual notable de ascenso social lo constituye el éxito en las prácticas deportivas y artísticas (especialmente la música).

El proceso de construcción del negro como categoría de alteridad étnica se había iniciado por antropólogos que empiezan a realizar estudios sobre las especificidades culturales de grupos de poblaciones negras asentadas en espacios rurales, particularmente en el Pacífico<sup>56</sup>. Algunos intelectuales negros participaron en esta dinámica haciendo énfasis en la diferencia cultural pero sin ir hasta las reivindicaciones territoriales. Ya se mencionó cómo en los años setenta surgen algunos núcleos de intelectuales negros politizados que enarbolan el discurso contra la discriminación racial. De estos grupos el que alcanza mayor visibilidad y permanencia es el movimiento "Cimarrón". Desde el

punto de vista político, la mayoría de las poblaciones negras tanto rurales como urbanas hacía parte de las redes clientelistas, principalmente liberales. Sectores de estas poblaciones también participan en formas organizativas cívicas, o comunitarias, sindicales, campesinas, de jóvenes, de mujeres, etc., pero aún en los años noventa estas organizaciones no se basaban en una identificación étnica como aspecto central cohesionador.

**Una movilización limitada pero que da sus frutos: el artículo transitorio 55, *In extremis***

Si la vía escogida por las organizaciones de poblaciones negras para reivindicar sus derechos fue la de utilizar el referente de lo logrado por los indios, no había otra manera que resaltar los rasgos culturales diferenciados de los grupos de pobladores del Pacífico y pretender extender estas características como propias del conjunto de poblaciones negras del país. Como en el caso de los indígenas, se aspiraba a lograr el reconocimiento de una identidad genérica que agrupara al conjunto de las poblaciones negras nacionales.

Fuera del marco de la ANC, las organizaciones negras y los sectores que apoyaban sus reivindicaciones generaron hechos de opinión de alguna trascendencia que desempeñaron un papel de presión a la ANC para que incluyeran sus reivindicaciones. En Chocó se había conformado una mesa de trabajo en la que participaban varias organizaciones negras cuyo propósito era estar en contacto con el constituyente indígena Rojas. Las organizaciones negras habían logrado incluir en el grupo de asesores de los constituyentes indígenas a miembros de sus organizaciones con el propósito de influir en las propuestas que presenta-

<sup>54</sup> Resultados del proyecto de investigación "Movilidad, urbanización e identidades de las poblaciones afrocolombianas del Pacífico", Universidad del Valle – CIDSE (Colombia) y el IRD (Francia), 1997-2000.

<sup>55</sup> Hernando Vanín, "Lenguaje y modernidad", en Arturo Escobar y Álvaro Pedrosa, *Pacífico. ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimiento social en el Pacífico colombiano*. Bogotá: CEREC, 1996, pp. 41-65.

<sup>56</sup> Restrepo, *op. cit.*, 1996-1997.

ran ante la Asamblea. La mesa de trabajo desarrolló una acción de presión llamada "el telegrama negro" pidiendo a toda la población nacional que dirigiera telegramas a la ANC reclamando "la inclusión de los negros, como realidad étnica, dentro de la reforma constitucional" (llegaron 25.000). También se impulsaron acciones como la ocupación de la catedral de Quibdó y de la embajada de Haití por integrantes de las organizaciones exigiendo a la ANC que tuviera en cuenta las reivindicaciones territoriales y culturales de las poblaciones negras.

Estos hechos –aunque significativos y que sin duda representaron un papel de presión importante para lograr la inclusión del artículo transitorio–, no dejaban de mostrar, sin embargo, que el proceso organizativo de las poblaciones negras que se interesaban en la inclusión de los derechos era reciente e incluso débil.

Con los intentos de los constituyentes indígenas, la presión lograda desde fuera y la gestión de algunos constituyentes apoyados en el marco de los derechos genéricos de diversidad cultural se logró que ya en los últimos momentos, cuando se discutían las disposiciones transitorias, fuese aprobado el artículo transitorio 55. Éste delegaba en una comisión conformada por el gobierno con participación de representantes de las "comunidades negras" la elaboración de una ley de reconocimiento de los derechos a la propiedad colectiva de las tierras ocupadas ancestralmente por estas poblaciones en la cuenca del Pacífico y otras regiones del país con condiciones similares, y otras disposiciones referentes a la identidad cultural, el desarrollo económico y social. Una primera versión de este artículo que planteaba el derecho a "territorios tradicionalmente ocupados por comunidades negras" pero sin hacer alusión específica al Pacífico, fue rechazada por la Asamblea. Para los constituyentes, si se trataba de asimilar las

poblaciones negras a los indígenas en tanto que grupo étnico, debía quedar bien claro qué poblaciones negras estaban concernidas para evitar un desbordamiento de reivindicaciones territoriales de una población dispersa por toda la geografía nacional y que representaba demográficamente mucho más que las poblaciones indígenas (éstas son aproximadamente 2% del total nacional).

A partir de la inclusión del AT 55<sup>37</sup>, aparece de manera oficial el término "comunidad" para afirmar el carácter étnico de este grupo de la población (la del Pacífico rural ribereño) y relacionarlo con una "identidad cultural" y unas "formas tradicionales de producción". Esta fórmula respondía bien al punto de referencia del modelo indígena de etnicización que las organizaciones negras habían asumido como bandera de lucha para su inclusión en la nueva institucionalidad que inauguraba la Constitución de 1991. Este modelo podía extenderse en términos generales, desde el Chocó, donde su existencia era una realidad que permitió mostrar un referente concreto para las reivindicaciones territoriales y culturales, hacia el resto del Pacífico rural. Para otras regiones rurales con presencia significativa de poblaciones negras no era tan evidente asimilarse como de "similares condiciones" al Pacífico. En cuanto a las poblaciones negras urbanas, del Pacífico y de ciudades y pueblos del interior del país, los criterios del AT 55 estaban todavía más lejos de responder a sus condiciones de existencia. Para los movimientos negros que planteaban la lucha contra la discriminación racial y la segregación social al que era sometido el conjunto de las poblaciones negras en Colombia, el AT55 representaba una conquista parcial que si bien es cierto favorecía a las poblaciones del Pacífico rural, también excluía a la mayoría negra ubicada en los espacios urbanos y sometidas mayoritariamente a situaciones de segregación y exclusión

---

<sup>37)</sup> Véase el texto del artículo transitorio 55 en cualquiera de las ediciones que se han hecho de la Constitución Nacional de 1991.

social en las que el elemento racial desempeñaba un papel importante.

Para el Estado, la inclusión del AT55 se enmarcaba en sus propósitos globales de presentarse como garante de derechos a nuevos actores sociales, oferente de nuevos espacios de participación, consecuente con la nueva definición pluralista y diversa de la Nación, pero sin rebasar ciertos límites. Según la ANC, a todos los negros colombianos no se les podía equiparar a una minoría étnica. Lo obtenido correspondía en cierta medida a una realidad expresada en la debilidad de las organizaciones negras y la dificultad de que la etnicización en los términos planteados por los movimientos que participaban en esta coyuntura fuera aceptada por la gran mayoría de las poblaciones negras colombianas.

A pesar de sus restricciones, el AT55 se convierte en la herramienta que activa una dinámica organizativa sin precedentes en la región rural del Pacífico. Se inicia también el "malabarismo" de los movimientos negros por lograr incluir reivindicaciones que cubran a la totalidad de las poblaciones negras del país, apoyándose en los principios generales de la Constitución sobre diversidad cultural y participación, y en el propio AT55.

En este "periodo constitucional" las diferentes expresiones del movimiento negro van a tener por primera vez en la historia un espacio en el escenario político nacional. Mientras que para algunos se trataba de ganar una visibilidad y la superación de la marginalidad política luego de varios años de militancia y movilización por las reivindicaciones de las poblaciones negras, otros actores políticos negros surgen directamente de este proceso. En esta dinámica de construcción de un actor político es notable la función que representa la referencia del modelo de movilización indígena,

el discurso antropológico sobre la etnicidad negra, la asesoría de la Iglesia en algunos de los procesos organizativos, el ambiente reformista de la coyuntura y la voluntad política del Estado de aceptar la institucionalización del carácter diverso de la sociedad colombiana.

#### LA COMISIÓN ESPECIAL<sup>38</sup>

##### **Conformación de la Comisión. Los inicios de la concertación directa**

Pasada la euforia de la proclama de la nueva Constitución, se inician las dinámicas políticas y administrativas tendientes a la implementación gradual del nuevo contexto institucional. Según lo establecido en el AT55, le correspondía al gobierno conformar la comisión que se encargaría de redactar la ley respectiva. El plazo de dos años para tener lista la ley y presentarla al Congreso parecía ser un lapso de tiempo suficiente como para no apresurarse. El gobierno tenía otras prioridades inmediatas en asuntos como las nuevas elecciones de Parlamento y gobernadores que estableció la ANC, los mecanismos de regulación presupuestal y otras medidas económicas, la puesta en marcha de nuevas formas de aplicación de la justicia, entre otras.

La no conformación inmediata de la Comisión Especial favorece inicialmente a las organizaciones negras (principalmente las de Buenaventura y del Chocó que estuvieron movilizadas durante la ANC) y los sectores interesados en apoyar el proceso de reglamentación del AT55 (la Iglesia, algunas ONG y asesores) que tienen así la oportunidad de realizar un trabajo de difusión de la ley entre las poblaciones rurales del Pacífico. Esta dinámica permitió iniciar en algunos casos la construcción de organizaciones en zonas donde aún no existían y dar dirección a algunas ya existentes en la

<sup>(38)</sup> La descripción y el análisis del proceso de interacciones que se desarrollan en la Comisión Especial y que se constituyen en el escenario central de la consolidación del actor social y político de comunidades negras se basan fundamentalmente en la lectura de las actas de la Comisión y las subcomisiones, elaboradas por el ICAN. Algunos estudios y entrevistas con protagonistas de este proceso también sirven de apoyo.

perspectiva de las reivindicaciones territoriales que planteaba el AT55 bajo el modelo de las organizaciones del Chocó. Este trabajo, aunque no logra cubrir el conjunto de la región, permitió generar el inicio de coordinaciones en cada uno de los cuatro departamentos del Pacífico, cuyos representantes harían parte de la futura Comisión Especial.

Pero el tiempo pasa, y el gobierno no se dispone a conformar la comisión, razón por la cual las organizaciones negras, que habían constituido un equipo de trabajo para coordinar esfuerzos hacia la negociación con el gobierno en la Comisión Especial, y sus aliados, particularmente la Iglesia, comienzan a ejercer presión en este sentido.

El "Equipo de trabajo de comunidades negras"<sup>39</sup> logra negociar con el gobierno, a través del Ministerio de Gobierno, el contenido del decreto de creación de la Comisión Especial. Esta negociación fue impugnada por miembros de los partidos liberal y conservador con presencia en la región Pacífica y en el Parlamento, quienes exigieron, en tanto que negros del Pacífico, su presencia en la Comisión. De acuerdo con la propuesta de las organizaciones, ésta se conformaría por representantes de las organizaciones negras rurales del Pacífico, los delegados del gobierno y algunos asesores, excluyendo los actores políticos tradicionales de la región. Salvo pocas excepciones, estos sectores políticos no tuvieron participación en el proceso que llevó a la inclusión del AT55<sup>40</sup>.

Las organizaciones negras habían excluido a los políticos por considerarlos

ajenos a los intereses de las comunidades negras y cómplices o responsables de su situación de marginalidad y exclusión. Pero finalmente, las organizaciones deben aceptar la presencia de estos políticos, no teniendo ni los argumentos ni la correlación de fuerzas favorable frente a la presión que ejercen los representantes de los partidos tradicionales ante el gobierno. Independientemente de su consecuencia o no con los intereses de las poblaciones, estos políticos eran oriundos del Pacífico, eran negros y representaban esta región en el Parlamento.

Luego de cuatro meses de negociación desde la primera versión del decreto de conformación de la Comisión Especial, el gobierno llega a una fórmula que permitió por fin dar paso a la instalación de la misma.

En el acto protocolario de instalación, el presidente de la República refrendó el espíritu con el que el gobierno participaba en el proceso en curso. Para él, se trataba de "poner en funcionamiento un *nuevo instrumento de participación* dentro del marco de la Constitución Política de 1991...". Refrendaba igualmente el reconocimiento a "la *diversidad étnica y cultural* de la Nación". Anunciaba también que el proceso de reglamentación y aplicación del resultado obtenido sería financiado con recursos del Fondo de Proyectos Ambientales del BID. Así vinculaba de manera explícita la reglamentación del AT55 con la problemática ambiental de la región Pacífica. El carácter de región de gran biodiversidad y fragilidad ecológica, la situación de precariedad social de sus pobladores, la necesidad de

---

<sup>(39)</sup> De ahora en adelante se generalizará la denominación de "comunidad negra" a todos los grupos organizados ya sean rurales o urbanos, juveniles o de mujeres, ambientalistas, folclóricos, de educación o cooperativos; en fin, todos los que estén constituidos por poblaciones negras y articulen sus reivindicaciones particulares con la especificidad de ser negros. En algunos casos esta definición implica un proceso de etnicización donde lo negro está ligado al discurso sobre la diferencia cultural, en otros lo negro es la raza, es el color, es una condición de discriminación pero sin una elaboración mayor sobre la alteridad cultural.

<sup>(40)</sup> De los grupos políticos liberales que pretendieron llegar a la ANC, ninguno salió electo. Se presentó la líder política liberal Otilia Dueñas, quien crea para la coyuntura el "Movimiento por un Nuevo País para las Comunidades Negras y Marginadas". Otro candidato es Justiniano Quiñones, médico de la región Pacífica de Nariño, quien, con el político tradicional liberal del Chocó, Jorge Tadeo Lozano, se presentan como "Liberales del Litoral Pacífico para Colombia". Otilia Dueñas formó luego parte del equipo asesor de un constituyente liberal, y tuvo alguna participación en la dinámica que se generó en la ANC en función de la inclusión de las reivindicaciones de poblaciones negras.

regular el acceso a la propiedad de la tierra se convertían en aspectos de una misma problemática. Simultáneamente, el presidente presentaba el Plan Pacífico que adelantaría el Departamento Nacional de Planeación como la nueva estrategia del Estado para concretar el desarrollo sostenible en la región. La ley dirigida a las comunidades negras debía ser, en ese esquema, un complemento subsidiario al Plan Pacífico<sup>41</sup>.

En cuanto a la composición de la Comisión, en lo que respecta a la participación del gobierno, estaría presidida por el ministro de Gobierno o su delegado (en efecto, va a ser el viceministro de Gobierno quien se ocupe de la atención a la Comisión); en seguida estarían los delegados de las instituciones del Estado más directamente relacionadas con la problemática por tratar: el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, Inderena, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Instituto Colombiano de Antropología, ICAN.

Por parte de las organizaciones se determinó la presencia de tres delegados por cada una de las "comisiones consultivas" que funcionarían en los departamentos de la región, con posibilidades de extenderla a otras regiones que presentarían las "condiciones similares" de que hablaba el AT55. Las comisiones consultivas departamentales, conformadas por organizaciones negras locales, servirían de puente entre la Comisión Especial y las comunidades a lo largo del proceso de reglamentación de la ley.

Finalmente, estaban dos investigadores designados por las organizaciones. Uno era un conocido antropólogo estudioso de poblaciones negras en Colombia; el otro, un sociólogo especialista en desarrollo, que había trabajado varios años con

poblaciones negras<sup>42</sup>. Ingresan igualmente los parlamentarios de la región y algunos activistas negros del partido liberal.

En total, la Comisión estaría conformada por 28 comisionados, de los cuales seis corresponderían a funcionarios del Estado, doce delegados de las organizaciones de poblaciones negras, cinco parlamentarios (cuatro liberales y uno de la AD-M19), un concejal de Buenaventura, dos líderes políticos liberales del Pacífico, y dos académicos.

#### Las reglas del juego

El trabajo de la Comisión Especial presentó un ejercicio complejo de concertación en el que se ponían en juego intereses y lógicas que podían ser confluyentes por momentos y contrapuestas en otros. El punto de partida para el gobierno era presentarse como ejecutor del nuevo espíritu que emergía de la Constitución. Por tanto, su función la entendía como ceñida a reglamentar el AT55, garantizándole así unos derechos a un sector de la población colombiana: las comunidades negras del Pacífico. Esto refrendaría la vocación democrática del Estado y su disposición a fortalecer el proceso de construcción de un actor político con quien interactuar, a partir de su reconocimiento como grupo étnico.

Para las organizaciones negras se trataba de continuar en la conquista de un espacio de reconocimiento que se había iniciado con el AT55 pero que debía ir mucho más allá. De los derechos territoriales, económicos, sociales y culturales para las poblaciones negras del Pacífico había que trascender hacia la reivindicación del conjunto de las poblaciones negras colombianas, tratándose de acercar a una simetría con respecto a lo logrado por los indígenas.

Los representantes de las organizaciones se apoyaban para sus propósi-

<sup>(41)</sup> El Plan Pacífico acababa de ser creado por el gobierno nacional (marzo de 1992). Se trataba de la estrategia de desarrollo sostenible para la región Pacífica (macroproyectos, infraestructura de servicios básicos y fortalecimiento institucional).

<sup>(42)</sup> Jaime Arocha y Gustavo de Roux, respectivamente.

tos en unas coincidencias iniciales con el gobierno (el espíritu general de la Constitución, el reconocimiento de la etnicidad de las comunidades negras del Pacífico). Sin embargo, la debilidad organizativa y una frágil capacidad de movilización social de las organizaciones les generaba una correlación de fuerzas desfavorable. Lo fundamental se jugaría en la mesa de trabajo de la Comisión Especial, sin contar con un apoyo importante de movilización y presión al gobierno desde el exterior de las negociaciones.

A nivel operativo se funcionó en una comisión plenaria, se creó una subcomisión para asuntos operativos y financieros y tres subcomisiones que tratarían de forma específica los aspectos centrales que debería contener la ley: territorio y recursos naturales, identidad cultural, desarrollo económico y social. Las comisiones consultivas regionales debían organizar los talleres en que se produciría la retroalimentación de información y propuestas entre las comunidades y sus representantes en la Comisión Especial.

#### **Las comunidades negras en la Comisión Especial**

Reflejo del *boom* organizativo que despertó el proceso luego de obtenido el AT55, ya existían al momento de conformar las consultivas departamentales 30 organizaciones de poblaciones negras en el Pacífico vinculadas con el proceso. Algunas de ellas surgieron antes de iniciada la dinámica constitucional, pero no se reivindicaban como étnicas. Otras surgen como producto de la coyuntu-

ra. El número de organizaciones que se fueron vinculando a las comisiones consultivas departamentales continuó en aumento durante el trabajo de la Comisión Especial y en los primeros años posteriores a la adopción de la ley<sup>43</sup>.

La diferenciación entre organizaciones que había comenzado a evidenciarse desde el periodo preconstituyente, continuó afirmándose. El deslinde más claro se daba entre las organizaciones del Chocó, de liderazgo campesino y fuerte asesoría de la Iglesia (principalmente la ACIA) y las del resto del Pacífico, lideradas por los activistas de Buenaventura con formación universitaria y un discurso político más elaborado que se reflejó en el transcurso de los debates de la Comisión<sup>44</sup>. El movimiento "Cimarrón" había sufrido un fuerte fraccionamiento luego de que su líder decidiera formar parte de una lista de izquierda en las elecciones para la ANC. La mayoría de dirigentes y activistas de "Cimarrón" deciden vincularse a procesos organizativos integrados a la dinámica del AT55.

A pesar de los procesos diferentes de conformación de las organizaciones que hacían parte de la Comisión Especial, se logró mantener un nivel de coordinación eficaz a la hora de presentar propuestas globales sobre los aspectos que se discutían. En términos generales, los representantes de las organizaciones fueron siempre quienes tuvieron la iniciativa propositiva a lo largo del periodo de trabajo de la Comisión.

En un esfuerzo importante de concertación y elaboración entre los representantes de las organizaciones, éstas

---

<sup>43</sup> Sin embargo, el carácter de estas organizaciones va a ser cada vez más disímil. En un principio se trataba de organizaciones rurales vinculadas al área del Pacífico, luego fueron apareciendo otras expresiones de poblaciones negras de los cascos urbanos y con perfiles reivindicativos variados pero con el carácter común de reivindicarse como de "comunidades negras". Agudelo, *op. cit.*, 1999. Peter Wade elabora una lista de 98 organizaciones para marzo de 1993 en todo el país. Peter, Wade "Lista de organizaciones comunitarias de gente negra en Colombia: marzo 1993", en *América Negra*, No. 5, 1993, pp. 193-203.

<sup>44</sup> Este grupo de activistas y organizaciones van a conformar luego la organización nacional "Proceso de Comunidades Negras". Escobar y Pedrosa, *op. cit.*, pp. 245-265. Hay que señalar, sin embargo, que esta diferencia en los liderazgos Chocó-campesinos versus resto del Pacífico - intelectuales urbanos no era exacta, y también que se encuentran algunas organizaciones del Chocó con liderazgo de origen urbano intelectual, así como en algunas zonas del resto del Pacífico existían organizaciones con dirigencia campesina e influencia notable de la Iglesia.

presentaron primero un proyecto de reglamentación de la Comisión y posteriormente una propuesta de ley. Estos documentos se convirtieron en el punto de partida para la discusión en la Comisión y, a partir de ellos, se aprobaron primero las normas de funcionamiento y finalmente el proyecto de ley que fue llevado al Parlamento. En general, la lógica de negociación transcurrió así: las organizaciones proponían siempre aspirando a ganar terreno frente al punto de partida que representaba el AT55 y en general el marco constitucional; la respuesta del gobierno apuntaba a ceñirse a lo ya planteado en el AT55; luego venía el proceso de discusiones en que las organizaciones volvían a tomar la iniciativa pero ajustándose con realismo político a las posibilidades que permitía la correlación de fuerzas. El resultado final siempre fue una simbiosis entre la propuesta inicial de las organizaciones y los ajustes y restricciones del gobierno.

En cuanto a los representantes de los partidos políticos tradicionales, durante el desarrollo del trabajo de la Comisión Especial se verá cómo su presencia no representó un elemento opuesto a la posición de los representantes de las organizaciones negras. Si bien es cierto que la presencia de algunos de estos políticos fue imperceptible, otros sí tuvieron un papel protagónico. Ellos apoyaron en general la posición que asumían las organizaciones, pero su aporte fundamental lo constituyó el ser un puente con el Congreso u otras instancias del Estado en la perspectiva de agilizar asuntos concernientes con el trabajo de la Comisión. Este aspecto mostró su importancia sobre todo en la fase final del proceso cuando el tiempo apremiaba para alcanzar a presentar en el plazo debido el proyecto elaborado en la Comisión para su discusión y aprobación en el Parlamento. Algunos de estos políticos llegaron incluso a elaborar proyectos de ley particulares pero finalmente se acogieron a respaldar la propuesta de las organizaciones y el re-

sultado final elaborado conjuntamente con el gobierno. La gestión de los miembros del Parlamento que integraban la Comisión fue un factor que agilizó la discusión y aprobación del proyecto en el tiempo debido. En el Parlamento, según se deduce de las actas de las sesiones del Senado y la Cámara en que se presentó el proyecto de ley, no hubo mayor discusión y fue aprobado íntegramente, con algunas modificaciones de carácter formal.

#### **Los actores del Estado en la Comisión Especial: a diferentes velocidades**

Si para las organizaciones negras el trabajo de la Comisión era estratégico como escalón hacia la conquista de sus derechos y el fortalecimiento organizativo, para el gobierno representaba tan sólo una pequeña parte de su proyecto de implementación del mandato constitucional. Este criterio se expresó bien a la hora de las determinaciones definitivas sobre los términos del proyecto de ley. A lo largo del trabajo de la Comisión, el comportamiento de los funcionarios del Estado mostró ciertas disparidades y niveles de compromiso, tanto de los funcionarios individualmente como de las instituciones que representaban.

Por razones externas a la dinámica de la Comisión Especial, hubo tres cambios de viceministro de Gobierno (quien presidía la Comisión) lo que ocasionó retardos en el desarrollo del trabajo de la Comisión, toda vez que por el citado funcionario debían pasar todas las decisiones que se iban tomando en las sesiones. La llegada de cada nuevo ministro significó siempre un empalme y un cambio de estilo en la negociación. Sin embargo, los tres viceministros que pasan por la presidencia de la Comisión reiteran la disposición del gobierno de cumplir con su compromiso constitucional.

En cuanto a las demás instituciones presentes, el trabajo del Instituto Colombiano de Antropología –que asumió la secretaría técnica de la Comisión– fue, en razón de su función y del interés del

organismo en el tema tratado<sup>45</sup>, la institución con presencia más regular a lo largo del periodo de sesiones. Las demás instituciones tuvieron un comportamiento irregular que en un principio se limitó a la presentación de las políticas de cada organismo en relación con el tema de trabajo de la Comisión. Sólo después de que las organizaciones fueron presentando sus propuestas de forma reactiva, los diferentes funcionarios comenzaron a participar sobre todo en el trabajo de las subcomisiones. Allí, en la discusión sobre asuntos puntuales del contenido del proyecto de ley, los funcionarios del Incora, del Inderena y de Planeación asumieron por momentos posiciones totalmente acordes con los planteamientos de las organizaciones, lo que posibilitó la aceptación de parte importante de sus propuestas en el proyecto de ley (véase más adelante). Los funcionarios de estas instituciones estaban familiarizados con el tratamiento de los temas de la Comisión, pero frente a la problemática indígena y, en general, identificados con ellas. Su posición de favorecer la simetría entre negros e indios en materia de derechos se evidenció en la discusión de algunos temas. Sin embargo, esta "sintonía" entre delegados estatales y representantes de las organizaciones tenía sus límites trazados por el AT55, que se evidenciarían en el resultado final del proyecto de ley elaborado por la Comisión.

#### **El Estado en lo local y regional: por fuera del proceso**

Una constante a lo largo de todo el trabajo de la Comisión fueron las denuncias por parte de los representantes de las organizaciones acerca de la absoluta indiferencia, cuando no la oposición abierta, de las autoridades departamentales y locales en el desarrollo del trabajo de las co-

misiones consultivas. En efecto, los gobernadores y alcaldes de los departamentos del Pacífico y algunas instituciones del orden regional no atendieron los llamados del gobierno a través del Ministerio de Gobierno y la secretaria de la Comisión de participar y apoyar las dinámicas que se debían desarrollar a nivel regional (el trabajo de las consultivas, los talleres en los poblados del Pacífico, algunas ayudas financieras o de infraestructura para movilizarse por los ríos, entre otros). Para estas instancias, el proceso que se estaba adelantando entre el gobierno nacional y unos sectores de las poblaciones negras del Pacífico no tenía por qué comprometer sus intereses. Lo consideraban como una dinámica ajena que no les competía. Se inicia así un divorcio entre la institucionalidad administrativa local y departamental y la dinámica de reconocimiento de derechos territoriales y culturales para la población rural ribereña que aun en el presente, ocho años después de haber sido aprobada la ley concerniente y la implementación de la misma, se ve como uno de los vacíos notables de este proceso. Esta actitud se explica, por una parte, debido a que el gobierno nacional no implementó las medidas administrativas necesarias que comprometieran a las autoridades e instituciones regionales y locales limitándose a dar simples orientaciones y recomendaciones. De otra parte, también expresa el impacto de las políticas de descentralización administrativa y política que le otorgan a las autoridades regionales márgenes de autonomía que les permiten eludir las orientaciones del gobierno central.

#### **Los asesores. El saber antropológico al servicio de la etnicidad negra**

En cuanto a la reivindicación de una identidad cultural centrada en la

---

<sup>45</sup> Interés relativamente reciente, pues, hasta el momento el ICAN se había ocupado básicamente del estudio de la problemática indígena, como lo denunciaban con vehemencia los pocos investigadores que hasta ese momento habían trabajado con poblaciones negras como sujeto antropológico. Nina, Friedemann "Estudios de negros en la antropología colombiana", en Nina, Friedemann y Jaime, Arocha (Comp), *Un siglo de investigación social: antropología en Colombia*. Bogotá: Etno, 1984, pp. 507-572.

etnicidad, las organizaciones se reafirman en el discurso que ya se había presentado en la Asamblea Nacional Constituyente y en el que habían desempeñado un papel notable como sustento teórico los antropólogos, al tomar la ascendencia africana como símbolo mayor de identidad, la conservación de prácticas culturales propias que los diferenciaría de otros grupos de población y su asentamiento sobre territorios ancestrales. En efecto, el antropólogo nombrado como miembro asesor de la Comisión intervino siempre en las discusiones en el sentido de sustentar desde su conocimiento científico sobre las poblaciones negras, la legitimidad de sus reivindicaciones territoriales y culturales.

No obstante, en el seno de la subcomisión sobre identidad cultural y otros espacios de discusión propiciados por el ICAN se vio la complejidad de la definición de la identidad cultural negra que no se agota ni en el reflejo de la identidad indígena ni en reducirla a la descendencia africana, a unos rasgos culturales tradicionales o al asentamiento ancestral sobre un territorio. A pesar que son estos aspectos los que se han instrumentalizado políticamente como punto de partida para el reconocimiento de unos derechos, los debates de la subcomisión sí contribuyeron a precisar el carácter fluido y heterogéneo de los procesos de construcción de identidades que superan las visiones rígidas y esencialistas de la cultura<sup>46</sup>.

El "Marco de referencia histórico-cultural para la ley sobre derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia"<sup>47</sup>, que fue elaborado por dos antropólogos, sirvió como parte de la "exposición de motivos" del proyecto de ley que se presentó al Parlamento. Los conceptos de "comunidad negra", "ocupación colecti-

va" y "prácticas tradicionales de producción" que aparecen en la ley, también contarán con el sustento teórico aportado por el saber antropológico<sup>48</sup>.

Sin embargo, la asesoría de los especialistas trasciende el marco de lo antropológico. En las distintas subcomisiones de trabajo se contó esporádicamente con la presencia de asesores del movimiento indígena (abogados, economistas, sociólogos), quienes aportaron luces sobre la aplicación de la titulación de territorios y los derechos económicos sociales y culturales a partir de la experiencia de los pueblos indígenas.

#### **Algunos aspectos centrales de lo que estaba en juego**

Entre los diversos aspectos que se discutieron en la Comisión Especial, se presentan aquí cuatro ejemplos de la forma en que la interacción Estado-organizaciones negras y los demás actores que intervienen en este proceso se desplazaba entre confluencia y contradicción de intereses, concertación y rupturas, imposición de correlación de fuerzas y conciliación.

#### **Las finanzas: algo más que un problema de dinero**

Una de las dificultades para un funcionamiento más ágil de la Comisión Especial lo constituyó el problema financiero. Este aspecto aparentemente estaba resuelto según el anuncio del Presidente de la República, quien en la instalación de la Comisión habló de una partida de US\$5 millones para desarrollar el trabajo de la Comisión e implementar la ley. Sin embargo, desde la primera reunión comenzaron las quejas de los representantes de las organizaciones, pues las instituciones regionales encargadas de otorgarles los recursos para movilizarse no estaban cumpliendo con esta orien-

<sup>(46)</sup> Para una discusión amplia sobre el tema, véase Philippe Poutignat y Jocelyne, Streiff-Fenart *Théories de l'ethnicité*. París: PUF, 1995.

<sup>(47)</sup> Documento elaborado por Jaime Arocha y Nina de Friedemann, publicado en *Revista América Negra* No. 5, 1993, pp. 155-172.

<sup>(48)</sup> Restrepo, *op. cit.*, 1998.

tación. Los comisionados denunciaban la actitud de parte de estos organismos que les colocaban trabas burocráticas para bloquear el acceso a los recursos. Los rubros básicos eran los gastos de los representantes para movilizarse a las reuniones de la Comisión y la elaboración de talleres a nivel de los ríos y regionalmente por departamentos. Los mecanismos para obtener los recursos de funcionamiento se fueron afinando gradualmente, pero en los primeros meses constituyeron un factor perturbador del funcionamiento de la Comisión.

La debilidad de las estructuras organizativas de las poblaciones negras y la falta de otros apoyos en infraestructura que les permitiera lograr cierto nivel de autonomía frente al gobierno comenzó a ser una de las características que ha marcado el desarrollo del movimiento social de poblaciones negras. Como las organizaciones desarrollaban simultáneamente las tareas de la Comisión Especial –referente a la elaboración de la ley– y el fortalecimiento del proceso organizativo, a partir de los recursos gubernamentales, esta situación fue generando una dinámica entre los representantes de la organizaciones y las bases de una gran dependencia de los recursos del Estado. Estos niveles de dependencia económica serán un factor que limitará también la dinámica política en la medida que los recursos estatales se convierten en un medio que determina la capacidad de movilización de la organización. Si el Estado no da más recursos, el movimiento se debilita y en algunos casos desaparece. Sin los recursos del Estado hubiese sido muy difícil generar el proceso de movilización con que despegó la dinámica de construcción del movimiento negro en esta etapa. Sin embargo, esta situación de dependencia financiera genera un efecto perverso en términos de la limitación de la auto-

mía política de dichos movimientos. De otra parte, se genera una competencia por dichos recursos económicos que provocará más fraccionamientos entre las organizaciones. La caza a los contratos con el Estado o a las partidas y los viáticos se convierte en un elemento en el que las organizaciones invierten una parte significativa de su tiempo y lo que debía ser considerado como un medio, deviene para algunas organizaciones en un fin en sí mismo. Se presentan además los problemas de malos manejos de los fondos, producto de la inexperiencia, o de derivas de corrupción en algunos casos, con las implicaciones en pérdida de legitimidad de los líderes y las organizaciones frente a la población<sup>49</sup>.

#### **Lo ambiental : en la mira de todos**

La temática de lo ambiental aparece de manera recurrente en el trabajo de la Comisión Especial. El discurso ambientalista sobre la protección de la naturaleza, la biodiversidad y el desarrollo sostenible es instrumentalizado tanto por el Estado como por las organizaciones de poblaciones negras. El hecho de que justamente sea en una región estratégica desde el punto de vista ambiental donde están ubicadas las poblaciones negras que inician el proceso de reivindicación de derechos territoriales representa una confluencia de factores que marcarán este proceso. Aunque la región fue mirada primero por el Estado como punto de conexión con la cuenca del Pacífico en una perspectiva de megaproyectos de infraestructura y una lógica económica de tipo neoliberal, la fuerza que adquiere el discurso ambiental y el hecho de ser el Pacífico una de las regiones con mayor biodiversidad del planeta hicieron que la dinámica del Estado frente a la región cambiara de énfasis. El surgimiento de los procesos organizati-

---

<sup>49)</sup> Sobre este aspecto, véase para el caso del Cauca, Carlos, Agudelo. "Aproximaciones a la dinámica política de un pueblo del Pacífico. El caso de Guapi", en *Documentos de trabajo 23*, Cali: Proyecto Orstom-Cidse, 1998, y para Nariño, Hoffmann, *op. cit.*, 1998.

vos de poblaciones negras e indígenas en la región también fue un elemento al cual el Estado se debió adaptar en la formulación de sus políticas<sup>50</sup>.

Ya se había visto cómo uno de los argumentos de las organizaciones durante la ANC y en el periodo preconstituyente fue su carácter de protectores de la naturaleza a través de sus "prácticas tradicionales de producción" en los territorios que han habitado. Esta es una razón más para obtener el control de los mismos en condiciones de autonomía.

En cuanto a la Comisión Especial, es de entrada el Presidente quien introduce lo ambiental en su discurso de instalación. Luego serán los representantes de las organizaciones quienes lo utilizarán recurrentemente. En la presentación de los delegados del Inderena y del DNP, éstos plantean que la intervención de dichos organismos se enmarca en articular los derechos que adquieran las poblaciones negras con la estrategia de conservación de los recursos naturales propia del Estado. En desarrollo de los artículos constitucionales sobre protección del medio ambiente, el gobierno impulsa la creación de un ministerio específico que atenderá las tareas que hasta el momento venían siendo asumidas de manera dispersa por varias instituciones del Estado. El Ministerio del Medio Ambiente se crea mediante la Ley 99 de 1993. Una de sus funciones prioritarias será ocuparse de la política ambiental del Pacífico. Bajo la dirección del ministerio y financiado por la GEF (Fondo Mundial del Medio Ambiente<sup>51</sup>) y el gobierno suizo, surge también el Proyecto Biopacífico para impulsar el uso sostenible de la biodiversidad de la región. El ministerio en general y el proyecto Biopacífico van a representar un papel protagónico en la implementación de la ley de comunidades negras.

En el discurso de las organizaciones negras, el carácter de defensores del medio

ambiente se esgrime para sustentar sus derechos y al tiempo denunciar que justamente los agresores de las poblaciones del Pacífico que han atacado el equilibrio ambiental de la región son los mismos que les arrebatan el territorio por carecer de las garantías institucionales para preservar su propiedad y continuar conservando la naturaleza. El caso más paradigmático es el de las compañías madereras en la región del Chocó, las cuales, apoyadas en los permisos de explotación forestal otorgados por el gobierno, han ido reduciendo gradualmente el espacio de hábitat tradicional de los pobladores. Recordemos que el origen de la ACIA, y en buena medida de todo el proceso que se está estudiando tiene su razón de ser en la lucha de los campesinos negros contra las compañías madereras.

#### Construyendo la ley en medio de un conflicto de intereses internos y externos a la Comisión

Uno de los aspectos del trabajo de la Comisión era la resolución de conflictos relacionados con el tema de discusión, que se presentaran durante la labor de la misma. Los representantes de las organizaciones denunciaron la renovación del permiso de explotación maderera llamado "Balsa II" que estaba a punto de ser otorgado por el organismo estatal Codechoco (Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó), institución que dependía del Inderena, y por tanto encargada de atender asuntos referentes a recursos naturales a nivel departamental. Las organizaciones exigieron la no prolongación del permiso, y de paso suspender otras formas de explotación de recursos naturales en las zonas del Pacífico susceptibles de ser tituladas posteriormente para las comunidades negras. El gobierno argumentó que había una serie de dinámicas en curso en la región Pacífica que no se podían

<sup>(50)</sup> Escobar y Pedrosa. *op. cit.*, pp. 13-28, 353-360.

<sup>(51)</sup> Financiado por el Banco Mundial.

parar esperando a la aprobación de la ley sobre derechos territoriales, y que sobre la región interactuaban otros actores e intereses que el Estado tenía que considerar antes de tomar una decisión.

Si bien es cierto que el gobierno emprendió una serie de consultas y negociaciones tratando de encontrar una fórmula para atender a la exigencia de las organizaciones, el resultado fue que la presión de la compañía maderera y otros actores regionales favorables a la continuación de la explotación forestal (Codechocó, el sindicato de trabajadores de la empresa maderera) fue más fuerte que la posición asumida por las organizaciones en la Comisión. Pese a que no se suspende la prolongación del permiso maderero, sí se le agregan ciertos condicionamientos producto de la posición asumida por las organizaciones, las cuales habían planteado un retiro de sus representantes de la Comisión como forma de presión ante la actitud gubernamental que señalaban como "falta de voluntad política" de avanzar hacia el otorgamiento de derechos para las comunidades negras. Finalmente la tensión descende, las organizaciones continúan su trabajo en la Comisión, conscientes de que su prioridad es ganar lo máximo en materia de derechos a través de la ley, pero sin olvidar que hay una correlación de fuerzas desfavorable que condiciona sus posibilidades en la negociación. Siendo el caso de "Balsa II" el de mayor repercusión, no sería el único que se presentaría durante las sesiones de la Comisión con resultados similares. La denuncia de las organizaciones podía incidir colateralmente, pero rara vez llegaba a lograr revertir una determinación que el Estado y otros actores más fuertes definían en otros escenarios por fuera de la Comisión.

#### **La cobertura de la ley. Entre el Pacífico y el país**

A la insistencia de las organizaciones sobre la extensión de la cobertura de la ley a nivel nacional se sumó como consecuencia la petición de nombrar comisiones consultivas de otras regiones

diferentes del Pacífico. Tanto el AT55 como el reglamento aprobado para el funcionamiento de la Comisión planteaban la extensión a las zonas de condiciones "similares". A la Comisión llegaron solicitudes de crear comisiones consultivas en la costa Caribe, en los departamentos de Antioquia, Risaralda, Meta, e incluso en Bogotá. En algunos casos estas solicitudes se apoyaban efectivamente en una similitud de situación a la del Pacífico, es decir grupos de poblaciones negras rurales ribereñas (las regiones del Pacífico correspondientes a los departamentos de Antioquia y Risaralda); en otros se trataba de presencia de poblaciones negras más en condiciones de poblamiento diferentes de las del Pacífico rural, e incluso de poblaciones negras urbanas como en el caso de Bogotá. Para estas organizaciones negras era legítima su participación en la Comisión desde su perspectiva de extender los derechos constitucionales al conjunto de las poblaciones negras del país consideradas por ellos como incluidas dentro del "grupo étnico negro". Para el gobierno, atendido a los términos del AT55, la situación era distinta. Finalmente transcurre el tiempo de trabajo de la Comisión y, a pesar de la reiteradas peticiones de las organizaciones dentro de la Comisión y de las otras regiones que solicitaban su inclusión, esto no fue posible.

El gobierno no negaba la existencia de comunidades negras en otras regiones del país, y esto ya era una ganancia para los representantes de organizaciones negras en la Comisión Especial con respecto a lo planteado por el AT55. Lo que no aceptaba es que éstas llenaran las condiciones de similitud necesarias para beneficiarse de los derechos territoriales que establecería la ley. Si la vía para el reconocimiento de una especificidad étnica negra se apoyó en el modelo rural ribereño del Pacífico y en una movilización social que sustentó esta reivindicación, el lograr que dicho reconocimiento se extienda al conjunto de las poblaciones negras es menos evidente. El proceso de construcción de una identidad étnica que se extiende por los ríos

del Pacífico y llega también a las ciudades y otras regiones del país tiene en su marca original un punto de arranque que logra iniciar una dinámica en la que se recrean la memoria y la historia, pero comporta también una limitante y es la de encasillar un proceso identitario en marcos restringidos a lo rural, en los cuales muchos sectores de poblaciones negras que habitan en contextos diferentes rurales y urbanos no encuadran bien.

#### LA LEY 70 DE 1993. ENTRE LOGROS Y AMBIGÜEDADES

La Comisión Especial funcionó hasta mayo de 1993, luego de diez meses de trabajo. Entre mayo y junio se tramitó el proyecto de ley en el Congreso de la República, y finalmente en agosto de ese mismo año la firmó el Presidente como "Ley 70 de 1993", en acto público en Quibdó, la capital del departamento del Chocó. A pesar de las dificultades evocadas, la elaboración de la Ley 70 fue un ejercicio de política participativa en el que el Estado interactuó con una expresión de la sociedad que en el transcurso del proceso mismo de confrontación-concertación dio un salto significativo en su dinámica de construcción como actor político.

El eje principal de la Ley lo constituyen los derechos territoriales colectivos para "las comunidades negras" del Pacífico y zonas similares baldías, rurales y ribereñas y que ejerzan "prácticas tradicionales de producción". Hasta aquí hay correspondencia con lo orientado por el AT55. Pero la Ley 70 incluye también el "propósito de establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las *comunidades negras de Colombia* como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social...". A partir de una definición restrictiva de "comunidad negra", se logra sin embargo incluir a las poblaciones negras nacionales. En este aspecto consideramos que la Ley va más allá de lo proyectado inicialmente por

el gobierno, aunque para las organizaciones el problema siga siendo el lograr que cada vez más colombianos negros se identifiquen políticamente como miembros de las "comunidades negras".

Se introducen los conceptos sobre "comunidad negra", "ocupación colectiva", y "prácticas tradicionales de producción" como los modelos de referencia para el reconocimiento de derechos territoriales<sup>52</sup>. Se definen los mecanismos mediante los cuales se otorgará el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva. De particular importancia es la creación de una nueva figura administrativa llamada "consejo comunitario". La conformación de estos consejos representa un requisito imprescindible para acceder al título de propiedad colectiva. Los consejos comunitarios se constituyen en las instancias de gestión administrativa de los territorios colectivos. Al otorgarle la ley la función de

"limitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales. Escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación",

estas funciones asignadas por la ley, si bien están lejos aún de representar la gestión autónoma que las organizaciones negras reivindicaban –inspiradas en el modelo indígena–, sí representa un punto de partida a través del cual se intentará seguir construyendo un espacio político y de poder propio y legitimado por la institucionalidad. Pero ni la ley ni la reglamentación posterior sobre el funcionamiento de los consejos comunitarios estableció el tipo de relación que tendría esta forma de "autoridad comunitaria" con la institucionalidad tradicional del municipio en el que se ubican estos territorios colectivos (Alcaldía municipal, Concejo). Los territorios

<sup>(52)</sup> Véanse las respectivas definiciones en el texto de la Ley 70 de 1993.

colectivos de comunidades negras no contaban con la autonomía que sí habían obtenido de manera explícita los resguardos indígenas. Sin embargo, la ausencia de orientaciones que definieran esta relación sería utilizada por las organizaciones negras para intentar construir esa autonomía que no habían alcanzado en la negociación de la ley.

La Ley 70 parte del supuesto de que las comunidades negras beneficiarias ejercen unas "prácticas tradicionales de producción" que garantizan la preservación de la naturaleza. Son varias las anotaciones a lo largo del texto de la ley que reafirman el compromiso que deben mantener estas poblaciones en un manejo de los recursos naturales consecuente con el desarrollo sostenible y la protección de la biodiversidad. También se enuncian medidas para preservar los recursos y el medio ambiente de la región de parte de actores externos a las comunidades que desarrollen prácticas de explotación y manejo no sostenible o antiecológico. Hay que decir, sin embargo, que la figura de las "prácticas tradicionales de producción" fue una especie de "tipo ideal" que elaboran las organizaciones negras y sus asesores para apuntalar la exigencia de sus derechos territoriales.

En la realidad este modelo es más la excepción que la regla. El Pacífico es una región en crisis ambiental por el desarrollo de prácticas de explotación de los recursos naturales promovidas principalmente por agentes del capital como las compañías madereras, la minería industrial, las palmicultoras o camaroneras. A las dinámicas extractivas macro se agregan como consecuencia, pero también debido a procesos de modernización cultural—las prácticas de producción de buena parte de las poblaciones negras del Pacífico, que están lejos de ser "sostenibles". En cuanto a la "ocupación colectiva", pese a que este concepto se apoya

en la realidad de formas de uso del territorio y es una categoría política de aproximación al modelo de resguardo, también representa una generalización. La ley no da la suficiente importancia a las formas de apropiación individual que también se implementan en la región. Esta imprecisión causará problemas y malentendidos en el proceso de titulación<sup>53</sup>.

En lo que respecta a reivindicaciones del conjunto de poblaciones negras del país, la Ley 70 plantea una serie de medidas para la protección de los derechos y la identidad cultural, y para impulsar el desarrollo económico y social. La identidad cultural se vincula con la ley a los procesos educativos en términos de normas que conciernen la totalidad del sistema educativo nacional (cambios en los contenidos de los programas que incluyan la historia y la cultura de las comunidades negras colombianas) y también medidas específicas hacia las comunidades, como el impulso de programas de etnoeducación dirigido a las poblaciones negras. Igualmente se incluyen ayudas para estimular un mayor acceso de las poblaciones negras a la educación, especialmente a la formación superior, mediante un programa de becas.

En materia de desarrollo, la Ley establece que el Estado garantizará para las comunidades negras "el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma". Se crean los espacios para que representantes de las comunidades participen en las instancias estatales de planeación nacional y regional. Se ordena la creación de una comisión que diseñe un plan específico de desarrollo para poblaciones negras.

Como instancia de interlocución colectiva con el Estado, y a manera de continuación de la Comisión Especial, se crea una "Comisión Consultiva de Alto Nivel", y en el ámbito regional continuarían funcionando las comisiones consultivas de-

---

<sup>53</sup> Hoffmann, *op. cit.*, 1998 y William, Villa "Movimiento social de comunidades negras en el Pacífico colombiano. La construcción de una noción de territorio y región", en *Geografía humana de Colombia. Los afrocolombianos*, Tomo IV. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1998, pp. 431-449.

partamentales existentes y se agilizaría el trámite para la creación de otras nuevas.

Finalmente, en materia de derechos políticos, aparece la circunscripción especial para elegir a la Cámara de Representantes dos miembros de las comunidades negras<sup>54</sup>. La Ley también determina la creación de la "División de asuntos para las comunidades negras" como una dependencia del Ministerio de Gobierno.

Estos apartes de la Ley 70, que conciernen a las poblaciones negras de todo el país, a pesar de que tienen como punto de partida una visión estrecha y ruralizada de las mismas, representan de todas maneras un paso en la dirección del reconocimiento de sus derechos. Sin embargo, en casi todos sus aspectos, quedó en manos de las reglamentaciones posteriores y de las asignaciones presupuestales la posibilidad de concretarse. Pasados casi diez años desde la aprobación de la Ley, buena parte de estos aspectos generales (no restringidos al Pacífico), o no se han reglamentado, o su aplicación no ha generado los cambios planteados en términos de derechos y reconocimiento de las reivindicaciones de esta franja de la población colombiana.

Con todo y los vacíos o inconsistencias que pueda tener la Ley 70 tanto en materia de derechos territoriales para las comunidades negras rurales del Pacífico (su eje central), como en la consideración de los demás derechos más generales, ella se convierte en una referencia que marca el futuro de estas poblaciones y que les otorga una presencia institucional con repercusiones en las dinámicas sociales y políticas de orden nacional. La ruptura que implicó el reconocimiento de la diversidad cultural de la Nación en la nueva Constitución, tiene en esta ley otro punto de anclaje para acercarse a las realidades sociales, políticas y culturales que rebasan la idea de la "Nación mestiza" y reconocen su coexistencia con la diversidad cultural.

## ALGUNAS CONCLUSIONES

Si se realiza un balance sobre los dos actores centrales de la dinámica que se han estudiado, se puede decir que el Estado cumple en principio con sus propósitos –desde su óptica–, de estimular el ejercicio de la democracia participativa contribuyendo a la consolidación de un nuevo actor social y político: las comunidades negras. Por la ubicación espacio-geográfica privilegiada (el Pacífico) y la reivindicación étnica de estas poblaciones, el Estado se apuntala simultáneamente en otros dos campos que refuerzan su legitimidad interna e internacional: la protección de la naturaleza, la biodiversidad y el respeto a la diversidad cultural (el Pacífico como territorio biodiverso poblado por grupos étnicos). Con la participación de un actor, él contribuye a crear el movimiento social de comunidades negras; de otros actores como la Iglesia, algunas ONG, el movimiento indígena, sectores de los partidos políticos, instituciones internacionales, entre otros, el Estado logra crear un escenario de recomposición de lo político, en tanto que espacio para el ejercicio democrático de la participación.

Si bien es cierto que en términos globales para el Estado resultó fructífera su política, hay que señalar sin embargo que, a través de la actuación de los diferentes componentes del Estado que participan en este proceso (instituciones, autoridades regionales, locales, funcionarios individuales) se pudieron observar niveles de fragmentación, expresados en la falta de coherencia que por momentos se evidenció entre políticas estatales a nivel local, regional e interinstitucional, e incluso entre funcionarios de una misma institución y que se convirtieron en obstáculos para un avance más fluido de las interacciones o el logro de sus intereses en el proceso.

Para las organizaciones negras el balance es más complejo de establecer. El movi-

<sup>54</sup> En 1994 se eligen dos representantes a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades negras. Por razones jurídicas y políticas, esta circunscripción desaparece para las siguientes elecciones de Parlamento en 1998, pero será restablecida para los comicios parlamentarios del año 2001. Agudelo, *op. cit.*, 1999.

miento social de comunidades negras se compone de múltiples fracciones con intereses políticos diversos, aunque durante el desarrollo del trabajo de la Comisión Especial hayan logrado acuerdos básicos que les permitieron una interlocución con el Estado en términos más favorables. Algunos sectores del movimiento alcanzaron un mayor grado de desarrollo que otros. Organizaciones como la ACIA en el Chocó continúan su proceso de consolidación. En los departamentos del sur (Valle, Cauca y Nariño) lo que será el futuro PCN (Proceso de Comunidades Negras) afirma su influencia. En cuanto a "Cimarrón", ya se vio que su marginación del proceso le ocasionó la pérdida de la mayoría de sus activistas, quienes se articularon a otras organizaciones participantes en la Comisión Especial.

Uno de los factores más problemáticos que debe enfrentar el movimiento social de poblaciones negras es la especie de dependencia económica del Estado que se da durante la etapa de la Comisión Especial. En esta etapa del proceso se va a limitar su autonomía y capacidad de movilización, que queda en algunos casos supeditada a los subsidios estatales. Por otro lado, la competencia por el acceso a los recursos del Estado se convirtió en un importante factor de división del movimiento. Esta situación contrasta con el inicio del proceso –durante y luego de la ANC, antes de iniciarse el trabajo de la Comisión Especial–, cuando la movilización de los activistas y sobre todo de las poblaciones de los ríos que se empiezan a organizar, a pesar del apoyo puntual de la Iglesia y algunas ONG, depende también de sus propios esfuerzos.

En términos globales, los logros de las organizaciones del Chocó en los años ochenta y luego el AT55 fueron un estimulante poderoso para las poblaciones de los ríos de toda la región a los que lograba llegar el mensaje a través de los activistas comprometidos en el proceso de

difusión de las nuevas condiciones políticas generadas por la Constitución. Por primera vez las poblaciones negras colombianas (del Pacífico rural) eran sujeto de derechos y reconocimiento específicos. En general, el factor que motivó el despegue de esta gran movilización en los ríos del Pacífico tenía que ver, de parte de las poblaciones, con la posibilidad de acceder a beneficios concretos (la propiedad de la tierra) articulados a un proceso de afirmación identitaria; es decir, al hecho de reconocerse y ser reconocido positivamente ante la sociedad mayor frente a la cual siempre se había considerado como inferior. El autorreconocimiento de su "identidad cultural" devino un prerrequisito para obtener sus derechos territoriales, tal como el modelo chochoano (ACIA) y el indígena lo habían señalado.

La identidad cultural que se construye como discurso explícito durante el proceso organizativo se apoyó en varios elementos. De una parte, los aportes de las propias poblaciones, básicamente a través de la tradición oral en la que éstas expresan elementos de su historia y de su cotidianidad transmitidos y creados en forma de relatos y décimas. También están las prácticas culturales cotidianas como la música, expresiones mágico-religiosas y formas de sociabilidad particular. Algunos intelectuales del Pacífico y otros estudiosos han llevado, a través de investigaciones, una sistematización de estas tradiciones. Estos estudios se convirtieron en punto de referencia de las organizaciones negras y los asesores que dinamizaron el proceso. En algunos casos se trató de una inducción hacia manifestaciones culturales de las cuales las poblaciones no tenían memoria colectiva y menos una reivindicación actual, pero que formaban parte de una "identidad negra genérica" sistematizada por algunos estudiosos<sup>55</sup>.

La instrumentalización política de esta identidad, aunque podía ser más o menos representativa de los pobladores ne-

---

<sup>55</sup> Odile Hoffmann "Jeux de parole et de mémoire autour des mobilisations identitaires (Colombie)", en *Logiques identitaires, logiques territoriales*. París: Colección Autrepart 14, IRD - Laube, 2000, pp. 33-53.

gros de la región rural Pacífica, se quedaba corta para expresar el carácter dinámico y flexible que caracterizan las formas de identificación de las poblaciones negras colombianas en su conjunto, sometidas a múltiples procesos de hibridación cultural que generan un abanico de autorrepresentaciones diferentes. En un primer momento, la etnicización del negro tuvo que hacer énfasis en la matriz de los orígenes de su implantación en Colombia y el proceso mayoritario de poblamiento que caracterizó estas poblaciones en la región Pacífica. Pero, si de lo que se trata es de definir la identificación de estas poblaciones, habrá que superar dicho punto de partida inicial e indagar sobre los diferentes caminos que ha recorrido y seguirá recorriendo la construcción de, ya no la identidad, sino de las *identidades negras* en Colombia. Esto no quiere decir que se renuncie a las posibilidades de establecer categorías de identidad genérica en las que se puedan encontrar las poblaciones negras colombianas en general y que pueden incluso extenderse a escalas mayores (los negros de América Latina, los de todo el continente americano, los negros del mundo occidental o aún todos los negros del mundo). Es posible la apropiación de una historia común que se origina en el drama del esclavismo o el reconocimiento del sesgo racista presente en las relaciones sociales a escala global. Éstos pueden ser herramientas de cohesión política que posibiliten la convergencia de diversos sectores de poblaciones negras a nivel nacional, continental o mundial<sup>56</sup>. Pero las identidades genéricas no pueden negar las especificidades de contextos históricos, ni ignorar que la identidad étnica es sólo una de las facetas de las múltiples identidades que asumen los individuos y los grupos. Las identificaciones de clase o categorías socioeconómicas, de gé-

nero, de generación, de actividad profesional, entre otras, son también un componente por tener en cuenta cuando se proyecta una acción política<sup>57</sup>.

Parte de las dificultades para hacer de la identidad étnica un motor de organización que involucre si no al conjunto, sí a una parte significativa de las poblaciones negras colombianas, tiene su explicación justamente en que a diferencia del caso de los indígenas, aquí nos encontramos frente a unas poblaciones de mayor diversidad y complejidad en cuanto a sus formas de inscribirse en el contexto de las sociedades contemporáneas, producto de procesos históricos diferentes. La ambigüedad entre discriminación racial e integración ciudadana en que han vivido las poblaciones negras tampoco facilita la construcción política de un actor social y político étnico que involucre porciones más significativas de estas poblaciones a partir de sus reivindicaciones.

Con todo y las limitaciones anotadas del movimiento social de comunidades negras, éste ocupa un espacio visible en el escenario político nacional. La interacción con el Estado no ha sido el único aspecto, pero sí es un factor central en la construcción e institucionalización del movimiento. Las presiones de orden global y nacional por la relegitimación del Estado de Derecho a partir de la implementación de formas de participación de la sociedad civil, del respeto a la diversidad, se tradujeron en el texto constitucional de 1991. El proceso de movilización de organizaciones negras con reivindicaciones territoriales y culturales se inscribió en este contexto favorable. Las ambigüedades del proceso son lógicos avatares de una dinámica política compleja que ha seguido su curso, pero que quedó marcada por la experiencia de interacción política en la que nos hemos detenido.

<sup>56</sup> La conferencia mundial contra el racismo promovida por la ONU, por realizarse en Sudáfrica en septiembre del año 2001 es un espacio en el que confluirán movimientos negros a escala mundial.

<sup>57</sup> Gilroy hace una crítica al afrocentrismo del movimiento negro norteamericano afirmando que apoyarse tan sólo en ese aspecto de la identidad da una base precaria para proyectar una acción política entre las poblaciones negras. Paul Gilroy *The black Atlantic: modernity and double consciousness*. Londres: Verso, 1993, citado por Wade, *op. cit.*, 1997. p. 20.