

# Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México\*

**ODILE HOFFMANN**

La Constitución colombiana de 1991 reconoce la naturaleza multiétnica y pluricultural de la nación. Ella confirma y amplía los derechos de propiedad específicos de poblaciones indígenas y en su artículo transitorio 55 reglamentado en 1993 bajo la forma de "Ley 70", instituye la figura de los títulos de propiedad colectivos con el fin de asegurar los derechos territoriales de las comunidades negras a las zonas ribereñas de la cuenca del Pacífico. En el mismo momento, siguiendo en esto las directivas de las agencias

internacionales, el mismo gobierno colombiano funda sus políticas agrarias sobre el impulso a un mercado de tierras para los pequeños campesinos que deben entonces asumir individualmente sus estrategias de propiedad.

En los años noventa, la mayor parte de los países de América Latina revisan sus Constituciones e introducen igualmente los conceptos de multiétnicidad y pluriculturalidad pero, contrariamente a Colombia, ellos tienden más bien a dismantelar los sistemas

ODILE HOFFMANN  
Investigadora  
asociada,  
Orstom-Universidad  
del Valle

---

\* Traducción de Carlos Efrén Agudelo.

de propiedad social, comunitaria o colectiva que habían sido instituidos o conformados anteriormente. Así México, fiel en esto a sus orientaciones hacia la liberalización de los mercados (de tierras, en este caso), modifica el artículo 27 de su constitución para dismantlar el sistema de propiedad social que había sido instituido bajo la Revolución con el fin de responder a las reivindicaciones de los campesinos, pero admite sin embargo la necesidad de reconocer los derechos específicos de las minorías indígenas en su artículo cuarto, cuya reglamentación está todavía sujeta a negociación.

¿Cómo explicar esas contradicciones entre políticas de propiedad inspiradas ambas en dogmas neoliberales que pregonan la privatización de los medios de producción, en este caso la tierra, y las medidas que apuntan al reconocimiento de derechos territoriales colectivos para ciertas categorías de la población nacional? ¿Y cómo los Estados y los gobiernos manejan estas contradicciones en el plano ideológico y en el práctico? El análisis de estas dos situaciones nacionales ofrece la oportunidad de reflexionar, siguiendo a otros investigadores<sup>1</sup>, sobre las interacciones que se anudan entre el Estado y los actores locales, nacionales e internacionales, en un contexto de innovaciones constitucionales y de redefiniciones de "categorías" de los actores implicados.

## POLÍTICAS AGRARIAS EN AMÉRICA LATINA, UNA SUCESIÓN DE PROTAGONISTAS

Desde el inicio de la colonización española en América, la tierra pertenece al Estado (la Corona) quien la redistribuye como propiedad privada a sus súbditos, a veces condicionada a ciertos comportamientos de tipo económico o político (las reducciones de misiones, los mayorazgos, las encomiendas, etc.), o con duraciones limitadas (dos generaciones en el caso de las encomiendas). Sin embargo, la presencia persistente de los indígenas y los permanentes conflictos de propiedad con los colonos obliga a la Corona a "inventar" formas específicas de acceso a la tierra para estas poblaciones, reconociéndoles ciertos derechos pero manteniéndolas bajo tutela: es la hora de la "república de indios" y de las "reservas" teóricamente protegidas de la rapiña de los españoles y a menudo "confiadas" a la vigilancia de la iglesia católica. En este esquema de "desarrollo separado" los actores están bien definidos, al igual que su lugar en la sociedad. Se establece un dispositivo sofisticado de castas<sup>2</sup>, y aun si éste no ha conocido un grado elevado de aplicación, expresa claramente el sistema de representación que elaboran sobre sí mismas estas sociedades, fundado sobre la diferencia "original" entre blancos, indios y negros, sujetos a derechos y legislaciones diferentes.

<sup>111</sup> Christian Gros, "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal", pp15-60 en M.V Uribe y E. Restrepo (editores), *Antropología en la Modernidad*, Bogotá, ICAN, 1997, 399p.; Assies, Willem, "Self-determination and the 'New Partnership'", in Assies, W. et A.J.Hoekema (eds), *Indigenous people's experiences with self-government*, Amsterdam and Copenhagen, University of Amsterdam, IWGI., 1994; C.A. Barón, E. Reichel D., C. Pinzón et C. Perafán S., "Diversidad étnica, cultural y Constitución colombiana de 1991; legitimidad de las diferencias: realidades, retos y respuestas", in Angarita, C., L. Caballero, B. Restrepo et M. E. Rueda, *Derecho, etnias y ecología*, Colección Documentos de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, tomo 6, Colciencias, Santafé de Bogotá, 1995.

<sup>12</sup> Cf. Claudio Lomnitz-Adler, *Las salidas del laberinto*, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1995, 426 p., p. 348-349.

En el siglo XIX, luego de las guerras de independencia, las sociedades nacionales deben repensar su diversidad interna, en el marco de los nuevos paradigmas inspirados en gran parte de las revoluciones francesa y norteamericana. Es el tiempo de la construcción nacional, y ésta necesita el reconocimiento de un "sujeto nacional", ciudadano único defendiendo un mismo derecho: las legislaciones tienden a suprimir las formas específicas de "propiedad" indígena (1857 en México bajo Juárez; 1890 en Colombia<sup>3)</sup>), y las políticas agrarias favorecen la colonización de los espacios "baldíos", es decir no titulados y a menudo ocupados por poblaciones indígenas más o menos densamente repartidas sobre esos territorios. El indio desaparece en tanto que sujeto a un sistema específico de derechos<sup>4</sup>, en beneficio de la figura del agricultor, propietario, colono, trabajador familiar, esforzado y emprendedor, blanco de preferencia, etc. (cf. los debates y las medidas tendientes a atraer a los colonos extranjeros a Colombia y so-

bre todo a México<sup>5)</sup>). El Estado distribuye los derechos de propiedad bajo el modelo occidental (*usus y abusus*) sin referencias a las especificidades históricas y/o étnicas de las poblaciones y los individuos implicados.

En el siglo XX, en fechas diferentes según los países, el modelo liberal entra en crisis y aparecen regímenes populistas, nacional-populistas o revolucionarios. En el sector agrario, las respuestas nacionales varían en naturaleza e intensidad (Revolución Mexicana de 1910, ley de comunidades agrarias en el Perú en los años 1920, y más tarde la revolución Velazquista<sup>6)</sup>), a veces inclusive pretenden ignorar la crisis o la subestiman, pero en fin de cuentas todos los países se ven en la obligación de reconocer un nuevo "actor social": el campesino pobre, minifundista o sin tierra. Las reformas agrarias, revolucionarias o sostenidas por la Alianza para el Progreso, se generalizan –al menos en los textos–, sin aportar soluciones definitivas. Los conflictos se multiplican, entre "los campesinos", ahora

<sup>3)</sup> En realidad mucho antes, casi desde la Independencia: a nivel nacional "el decreto de Bolívar que terminaba los resguardos se empezó a poner en práctica en 1839" (Orlando Fals Borda, "El vínculo de la tierra", *Revista de la Academia colombiana de Ciencias Exactas, físicas y naturales*, Bogotá, 10(41) IX-XIV, agosto de 1959).

<sup>4)</sup> El mismo fenómeno se repite en Argentina: "es notable que avanzado el siglo XIX, estos pueblos desaparezcan de la documentación oficial en su denominación de "indios", en sintonía con la nueva ciudadanía "nacional" que no reconoce diferencias étnicas ni entre nativos ni entre migrantes. Cf. José Luis Grosso, "Identidades y diferencias, las complejidades identitarias subalternas en las sociedades nacionales" pp. 85-94 en *Hacia el fin del milenio*, V Jornadas regionales de filosofía del NOA, Víctor Manuel Hanne Editor, Salta (Argentina), 1997.

<sup>5)</sup> Para Colombia, cf. Frédéric Martínez, *Le nationalisme cosmopolite. La référence à l'Europe dans la construction nationale en Colombie. 1845-1900*. Thèse, Université Paris I-Sorbonne, 1997. Y para México, David Skerritt Gardner, Colonización y modernización del campo en el centro de Veracruz (siglo XIX), Siglo XIX, *Cuadernos de historia*, Año II, No 5, febrero, México, 1993, pp. 39-57. Esas ideas siguen propagándose, como lo muestra un estudio de 1967 que propone la instalación de colonos agrícolas "originarios de otras regiones del país" (es decir, no-negros) para remediar los problemas de subdesarrollo agudo del Litoral Pacífico colombiano (cf. Banco Ganadero, *Estudio socio-económico de la costa sur del Pacífico (Cauca y Nariño)*, Tercer Mundo, Bogotá, Col. Un dedo en la herida, 1967).

<sup>6)</sup> Cf. Yvon Le Bot, *Violence de la modernité en Amérique Latine. Indianité, société et pouvoir*, Karthala-CNRS, 1994, Paris, 292p.

reunidos en organizaciones de base, corporaciones o sindicatos independientes o más o menos controlados por el Estado mismo, y las corrientes hegemónicas constituidas en gran parte por terratenientes<sup>7</sup>. El Estado interviene para atenuar o arreglar los conflictos, con legislaciones que a menudo integran la noción de "derecho a la tierra de los campesinos", sin referencia obligada a su característica étnica. El ambiente ideológico del momento, marcado por la oposición Este-Oeste y la creencia en el "progreso", privilegia los actores definidos según criterios económicos. Los campesinos son sujetos a "desarrollar", y este desarrollo pasa por la asimilación a la sociedad nacional y la negación de las especificidades étnicas. A excepción de algunas experiencias de política indigenista (México y Perú), las medidas de redistribución de tierras se elaboran sobre criterios exclusivamente ligados a la tenencia de la tierra (ejidatarios, comuneros), sin tomar en cuenta las pertenencias étnicas de los campesinos.

A fines del siglo XX se desarrolla una doble corriente de pensamiento que, de manera contradictoria, busca superar el fracaso del modelo intervencionista. En el plano de la economía se vuelve a un liberalismo estricto, que valoriza al extremo los mecanismos de mercado como siendo los únicos susceptibles de llevar a un equilibrio "natural" de las fuerzas de producción. Por la disminución de la intervención estatal, esto se traduce en la des-regulación del acceso y distri-

bución de las tierras, y en general una individualización y mercantilización de las tierras. Concretamente, se trata del desmantelamiento de las formas de propiedad social o comunitaria con el fin de devolver al circuito mercantil las tierras congeladas por los sistemas anteriores. Las categorías de identidad correspondientes a los antiguos dispositivos institucionales ya no tienen razón de ser: los "comuneros" y otros "ejidatarios" siguen siendo actores en cuanto devienen "agricultores" potenciales, el Estado no reivindica sino el rol de "garante de la Constitución" y de los derechos individuales. El espacio de interlocución se reduce al mercado, él mismo sometido a las exigencias de las grandes agencias internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), que vigilan de cerca su evolución y su "independencia", a través de programas de apoyo a la creación de mercados de tierras en varios países de América Latina en los años noventa<sup>8</sup>.

Al mismo tiempo se difunde un discurso político distinto, en los escenarios internacionales, basado en el reconocimiento de derechos específicos de las minorías y de la multiculturalidad presente dentro de los Estados-Nación. Lejos de dejar actuar las leyes del mercado, se exige de los gobiernos que se responsabilicen con medidas legislativas específicas, que a menudo vienen a contradecir las políticas de liberalización implementadas desde la otra óptica (la económica liberal). Es el caso de la propiedad sobre la tierra: el "derecho a la tierra" de

<sup>(7)</sup> No se trata aquí de desarrollar ni tampoco de nombrar todos los actores y factores implicados en estos procesos sociales y políticos complejos, sino solamente de hacer resaltar los flujos y reflujos de las categorías de identidad valorizadas y utilizadas en los diferentes casos. Esto no significa en ningún caso que se reduzcan los análisis de situaciones a enfrentamientos entre dos o algunos actores preponderantes.

<sup>(8)</sup> FAO-CEGA, *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia*, FAO-Roma, 1994; FAO-UAM, *Mercado de tierras en México*, FAO-Roma, 1995.

los años 1950 a 1980 no está ciertamente a la orden del día, pero ahora se habla del "reconocimiento de los derechos al territorio", concepto por demás más exigente que el anterior desde un doble punto de vista. El territorio va más allá de la sola parcela de tierra necesaria para la sobrevivencia del campesino. Es un espacio social y culturalmente construido, multifuncional, cuya definición implica una comunidad y ya no un individuo, y cuya legitimidad puede ser múltiple (ancestralidad, mitos de origen, economía, política...). Por su lado, el "reconocimiento" implica que el Estado, más que conceder un derecho, sólo recupera su retraso frente a una situación histórica de despojo o abandono del Estado hacia las poblaciones minoritarias. En este discurso los actores renacen con sus territorios: los indígenas en primer lugar, pero también las poblaciones negras que constituyen importantes minorías en varios países de América Latina. Además, los actores reconocidos por los gobiernos no son ya "los indios" o "los negros", sino los "pueblos indios" y las "comunidades negras" y sus respectivas organizaciones étnico-territoriales.

Contrariamente al período precedente, donde los debates -las reivindicaciones, los retos, los actores- se situaban principalmente sobre las escenas nacionales<sup>9</sup>, los portavoces de este discurso son esencialmente organizaciones multinacionales, como las grandes ONGs de solidaridad y ayuda al desarrollo, y las instancias ligadas al dispositivo de Naciones Unidas. Construyen el nuevo mensaje a partir de las nociones de "territorio",

"identidad", "acceso a los recursos" y "desarrollo sostenible"<sup>10</sup>. Luego de los precursores de los años setenta, esta corriente de pensamiento se consolida con la Convención 169 de la OIT "concerniendo a los pueblos indígenas y tribales de los países independientes" en 1989, la toma de posición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Declaración sobre los derechos de los pueblos autóctonos en 1993), y las conferencias internacionales de los años 1989-1990. En 1993 las Naciones Unidas promulgan el "Año internacional de los pueblos autóctonos". Hasta el Banco Mundial, desde los años setenta y sobre todo en los años ochenta, debe negociar algunos de sus grandes proyectos con las organizaciones indígenas, "en un contexto de "recuperación de iniciativa local" y de mundialización político-simbólica de la etnicidad"<sup>11</sup>.

A partir de esta rápida revisión de las principales fases históricas de la cuestión agraria, se observa cómo las respuestas nacionales, a pesar de su diversidad, se insertan finalmente, en cada período, en grandes corrientes del pensamiento internacional: la globalización no es un fenómeno reciente! Las revisiones ideológicas sucesivas obligan a la redefinición de interlocutores considerados pertinentes para cada época, y a la elaboración de discursos que legitiman las nuevas políticas. Es así como en América Latina, se ha pasado del binomio indígena/colono blanco (colonia), a la negación pura y simple de la indianidad (siglo XIX), luego al reconocimiento del campesino (mitad del siglo XX), posteriormente al retorno del

<sup>(9)</sup> Aun con discursos inspirados de ideologías de alcance universal, marxista o liberal.

<sup>(10)</sup> Bruce Albert, "Situation ethnographique et mouvements ethniques: réflexions sur le terrain post-malinowskien", pp. 17-87 in *Anthropologues en danger*, M. Agier (sous la direction de), Jean Michel Pace, Paris, 1997, 123 p., p. 80.

<sup>(11)</sup> Ibidem, p. 79-81.

agricultor (corriente liberal actual) y finalmente a la renovación de la etnicidad. Sin embargo, las respuestas no son mecánicas ni idénticas de un país al otro.

Por una parte, como ya se ha visto, las grandes corrientes de pensamiento son ellas mismas complejas y a veces contradictorias. El "pensamiento único" contemporáneo, venido del Norte pero retomado por los países del Sur, tiene sus propias desviaciones. El liberalismo se enfrasca en contradicciones cuando se trata de proteger ciertos mercados considerados "estratégicos" por los gobiernos más pudientes del planeta, y la corriente étnico-ambientalista maneja a veces argumentos difícilmente compatibles entre sí. Un ejemplo lo constituye el discurso elaborado acerca de la conservación de las selvas tropicales y de la biodiversidad, ubicadas en el Sur pero consideradas patrimonio mundial, que curiosamente tiende a coincidir con los intereses de las grandes firmas farmacéuticas del Norte<sup>12</sup>.

Por otra parte, no hay que subestimar el rol de los actores locales en la construcción de discursos y de realidades nacionales, como se puede comprobar en numerosas situaciones en las que las poblaciones locales organizadas lograron introducir cambios significativos en las legislaciones nacionales<sup>13</sup>. En estas movilizaciones tienen que negociar con las élites regionales y nacionales y los grupos tradicionales de poder que no aceptan perder una pulgada de sus privilegios, a pesar de reconocer la

urgencia de un "cambio" para los "desfavorecidos". Atrapadas entre sus viejas alianzas y la obligación de innovar para conservar sus cuotas de poder, las oligarquías tradicionales de América Latina navegan entre nuevas constituciones, reglamentaciones hechas a la carrera, o por el contrario jamás finalizadas, y discursos contradictorios según el auditorio. Estos actores políticos tradicionales tienen dificultades para situarse en el nuevo dispositivo internacional. Siguen funcionando con las prácticas clientelistas o corporativistas que probaron su eficacia en períodos anteriores, reclamándose a la vez partidarios de las lógicas de participación social y política impulsadas desde las nuevas corrientes ideológicas.

Más recientemente, los jóvenes tecnócratas que suceden poco a poco a dichas oligarquías a la cabeza de los Estados, son menos integrados a estos sistemas complejos de compromisos interpersonales<sup>14</sup> de tipo caciquil, pero están también menos informados de las temáticas relacionadas con el campo, los campesinos, los indígenas, los negros y otros sin tierra. Preocupados antes que todo por los grandes equilibrios macroeconómicos, se revelan, en el campo agrario, neófitos que aplican las "reglas del arte" neoliberal sin medir las consecuencias sociales, políticas e incluso económicas de sus decisiones.

Obviamente, las diferencias en las orientaciones políticas de los distintos países, en el campo agrario como en otros, reflejan los diversos grados de

---

<sup>(12)</sup> Alain Lipietz, "Les négociations écologiques globales: enjeux Nord-Sud", *Revue Tiers-Monde*, XXXV, N° 137, janvier-mars 1994, pp. 31-51.

<sup>(13)</sup> En el caso de Colombia, Christian Gros, *Colombia indígena, identidad cultural y cambio social*, CEREC, Bogotá, 1991, 335 p.

<sup>(14)</sup> No por esto están libres de todo compromiso "dudoso", como lo muestran regularmente los escándalos ligados al financiamiento de las campañas electorales y otras actividades políticas por las redes de traficantes de drogas...

presión y márgenes de maniobra de los que disponen los gobiernos para implementar sus opciones. Pero estas presiones no se reducen a los escenarios locales, ni siquiera nacionales, sino que dependen más y más de sus posiciones en la escena internacional. La elaboración e implementación de políticas resulta de las correlaciones de fuerza contextualizadas, local y nacionalmente, pero no escapa a ciertos efectos de estructura que remiten a lógicas de globalización, y a situaciones de dependencia y sumisión a los intereses de los países dominantes (particularmente evidente en el caso colombiano).

## MÉXICO Y COLOMBIA

### **México: la esquizofrenia legislativa, la coherencia práctica**

A partir de 1988, y mucho antes en algunos sectores, el gobierno mexicano inicia una redefinición de sus políticas económicas que toca el conjunto de las actividades productivas del país. El ritmo acelerado de las reformas y luego la firma del acuerdo de libre comercio de América del Norte<sup>15</sup>, y su entrada en vigor el primero de enero de 1994, son signos evidentes de esta voluntad política neoliberal.

En el sector agrario como en otros, se tratan de hacer más transparentes las reglas del intercambio, aumentar la productividad y permitir a las leyes del mercado actuar “libremente”, lo que conducirá “lógicamente” a una optimización de los factores de producción y, por ende, a una mejor rentabilidad para los productores mismos. En este marco, la puesta en

circulación de tierras, ahora concebidas como mercancías y factores de producción al mismo nivel que otros (insumos, trabajo, capital...), es un imperativo. Las tierras de propiedad social reconocidas en la Constitución desde 1915 son inalienables e imprescriptibles, y el artículo 27 de la Constitución es ahora modificado con el fin de permitir la entrada de estas tierras en el mercado, de forma diferencial para ejidos y comunidades indígenas (tierras comunales) pero con el mismo objetivo. Al hacer eso, se le quita a los ejidos, y en menor medida a las comunidades, su función inicial de regulador y controlador de acceso y uso de las tierras.

Recordemos que el ejido es una institución original, heredera lejana de formas coloniales pero retomada por la revolución mexicana, que asocia un grupo de campesinos solicitantes (ejidatarios) a un conjunto de tierras, manejadas por lo general individualmente pero sometidas a una autoridad colectiva (comisariato ejidal), elegida en Asamblea y afiliada al sindicato nacional CNC, confederación Nacional Campesina. Este último es – era – un componente esencial del aparato del partido en el poder desde hace más de 70 años, el PRI (Partido Revolucionario Institucional). En su aceptación clásica<sup>16</sup>, el ejido es una institución política que refleja la alianza tradicional entre el Estado y los campesinos, considerados como herederos de los revolucionarios y a ese título portadores de la identidad nacional. Es igualmente una institución social que devino con el curso del tiempo la principal y a menudo única instancia local de negociación y

<sup>(15)</sup> NAFTA en inglés, ALENA en francés, TLC en español.

<sup>(16)</sup> Por “clásica” me refiero a la situación anterior a la modificación del artículo 27 constitucional y en general a las profundas transformaciones políticas y económicas introducidas bajo el gobierno de C. Salinas de Gortari (1988-1994).

resolución de conflictos de todo orden, yendo mucho más allá de las cuestiones meramente agrarias. Finalmente, el ejido ha adquirido una dimensión cultural en la medida que la figura del ejidatario se ha impuesto en el mundo rural-mestizo, al grado de llegar a ser, en muchas áreas, sinónimo de campesino, pequeño agricultor o aun habitante rural, es decir, el principal forjador de la ruralidad contemporánea<sup>17</sup>.

El ejidatario y su contrario, el pequeño campesino "libre", han funcionado como los dos polos de un esquema de identidad que se ha construido en el mundo rural mexicano, desde hace 80 años, a base de prácticas y de negociaciones con diversos actores locales, regionales y nacionales (fuera de las regiones indígenas donde las comunidades tenían y tienen sus propios estatutos y patrones de inserción en la sociedad nacional). Reclamarse del uno o del otro sector, participar en un universo o el otro -con todos los matices y combinaciones que han existido siempre- aseguraba un reconocimiento en el campo político y social nacional. El cuestionamiento de la figura del ejido provoca una pérdida de puntos de referencia para los campesinos, esencialmente los ejidatarios, y una urgente necesidad de redefinirse en la esfera nacional. Esta situación corresponde a

lo que Castel calificaba, a propósito de las grandes transformaciones en el mundo rural europeo del siglo XVI, como "zonas de desafiliación o "zonas de incertidumbre en los márgenes de los estatutos constituidos" cuando los individuos cesan de estar orgánicamente ligados a las normas y deben contribuir a la constitución de nuevos sistemas de regulación<sup>18</sup>. En la hora actual, esta reconstrucción de identidad sigue siendo problemática.

Por un lado, la capacidad de resistencia del ejido es más fuerte que lo previsto, y esta institución continúa siendo, luego de seis años de reforma, la principal fuerza viva y a menudo el único interlocutor de las autoridades en varias regiones del país<sup>19</sup>. Por otro lado, el gobierno no puede sino inquietarse de la amplitud de la solidaridad expresada hacia los insurgentes de Chiapas en 1994, que respondía, en una amplia medida, a esta "desafiliación" obligada de los campesinos ejidatarios. En el mundo rural mexicano, las reivindicaciones zapatistas -justicia y dignidad- han sido compartidas y apropiadas por las poblaciones campesinas, en muchas regiones no indígenas ni directamente involucradas por el alzamiento. Pero más allá de la resistencia y a falta de una "revolución" que daría de nuevo un espacio a los actores campesinos, la búsqueda de protagonismo no

<sup>(17)</sup> Odile Hoffmann, "L'éjido au Mexique: laboratoire de pratiques sociales, fondement de la ruralité contemporaine", pp. 401-416 dans JL Gastellu et JY Marchal (eds. sc.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXème siècle*, ORSTOM éditions, Paris, 1996.

<sup>(18)</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard. Col. L'espace du politique, Paris, 1995, 490 p., p. 82.

<sup>(19)</sup> Eric Léonard, "Las reformas estructurales y su impacto sobre la movilidad social en las agriculturas ejidales de la sierra de Los Tuxtlas, Veracruz". Communication au Congrès National "Políticas de ajuste estructural en el campo mexicano, efectos y respuestas", Querétaro, 1-4 mars 1998, Mexique. Elsa Almeida, *Cambios y probables tendencias en el mercado de tierras ejidales en la zona de transición maíz-tabaco de la región de Los Tuxtlas al sur del estado de Veracruz*. Communication au Congrès National "Políticas de ajuste estructural en el campo mexicano, efectos y respuestas", Querétaro, 1-4 mars 1998, Mexique.



puede hacerse sino en el nuevo marco de negociación elaborado por el gobierno, que esquemáticamente no deja más que dos opciones posibles: "transformarse" en agricultor, o en indígena.

El primer caso tiene antecedentes en las cooptaciones realizadas desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), con la instalación de un Consejo Agrario Permanente (CAP) compuesto por las principales organizaciones campesinas nacionales<sup>20</sup>. Estas organizaciones campesinas, fortalecidas por su antigua legitimidad fundada en las luchas campesinas de la década del setenta -por la tierra principalmente-, se comprometen entonces con la elaboración de las políticas sectoriales y optan por la transformación de sus miembros en "agricultores". A cambio de ciertas garantías en el plano financiero (acceso al crédito), técnico (asistencia técnica) y político (democratización y respeto de las organizaciones de base), militan por una mayor integración del campesinado en el sector agroindustrial. El discurso impone entonces renunciar a las consignas tradicionales (tierra y libertad), para entrar en la era de la modernización (productividad y competitividad). Unos años más tarde, ya antes del *crash* financiero de diciembre de 1994, las realidades no responden a las expectativas. El pacto Estado-campesinos, concretado por el CAP, no resiste al cambio de gobierno (el actual de Ernesto Zedillo) y sobre todo a la degradación de las condiciones de producción y de vida de los

campesinos. Aun si el CAP existe todavía como estructura institucional de concertación, no reviste la importancia que tuvo con Salinas de Gortari. Ciertas organizaciones se han retirado, algunas se han alineado abiertamente con las tesis de la insurrección zapatista, otras más no logran elaborar orientación política clara.

La otra "opción" -la re-indianización- se ha alimentado también de las políticas del gobierno mexicano, que en sus reformas constitucionales reconoce el estatuto específico de las comunidades indígenas<sup>21</sup> en la nación y prevé una legislación que apunta a proteger y promover las culturas indígenas, respetando sus tradiciones y costumbres en diversos sectores, principalmente la educación bilingüe y el respeto a las tierras de las comunidades indígenas. Además, bajo el gobierno de Salinas de Gortari, programas específicos se dirigían a las poblaciones indígenas ("rescate" del patrimonio cultural, apoyo financiero, becas escolares...) y favorecían a sus organizaciones, lo que ha dado lugar a fenómenos de reafiliaciones identitarias a veces generalizadas. Ser indígena se volvió condición para beneficiarse de estos programas, los cuales al principio no tenían equivalente para las poblaciones no-indígenas (luego el programa Solidaridad ofreció otras opciones para los no-indígenas). Así como, en tiempo de la reforma agraria, unas comunidades indígenas habían renunciado a la explicitación de su carácter étnico para garantizar su acceso a la tierra

<sup>(20)</sup> Sobre todo aquellas reunidas alrededor de INORCA, encabezado por figuras reconocidas por su participación en luchas campesinas de los años setenta (cf. Hoffmann, Odile et Emilia Velásquez, "Les organisations paysannes des années 90 au Mexique: le difficile cheminement entre concertation et récupération", *Revue Tiers Monde*, N° 150, vol. XXXVIII, Paris, avril-juin 1997, pp. 409-426).

<sup>(21)</sup> La cuestión del respeto de ciertos procedimientos de justicia consuetudinaria es mucho más polémica y no está resuelta.

en tanto que campesinos ejidatarios, ahora las comunidades campesinas se redescubren indígenas para beneficiarse de las políticas de desarrollo sectorializadas. El indio se convierte en un interlocutor válido como protagonista moderno y legítimo de un Estado cuidadoso del respeto de los derechos de sus "minorías".

Pero este nuevo marco de negociación vio rápidamente sus límites, como lo demuestra el estancamiento de las discusiones entre el gobierno y el movimiento indígena zapatista, y más generalmente la imposibilidad de reglamentar el nuevo artículo 4 de la Constitución. En efecto, varias medidas previstas por los Acuerdos de San Andrés (Chiapas) y el artículo constitucional contradicen directamente otras disposiciones constitucionales, que ya están reglamentadas y en aplicación, sobre todo aquellas relativas a la puesta en circulación de las tierras de propiedad social, luego de las modificaciones al artículo 27 constitucional. Frente a estas contradicciones flagrantes, el gobierno mexicano tergiversa: acepta ciertas negociaciones bajo presión (Diálogo de San Cristóbal), promete a unos, ofrece a otros, se compromete en acuerdos que no se respetan (Acuerdos de San Andrés) pero renuncia por el momento a asumir, mediante reformas legislativas explícitas, sus posiciones de principio en favor de las minorías indígenas del país.

En México, la interpretación de las políticas agrarias es finalmente bastante simple en la medida en que existe cierta coherencia entre las medidas adoptadas y las tomas de posición abiertamente neoliberales asumidas por el gobierno. Las reticencias en el campo del reconocimiento de la etnicidad ilustradas en el estancamiento de los acuerdos de San Andrés en Chiapas, sobre todo en torno a la propiedad de la tierra, se explican fácilmente por la insistencia del gobierno a respetar sus compromisos en favor de la liberalización del mercado de tierras. Esta búsqueda de coherencia tiene un costo político evidente. Aquella no es posible sino desvirtuando algunos textos constitucionales y desconsiderando los actores locales que, desde las antiguas o las nuevas categorías de identidad (campesino, ejidatario, agricultor-indio, pero también zapatista o barzonista<sup>22</sup>), reclaman una reorganización del sistema económico y político nacional. Las antiguas alianzas se han roto (el "pacto" Estado-campesino), y las nuevas no han respondido a las expectativas de sus protagonistas. A diferencia de períodos anteriores, el Estado mexicano no reconoce obligación alguna hacia un mundo rural dividido y debilitado por sus fracasos y sus incertidumbres identitarias. El gobierno puede entonces persistir en su opción deliberada por el neoliberalismo, y darse el lujo de desconocer

<sup>(22)</sup> El movimiento El Barzón reunía en sus inicios (1993) agricultores "modernos" afectados por problemas de financiamiento y crédito, que no encontraban eco a sus reivindicaciones en las instancias gubernamentales especializadas (cf. Francis Mestries, "El Barzón o la radicalización de los emdianos y grandes productores agrícolas". *Sociológica*, X, N° 28, pp. 143-176. México, 1994. Guadalupe Rodríguez G. y Gabriel Torres, "Los agroproductores frente a las políticas neoliberales: El Barzón y COMAGRO", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, N° 1, vol. I, pp. 129-176, Guadalajara, U. de G., 1994. Hubert Carton de Grammont, "El Barzón: ¿un movimiento social contra la crisis económica o un nuevo movimiento social?" Communication au Congrès National "Políticas de ajuste estructural en el campo mexicano, efectos y respuestas", Querétaro, 1-4 mars 1998, Mexique. La movilización se extendió después a otras categorías de la sociedad rural y urbana, y sigue constituyendo a la fecha un actor social de primera importancia.

cualquier resistencia política que se oponga a sus nuevos aliados económicos: tecnócratas, industriales, empresarios, sectores que están bien lejos del mundo rural y de sus problemas.

Sobre la cuestión agraria -lo agrícola y en particular lo referente al reparto y tenencia de la tierra-, los antiguos grupos de poder local están debilitados por décadas de represión, de cooptación o de corrupción. Los sindicatos oficiales y las organizaciones campesinas independientes se encuentran sin capacidad de innovación frente a un Estado fuerte que ya no los necesita. Los esfuerzos de adaptación de los actores de base, individuales y colectivos, han significado rupturas brutales y readscripciones políticas, sociales y culturales que se tradujeron en nuevas categorizaciones que supuestamente ofrecían mejor posibilidad de protagonismo: de ejidatario a agricultor, de campesino a indígena, de peón a obrero, de indígena a agricultor, sin olvidar todos los que emigraron a las ciudades o los campos del Norte (norte del país o Estados Unidos). A pesar de esta intensa "movilización" (en el sentido de moverse entre nuevas identidades y prácticas), los actores locales del mundo rural no han logrado hasta el momento forjar una capacidad de

diálogo y de negociación frente al gobierno y a los otros actores implicados en las reformas estructurales del campo, tanto institucionales como económicas y políticas.

#### **Colombia: la apuesta de la legitimación internacional**

El contexto colombiano es bien diferente: un Estado débil que nunca estableció alianzas fuertes con el mundo campesino. La Reforma Agraria, instituida en los años sesenta, no ha tenido un alcance significativo al distribuir apenas un 1% de las superficies legalmente afectables entre 1961 y 1971, y fue prácticamente abandonada algunos años después<sup>23</sup>. Algunas excepciones conciernen a ciertos sectores agrícolas, esencialmente el sector caficultor que de hecho ha representado desde su conformación un "Estado dentro del Estado", al lado, claro está, de otros grupos de presión constituidos (la ANDI, Asociación Nacional de Industriales; la SAC, Sociedad de Agricultores de Colombia) y en ciertos momentos los sindicatos obreros (la CTC, Confederación de Trabajadores de Colombia, en los años cuarenta)<sup>24</sup>.

Contrariamente a México, donde de hecho el gobierno se asimiló durante décadas al partido oficial<sup>25</sup> y ob-

<sup>[23]</sup> Cf. Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Ed. Norma, Bogotá, 1995, 386 p., p. 254-255. El INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) se ha contentado con comprar ciertas tierras para redistribuirlas parsimoniosamente a los desplazados de La Violencia y más recientemente a los guerrilleros "reinsertados" luego de los acuerdos de paz, o para regularizar ciertos "resguardos indígenas". En el mundo rural campesino se habla del INCORA más bien como responsable de la pérdida de tierras, ya sea de los indios (cf. Gros, op.cit., 1997, p. 43) o de las poblaciones negras del Pacífico. El mecanismo es simple: el INCORA regulariza los títulos individuales para hacer posible el acceso al crédito con garantía de propiedad, y la participación en programas de desarrollo. Frecuentemente los campesinos están en la imposibilidad de reembolsar sus créditos y pierden sus tierras hipotecadas en beneficio del banco (Caja Agraria), que las revende a los propietarios de tierra solventes.

<sup>[24]</sup> Daniel Pécaut, *L'ordre et la violence: évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*, Ed. EHESS, Paris, 1987, 486 p.

tenía su legitimidad de su capacidad para negociar y cooptar los diversos grupos de poder regional y nacional, el Estado colombiano se redefine permanentemente en función de las correlaciones de fuerzas existentes entre los dos partidos históricos: el liberal y el conservador. Estos se encargan de constituir sus propias clientelas regionales o corporativas, y de canalizar la expresión de las reivindicaciones de grupos, clases o sindicatos. Esta mediación se da a través de mecanismos clientelistas clásicos y de "figuras" o personajes claves -senadores principalmente- que ocupan espacios estratégicos en el aparato institucional y disponen de eslabones regionales para distribuir sus prebendas<sup>26</sup>. Sin embargo el país conoce prácticamente desde el fin del Frente Nacional (años setenta) una crisis de los partidos (pérdida de legitimidad y de audiencia), que se profundiza desde hace algunos años (escándalos de corrupción) y repercute directamente sobre la capacidad del Estado para hacer pasar entre las clases subalternas sus reformas económicas y sus políticas de orientación neoliberal<sup>27</sup>.

Frente a esta situación bloqueada y en medio del recrudecimiento de la violencia, una vía de salida consistió en modificar en profundidad las re-

glas de interlocución y negociación entre los actores sociales y políticos, incluyendo el gobierno y su dispositivo institucional. En palabras de C. Gros, se buscaba establecer "nuevas formas de gestión social y política"<sup>28</sup> que fueran más autónomas de los partidos y pudieran ejercerse al lado o fuera de ellos. Pero la creación de estos espacios y modalidades de negociación implicaba a su vez la creación de nuevos interlocutores o el fortalecimiento de ciertos actores emergentes independientes. Estas preocupaciones se concretan en la convocatoria de una Asamblea Constituyente y la redacción de una nueva Constitución, adoptada en 1991, cuyo primer objetivo es la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil<sup>29</sup>. El nuevo texto, entre otras novedades, consagra la entrada de la etnicidad en el discurso constitucional, y presenta innovaciones de talla en las cuestiones del ordenamiento territorial y del régimen de propiedad.

La Constitución de 1991 reconoce la naturaleza pluriétnica y multicultural de la nación colombiana, da un espacio específico a las comunidades indígenas (aproximadamente 2% de la población) y, por primera vez, a las comunidades negras (10 a 12 % de la

<sup>(25)</sup> Aunque existen desde hace mucho tiempo pequeños partidos satélites, el Partido Revolucionario Institucional funciona como partido único hasta el comienzo de los años ochenta.

<sup>(26)</sup> Para un estudio del clientelismo en Colombia, ver Francisco Leal Buitrago, y Andrés Davila Ladrón de Guevara, *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, 382 p.

<sup>(27)</sup> Daniel Pécaut, "Présent, passé, futur de la violence", pp15-63 in Christian Gros, et Jean-Michel Blanquer (coord.), *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, CREDAL-IHEAL, Paris, 1996. Eduardo Pizarro, "Colombia: ¿hacia una salida democrática a la crisis nacional?", pp. 203-256, en M. E. Cárdenas (coord.), *Modernidad y sociedad política en Colombia*, FESCOL-Ediciones Foro Nacional por Colombia-IEPRI, Bogotá, 1993, 316 p. Pedro Santana, "Modernidad y democracia", pp. 257-316 en M. E. Cárdenas (coord.), *Modernidad y sociedad política en Colombia*, FESCOL-Ediciones Foro Nacional por Colombia-IEPRI, Bogotá, 1993, 316 p.

<sup>(28)</sup> C. Gros, op. cit., 1997.

<sup>(29)</sup> Alberto Valencia, *Violencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional*, Editorial Universidad del Valle, Cali, 1998, 125 p.

población)<sup>50</sup>. Esos nuevos principios llevan al Estado a confirmar o ampliar las tierras de resguardos indígenas hasta cubrir un cuarto del territorio nacional, y a instituir un nuevo derecho territorial en beneficio de ciertas comunidades negras bajo la forma de títulos de propiedad colectivos.

¿Por qué tales concesiones, que vienen a sustraer una gran proporción de suelo nacional a las leyes del intercambio mercantil, en el momento mismo en que el gobierno, a través de su organismo especializado -el INCORA- y con el apoyo de las agencias internacionales, implementa una política que apunta a generalizar el mercado de tierras como principal mecanismo regulador de la repartición de tierras en medio rural?

Las luchas y movilizaciones indígenas que se han intensificado desde los años setenta tienen mucho que ver con esto. En 20 años, ellas se han desarrollado tanto dentro como en los márgenes de los canales tradicionales de negociación, incursionando en nuevos campos (solidaridad internacional, participación electoral con candidatos autónomos), incluyendo espacios ilegales (la guerrilla). Lograron ejercer una fuerte presión sobre el gobierno y obtuvieron respuestas significativas en el plano político, económico y territorial. Los indios aparecen ahora como una fuerza organizada, ciertamente con numerosos conflictos internos y múltiples ambigüedades políticas, pero también con una práctica acumulada que se traduce en un real capital político movilizable, como

se evidenció en el momento de la Asamblea Constituyente.

Hay otras razones que empujan al gobierno a sostener tesis radicalmente etnicistas con el riesgo de contravenir las reglas neoliberales que él mismo se ha fijado. En efecto, con estas tomas de posición, invierte en campos internacionalmente fértiles y altamente simbólicos: el reconocimiento de los derechos de las minorías, y la búsqueda de medidas que llevan a un desarrollo sostenible<sup>51</sup>. Muy criticado a nivel internacional por los atentados flagrantes de ciertos cuerpos del Estado (Ejército y Policía) a los derechos humanos, incluido el Derecho Internacional Humanitario, y por su presumida conexión con los medios ligados al tráfico de droga, el gobierno colombiano se rejuvenece en un campo distinto pero también fundamental en la correlación de fuerzas internacionales. Las grandes agencias y los prestamistas internacionales, incluido el Banco Mundial, son ahora sensibles a las cuestiones étnicas y sostienen los proyectos de desarrollo orientados en ese sentido (por ejemplo con el Proyecto Biopacífico para el Litoral Pacífico, financiamiento PNUD-GEF, 1994-1997).

Finalmente, y éste no es el menor de los argumentos, el reconocimiento de las autonomías territoriales de las comunidades indígenas y negras se asimila a una descentralización, en la cual el Estado delega en las nuevas autoridades locales la gestión de problemas extremadamente delicados como es la presencia de plantaciones

<sup>50</sup> No existe ningún dato fiable en cuanto a la repartición de la población nacional por grupo racial o étnico. Los documentos académicos y oficiales (DANE) siempre manejan informaciones dudosas y muy generales (por ejemplo para el Pacífico, 90% de negros, 5% de indígenas y 5% de blancos, o 90%-2%-8%), ya que a la fecha, los censos no contemplaban esta dimensión. El registro del carácter étnico de la población, introducido por primera vez en el censo de 1993, fracasó rotundamente con un sub-registro generalizado.

<sup>51</sup> Conceptos sistemáticamente aliados y a veces confundidos en los discursos oficiales y/ militantes, como lo resume bien la expresión de "etnicidad ecologista" (B. Albert, op.cit., 1997).

de coca o de amapola, de la guerrilla, de los grupos paramilitares, y de desplazamientos masivos de población huyendo de las exacciones de unos y otros. Las tierras de las comunidades indígenas y negras se sitúan en efecto, en su mayoría, en las periferias geográficas del país -las tierras bajas del Oriente y del Pacífico, las selvas y montañas de las cordilleras-, en las cuales, a veces desde hace décadas, han trabajado estos actores, ilegales pero imprescindibles, que el gobierno colombiano -y la sociedad civil- es incapaz de controlar.

Cinco años después de la promulgación de la Ley 70 que abrió la vía a la reorganización territorial de las regiones pobladas por poblaciones afrocolombianas del Pacífico, es interesante analizar cómo se han posicionado y redefinido los protagonistas implicados por este proceso, ya sea en las nuevas prácticas políticas o en las representaciones colectivas asociadas a éstas.

## **UNA INVENCIÓN SOBRE MEDIDAS**

### **El caso de las poblaciones negras del Pacífico y de los títulos colectivos de propiedad**

La Ley 70 de 1993 reconoce el derecho al territorio de poblaciones negras instaladas desde hace siglos en la parte occidental del país, en tierras que han tenido el estatuto de "tierras de la Nación" y en lo esencial no legalizadas bajo la figura de propiedad. Estas poblaciones son descendientes de esclavos cimarrones refugiados en esas selvas tropicales

aisladas, de esclavos emancipados en 1851 y de individuos libres mucho antes de la ley de manumisión. En la segunda mitad del siglo XIX, grandes migraciones los han conducido a esas tierras bajas, en ese momento poco pobladas y donde el mestizaje (con los indios o los blancos, minoritarios) es todavía bastante restringido.

De hecho, la ley no cubre la totalidad de las poblaciones negras de Colombia y las restricciones son considerables: no implican sino las "comunidades negras rurales ribereñas del Pacífico". Son excluidas las poblaciones urbanas, aquellas del interior del país, y aquellas de la Costa Atlántica, que históricamente son las más desarrolladas y las más integradas a la sociedad nacional.

Son aproximadamente 900.000 los habitantes del Litoral Pacífico<sup>32</sup>, entre ellos unos 540.000 que viven fuera de las zonas urbanas y responden a los criterios de la ley 70. Aquellos podrán así tener acceso a títulos de propiedad, pero a diferencia de los títulos legales clásicos, individuales, éstos serán emitidos colectivamente a nombre de Consejos Comunitarios creados para la ocasión y cuyas modalidades de elección y de funcionamiento no están claramente reglamentadas. La ley estipula solamente que serán representativos de las poblaciones, y responsables de garantizar el respeto de reglamentos internos elaborados por cada uno de ellos según sus sistemas de derecho propio (concerniendo el reparto y uso de las tierras, pero también los conflictos interétnicos, las

---

<sup>(32)</sup> Población correspondiente, según el censo del DANE de 1993, a los municipios del Pacífico concernidos por la ley 70. Como en numerosos países de América Latina, los censos recientes son cuestionados por las autoridades locales quienes los denuncian como muy subestimados. A título de ejemplo, la ciudad de Tumaco cuenta con 60.000 habitantes según el censo de 1993, pero sobrepasa ampliamente las 100.000 según las autoridades locales. El departamento del Chocó cuenta con 340.000 habitantes en 1993 (censo DANE), mientras que un documento del mismo DANE anunciaba 520.000 habitantes en 1990, etc. Por otra parte, ningún texto oficial se aventura a cifrar las poblaciones susceptibles de acogerse a la ley 70 para reclamar territorios.

relaciones con las autoridades, la resolución de conflictos internos...).

Las ambigüedades y malentendidos del proceso no son pocos, ya sea en el momento de la redacción de la ley<sup>33</sup> o cuando se pone en marcha su aplicación. Citemos solamente algunos que tienen que ver directamente con el tema que nos ocupa.

La nueva legislación es directamente inspirada del modelo indígena de organización social y territorial. Ella supone, sin jamás hacerlo de manera explícita, la preexistencia de estructuras comunitarias que sería suficiente con "reconocer", reactivar y legitimar frente a los demás actores. La idea misma de territorio colectivo es presentada como una "práctica ancestral" y tradicional de manejo del espacio. Los Consejos Comunitarios aparecen como una instancia igualmente "ancestral" de las "comunidades negras", mientras que ni lo uno -el territorio colectivo- ni lo otro -el Consejo Comunitario- es unánime ni sistemáticamente aceptado en el Pacífico.

Ciertamente la historia del poblamiento y ocupación del espacio, en estas regiones desconocidas desde hace mucho tiempo por el poder central y donde no se ejercieron las normas occidentales del derecho de propiedad, ha dado nacimiento a modalidades específicas de apropiación territorial. En el Pacífico la apropiación individual de ciertas tierras -los colinos o parcelas de producción, en general sobre las vegas de los ríos- se combina con un uso colectivo de ciertos espacios -los montes o "cen-

tros" selváticos, poco o no aptos para la agricultura-, según modalidades que dependen de una parte, de la naturaleza misma de los terrenos, de otra parte de los objetivos de la explotación. Así, las selvas son más o menos libres de acceso para la caza, la recolección, y aun la extracción en tanto que se tratá de actividades de subsistencia, pero son rápidamente apropiadas individualmente cuando la presión sobre los recursos se acrecienta, al mismo tiempo que su valor mercantil. Tradicionalmente el acceso a la tierra no ha causado mayor problema para los recién llegados (por migración o crecimiento demográfico) debido a la gran disponibilidad de tierras, pero éste ya no es el caso. Hoy son numerosas las poblaciones, los poblados y los ríos donde todo el espacio está marcado y apropiado individualmente, donde no existen ya tierras libres ni de uso colectivo".

En cuanto a la gestión colectiva de las tierras y de los recursos, que podría existir más allá de la apropiación individual de los lotes o colinos, no es más que una invención, en general bien intencionada, de los legisladores y de sus múltiples asesores. La ausencia efectiva, aunque parcial, de títulos de propiedad individuales legalizados,<sup>34</sup> ha sido asimilada por muchos a la existencia de normas colectivas de uso, con el razonamiento de que "si no es de nadie, es de todos". De la noción de "colectivo" se dedujo la de "comunitario", y la deriva implicó lógicamente la existencia de instancias sociales más o menos

<sup>(33)</sup> Peter Wade, "Identités noires, identités indiennes en Colombie", pp. 125-140, *Cahiers des Amériques Latines* N° 17, IHEAL, Paris, 1994.

<sup>(34)</sup> En algunas regiones del Pacífico, el INCORA ha llevado en los años sesenta campañas de titulación individual de tierras, sobre todo aquellas explotadas con cultivos comerciales (coco, arroz). En algunos ríos de Nariño, se llega hoy a un 30 ó 40% (en número de lotes cultivados, no en superficie ni número de agricultores) cubierto por títulos de propiedad individual legalizados.

formalizadas, encargadas de hacer respetar estas normas "comunitarias": los Consejos Comunitarios hacían naturalmente su aparición en el discurso. Sin embargo un trabajo de investigación actual en las zonas rurales de Nariño parece debilitar estos múltiples supuestos, y desarrolla más bien la interpretación adelantada desde los años sesenta por Whitten, quien insistía sobre los mecanismos diádicos e interpersonales en la regulación del acceso y el uso de los recursos -materiales y políticos-, y la resolución de conflictos en general<sup>35</sup>. En estas sociedades rurales, caracterizadas por un tejido socio-familiar muy denso, las relaciones de parentesco, de proximidad y de afinidad son a la vez suficientemente flexibles y coercitivas para generar comportamientos de convivencia sin tener que recurrir a alguna instancia formal de regulación.

Pero los consejos comunitarios tienen múltiples ventajas, y al momento de redacción de la ley el concepto le convenía a todo el mundo: a los legisladores que necesitaban tener interlocutores susceptibles de aplicar la ley, a los asesores -entre ellos la iglesia católica- que tenían la experiencia de las comunidades indígenas y estaban familiarizados con esta noción, y también a ciertos líderes afrocolombianos que veían en esta nueva instancia el único espacio posible de protagonismo y de negociación, al mismo tiempo que de promoción política. Más que de reconocimiento, se trata verdaderamente de la creación/construc-

ción de instancias comunitarias<sup>36</sup>. Yendo un poco más lejos, uno podría inclusive hablar de un proceso donde el Estado procede a la institucionalización, en el sentido fuerte, de las "comunidades negras". Esto no equivale a negar la existencia y la importancia de estructuras sociales propias de las poblaciones negras, sobre todo las organizaciones culturales y políticas preexistentes a la ley 70 (Cimarrón) y ciertas otras formadas después, pero no se puede olvidar el rol prominente del Estado en el proceso de construcción de estos nuevos dispositivos políticos y sociales. Esta participación activa del Estado tiene por lo demás múltiples consecuencias en el funcionamiento de las nuevas instituciones, empezando por mantenerlas con una débil autonomía financiera, léase política.

Otros aspectos de la ley son susceptibles de análisis similares. Así, numerosos artículos hacen referencia a las prácticas tradicionales como aquellas utilizadas por las poblaciones "para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo sostenible" (capítulo I, artículo 2 de la ley 70); la propiedad colectiva debe ser reconocida en la medida en que ella se ejerza "de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente" (capítulo IV, artículo 19). Los beneficiarios

continuarán conservando, manteniendo y favoreciendo la regeneración de la vegetación protectora de las aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente

<sup>(35)</sup> Norman Whitten, *Pioneros negros: la cultura afro-latinoamericana del Ecuador y Colombia*, Centro Cultural Afro-ecuatoriano, Quito, 1992.

<sup>(36)</sup> El mismo proceso de importación del modelo "indígena andino" sobre realidades bien distintas parece haber tenido lugar en el Perú con las comunidades indígenas de la Amazonia, cf. M. I. Remy, en Van Cott, D.L., *Indigenous peoples and democracy in Latin America*. Houndmills, Basingstoke, MacMillan, Hampshire and London, 1994, citado por Willem Assies, *Multi-ethnicity, the state and the law in Latin America*. Working paper, CEDLA, Amsterdam, 1997.



frágiles, como los manglares y humedales, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción (capítulo IV, artículo 21).

Las comunidades negras se ven así investidas de cualidades específicas: guardianes del medio ambiente "desde siempre", ellas deberían comprometerse a continuar desarrollando sus prácticas ecológicas en su territorio. Cualquiera que haya trabajado en el Pacífico conoce la historia de la explotación esencialmente extractiva y predatoria de esas comunidades, bajo la presión de agentes económicos exteriores que compran y comercializan, desde hace más de un siglo, los recursos naturales del litoral (caucho, tagua, madera...). En estas condiciones, la referencia reiterada a las prácticas ecológicas y al desarrollo sostenible remite a un discurso retórico, indispensable para insertar las nuevas disposiciones legislativas dentro de un discurso internacional legitimador, lo que a su vez es condición necesaria para conseguir fondos de la comunidad internacional. Luego de la reciente entrega de títulos de propiedad colectiva en el Chocó, el gobernador recordaba que, con ese gesto,

las comunidades toman el compromiso histórico de asegurar la durabilidad de la conservación del medio ambiente, al mismo tiempo que la comunidad internacional se compromete a aportar los recursos económicos necesarios al desarrollo equitativo de las comunidades.<sup>57</sup>

Profesión de fe ecológica y financiamiento internacional son ahora inseparables.

Uno podría retomar así los textos legislativos y desmontar, punto por punto, el proceso de verdadera invención de la tradición en varios aspectos. A nivel cultural y social se reivindica la "ancestralidad" de poblaciones instaladas en sus tierras en su mayoría por poco más de un siglo; se resalta el rol de los ancianos y de la familia matrifocal como "características" de las poblaciones negras, cuando no existe unanimidad, ni entre académicos ni entre la misma población, sobre estos aspectos de la vida en el Pacífico; la alta valorización de lo comunitario y lo colectivo no coincide siempre con las prácticas individualistas y, en una cierta medida, libertarias<sup>58</sup> de las poblaciones, etc.

Y sin embargo, a pesar de estas ambigüedades, existe desde las organizaciones de base y los habitantes "del común" un real proceso de apropiación del discurso, y aun de ciertas prácticas hasta entonces desconocidas o desaparecidas pero ahora reivindicadas como "ancestrales". En pocos años, desde la nueva Constitución de 1991, la promulgación de la ley 70 en 1993, y sobre todo desde la promulgación, en 1995, del decreto que reglamenta la titulación colectiva, la movilización social se ha amplificado en los municipios y ríos del Pacífico. En el departamento meridional de Nariño, más de veinte organizaciones étnico-territoriales han visto la luz del día,

<sup>(57)</sup> *El Espectador*, 12 de febrero de 1998.

<sup>(58)</sup> Las sociedades del Pacífico fueron a menudo catalogadas de "anárquicas" por numerosos observadores incluidos algunos contemporáneos. Una revuelta en Tumaco, en 1781, con amplia participación de negros, se hizo a nombre de "viva el amancebamiento" reprimido por la Iglesia de la época; las crónicas de viajeros y de sacerdotes anotan el "descuido moral" de estas poblaciones que no siguen los cánones familiares y matrimoniales de Occidente; en 1967 todavía, el estudio ya mencionado (Banco Ganadero) insiste sobre la extrema libertad de la que gozan esas poblaciones de cara a sus "obligaciones" cívicas y productivas.

y desembocan poco a poco sobre la constitución de un mismo número de Consejos Comunitarios encargados de llevar a cabo la titulación colectiva de "territorios de comunidades negras", que deberían cubrir en el futuro la mayor parte de las zonas rurales ocupadas por población negra.

En el plano político, las poblaciones negras del Pacífico, hace 20 años todavía "invisibles"<sup>39</sup> sobre la escena nacional, hacen su entrada con fuerza en el dispositivo institucional gubernamental, lo que no pasa sin ciertas fricciones y crujir de dientes. La ley y los decretos reglamentarios que se elaboran poco a poco abren en efecto espacios reservados a las comunidades negras, en múltiples campos: el de la propiedad territorial (Decreto 1745), pero también la educación superior con la creación de un instituto de investigaciones especializadas (el Instituto F. Neuman), la educación de base con los programas de etnoeducación (Decreto 2249), la representación en el seno de los organismos de desarrollo (Decreto 2314), la participación en los programas de investigación desarrollados sobre o en el Pacífico (Decreto 2374), y más globalmente en la negociación con el gobierno, creando una Comisión Consultiva de Alto Nivel (departamental y nacional) concebida como un "espacio de interlocución entre instancias territoriales y nacionales" (Decreto 1371).

Este nuevo espacio institucional es copado inmediatamente por los dirigentes de las organizaciones de las comunidades negras que emergieron a finales de los años ochenta (algunos con antecedentes en los años sesenta, como Cimarrón), pero que a menudo no tienen la capacidad de hacer frente a estas múltiples oportunidades -y obligaciones legales- de participación. Se da entonces un proceso "lógico" de acaparamiento de funciones por algunos, los más capacitados, aquellos que disponen de más capital cultural y político. A título de ejemplo, el Palenque Regional de Nariño (uno de los cuatro departamentos del Pacífico) cuenta con una decena de militantes permanentes,<sup>40</sup> de los cuales tres o cuatro solamente ejercen las funciones de representación en las instancias institucionales ya citadas. Los interlocutores potenciales son finalmente poco numerosos en esas regiones donde la tasa de escolaridad continúa siendo extremadamente baja, los empleos calificados escasos y donde los que pudieron seguir ciclos de educación superior no consiguen empleo y migran a las capitales regionales, lejos de las zonas rurales ribereñas del Pacífico concernidas por la ley 70.

La concentración de la información en círculos restringidos de dirigentes locales provoca un efecto de aislamiento político, agravado por el fenómeno de segmentación de las élites

<sup>(39)</sup> La noción de invisibilidad de poblaciones negras a los ojos de los gobernantes y más allá de las sociedades nacionales ha sido desarrollada en Colombia por Friedemann (Friedemann Nina S. de, "Estudios de negros en la antropología colombiana" en Arocha, J. y N. de Friedemann (eds), *Un siglo de investigación social: antropología en Colombia*, Etno, Bogotá, 1984). Pero es ampliamente utilizada en contextos similares por otros países de América Latina (México, cf. Martínez Montiel, Luz María (coord.), *Presencia africana en México*, México, CNCA, 1997, 575 p. En Argentina, Grosso J. L., op. cit., 1997).

<sup>(40)</sup> Los "militantes permanentes" son aquellos que disponen de tiempo y recursos para dedicarse de lleno a la organización, pero los miembros de Palenque, definidos por su adhesión a las grandes líneas de movilización política, o más concretamente al proceso de titulación colectiva -los campesinos de los ríos conformados en consejos comunitarios- son mucho más numerosos.

políticas y sociales regionales. En efecto, todo el nuevo dispositivo se desarrolla al margen o más bien en paralelo -destinado a no encontrarse o a no coincidir jamás- con las instituciones sociales y políticas tradicionales que son las administraciones locales, las instancias descentralizadas de diversos ministerios, los sindicatos pre-existentes, y sobre todo los partidos políticos. Estas antiguas estructuras son en efecto acusadas por los militantes de traicionar la causa étnica, de jamás haberla sostenido ni tomado en cuenta. Después de la promulgación de la ley y de la movilización que le siguió, los militantes tradicionales fueron poco a poco marginados de las redes que se iban conformando, bajo el pretexto de su colusión con los intereses de "los blancos" y "los dominantes". Los que quedaron como líderes del "nuevo movimiento social" fueron unos dirigentes jóvenes, escolarizados y urbanos en su mayoría, sin pasado político en el sentido tradicional del término pero en general con experiencia en trabajo comunitario. Reunidos desde 1993 en el Proceso de Comunidades Negras (PCN), pretendieron hasta hace poco tiempo, y hasta la actualidad para algunos, representar la única expresión legítima del movimiento de reivindicación étnico-territorial negra y monopolizar así los espacios institucionales abiertos por la nueva legislación.

En un momento dado hubo confluencia de intereses entre el Estado en búsqueda de interlocutores creados a la medida por la ley 70, y una élite local naciente que encontraba al fin un campo de expresión y de reconocimiento social y político. El Estado guardaba una certera ventaja al conservar protagonistas "cautivos" y dependientes -sobre todo del financiamiento-, alejados de los canales tradicionales de negociación política, mientras los militantes negros podían así construir, en un espacio de alguna

manera protegido, sus propios dispositivos políticos.

Pero las cosas van rápido y el proceso de construcción es amenazado por todas partes. A nivel nacional, el nuevo espacio político es cada vez menos protegido. No hay más que ver los resultados de las recientes elecciones municipales (octubre 1997), o de las elecciones para la designación del Congreso (marzo de 1998), para convencerse de la débil presencia del Proceso de Comunidades Negras, ya sea en las regiones del litoral o en las grandes ciudades con fuerte población negra. Si bien es cierto que cada vez más candidatos integran las reivindicaciones étnicas en sus discursos, ellos lo hacen desde las estructuras tradicionales de decisión y poder, en uno de los dos partidos políticos históricos o en el seno de pequeños movimientos coyunturales, recientemente creados pero afiliados a uno de ellos. Por otra parte, varios militantes de la etnicidad decepcionados se tornan hacia los partidos tradicionales para escapar al aislamiento mencionado más arriba. La separación entre las esferas de la política tradicional - los partidos, sindicatos y administraciones- y aquellas de la etnicidad, estimuladas por el Estado y asumidas por los nuevos líderes negros, ya no es pertinente para muchos militantes y hombres políticos que no pueden sino constatar la eficacia persistente de las redes clientelistas tradicionales.

A nivel local los dispositivos políticos contruidos alrededor de la ley 70 son igualmente frágiles. Las organizaciones étnico-territoriales de base, aquellas que se han constituido entre agricultores y habitantes rurales confrontados a problemas cotidianos de subdesarrollado crónico, están cada vez menos inclinadas a participar en los juegos de poder de sus dirigentes regionales. Además, a medida que se consolidan y maduran, aspiran a hablar por ellas mismas, sin pasar

por el canal de la organización regional, y menos nacional. Disenciones comienzan a hacerse visibles, y se anuncian recomposiciones institucionales en el movimiento de comunidades negras, en casi todos los departamentos del Pacífico.

La emergencia de identidades negras en Colombia a duras penas se está consolidando. Luego del momento de euforia y de movilización de la primera mitad de los años noventa, se ven ahora los vaivenes y el aislamiento progresivo de una parte del movimiento portavoz del reconocimiento étnico y de las reivindicaciones territoriales del "pueblo negro".

### CONCLUSIÓN

En este fin de siglo, la renovación del debate alrededor del tema de los derechos de las minorías podría augurar un avance hacia más democracia, luego de los fracasos de los modelos y experiencias de inspiración liberal o marxista de las últimas décadas. Pero es urgente ir más allá del discurso moral y emancipador para descubrir y explicitar los malentendidos y contradicciones que surgen en los procesos concretos de aplicación de las nuevas políticas, antes de que se transformen en espacios de conflicto y de violencia.

La noción de territorio, y de derecho al territorio está en el corazón de las nuevas legislaciones emitidas por numerosos países. Pero dicha noción está desde ya estrechamente asociada a aquellas de la ecología y del desarrollo sostenible, que devienen en recursos directamente monetizables en la escena internacional. Así el territorio es reconocido en la medida en que le son atribuidas cualidades a menudo inventadas para la causa ("territorio ancestral utilizado según las prácticas tradicionales que contribuyen al desarrollo sostenible"), susceptible de aportar contribuciones

nada despreciables de entidades internacionales encargadas del desarrollo.

Como se ha visto en el caso de Colombia, esas contribuciones no son estrictamente financieras sino que se insertan en juegos de poder y relaciones de subordinación a nivel internacional. El reconocimiento político internacional tiene un precio que los Estados asumen en campos que pueden variar -México ha tomado el camino de la ortodoxia neoliberal mientras Colombia se hace campeona de los derechos de las minorías- pero implican siempre el tomar en cuenta las ideologías dominantes -procesos de globalización- a la vez que las presiones, los actores y las historias específicas de cada país.

En este marco, ¿los actores locales no serían sino marionetas manipuladas, disponiendo de márgenes de maniobra excesivamente reducidos frente a efectos estructurales internacionales? Tal razonamiento sería reductor, ya que los actores locales, de los cuales no hay que olvidar su diversidad para no caer en un maniqueísmo elemental, participan ellos mismos de esta mundialización y se benefician de ella.

En muchos países, los indígenas han construido gran parte de su potencial de negociación sobre la base de su inserción en redes internacionales de difusión de la información y de acceso a organismos mundiales de desarrollo. En México, la insurrección zapatista ha seguido otra vía, pero ha podido hacerse escuchar -muy relativamente como se ha visto- sólo por la audiencia internacional que ha sabido captar. Los movimientos locales adquieren cierta fuerza a partir del momento en que intervienen sobre la escena internacional, cuando adoptan un lenguaje que es comprendido, y que seduce a los que toman las decisiones (el CRIC en Colombia, Marcos en México). Entre más débiles y locales sean, más nece-

sidad tienen de la audiencia internacional, y deben para ello aceptar ciertas reglas tácitas como aquella que consiste en presentarse como los guardianes del medio ambiente y los herederos de la sabiduría ancestral. Haciendo esto, ellos construyen un discurso que puede ser reapropiado y rehabilitado por las poblaciones, y que les confiere una identidad "aceptable" en el plano nacional e internacional. Sin embargo uno no podría ver solamente manipulación o utilización táctica y estratégica de discursos exógenos. El proceso puede desembocar en una verdadera construcción de identidad, a veces contradictoria y ambigua, y sometida, como lo han sido muchas otras antes, a los efectos de la globalización<sup>41</sup>.

De una manera general en América Latina, los movimientos negros no han adoptado todavía el viraje estratégico de protagonismo internacional y debutan apenas su avanzada política en el escenario nacional. Por otro lado, no están exentos de los problemas clásicos comunes a la mayor parte de los movimientos sociales emergentes: clientelismo, faccionalismo, corrupción, nepotismo. Pero a pesar de estas limitaciones ellos han obtenido mucho, gracias a la conjunción de intereses con el Estado frente al cual se encuentran políticamente en deuda.

La estrecha relación que liga los actores locales al contexto internacional, y las dependencias mutuas que de allí surgen, nos obligan a buscar otras vías diferentes a las interpretaciones en términos de simple oposición local - global. La mundialización de ideas (ecologismo, ideologismo democrático neoliberal...) difunde nuevos valores de los que se prenden ciertos Estados y ciertas poblaciones

para hacer valer sus derechos, dispuestos para ello a ajustar sus propios perfiles de identidad. Este proceso de ajuste impone desafiliaciones y afiliaciones de identidad, que son a veces sentidas como rupturas y desestabilizaciones (el caso de los campesinos en México), pero a veces también asumidas y reivindicadas como propias por los líderes locales y aun por la población de base (ciertas "comunidades negras" de Colombia). El nivel global a su vez, es alimentado por estas reconstrucciones locales de identidad, y las necesita para reactualizar continuamente sus discursos y sus prácticas. No olvidemos que la principal preocupación de numerosos organismos de asistencia y desarrollo, públicos o privados, es encontrar interlocutores que respondan a condiciones mínimas de legitimidad con el fin de distribuir su financiamiento. Estas agencias están, por lo tanto, constantemente atentas a la expresión de "nuevos actores" susceptibles de entrar en su red clientelista, y se muestran dispuestas a modificar o reorientar sus posturas para incluirlos en sus programas. Ni resultado de la imposición de discursos forjados en el exterior, ni expresión genuina de las poblaciones minoritarias, los nuevos procesos identitarios son muy dependientes de los primeros, sin prescindir de los últimos. El margen de manobra de que disponen y la orientación que toman depende en gran medida de la actuación de los líderes, en contextos localizados en el tiempo, el espacio y en relaciones de fuerza determinadas. Ahí es donde los procesos se ven envueltos en dimensiones eminentemente personales -las características de algunos individuos comprometidos- y en lógicas sociales y políticas que los rebasan.

<sup>(41)</sup> Jean-François Bayart, *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris, 1996, 306 p.

Por otra parte, la confusión de prácticamente todos los interesados entre identidad y territorio es en sí misma fuente de violencia potencial. Como lo indica Badie a propósito de los separatismos en el Estado-Nación europeo,

el pasaje de la identidad al territorio aparece de manera extremadamente ambigua. En el plano de la enunciación, es imprescindible: en un mundo gobernado por el principio de territorialidad, el discurso de identidad no podría privarse de tal realización, a riesgo de marginarse, de perder su audiencia, es decir, su credibilidad. Pero sobre el plano práctico, no cesa de rozar la aporía<sup>42</sup>: porque las identidades son volátiles, porque no disponen prácticamente jamás de proyección geográfica que encuadre con su historia, porque son abusadas por una combinación sutil de manipulaciones estra-

tégicas que no duran en sí mismas más que un tiempo, porque exaltan separatismos de circunstancias<sup>43</sup>.

La historia antigua como la reciente nos muestra bien a qué punto las categorías de identidad son efectivamente cambiantes, "volátiles" y dependientes tanto de interacciones entre los Estados, los actores regionales y locales, como de las instancias internacionales insertas en contextos políticos y económicos globalizadores. Querer creer o fijar territorios sobre bases de identidad es un riesgo que aparentemente numerosos países de América Latina están dispuestos a tomar, de acuerdo con los grupos de presión local y de las instancias internacionales. Queda por esperar si sabrán manejar las modalidades concretas de construcción y de gestión.

---

<sup>42</sup> Aporía: dificultad de orden racional que parece no tener salida.

<sup>43</sup> Bertrand Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 27, 1995, p. 107-108.



