

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Economía, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título en Especialización en Interculturalidad y Desarrollo

Derechos territoriales, económicos y culturales de las comunidades negras en Colombia:
aproximación inicial a las discusiones de la Comisión Especial para las Comunidades Negras
(1992-1993)

Camilo Andrés Ávila Ceballos

Asesora: Martha Guerra

Lectora: Alejandra Chaves Torres

Quito, noviembre 2024

Índice de contenidos

Resumen	5
Introducción.....	6
Capítulo 1. Estado, expertos y clasificación social	13
1.1. La construcción de sujetos jurídicos: el Estado como clasificador social.....	14
1.2. Formulación de políticas públicas y actores sociales.....	16
1.3. Los conceptos de grupo étnico y raza como categorías analíticas	20
1.4. Perspectivas en torno a los conceptos de grupo étnico y raza: teoría e investigaciones antropológicas sobre poblaciones negras en Colombia	28
1.4.1. ¿Huellas de africanía o etnización?: aproximación al origen de las comunidades negras en Colombia	28
1.4.2. Aproximación a los estudios del racismo en Colombia	31
Capítulo 2. Discusiones en la Comisión Especial para las Comunidades Negras	33
2.1. Abandono e incumplimiento	34
2.2. Desconocimiento de derechos y su existencia	36
2.3. Comunidades Negras e Indígenas	38
2.4. Concesiones mineras y madereras: privatización o modelo de desarrollo sostenible 41	
2.5. Titulación de territorios baldíos	43
2.6. Decisiones finales.....	45
Conclusiones	49
Referencias.....	52

Lista de abreviatura y siglas

ANC	Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991
AT55	Artículo Transitorio 55 de la Constitución de 1991.
CODECHOCÓ	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ICAN	Instituto de Investigaciones Culturales y Antropológicas
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
OBAPO	Organización de Barrios Populares del Chocó
OCABA	Organización Campesina del Bajo Atrato

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina

Yo, Camilo Andrés Ávila Ceballos, autor/a de la tesis titulada “Derechos territoriales, económicos y culturales de las comunidades negras en Colombia: aproximación inicial a las discusiones de la Comisión Especial para las Comunidades Negras (1992-1993)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Especialización en Interculturalidad y Desarrollo, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre 2024.

A handwritten signature in black ink, reading "Camilo Andrés Ávila C.", is written over a horizontal line.

Firma

Camilo Andrés Ávila Ceballos

Resumen

La Ley 70 de 1993, también conocida como la Constitución Negra, es el principal instrumento legal utilizado en Colombia en la actualidad por miembros de las comunidades negras para hacer valer sus derechos como población de protección especial por su diversidad étnica. Este fue el resultado de un proceso de discusión entre representantes del Estado, expertos (académicos) y representantes de las comunidades negras en la Comisión Especial para las Comunidades Negras entre agosto de 1992 y mayo de 1993.

Mediante de este escrito busco analizar cuál es el papel que juega el Estado, principalmente a través del Derecho, en la definición de grupos sociales, particularmente de los afrodescendientes en Colombia. La investigación que se desarrolló fue de carácter documental a partir del análisis de las actas de las sesiones de la Comisión Especial para las Comunidades Negras que se desarrollaron entre el 11 de agosto de 1992 y el 6 de mayo de 1993.

Cinco temas sobresalieron principalmente en estas discusiones. El primero fue la denuncia del abandono del Estado colombiano, de manera general a la región del Pacífico y de manera particular a las comunidades negras. El segundo fue la falta de conocimiento de tomadores de decisión y del país en general sobre las necesidades y características de las comunidades negras. En tercer lugar, en línea con esas denuncias de abandono y desconocimiento, hubo reclamos sobre la falta de garantías para poder realizar adecuadamente las labores encomendadas y de trabajo con las comunidades en sí, lo que evidenciaba una desconfianza entre las partes en diálogo, alimentada justamente por esos aspectos más históricos. Un cuarto aspecto está asociado con las comparaciones hechas entre comunidades negras y comunidades indígenas. Esta comparación no es fortuita dado que el modelo por excelencia de la diversidad étnica en Colombia, y que no generaba dudas, era justamente el indígena. Por último, están los temas territoriales que, para los comisionados representantes de las comunidades negras, era el principal tema que se debía abordar dado que de este se desprendían los demás.

Desde un punto de vista más teórico, el análisis de estos temas aporta nuevos elementos sobre el papel que juega el Estado en la clasificación social de las poblaciones que habitan un territorio nacional, así como el rol que pueden desempeñar voces vistas como expertas y los representantes de los grupos que están siendo clasificados. Comprender este tipo de aspectos, usando como ejemplo el caso de las comunidades negras en Colombia, permitirá tener mayores elementos para la formulación y ejecución de políticas públicas más eficaces, que se lleguen a aplicar en beneficio de las poblaciones objetivo de éstas.

Introducción

El reconocimiento de las comunidades negras como sujeto jurídico de protección especial en Colombia se concretizó solamente hasta la última década del siglo XX. Si bien existían documentos oficiales que avanzaban en ese reconocimiento (como actas de reuniones), éste se formalizó en la Constitución Política de 1991 mediante el Artículo Transitorio 55 (AT55), el cual establecía que se debería conformar una comisión para estudiar con mayor detalle el tema.¹

Si bien este reconocimiento, dado en un artículo transitorio, generaba diferencias sustanciales con el reconocimiento a otros grupos étnicos (como los indígenas), fue un avance importante para asegurar su reconocimiento diferenciado y marcó un hito frente a otros países de la región.² Ante este panorama de un reconocimiento menos detallado en la Constitución, más que el AT55 como tal, el referente legal para las comunidades negras en Colombia ha sido la Ley 70 de 1993, nombrada por algunos como la Constitución negra (Lemaitre 2009). El proyecto de ley que derivó en esta legislación fue fruto del trabajo realizado en la Comisión Especial para las Comunidades Negras.

El Decreto 555 de 1992, modificado por el Decreto 1342 de 1992, creó la Comisión Especial para las Comunidades Negras. Los decretos señalaban que la Comisión Especial estaría conformada por representantes de seis entidades públicas relacionadas con el tema (Ministerio de Gobierno; Departamento Nacional de Planeación (DNP); Instituto Nacional de Recursos Naturales (INDERENA); Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y el Instituto de Investigaciones Culturales y Antropológicas (ICAN), 10 personas identificadas por su nombre

¹ Este artículo establece lo siguiente: Artículo transitorio 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARÁGRAFO 2o. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

² A pesar de que durante estos años hubo múltiples cambios de constituciones en los países latinoamericanos, solamente Brasil (1989), Colombia (1991) y Nicaragua (1994) contemplaron disposiciones especiales para poblaciones afrodescendientes (Arocha 1998).

particular que en su momento eran académicos y políticos asociados al tema (Gustavo de Roux, Jaime Arocha, Otilia Dueñas, Edgar Ulises Torres Murillo, Omar Torres Angulo, Jesús Rosero Ruano, Piedad Córdoba de Castro, Guillermo Panchano, Silvio Garcés y Luis Jaime Perea Ramos), y por tres representantes de cada una de las comisiones consultivas identificadas en el decreto (cada consultiva correspondía a un departamento de la región del Pacífico: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, con lo cual se nombraba a 12 representantes de las comunidades negras).

Si bien esta Comisión Especial tenía una importante participación de miembros de las comunidades negras, el mismo decreto establecía que la Comisión estaría adscrita al Ministerio de Gobierno (y por lo tanto su representante la encabezaría) y la secretaria técnica se le asignaría al ICAN. Así mismo, aunque establecía que su sede principal sería Bogotá, permitía sesionar en cualquier lugar del territorio nacional. La Comisión Especial se creó para sesionar hasta el 7 de julio de 1993, pero se realizaron solamente 8 sesiones, que se desarrollaron entre el 11 de agosto de 1992 (misma fecha del decreto 1342) y el 6 de mayo de 1993.

A diferencia de lo ocurrido en la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 (ANC), en donde había un incipiente movimiento regional, al momento de iniciar las discusiones al interior de la Comisión Especial se tenía una mayor coordinación entre los líderes de los diferentes departamentos que conforman la cuenca del Pacífico: Chocó Valle del Cauca, Cauca y Nariño (Pardo 2001, Pardo, Mosquera y Ramírez 2004, Arocha 2012). Esto, como se verá más adelante, se reflejó en posiciones más unificadas que permitieron abordar como un bloque varios de los retos planteados en las discusiones con representantes del gobierno nacional.

Como mencionaré más adelante, parto de la idea de que, para entender la situación actual de la población afrocolombiana, caracterizada desde mi perspectiva como una en la que existe un marco normativo sólido, pero poco aplicado, es necesario explorar los espacios en los que aparecieron esas bases legales de reconocimiento diferenciado. Es decir, la falta de aplicación actual en diversos aspectos que deberían beneficiar a poblaciones afrodescendientes se puede explicar por la falta de comprensión, y hasta cierto punto interés, de los grupos encargados de la toma de decisión (representantes del Estado). Tener claridad sobre esto permitirá, en mi opinión, trabajar en la promoción de derechos desde una perspectiva más informada, que trate de desentrañar las raíces de las pretensiones de los miembros de las comunidades negras. En

otras palabras, contextualizar una problemática social concreta permitirá tener una ley más aplicada.

Este tema no es menor para un país como Colombia, en donde las poblaciones afrodescendientes ocupan una amplia zona del occidente del país, conocida como la región del Pacífico (conformada por los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño), que representan más del 9% de la población nacional según la última Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Tiene además un potencial importante, dado que más del 60% de la población autoreconocida como afrodescendiente, raizal y palenquera está en una edad productiva y de potencial incidencia en la esfera pública, al tener entre 15 y 64 años (DANE 2018).

Agenda de investigación

Desde el inicio de mi vida académica me he interesado en las poblaciones afrodescendientes, particularmente en el tema legal que afecta a este sector de la sociedad colombiana. A pesar del reconocimiento legal, ¿por qué no se han implementado medidas más allá de la titulación colectiva? Adicionalmente, me ha causado curiosidad por qué, a pesar de ser una población mayor que la indígena, el avance en la aplicación de los derechos de las poblaciones afrodescendientes ha sido menor. Aunque esto ha cambiado en los últimos años, en gran medida por el hecho que Colombia tiene en este momento como vicepresidenta de la República a una persona que hace parte de una comunidad negra del Cauca, sigue habiendo retos importantes en la implementación del marco legal diferenciado.

Además de esta comparación casi inevitable con las comunidades indígenas, que dicho sea de paso tienen mucha más atención académica que la que tienen las poblaciones afrodescendientes, existen todavía algunas ambigüedades terminológicas que se reproducen en las conversaciones cotidianas, pero también en diversos espacios de toma de decisiones. Aunque para el estudio de las comunidades indígenas hay cierto consenso en que deben abordarse desde un lente étnico/cultural (lo cual no es armónico pues en otros países, como Perú, es visto como un tema racial), para el caso de las poblaciones afrodescendientes sigue la disyuntiva entre lo étnico y lo racial. Estas aproximaciones pasan a mezclarse en ocasiones, siendo común incluso que se crea que *afrocolombiano* es la forma políticamente correcta de referirse a personas que anteriormente se referían como *negros*. Detrás de esto hay una primacía de un lente racializado, que termina generando vacíos en varios aspectos pues en

Colombia no hay legislación que aborde de manera específica el tema racial. Sobre este tema se profundizará dentro del marco analítico que guía la presente investigación.

Este último punto ha estado presente desde mis primeros trabajos de campo. Cuando me encontraba todavía terminando mis estudios de pregrado me enfrenté a un panorama un poco ambiguo respecto al reconocimiento de la población afrodescendiente en Colombia. Algunas personas reivindicaban su derecho a protección especial por unas tradiciones ancestrales y denunciaban amenazas de empresas mineras e incluso fuertes conflictos con comunidades indígenas de las zonas que habitaban (conflictos interétnicos), otras sufrían tratos discriminatorios por su color de piel y otras que terminaron hablando de su color de piel en un espacio de reconocimiento de diversidad cultural.

Con estas dudas en mente, que siguen en la actualidad y en proceso constante de revisión, he venido adelantando investigaciones previas en el tema. Una primera aproximación la realicé como parte de mi tesis para optar por el título de abogado (Ávila Ceballos 2011). En este trabajo me centré en cómo la Corte Constitucional, como intérprete de la ley, abordaba el tema de las poblaciones afrodescendientes en Colombia. Las principales conclusiones intenté plasmarlas en el título del trabajo (Se nace negro, se siente afrocolombiano) y se centraron en señalar que la Corte Constitucional abordaba tanto temas étnicos como raciales; los primeros iban asociados a un *sentimiento*, mientras que los segundos en un aspecto más *visual*. Así, se creaban dos sujetos jurídicos diferentes, unos que tenían protección especial (mediante una ley con enfoque diferenciado) y otros que debían acudir a otros mecanismos para proteger sus derechos (particularmente a escenarios de protección constitucional a través del derecho a la igualdad, lo cual implica el uso de cortes).

Un segundo trabajo, elaborado para obtener el título de Magister en Historia, se centró en reconstruir los debates que se dieron al interior de la ANC. A diferencia de ejercicios anteriores, pude entrar con mayor detalle al aspecto social que hay detrás de la definición legal de un grupo poblacional y cómo intereses diversos pueden confluir, pero la decisión al final depende de personas ajenas a ese grupo concreto. De este trabajo resultó particularmente llamativo que el tema era muy poco claro entre los tomadores de decisiones, pero que gracias a un representante indígena del Chocó que había convivido con miembros de comunidades negras se logró visibilizar el tema y aprobar una disposición temporal. Así, aunque el tema en general estuvo más cerca de no ser aprobado, termina aprobándose por insistencia principalmente de una persona que había tenido que enfrentarse previamente a las

consecuencias de tener una clasificación como sujeto legal particular (en concreto, los indígenas eran vistos principalmente como incapaces ante el Estado dado que así los definía una ley de 1890, la cual incluso hablaba de salvajes que debían reducirse a la vida civilizada) (Ariza 2009).

Consideraciones metodológicas

Si bien estas investigaciones me han permitido aclarar el panorama, siguen existiendo elementos por analizar dentro de un proceso de constantes tensiones entre los diferentes actores involucrados. Por ello, en el presente trabajo busco continuar reuniendo elementos para responder a la pregunta general sobre cuál es el papel que juega el Estado, principalmente a través del Derecho, en la definición de grupos sociales, particularmente de los afrodescendientes en Colombia.

Para responder a esta pregunta, planteo como objetivo general analizar el papel del Estado, principalmente a través del Derecho, en la definición de grupos sociales, particularmente los afrodescendientes en Colombia. Para lograrlo, busco en primer lugar identificar cómo es definida la población afrodescendiente colombiana por los movimientos sociales, expertos/la academia y el Estado en las discusiones al interior de la Comisión Especial para las Comunidades Negras en Colombia. Así mismo, busco analizar las discusiones de la Comisión Especial para las Comunidades Negras. Con ello pretendo profundizar en las reflexiones en torno al papel que juega el derecho en la definición legal de grupos sociales, cómo la población afrodescendiente ha sido definida por movimientos sociales y académicos (como actores o intérpretes de realidades sociales), por la Constitución y la ley (como instrumentos de regulación social) y por la Corte Constitucional (como intérprete de la ley). Esto a su vez está conectado con temas más amplios como el papel del lenguaje o la terminología en el reconocimiento de derechos, la importancia del ente abstracto llamado Estado en la definición de grupos sociales y, por último, el papel que pueden jugar diferentes actores sociales en la definición de políticas públicas, así como a los que se puede enfrentar en el proceso de definir legalmente a un pueblo.

La investigación que se desarrolló fue de carácter documental a partir del análisis de las actas de las sesiones de la Comisión Especial para las Comunidades Negras que se desarrollaron entre el 11 de agosto de 1992 y el 6 de mayo de 1993. En total se revisaron ocho actas que suman 238 páginas. Cabe aclarar que estos no fueron los únicos espacios de discusión y

trabajo, por lo que las temáticas abordadas en las actas pueden estar incompletas, ya que solo se levantaban aspectos puntuales a ser considerados por todos los comisionados.

Para el análisis seguí las cuatro etapas planteadas por Chong de la Cruz (2007): selección de un tema, recopilación de información, análisis y sistematización de la información y, por último, redacción del texto. Dada la experiencia previa con el tema, el análisis y la sistematización de la información fue la etapa que mayores retos representó en este proceso. De manera particular, las categorías que había considerado inicialmente, basadas en el contenido final de la ley, no aparecieron completamente en las actas revisadas. Esto me llevó a tener que cambiar la estrategia para definir las categorías basándome en los grandes temas abordados, y no en los previamente definidos, recurriendo a la matriz de operacionalización presentada por Espinoza Freire (2019) y posterior organización en fichas que permitieran agrupar por temática y actor.

Si bien podría complementarse con entrevistas, dadas las limitaciones de tiempo y dificultad de contactar a personas que se encuentran en diferentes regiones de Colombia, opté por mantener este trabajo en una aproximación preliminar a las actas. Es decir, es una investigación eminentemente documental.

Esto, por supuesto, genera una serie de limitaciones que no permiten ahondar en algunos aspectos particulares. Además, la naturaleza misma de los documentos hace que el seguimiento a detalles sea más complejo. Las actas, al ser un resumen de las reuniones, son documentos que tienen en cierto sentido una intervención arbitraria por parte de quien es responsable de elaborarlas. Es decir, son documentos que han sido filtrados por la persona que debe elaborar el documento. Más allá de la restricción de información en sí, también se pierden en ocasiones detalles sobre la posición concreta de algunos de los intervinientes por ser interpretaciones (avaladas por los interlocutores) y síntesis de ideas y no las ideas en sí; salvo algunos casos particulares, no se cuenta con muchas referencias textuales a lo planteado por los comisionados. Esto, sin embargo, se ve compensado por la inclusión de documentos elaborados y entregados por los comisionados, las cuales enriquecen el análisis al reproducir el lenguaje exacto que se quiere transmitir.

El segundo gran reto consistió en cómo organizar la información, dado que las discusiones al ser abiertas no necesariamente eran estructuradas y en una misma sesión se podía cambiar múltiples veces de tema. Al respecto, dentro de un acto igualmente subjetivo, opté por agrupar las diversas discusiones en dos grandes temas. La selección o agrupación de esos

temas se basó en determinar cuál era el mensaje de fondo que se quería transmitir, que fueran temas recurrentes y planteados por diferentes actores, y que generaran controversia entre los comisionados. Esto me llevó a agrupar las discusiones en dos grandes temas. Por un lado, fue un tema bastante recurrente lo relacionado con las garantías para que los procesos fueran exitosos. Esto incluyó no solamente aspectos logísticos de las discusiones en sí (como el presupuesto para poder realizar sus viajes y labores encomendadas) sino que también se extendió a reivindicaciones históricas que tenían en común denunciar la falta de atención y voluntad de mejorar las condiciones de vida de los miembros de las comunidades negras. Por otro lado, aunque se desprenden diversos temas, la reivindicación recurrente era enfocada en el tema de la titulación de tierras. Dentro de estos temas se ratifica el interés en la propiedad, pero también la denuncia de concesiones de explotación de recursos en territorios que deberían corresponder a las comunidades negras. Así, detrás de una aparente disputa solo por la propiedad se incluían aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, la relación entre territorio y cultura, la aplicación práctica de derechos de propiedad, entre otros.

Capítulo 1. Estado, expertos y clasificación social

El presente capítulo se centra en las discusiones teóricas en torno al proceso de reconocimiento de derechos de las comunidades negras en Colombia. Dentro de estos me enfoco principalmente en el papel que pueden jugar el Estado, los expertos y otros actores relevantes en la clasificación social. Para ello abordé cuatro temas generales. El primero consiste en presentar las discusiones en torno al papel que puede jugar el Estado, y el Derecho, en dicha clasificación social. El segundo está relacionado a cómo se formulan políticas públicas y el rol de diferentes actores involucrados para llegar a esos resultados. El tercer tema retoma las discusiones teóricas en torno a los conceptos de *grupo étnico* y *raza* particularmente para presentar las reflexiones que se han hecho sobre los significados cambiantes y difusos que pueden tener éstos. Por último, aterrizo parte de esas discusiones a los debates concretos en los estudios sobre poblaciones afrodescendientes en Colombia.

Este capítulo realiza una revisión general de la construcción de grupos sociales como sujetos de derechos. De manera particular, se busca aportar elementos de análisis que permitan evidenciar las implicaciones que tienen los estudios sociales (principalmente antropológicos y sociológicos) sobre poblaciones negras en la definición de estas como sujeto jurídico.

El proceso en términos generales puede describirse de la siguiente manera: el Estado debe tomar decisiones sobre sus grupos poblacionales, sin embargo, el Estado, representado por los tomadores de decisiones, no siempre cuenta con el conocimiento necesario, por lo que debe acudir a un público informado, como son los expertos. A su vez, esos expertos pueden inscribirse dentro de diversas perspectivas teóricas que pueden delinear su postura frente a un tema específico. Pero en algunos casos las disputas pueden ir más allá de un aspecto técnico o de experticia y darse en espacios públicos que involucren diferentes actores; en lo que Callon, Lascoumes y Barthe (2009) llaman foros híbridos.

Siguiendo con la estructura mencionada, el capítulo aborda tres grandes aspectos. En primer lugar, se exponen los análisis en torno al rol que tiene el Estado de clasificar a los distintos grupos sociales de acuerdo con sus convenciones. En segundo lugar, se discute el rol que puede tener el conocimiento experto y la participación de otros actores relevantes en la definición de políticas públicas y, en general, de grupos sociales. En tercer lugar, se presentan algunas discusiones en torno a qué es un grupo étnico y qué es la raza, incluyendo aproximaciones concretas sobre comunidades negras y sobre racismo en Colombia.

1.1. La construcción de sujetos jurídicos: el Estado como clasificador social

Para Pierre Bourdieu (1993), el Estado manifiesta uno de sus principales poderes a través de la producción e imposición de las categorías de pensamiento que utilizamos. Dicho poder resulta tan relevante que, tan solo con pensar el Estado, se le está fortaleciendo, dado que se deben usar las categorías producidas por éste para pensarlo. Por ello, pensar el Estado implica cuestionar todos los presupuestos de la realidad que se estudia (duda radical).

Así, la construcción del Estado está acompañada de categorías de percepción y de pensamiento comunes que permiten imponer prácticas y encuadrar diferentes grupos en formas estatales de clasificación (Bourdieu 1993). Para ello, una herramienta fuerte es el derecho, mediante el cual el Estado define lo que es normal, convirtiéndolo en un instrumento social que apunta a la normalización y a la codificación. Esto, sin embargo, es una intervención arbitraria que pretende presentarse como objetiva y natural. Así, se logra ver que el Estado tiene la capacidad de ejercer violencia simbólica porque en simultáneo cuenta con estructuras y mecanismos específicos (estructuras sociales) que hacen verlo objetivo, pero a la vez hay subjetividades con categorías de percepción y pensamiento (estructuras mentales). Estas estructuras sociales y mentales hacen olvidar que la institucionalización es impuesta y no algo natural, así como que la construcción del Estado está acompañada de categorías de percepción y de pensamiento comunes que permite imponer prácticas y encuadrar diferentes grupos en formas estatales de clasificación (Bourdieu 1993).

Comprender esto lleva a considerar al Estado como un espacio de disputas por imponer una visión particular asociada a los intereses y valores de su posición. Lo anterior aplica tanto para quienes constituyen el Estado como para quienes lo estudian; aunque aparentemente piensan al Estado realmente terminan por participar en su construcción y existencia. Dado que el Estado concentra múltiples capitales (económico, cultural, simbólico, de fuerza, entre otros) que lo llevan a tener un mega capital que da el poder de imponer una clasificación particular. Así, se busca obtener el poder del Estado para tener poder sobre las diferentes especies de capitales y sus vehículos de reproducción, incluyendo la capacidad de estandarizar y clasificar los aspectos de cada una (Bourdieu 1993).

Por otra parte, autores como James Scott (1998) se apartan de las ideas de imposiciones o luchas de poder en torno al Estado, para centrarse más en el proceso que ha permitido la intervención del Estado en la clasificación social. Esto, sin embargo, no implica que el Estado no sea un aparato usado para controlar. Para este autor, la clasificación social corresponde a

un proceso de estandarización de prácticas sociales asociado a la consolidación del Estado como tal (Scott 1998).

Para Scott (1998), los Estados premodernos no tenían información ni habían determinado los patrones o parámetros para su territorio y su gente; no existían estándares comunes. Sin embargo, poco a poco se fueron trazando aspectos tendientes a estandarizar elementos diversos como la identificación de las personas (creación de apellidos, por ejemplo), las medidas, las formas de registrar poblaciones, el lenguaje, el diseño de las ciudades, entre otros. Esto permitió no solo clasificar a la población y los territorios, sino que también permitió que gradualmente se fuera tomando control de los sujetos y su entorno.

Esta estandarización no parte de ceros ni es una imposición completa, diferenciándose así de otras aproximaciones al rol clasificador del Estado. El proceso de estandarización (y, por ende, de clasificación) toma prácticas existentes y crea registros centralizados y más organizados. Esta organización permite poco a poco ir fortaleciendo al Estado dado que le da mayor control y capacidad más allá del cobro de impuesto o reclutamiento militar. Así, los registros creados permiten no solamente describir el sistema en sí, sino que da la capacidad de dar a sus categorías la fuerza de norma; normaliza lo que se ha estandarizado (Scott 1998).

Entender esta capacidad que tiene el Estado permite analizarlo en dos sentidos. Por un lado, permite explicar los fracasos de muchos modelos o esquemas. Para Scott (1998), hay cuatro aspectos que, en caso de confluir, permiten explicar los fracasos: hay una organización de la naturaleza y la sociedad basada en una ideología modernista promovida por un Estado autoritario (dispuesto a usar su poder coercitivo para imponer sus diseños modernistas) con una sociedad civil debilitada (que no tiene capacidad de resistir u oponerse). Por el otro lado, permite resaltar que, a diferencia de experiencias anteriores, el Estado moderno muchas veces diseña un orden social esquemático que ignora aspectos centrales de cualquier orden social funcional y real; excluye el papel de los conocimientos locales. Cuando esto ocurre, el Estado empieza a acercarse más a los modelos impositivos o violentos que resaltan otras aproximaciones (como la expuesta en la sección anterior).

Desde otra perspectiva, autores como Nikolas Rose (1999) plantean la necesidad de repensar el análisis tradicional del Estado pues sigue existiendo una preeminencia de los estudios que se centran en aspectos tradicionales como las características de lo local, la delimitación de fronteras o en general aspectos únicos o nacionales. Sin embargo, muchos de esos

presupuestos (como monedas, estructuras burocráticas e incluso fronteras nacionales) han ido cambiando y deben reenfocar la discusión en torno al rol del Estado.

Para ello, se debe realizar, más que un análisis del Estado, un análisis desde la idea de gobierno. O, basándose en los planteamientos de Foucault (2009), la conducción de la conducta. Esta aproximación tiene una doble vía que va desdibujando parcialmente la idea de un Estado clasificador. Por un lado, el gobierno debe ser un esfuerzo para dirigir o guiar la conducta de otros (gobierno de los otros) y la capacidad de controlarse (gobierno de sí).

Bajo este enfoque, las prácticas de gobierno son esfuerzos premeditados para dar forma a las conductas de cara a objetivos determinados. Si bien puede haber elementos de violencia (física y simbólica), el gobierno es diferente a la dominación. Mientras que, la dominación ignora o ataca la capacidad de acción del dominado, el gobierno se basa en reconocer la capacidad de acción y de ajustarse a ésta. Así, el gobierno presupone la libertad del gobernado y no busca destruir la capacidad de acción sino comprenderla y usarla en beneficio propio. Usar esta idea de gobierno lleva a que el Estado sea solamente un elemento más de los círculos de poder y, por consiguiente, que su capacidad de clasificar sea limitada (Foucault 2009).

1.2. Formulación de políticas públicas y actores sociales

Durante la formulación de políticas públicas pueden participar diversos actores sociales (Callon, Lascoumes y Barthe, 2009). Sin embargo, uno que puede tener mayor peso para el Estado es el que pueda considerarse experto en la materia concreta. Si bien en general se espera que un experto tenga una mayor autoridad, su rol no siempre será dado ni se mantendrá igual; es decir, deberá estar constantemente validando que sigue teniendo vigencia en su condición de experto y que, por consiguiente, sigue resultando relevante apoyarse en su conocimiento para tomar mejores decisiones. Es importante identificar que el experto tiene su condición de tal porque es reconocido así por los demás, pero también ser consciente que esto lleva a ciertos retos intelectuales y morales.

Es decir, abordar este tema permite evidenciar que el experto no es totalmente autónomo y no está exento de ser utilizado por personas con agendas particulares. Dicho de otro modo, el experto no es ajeno a las luchas por el poder, ya sea porque lo termina buscando por su cuenta o es utilizado por grupos en búsqueda de poder para legitimar sus discursos (Altamirano 2013, Grudmann 2017).

A pesar de gozar de cierta legitimidad, en donde se consideraba que los expertos educarían al público y así se evitarían disputas, en años más recientes la confianza en el poder de los expertos ha ido reduciéndose. Incluso se ha llegado a considerar que involucrar a científicos en disputas públicas lleva a aumentar la polarización política de las controversias (Limoges 1993). A su vez, esta situación ha llevado a que los expertos estén perdiendo una parte importante de su credibilidad. A pesar de ello, hay un fenómeno extraño de acudir cada vez más frecuentemente a la experticia científica; tomar decisiones sin recurrir a la experticia no es una alternativa a pesar de posibles desprestigios de los expertos (Limoges 1993).

Dado este rol preponderante, algunos autores señalan que el rol del intelectual debe centrarse principalmente en buscar atacar el *statu quo*. Sin embargo, diversos autores consideran que el rol principal de los expertos o intelectuales es dar autoridad a las iniciativas en las que en general participan. Parte de esa autoridad consiste en definir grupos y categorías sociales (Said 2007; Altamirano 2013). Sin embargo, si bien esa autoridad es relevante, la experticia es un proceso bidireccional dado que es algo que se proporciona a solicitud de un interesado. En este sentido, se asocia a usuarios y a sus necesidades, que por lo general corresponde a la necesidad de directrices en la toma de decisiones. Bajo este escenario, los expertos intervienen entre la producción del conocimiento y su aplicación; definen e interpretan escenarios y fijan prioridades, pero por solicitud de los tomadores de decisiones (Grudmann 2017).

Dada esa bidireccionalidad, los expertos serán juzgados por quienes acudan a ellos y determinarán si cumplen o no las expectativas iniciales, por lo que el experto deberá constantemente ratificarse como tal. La experiencia personal, el juicio/criterio y la confianza son aspectos centrales a la hora de darle un rol relevante a un experto; tiene importancia sus logros pasados, la confianza y la credibilidad. Por ello, en ocasiones el rol del experto, más que su conocimiento en sí es darles prestigio y legitimidad a las decisiones, así éstas ya se hayan tomado y se busque ratificarlas o fortalecerlas con opiniones de expertos. La experticia se convierte así en un arma importante en las disputas de política y como apoyo a puntos de vista ya existentes dentro de los tomadores de decisiones. En muy pocas ocasiones pueden tomarse decisiones solamente con el poder de las mayorías, por lo que los expertos pueden jugar un papel importante en convencer a otros actores (Rich 2004; Grudmann 2017).

Si bien puede ser bidireccional, esto no le resta autonomía o libertad ni a quien recurre al experto ni al experto en sí. Es decir, tanto el interesado determina a quién puede invitar a

brindar su conocimiento en calidad de experto, pero el experto también puede decidir cuándo participar. En este sentido, hay por lo menos cuatro aspectos que interesan a los expertos para intervenir en debates de definición de políticas. En primer lugar, la investigación preexistente. La influencia de los expertos es mayor en los temas en los que hay consenso en la comunidad de investigadores. En segundo lugar, la ruta que tome el tema en la agenda política. En tercer lugar, la velocidad a la que avancen las discusiones. Por último, el nivel de interés o preocupación de grupos de interés sobre el resultado de las discusiones (Rich 2004; Grudmann 2017).

Como lo señalan Rich (2004) y Grudmann (2017), para algunos autores hay dos espacios en los que el conocimiento experto y la toma de decisiones políticas se encuentran. Uno corresponde a un modelo subcrítico, en donde hay una decisión de política ya tomada y, en ese sentido, la evidencia científica solamente da legitimidad a la decisión. El otro, por el contrario, es un modelo sobre-crítico en donde se “enfrentan” expertos y opositores en discusiones que no llegan a acuerdos y se puede transformar en continuos debates técnicos. En todo caso, el conocimiento científico tiene relevancia en el tema de toma de decisiones y busca usarse, tanto porque aporta a las discusiones en sí como por el prestigio que puede representar frente a otro tipo de conocimientos (Rich 2004).

Otra línea de análisis señala que debe trazarse una diferencia entre, por un lado, ciencia e investigación científica y, por otro lado, conocimiento aplicado a la toma de decisiones. Esta segunda la llaman ciencia por encargo para hacer notar que no corresponde a un proceso investigativo autónomo. Incluso, la finalidad de este no es producir nuevas evidencias científicas sino usar diferentes fuentes existentes para recomendar soluciones a problemas de política pública. En este contexto, los expertos muchas veces son conscientes que en estos casos no siempre están haciendo ciencia como tal, sino que es una mezcla entre evidencia científica y razonamiento con juicios sociales y políticos, convirtiéndose así en un vehículo entre el conocimiento y la toma de decisiones. Así mismo, son conscientes que su conocimiento muchas veces no puede proporcionar respuestas concretas a las consultas que les realizan (Rich 2004).

Este tipo de situaciones permite identificar tres grandes aspectos relacionados con las asesorías científicas. En primer lugar, los hechos científicos son una construcción social. En segundo lugar, los paradigmas científicos y el prestigio social cobran relevancia en los comités que asesoran. En tercer lugar, los científicos juegan un rol relevante a la hora de

decidir quién hace parte de comunidades y profesiones útiles, manteniendo una idea de autoridad a pesar de múltiples incertidumbres que pueden surgir en el proceso de aconsejar (Rich 2004).

Por último, hay algunas diferencias entre los posibles actores que pueden participar como expertos en el proceso de toma de decisiones. En general, podrían identificarse cuatro tipos de actores. En primer lugar, están los científicos puros, a quienes no les interesa el proceso de toma de decisión en sí sino más en compartir información sobre hechos que considere relevante. En segundo lugar, está el árbitro científico, quien siempre se encuentra disponible para responder las preguntas que sean necesarias según quienes toman las decisiones, sin plantear soluciones. En tercer lugar, se encuentran los promotores temáticos, quienes intentan convencer a quienes toman las decisiones sobre cuál es la mejor ruta para lograr sus objetivos. Por último, el agente honesto, que deja que quien toma las decisiones pueda reducir sus alternativas y escoger opciones. Mientras que, los dos primeros apuntan a grupos más interesados en ser fuentes de información, los dos últimos se ocupan de presentar alternativas para que quien deba tomar la decisión tenga opciones (Grudmann 2017).

Si bien las posturas presentadas hacen alusión al rol del experto, en general sus análisis no consideran que es un proceso. Por ello la importancia de reconocer que la experticia y el proceso de toma de decisiones no son momentos específicos, con una sola decisión, sino precisamente procesos que incluyen a diversos actores en diferentes momentos de las discusiones. Incluso, dependiendo de la etapa del proceso los expertos pueden jugar roles muy variados. Por ejemplo, durante la fijación de agendas de discusión, puede advertir los potenciales inconvenientes del asunto y dar parámetros o guía para enfocar la aproximación al tema, algo que difícilmente podrán hacer en una etapa avanzada (Limoges 1993, Rich 2004).

Adicionalmente, analizarlo como un proceso permite reconocer que la experticia no es una propiedad de un individuo en particular. Por el contrario, es un proceso en el que constantemente se debe ratificar la experticia y el estatus que se tiene de experto, casi que en cualquier controversia. Analizarlo de esta manera permite enfocar las discusiones no en expertos como personas sino en las formas en que la experticia se aplica o implementa, así como recalcar que las controversias incluso técnicas son terrenos en disputa constante; no es algo armónico en lo que solamente participan ocasionalmente los expertos (Limoges 1993).

De hecho, como lo señalan Callon, Lascoumes y Barthe (2009), el proceso de toma de decisiones se caracteriza por ser un foro híbrido. Según estos autores, se está ante un foro

debido a que es un espacio de discusión y es híbrido porque representa grupos heterogéneos de participantes en las discusiones. Así, si bien pueden intentar tomar decisiones con el apoyo de expertos, hay actores como políticos, técnicos o legos que pueden involucrarse. Esto implica reconocer que algunos aspectos pueden ser presentados como técnicos para marginarlo del debate público, pero si se reconoce su dimensión social se puede recuperar la oportunidad de discutirlo en estos foros.

Esto debe ser aceptado así debido a que múltiples experiencias demuestran que en muchos aspectos presentados como técnicos realmente hay muchas incertidumbres y se está ante un campo dinámico. Incluso se podría afirmar que las controversias se enfocan en espacios de ignorancia frente a los cuales se presentan planteamientos que no siempre están totalmente claros. Así, el proceso implicaría pasar de una incertidumbre radical a sospechas, de sospechas a presunciones y, finalmente, tras tener evidencia más sólida de las presunciones, se puede eventualmente demostrar algo.

Dentro de este proceso se evidencia que los foros híbridos son espacios importantes para explorar y aprender sobre posibles mundos que se encuentran en constante reformulación (e incluso retomar ideas que en un pasado podrían haberse rechazado por falta de evidencia), en donde puede haber una aparente asimetría de conocimientos entre especialistas y no-especialistas que oculta que cada actor tiene conocimientos específicos que se pueden complementar para producir conocimiento más preciso (Callon, Lascoumes y Barthe 2009).

Finalmente, considero de particular interés resaltar el concepto planteado por Michel de Certeau (2006) de lugar de producción. Según este autor, nuestras posturas e ideas van a estar influidas por nuestras experiencias personales, lo cual puede incluir tanto vivencias concretas como experiencia laboral o formación profesional. Bajo esta idea, en el contexto de formulación de políticas públicas, mi posición inicial frente a un tema va a estar determinado por mi lugar de producción. Sin embargo, las discusiones de algún tema en particular van a ser en sí nuevas experiencias que van a ir moldeando los criterios considerados para plantear una posición; es decir, no es algo rígido, sino que se va alimentando de nuevas experiencias.

1.3. Los conceptos de grupo étnico y raza como categorías analíticas

Una de las primeras definiciones de grupo étnico fue dada por Max Weber (2008). Para este autor, debía llamarse grupo étnico a los grupos humanos que creen tener un origen común por similitudes físicas o de costumbres (o ambas). De la anterior definición se desprenden dos elementos principales, que serán rescatados por la mayoría de las definiciones posteriores.

En primer lugar, un elemento central es la convicción o creencia de un origen común. Lo anterior significa que las relaciones sanguíneas (vistas como objetivas) no son relevantes a la hora de definir un grupo étnico. Por el contrario, lo verdaderamente crucial es que haya una creencia fuerte que asocie a los miembros del grupo a un punto inicial común. Para Weber (2008), esto obedecía normalmente a memorias políticas, como las memorias de la colonización, o lazos con cultos antiguos.

En segundo lugar, lo que Weber (2008) denomina la membresía étnica se diferencia del parentesco; la primera es una identidad presumida y no un grupo con acción social concreta, como la segunda. Es decir, mientras que el parentesco o la consanguinidad pueden formar un grupo de acción, la membresía étnica no constituye un grupo en sí, aunque sí facilita la formación de diversos grupos. Sin embargo, se requiere de la comunidad política para poderse considerar un grupo en sí.

Si bien la definición de Weber (2008) se centra principalmente en la identificación de aspectos comunes al grupo, su análisis va más allá, ocupándose igualmente de la idea de diferencia. Para Weber, el proceso de formación de grupos étnicos pasa por un proceso de asimilación interna y de diferenciación externa. Dicha diferenciación debe asociarse a diferencias estéticas evidentes y a diferencias perceptibles en las conductas del día a día.

Por ello, aunque el accionar político puede dar origen a creencias de relación sanguínea, las diferencias notorias (para Weber de naturaleza antropológica) son las que impiden que esas creencias se formen bajo cualquier causa común. Así mismo, diferencias que inicialmente podían no ser tan evidentes, pueden ir transformándose para llegar a un punto en el que la comunidad política deba reorganizarse y, al igual que cuando se crea una nueva comunidad política, la población debe dividirse nuevamente.

La principal limitación de su propuesta, como el mismo Weber (2008) lo reconoce implícitamente, está en que las similitudes y diferencias que señala, independientemente de si son biológicamente heredadas o culturalmente transmitidas, están sujetas a las mismas dinámicas de la vida grupal en general, tanto en origen como en efectividad, y tienen el mismo potencial para la formación de grupos. Es decir, casi cualquier tipo de similitud o diferencia física o de hábitos podría ser una posible base para creer que existen afinidades entre grupos. Esto incluiría prácticamente a cualquier grupo o incluso cualquier característica como aquellos quienes usan barbas, cierto tipo de ropa, etc. Al todo ser sujeto de entrar en la categoría, su calidad analítica se ve disminuida.

Por este tipo de limitaciones, autores como Anthony D. Smith (2008) y Robert Ezra Park (1964) proponen, además de los mitos de ancestralidad común, historia y culturas, agregar una asociación con un territorio específico y un sentido de solidaridad y relaciones afectivas dentro de los miembros de un grupo para poder ser identificado como poblaciones étnicas (Lal 2003, Smith 2008). Dado que, las identificaciones étnicas utilizan diferencias culturales identificadas como relevantes por las interacciones entre grupos, los signos de diferenciación usados habitualmente tienden a prestar mayor atención a los asociados a una geografía de la cultura; la noción de lugar es central para la etnicidad bajo esta aproximación (Wade 1997). Esta diferenciación más detallada cobra especial importancia en la actualidad, cuando las comunidades étnicas han entrado a “competir” con otras formas de comunidad (como ciudad, clase, religión o región) respecto a las identidades de las poblaciones y servir como inspiración frente a la nostalgia por el pasado y las tradiciones (Smith 2008).

Complementario a lo anterior, autores como Brubaker (2008) plantean la importancia de no perder de vista que la etnicidad, la cual realmente debe pensarse más como etnización, forma parte de los procesos políticos, sociales, culturales y psicológicos. Lo anterior implica que es una categoría analítica variable, que debe ajustarse a los contextos fluctuantes. Con ello enfatiza en que las aproximaciones tradicionales olvidan que los grupos étnicos tienen intereses y agencia. Esto lleva a que sean cosificados, como internamente homogéneos y externamente limitados, incluso como actores colectivos unitarios con propósitos comunes, cuando en realidad tienen varios matices y están en constante reconceptualización. Por ello, en vez de hablar de grupos (arreglados y dados) plantea pensarlo en términos de agrupaciones variables y contingentes (Brubaker 2008).

En el mismo sentido, Eriksen (2008) resalta que la etnicidad es un aspecto de una relación y no una propiedad de un grupo. Esa relación se refiere al contacto entre grupos cuyos miembros se consideran entre ellos mismos diferentes. Es decir, los grupos étnicos se crean por el contacto con otros grupos étnicos, en donde las identidades se definen en torno a lo que no son (en relación con los no miembros). Al respecto, el aspecto de interés que agrega este autor -al igual que otros autores como Schermerhorn (1979) - consiste en resaltar que para que un grupo étnico exista, éste debe tener un mínimo de interacción regular con otros grupos; un grupo no puede existir aisladamente (Cornell y Hartmann 2007; Eriksen 2008).

Conviene igualmente resaltar en la definición de grupo étnico la naturaleza transaccional de la etnicidad planteada por Barth (1998). Si bien Weber (2008) había enfatizado en la

importancia de reconocer los procesos de asimilación interna y diferenciación externa, Barth (1998) desarrolla con mayor detalle la relevancia del proceso de definición social de la etnicidad. Para Barth (1998), la etnicidad es definida por las transacciones sociales que ocurren en las fronteras étnicas, produciéndose un proceso bidireccional de definición de nosotros y ellos. Esto implica que la etnicidad tiene una dimensión interna, en la cual los actores indican a otros miembros una autodefinición de su naturaleza o identidad, y una dimensión externa, en la cual las personas o grupo de personas define a los otros. En el punto de encuentro de ambas dimensiones es donde se crea la identidad. En una situación de completo consenso, la dimensión externa sería la validación de la dimensión interna (Jenkins 2003).

Barth (1998) también plantea que, aunque la palabra *étnico* se utilice para referirse a grupos con identidades compartidas, historias comunes y herencias culturales, estos aspectos no son necesariamente los mejores para hacer un análisis del fenómeno étnico. Esto es así en gran medida debido a que la historia no es realmente una fuente objetiva y causa de etnicidad debido a que es una apropiación del pasado, no una narración objetiva que permita determinar esas herencias. Por ello el énfasis debe ser en la frontera étnica más que en su contenido cultural propiamente dicho. Enfocar el tema de esta manera permitirá darles un papel más relevante a los actores que los analistas, centrándose en el material cultural que los actores utilizan y no en lo que analistas quieren usar para caracterizar las diferencias culturales entre grupos diferentes (Barth 1998).

Esta aproximación permite resaltar otros tres aspectos centrales. En primer lugar, la etnicidad es un asunto más de organización social que de preguntas sobre las diferencias culturales; por lo tanto, es un asunto de organización social de la diferencia cultural. En segundo lugar, la identidad étnica es un asunto de auto afiliación y afiliación de otros mediante interacciones, más que una construcción analítica. En tercer lugar, el aspecto cultural está relacionado a intercambios fronterizos, en donde se señalan los estándares culturales bajo los cuales se aseguraría que todos los miembros deberían actuar bajo las mismas reglas para ser parte del grupo. Esto implica que las diferencias étnicas no dependen de la falta de movilidad o contacto (mantenerse aislados) sino que obedecen a procesos de exclusión e incorporación donde se mantienen ciertas categorías diferenciadoras a pesar de los cambios individuales que puedan ocurrir. En este sentido, la diferenciación étnica no depende de la falta de interacciones sociales, sino que, por el contrario, es justamente lo que permite construir estos sistemas sociales (Barth 1998).

Una última línea de análisis corresponde a la relación entre etnicidad y nación. Para algunos autores, como Walker Connor (1994), no hay diferencia entre nacionalismos y etnonacionalismos al utilizarlo en el sentido más puro. Para él, son conceptos intercambiables, en donde podría entenderse que la nación es un grupo de personas al utilizarlo en el sentido más puro. En donde, la nación es un grupo de personas que creen que están ancestralmente relacionadas y el nacionalismo es la identificación y fidelidad o lealtad a su nación, que es diferente a la lealtad a su país. Por eso se debe pensar en Estados multinacionales, en donde los aspectos tradicionales de la nacionalidad (como el lenguaje o la religión) sean secundarios frente a la autodeterminación o identificación de personas con un grupo. Sin embargo, este no es un tema armónico y hay diferentes posturas morales frente a si un Estado y una nación deben ser iguales o no. Como lo presenta Connor (1994) existe una postura que defiende que no debería o no podría haber diversas naciones por Estado y otra que considera que no sería posible pensar en fronteras políticas que coincidan totalmente con fronteras étnicas.

Este tipo de tensiones son abordadas por Gellner (2001). Para este autor, dos personas son de una misma nación solamente cuando comparten una cultura (entendida como sistema de ideas y signos) y si se reconocen como miembros de la misma nación; se requiere entonces voluntad y cultura. Sin embargo, los límites étnicos no deben contraponerse a los políticos. Basándose en esto puede haber múltiples opciones: puede ocurrir que los límites políticos de un Estado no incluyan a todos los miembros de una nación, pero también gente externa a la nación, o casos en que un Estado tenga personas de solo un grupo nacional pero que la nación esté conformada por múltiples Estados.

Este es un tema cambiante, con múltiples potenciales naciones, pero en un escenario en donde solo puede haber un número limitado de unidades políticas. De esto se puede concluir que: i) el número de naciones es mucho mayor que de Estados; ii) no todos los nacionalismos pueden generarse al mismo tiempo y, por ello, que unos existan implica que otros no pueden existir; y iii) la mayoría de las naciones potenciales existen o lo han hecho hasta hace poco en unidades territoriales heterogéneas (una unidad política solo podría ser étnicamente homogénea si se extermina, expulsa o asimila a todos los no nacionales). A pesar de ello, bajo el nacionalismo moderno se busca que nación y Estado coincidan (hasta cierto punto, ocupando el rol de la fe y la iglesia como mecanismo para mantener unidas a las personas en sociedad agrarias), para lo cual los sistemas educativos, mercados laborales y estandarización lingüística juegan papeles relevantes (Gellner 2001).

Si bien hay autores que consideran que esta definición incluye aspectos raciales, hay otros que buscan trazar distinciones. Para autores como W.E.B Du Bois (2020, 7), el problema del siglo XX era un “problema de la barrera de color”. Según su perspectiva, las razas (no los individuos) eran portadores de valores; para él, los valores sociales eran principalmente raciales y podían rastrearse desde los orígenes de un grupo. Sin embargo, los diferentes grupos estaban en constante tensión, pero solo algunos lograban tener conciencia de sí. Basado en la experiencia norteamericana, Du Bois (2020) plantea que hay una relación lineal entre la posición del grupo en la estructura social y la naturaleza y grado de su conciencia. En particular, como resalta Dennis (2003), los grupos opresores tenían una conciencia motivada por los intereses del propio grupo. Los demás grupos, en cambio, tenían una doble conciencia, la cual consistía en verse a ellos mismos a través de los ojos de otros. Esta doble conciencia llevaba en última instancia a una pérdida de identidad.

Los anteriores aspectos, sin embargo, son en general rechazados. Por un lado, se ha identificado que las variaciones al interior de lo que solía considerarse una raza homogénea son significativos. Por el otro, los cambios poblacionales han sido tan significativos que pensar en *razas puras* es imposible; actualmente hay una alta movilidad y *mezcla* de poblaciones. Sin embargo, quienes hablan de raza en la actualidad siguen asociando por lo general la noción de raza a diferencias físicas o *visibles* como la principal característica diferenciadora (Fenton 2007).

A pesar de ello, como lo presentan Cornell y Hartmann (2007) hay autores que consideran que en algunos casos puede seguir hablándose de razas, pero no en el sentido de razas biológicamente diferenciadas ni predeterminadas. Bajo esta perspectiva, puede definirse raza como un grupo humano que se define a sí mismo o es definido por otros como diferente por características físicas que se toman como comunes e inherentes al grupo en cuestión.

La anterior definición implica por consiguiente reconocer que la raza es un grupo humano definido socialmente con base en características físicas, en donde las etiquetas aplicadas obedecen a una decisión social (normalmente procesos históricos). En este sentido, las categorías raciales no son categorías naturales que son descubiertas por las personas, sino que son categorías creadas, usadas, transformadas y eventualmente destruidas; son productos sociales en los que se presentan pugnas por establecerlas, fijarlas, interpretarlas y asignar las consecuencias de pertenecer a las diferentes categorías. Por ello, la historia de la raza es una historia de juicios morales (Cornell y Hartmann 2007).

Grupo étnico/etnicidad y raza (al igual que otros conceptos como nación) son conceptos que tienen un núcleo común, correspondiente a la idea de descendencia o ancestralidad y de cultura compartida. Así mismo son perspectivas compartidas sobre el mundo; no son cosas en el mundo, sino que existen mediante las percepciones, representaciones, categorizaciones e interpretaciones. En este sentido, incluyen sistemas de clasificación, categorización e identificación, tanto formal como informal (Fenton 2007; Smith 2008).

A pesar de este núcleo común, hay tres aproximaciones diferentes a la relación que puede existir entre los conceptos de grupo étnico y raza. En primer lugar, están quienes señalan que ambos conceptos pasaron a ser intercambiables; la idea de grupo étnico y etnicidad pasaron a reemplazar el concepto de raza. En segundo lugar, hay quienes defienden que son conceptos diferentes, que obedecen a dinámicas sociales distintas. En tercer lugar, algunos autores consideran que la raza y la etnicidad son complementarios y, aunque diferentes, necesarios entenderlos en conjunto.

Como lo señala Fenton (2007), una de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, en la cual la idea de raza estuvo vinculada a ataques sistemáticos contra grupos poblacionales específicos, fue el abandonar el uso del concepto de raza por considerarlo impreciso y poco relevante como categoría analítica. Sin embargo, dado que fenómenos de diferenciación seguían teniendo relevancia, en antropología y sociología el término *grupos étnicos* o *etnia* empezó a reemplazar parcialmente el concepto de “raza”; de la misma forma en que en antropología social, “grupos étnicos” incluyó igualmente los grupos que solían identificarse como “tribus”. Partidarios de esta postura en todo caso señalan que el problema a estudiar en la actualidad no es de razas en sí sino del racismo (Fenton 2007).

Críticos a esta postura han señalado que el cambio conceptual no ha tenido un impacto sobre la realidad social como tal, siendo “grupos étnicos” una forma políticamente correcta de llamar lo que solía identificarse como razas. Así mismo, algunos autores consideran que, aunque las “razas” sean una construcción social, desconocer su calidad de categoría analítica independiente es una posición reduccionista que niega el impacto que tiene sobre la vida social. Esta reducción también es desconocer las cargas históricas de los términos: las identificaciones raciales siguen asociándose a diferencias físicas que fueron objeto de manipulación ideológica por parte de la expansión colonial de occidente. Esas diferencias físicas han sido construidas como parte de un proceso colonizador y, por ello, cambiar “raza” por “etnicidad” termina por ocultar esos significados (Wade 1997).

Quienes señalan que grupos étnicos o etnicidad y raza deben abordarse como categorías analíticas diferentes trazan una serie de distinciones respecto al alcance de los conceptos, así como sus implicaciones. Autores como Michael Banton (2015) defienden que ambas categorías deben trabajarse de manera independiente dado que al hablar de raza se está haciendo alusión a un tipo de categorización de personas, mientras que la etnicidad se relaciona con la identificación de grupos. Relacionado con esto, señala una segunda diferencia relevante: mientras que pertenecer a un grupo étnico es voluntario, pertenecer a un grupo racial no. Esto está asociado a que, por lo general, la etnicidad corresponde a un proceso social en donde la autoidentificación es más importante, mientras que para las razas y el racismo tiene mayor peso la noción o etiquetas que se les da a otros (Jenkins 2003 y Eriksen 2008).

Por último, hay autores que consideran que las relaciones de razas y etnicidad son dos aspectos que se alimentan mutuamente para entender y direccionar la condición humana. Tal es la postura de, por ejemplo, Pierre van den Berghe (1987), para quien el comportamiento humano debe analizarse desde tres niveles que están interrelacionados, pero son diferentes: genético, ecológico y cultural. Para él, la cultura es una superestructura que edifica sobre un sustrato biológico. De esta manera, los niveles se alimentan entre ellos y, así como lo genético puede tener un impacto sobre lo cultural, en el largo plazo lo cultural impactará sobre lo genético y lo ecológico (Van den Berghe 1987).

En una línea intermedia, algunos autores plantean que, si bien etnicidad y raza no son conceptos intercambiables, pueden coexistir o sobreponerse: algunos de los grupos que pensamos como razas pueden ser al mismo tiempo grupos étnicos, así como lo que pensamos como grupos étnicos pueden ser o haber sido razas (Cornell y Hartmann 2007, Eriksen 2008).

Los aspectos anteriormente señalados permiten concluir que las categorías de “grupo étnico” o “eticidad” y de “raza” siguen manteniendo una relevancia como categorías analíticas independientes. Sin embargo, es importante no perder de vista que son conceptos que han ido variando en sus significaciones, y seguirán haciéndolo posiblemente. Así, el concepto de raza asociado a características predeterminadas de grupos poblacionales, a comportamientos típicos o a jerarquización de razas pueden no tener cabida, pero esto no implica que la categoría de raza no pueda ser resignificada y utilizada como concepto analítico en la actualidad. Por ello, podríamos decir que mientras que la etnicidad hace alusión a grupos que

buscan diferenciarse culturalmente de otros, la raza hace alusión a diferencias perceptibles físicamente y que, por lo general, obedecen a categorizaciones externas al grupo.

1.4. Perspectivas en torno a los conceptos de grupo étnico y raza: teoría e investigaciones antropológicas sobre poblaciones negras en Colombia

Esta sección presentará dos aspectos generales. En primer lugar, se presentarán las principales líneas de análisis de estudios sociales que se han realizado en Colombia desde la perspectiva que considera que las poblaciones negras deben verse desde un lente étnico. En particular, se centrará en el debate entre quienes defienden la postura de las huellas de africanía y el constructivismo. Esta discusión tiene particular relevancia para el contexto colombiano porque son las dos principales líneas de análisis de los estudios sobre comunidades negras en Colombia; si bien hay múltiples estudios sobre la temática, la amplia mayoría se insertan en una u otra corriente, y los debates siempre tienen esta división como trasfondo. Más allá del tema académico propiamente dicho, estas posturas han trascendido lo académico y han sido adoptadas dentro de los debates de definición de política pública en Colombia para defender la importancia de una protección especial para las comunidades negras, así como para cuestionar su verdadera existencia (apoyándose en posturas que permiten concluir que podría hablarse de una especie de invención a la sombra del modelo indígena).

En segundo lugar, se presentarán las líneas de análisis de estudios sobre el racismo en Colombia. Dada la primacía del enfoque étnico, junto con los cuestionamientos que existen para hablar de raza, los estudios en este campo son más reducidos y han trascendido menos en esferas de decisión pública. Sin embargo, dado que reflejan una problemática existente, aunque a veces ignorada, un punto inicial de partida para discutir posibles medidas o ampliación de líneas de investigación resulta pertinente.

1.4.1. ¿Huellas de africanía o etnización?: aproximación al origen de las comunidades negras en Colombia

Múltiples personas han hecho contribuciones relevantes a los estudios de las comunidades negras en Colombia. Sin embargo, los diversos estudios pueden agruparse entre dos grandes corrientes. Por un lado, están quienes han adoptado las propuestas de autores como Nina S. de Friedemann y Jaime Arocha (1986) o Adriana Maya (1994), quienes han defendido lo que se ha dado a conocer como la existencia de huellas de africanía en las comunidades negras colombianas. Por el otro, autores como Eduardo Restrepo (2013) argumentan que el origen de las comunidades negras en Colombia debe entenderse como un proceso de etnización.

La primera de estas posturas toma fuerza desde los años ochenta a través de estudios que buscan conectar el pasado africano con sus expresiones culturales actuales. Esta aproximación rescata elementos de la continuidad afroamericana planteada por Melville Herskovits (1962), el concepto de etnogénesis de Bonfil Batalla (1982), la idea de génesis de la diáspora africana de Mintz y Price (1992) y la epistemología de Gregory Bateson (2000).

De acuerdo con este enfoque, las comunidades negras de Colombia mantienen en la actualidad manifestaciones culturales que pueden rastrearse o tienen su origen en prácticas africanas. Así, plantea la idea de una memoria cultural de los grupos negros en Colombia y de su legado africano. Desde esta perspectiva, se pueden identificar continuidades del legado africano en las comunidades negras colombianas. En este sentido, para entender las manifestaciones culturales de las comunidades negras, es necesario conocer las regiones de África de donde provenían los esclavos. Lo cual permite evidenciar los nexos entre ambos lugares. Dicho de otro modo, para comprender los orígenes de las comunidades negras en Colombia se debe conocer primero la historia de África, o por lo menos conocer las regiones de África de donde provenían los esclavos (Friedemann 1992; Arocha 1999).

Bajo este enfoque, tras los contactos iniciales que trajo la esclavización de poblaciones africanas, empezaron a hacerse extensivas manifestaciones culturales que hacían parte de “un equipaje de información cifrada en lenguaje iconográfico, traducido en sentimientos y aromas, formas estéticas, texturas, colores y armonías como parte de la materia prima para la etnogénesis de nuevas culturas en América” (Friedemann 1992, 546-547). Estos íconos o representaciones traídas son precisamente lo que denominan huellas de africanía. Así, tras ubicar el origen en un contexto de trata esclavista, sus estudios centrarán su atención en las representaciones existentes en la actualidad para identificar cómo las tradiciones africanas se ven reflejadas en los sistemas de las culturas negras colombianas.

El concepto de africanía juega un papel relevante en esta aproximación, el cual es entendido como manifestaciones culturales basadas en tradiciones africanas. Al respecto, Arocha (2002) plantea que la africanidad debe diferenciarse de la africanía. Mientras que la africanidad hace alusión a manifestaciones culturales e identitarias en África, la africanía corresponde más a la reconstrucción de las memorias en América con base en la africanidad. Por esto, podría decirse, de acuerdo con Arocha (2002), que, aunque África tiene africanidad, no tiene africanía.

Así mismo, el concepto de afrogénesis también es central dentro de este planteamiento. Dicho concepto permite no solamente diferenciarlo de tradiciones criollas o indígenas, sino que también busca resaltar la relevancia que ha tenido la permanencia de manifestaciones culturales de origen africano para reconstruir cultural, territorial y políticamente ese origen africano de sus prácticas (Maya 1998).

Como propuesta alterna a las huellas de africanía se plantea desde el posestructuralismo la idea de la etnización de las comunidades negras en Colombia. Esta postura se centra en las dimensiones identitarias y performativas asociadas a las movilizaciones en clave étnica de poblaciones negras de Colombia. A diferencia de las huellas de africanía, que daban un énfasis particular en los temas de herencias culturales, esta postura, sin ignorar esos aspectos, enfatiza el accionar político asociado a las identidades y representaciones.

Restrepo (2013) define la etnización como un proceso mediante el cual un grupo poblacional es constituido y se constituye como grupo étnico. Este proceso es entendido como aquel mediante el cual grupos poblacionales, que antes podían ser reconocidos como campesinos, son imaginados como comunidades étnicas. Este proceso de imaginarse de esta forma es, para Restrepo (2003), algo que ha surgido recientemente -en las últimas dos décadas- y donde se han rescatado ideas de ancestralidad, territorialidad e identidad cultural como otro diferente al resto de la colombianidad (vista como moderna y occidental).

Esta aproximación, por lo tanto, no respalda la idea de una existencia de una etnicidad dada de antemano (heredada) que simplemente debe ser rescatada o identificada. Por el contrario, a través de mediaciones y negociaciones ha sido posible producir a las denominadas comunidades negras como grupo étnico. Dado el proceso político que implica, este ha sido un proceso factible gracias a las organizaciones mismas, pero igualmente debido al soporte de académicos, organismos no gubernamentales, funcionarios públicos y otros actores que actúan a nombre de las mencionadas comunidades (Restrepo 2013). Sin embargo, como todo proceso político, la etnización no es solamente un proceso que involucra a diferentes actores, sino que implica igualmente disputas entre diferentes miembros de los grupos anteriormente señalados.

Si bien ambas posturas rescatan aspectos relevantes de las comunidades negras, considero que son dos extremos que pueden resultar radicales para explicar realmente el proceso de establecimiento y evolución de las comunidades negras en Colombia. En un extremo, las huellas de africanía centran su origen en África y costumbres africanas, pero sugiriendo

implícitamente que para ser consideradas comunidades negras en la actualidad debieron haber permanecido prácticamente estáticas desde la época colonial; aunque reconocen que puede tener adaptaciones, su énfasis central sigue siendo la conexión cultural con África (para conocer en la actualidad se debe conocer de África, plantean). En el otro extremo, la etnización propone que existen como parte de un proceso político reciente. Así sugiere implícitamente que son grupos poblacionales que se han decidido organizar recientemente y, como tal, no necesariamente tiene ancestralidad común; algunos incluso llegan a sugerir que son comunidades inventadas.

Al respecto conviene plantear algunas posturas intermedias que reconozcan elementos pertinentes de ambas posiciones. Es decir, no desconocer que hay elementos comunes que determinaron la formación de comunidades, basadas en tradiciones africanas, pero tampoco desconocer que puede que muchos de esos elementos, por el proceso mismo de mestizaje e interculturalidad, se hayan transformado o incluso desaparecido. Sin embargo, tampoco considero adecuado plantear que no ha existido ancestralidad o vínculos originarios que se remontan a la época de la colonización y que lo que caracteriza a las comunidades negras en Colombia es un proceso organizativo de grupos de personas que buscaban protección especial. Por otro lado, en ambas posturas resulta problemático que se termina implícitamente planteando una definición única de comunidad (o se tiene tradiciones originarias de África o solo es parte de un proceso organizativo), sin reconocer que cada grupo puede tener sus propias experiencias y, por lo tanto, en algunas comunidades habrá múltiples huellas de africanía, mientras que en otras puede haber muy pocos rasgos o manifestaciones que se mantengan así.

1.4.2. Aproximación a los estudios del racismo en Colombia

A diferencia de lo que ocurre con los estudios sobre comunidades negras en Colombia, los estudios sobre racismo son más escasos. Sin desconocer los aportes de otros grupos, la mayoría de los estudios se centran en un grupo de académicos de la Universidad del Valle, encabezados por Fernando Urrea y, en menor medida, de la Universidad Nacional, como Mara Riveros.

Los textos de Fernando Urrea (2011) permiten realizar una conexión entre raza y clase social. Para él, las clases sociales en Colombia tienen color de piel. Esto significa que las personas negras por lo general serán de las clases bajas y su proceso de ascenso serán reducidos y obedecerán a “blanqueamientos”. Así, al estudiar la conformación de clases medias negras en

Cali y Bogotá, este autor plantea que la inclusión de personas negras dentro de la clase media de estas ciudades fue restringida. Dentro de los contados casos, resalta algunos políticos, abogados, jueces, ingenieros, médicos y profesionales de otros oficios liberales que pudieron tener una mejor posición social. Así, este proceso obedeció a dos grandes aspectos. Por un lado, a un grupo cada vez más grande de personas negras con carreras profesionales. Por el otro, a “blanqueamientos” fruto de generaciones que iban contrayendo matrimonio con personas de clases sociales media y media-alta con capital cultural y escolar (Urrea 2011).

Igualmente, ha demostrado que hay relación entre el origen social, la raza, el logro educativo y el estatus socio-ocupacional en ciudades como Bogotá, Cartagena y Cali, llevando a la existencia de un círculo de pobreza en donde la inferioridad en los orígenes sociales y los niveles de educación llevarían a que la población negra no pudiera cambiar fácilmente en la estratificación social, llevando esto a su vez a que tenga menores logros educativos y menor posibilidad de insertarse en labores de mayor prestigio (Viáfara y Urrea 2006).

Como una postura alternativa, Mara Viveros (2007) plantea que la raza debe analizarse como una categoría aparte de los criterios económicos. De manera particular, considera que la desigualdad se ha abordado principalmente desde una perspectiva socioeconómica, olvidando otras formas de diferenciación social no económicas como la raza. Esta omisión o su vinculación con factores económicos desconoce el rol que juegan aspectos como la raza en las diferencias entre personas. Así mismo, señala la importancia de estudiar la discriminación no solamente desde el punto de vista de los potencialmente discriminados sino también desde la perspectiva de quienes son responsables de desarrollar y ejecutar las políticas del gobierno. En su estudio sobre las y los funcionarios de la Alcaldía de Bogotá que tienen a su cargo la implementación de programas sociales, Viveros muestra cómo estas personas generan resistencias frente a preguntas de discriminación racial y tienden a dar respuestas institucionales a la problemática, no como consecuencia de un proceso reflexivo. Así mismo, evidencia cómo, al igual que en otros países, se rechaza incluir información étnico-racial en los formularios de los programas a su cargo (Viveros 2007).

Los debates en torno a la raza son relevantes en Colombia dado que se ha visto como excluyente con el tema étnico, cuando obedece a temáticas diferentes, pero complementarias en muchos casos. Es decir, recordar la importancia del racismo es fundamental para no perder de vista que no todas las poblaciones afrodescendientes buscan reivindicar una etnicidad ancestral y que este aspecto no aborda el racismo al cual se pueden ver enfrentados algunos

afrodescendientes. Dicho de otro modo, que etnicidad y racismo obedecen a dos fenómenos que, si bien pueden estar conexos, tienen naturalezas y, por lo tanto, deberían tener un tratamiento jurídico y social diferente.

Capítulo 2. Discusiones en la Comisión Especial para las Comunidades Negras

Este capítulo se centra en presentar las principales discusiones que se tuvieron al interior de la Comisión Especial para Comunidades Negras. Cabe recordar que esta comisión se constituyó con el único objetivo de brindar insumos para un proyecto de ley que presentaría el gobierno ante el Congreso de la República en desarrollo del AT55, el cual fue el primer instrumento legal que dio un trato diferenciado a las comunidades negras en Colombia. Como lo establecía este mismo artículo de la Constitución Política de 1991, esta ley debería abordar no solamente la protección de derechos relacionados con la identidad cultural, sino también mecanismos que aseguraran su desarrollo económico y social.

Este capítulo tiene como finalidad poder ver las posiciones frente al papel que ha jugado el Estado colombiano en las condiciones de vida de los miembros de las comunidades negras. En particular, planteo ver el tema desde cinco aristas. La primera consiste en presentar los argumentos que apuntan a denunciar un abandono del Estado colombiano, de manera general a la región del Pacífico y de manera particular a las comunidades negras. El segundo aspecto está relacionado con la falta de conocimiento que parecen tener algunos tomadores de decisión, el cual se manifiesta tanto para las comunidades negras en sí como para los temas étnicos como un todo (incluyendo asumir que los indígenas son los únicos sujetos diferenciados). En tercer lugar, en línea con esas denuncias de abandono y desconocimiento, hay una serie de reclamos sobre falta de garantías para poder realizar adecuadamente las labores encomendadas y de trabajo con las comunidades en sí. Si bien esto último parece algo coyuntural, está íntimamente ligado a una desconfianza entre las partes en diálogo alimentada justamente por esos aspectos más históricos. Un cuarto aspecto está asociado con las comparaciones hechas entre comunidades negras y comunidades indígenas. Esta comparación no es fortuita dado que el modelo por excelencia de la diversidad étnica en Colombia, y que no generaba dudas, era justamente el indígena. Por último, están los temas territoriales que, para los comisionados representantes de las comunidades negras, era el principal tema que se debía abordar dado que de este se desprendían los demás. Si bien el movimiento de comunidades negras había logrado una mayor cohesión y autorreflexión este tema se mantuvo como el prioritario, al igual que en la ANC. De hecho, resulta llamativo que el centro de las

discusiones fuera muy similar al sostenido por las comunidades de Chocó en los años previos a la ANC, particularmente resaltar que el proceso organizativo era una respuesta a las concesiones madereras y mineras que estaban afectando la región.

Una amplia mayoría de las discusiones registradas en las actas de la Comisión Especial se centraron, más que en temas específicos sobre la regulación del reconocimiento de las comunidades negras en sí, sobre reclamos que realizaron los representantes de las comunidades negras a miembros del gobierno. Dentro de estos temas, resaltó lo que percibían como falta de interés ante la ausencia de recursos para poder realizar adecuadamente su trabajo de representación y consulta con las comunidades. Sin embargo, también aparecieron temas de cuestionamiento sobre la falta de conocimiento sobre la realidad de las poblaciones afrodescendientes y el incumplimiento de los aspectos acordados durante las discusiones.

2.1. Abandono e incumplimiento

Si bien hubo tensiones entre representantes de las entidades públicas y representantes de las comunidades negras, la desconfianza de estas últimas respecto a las primeras se remonta a, por lo menos, la década de 1980. Como se ha mostrado en la literatura especializada, los pobladores de ascendencia africana del Pacífico, particularmente del Departamento del Chocó, venían organizándose en asociaciones campesinas (ante la falta de una mejor figura legal avalada por el ordenamiento jurídico de ese momento) para unir esfuerzos en sus luchas por la tierra, particularmente para frenar las licencias a madereras que alteraban los ecosistemas locales. Dentro de este proceso, sus demandas fueron generalmente ignoradas por las entidades encargadas de regular estas materias, señalando que los territorios que reclamaban eran baldíos; es decir, donde no habitaba nadie, a pesar de su presencia durante varias generaciones en estos lugares (Pardo 2001; Pardo, Mosquera y Ramírez 2004).

Este contexto previo marcó parte de los reclamos iniciales de los representantes de las comunidades negras en la Comisión Especial. Un primer aspecto que se denunció desde la década anterior, y dentro de las discusiones al interior de la ANC, fue el abandono estatal. Dichas inconformidades fueron manifestadas principalmente en la tercera sesión de la Comisión Especial, la cual se desarrolló en Quibdó, ciudad en la que se concentraban los líderes de los movimientos con mayor trayectoria por la defensa del territorio tradicional en la zona del Pacífico colombiano. En particular, los reclamos se centraron en denunciar la falta de acceso a servicios públicos adecuados, incluyendo agua, salud, educación, entre otros (Comisión Especial 1992).

Un segundo tema abordado, relacionado con el anterior, fue la falta de presupuesto. Este reclamo iba por dos vías. Por un lado, hacía alusión a la falta de recursos adecuados para el funcionamiento de la Comisión Especial, en particular el apoyo que requerían los comisionados representantes de las comunidades negras para movilizarse y dedicarse exclusivamente a las labores de reglamentación del AT55. Frente a estos reclamos, el viceministro de Gobierno mantuvo una posición recurrente en el sentido de resaltar que esta labor debería ser sin intereses adicionales, aunque se comprometió a conseguir recursos adicionales a los que estaban disponibles en las corporaciones locales (y que diversos comisionados insistían en que no les eran entregados). Complementario al tema de los recursos en sí, el tema iba asociado a la falta de confianza en las corporaciones regionales, las cuales habían representado en décadas anteriores las principales promotoras, y responsables, del otorgamiento de licencias de explotación maderera y minera que había llevado a que los pobladores de diferentes zonas del Pacífico debieran organizarse para oponerse a dichas licencias. Al igual que había ocurrido en situaciones previas, el proceso de la Comisión Especial pareció marcarse por un apoyo del gobierno central que no se manifestaba de igual manera a nivel local.

Por otro lado, también había un reclamo por la falta de presupuesto para atender las principales necesidades de las comunidades negras, a pesar de ser algo a lo que se había comprometido anteriormente el Estado colombiano. Había disconformidad que otros temas se priorizaran y el de las comunidades negras no, como se manifestó en la lectura del Acta de la sesión 2 cuando “[Rudecindo Castro] recordó que él y el señor Abigail Serna resaltaron como el gobierno colombiano pudo conseguir miles de millones de pesos en la persecución de un prófugo de la justicia, y no ha podido reunir un monto acordado para la reglamentación de los derechos del pueblo negro, lo que solicitó sea incluido en el acta” (Comisión Especial 1992, 41).

El tercer tema discutido respecto a esta desconfianza fue la falta de transparencia y colaboración que para múltiples comisionados había en las corporaciones regionales de cada departamento. La más clara fue quizás con la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCÓ), que fue una entidad que implícitamente se opuso al reconocimiento de los derechos étnicos de poblaciones afrodescendientes y otorgó múltiples licencias para la explotación de recursos naturales en del departamento de Chocó. Como se puede ver en una comunicación de la Organización de Barrios Populares del Chocó (OBAPO), la desconfianza llegaba a tal nivel que, dentro de sus peticiones, incluían “Que

CODECHOCÓ se abstenga de continuar sembrando la división en la comunidad, impulsando organizaciones de bolsillo, sin autonomía, que no representan los derechos e intereses del pueblo negro de nuestra ciudad” (Comisión Especial 1992, 52).

Sin embargo, esa desconfianza estaba presente también en otros departamentos e incluso a nivel nacional. Esto fue tan claro que incluso:

El viceministro resaltó la dificultad de lograr acuerdos por varias razones. Primero porque se está viendo el proceso de dos maneras distintas: los comisionados de las organizaciones lo están viendo como parte y contraparte, como defensores de una cultura y un modo de ser, que el resto de los comisionados va a atacar. Ese es, a su juicio, un supuesto falso. Nosotros - sostuvo- no estamos aquí para impedirle a las comunidades negras, por vía de un proyecto de ley, obtener un mejor nivel de vida, un mejor desarrollo y sobre todo la preservación de su identidad cultural, el respeto por su forma de ver la vida, etc. Y es por esto que están enredados los demás artículos; porque parten de un supuesto [los comisionados representantes de las comunidades negras] de que el gobierno no quiere que esto funcione, y lo que hemos venido haciendo es un esfuerzo significativo para que esto sí funcione, con las dificultades estructurales de un Estado como el colombiano. Pero mientras ese problema de credibilidad no se supere no es posible seguir conversando (Comisión Especial 1992, 19).

Este tipo de afirmaciones resumen de manera general las tensiones existentes al interior de la Comisión, en gran medida por el carácter participativo que se le dio entre actores que no habían tenido un acercamiento concreto previo. Es decir, se juntaron actores que partían desde la desconfianza, alimentada por abandonos históricos, pero también por el incumplimiento de promesas realizadas en el marco de esta Comisión. Así, vemos que la creación de un foro híbrido como este puede estar marcado no solamente por tensiones sino por posiciones enfrentadas que no es sencillo de conciliar y en el cual se pueden ver los diferentes niveles de poder que cada actor podría ejercer sobre los demás.

2.2. Desconocimiento de derechos y su existencia

Un segundo gran tema discutido fue la denuncia de diversos comisionados sobre la falta de conocimiento de las comunidades negras, lo que llevaba a que se desconocieran sus derechos e incluso su existencia. Esto estaba en cierta forma relacionado con el tema presupuestal, pero tenía luchas anteriores incluidas en los reclamos.

El principal aspecto resaltado fue la falta de estudios sobre las comunidades negras, por lo cual consideraban que un primer paso de la Comisión Especial debería ser precisamente recopilar o escribir esa historia desconocida para muchos. Esto iba asociado al tema de

recursos económicos porque múltiples comisionados consideraban que ese debía ser parte del trabajo que ellos debían realizar con el apoyo del gobierno. Como se resume a través del planteamiento de Hernán Cortés, diversos comisionados consideraban que

ni el ICAN ni ninguna otra entidad que tenga que ver con la cultura ha tenido una tradición en la investigación sobre las culturas negras. A su juicio son pocas las personas que se han dedicado a estudiar la cultura negra en Colombia, y solamente las mismas comunidades negras son quienes se conocen (Comisión Especial 1992, 18).

Esto fue ratificado por Jaime Arocha, uno de los principales estudiosos de las comunidades negras en ese momento, en las discusiones de la Comisión Especial. Así como lo había hecho en otros lados (Arocha 1989), durante las sesiones de la Comisión Especial recalcó que “las Ciencias Sociales, con la Antropología y la Historia a la cabeza, han descuidado el estudio de las comunidades negras” (Comisión Especial 1992, 188). Esta falencia de estudios llevaría a una situación, en su criterio, en que no se podría ser igual de exigentes en la documentación de asentamientos y experiencias de las comunidades negras y las indígenas.

Para intentar llenar este vacío, parte de las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Especial fue justamente hacer una recopilación bibliográfica y cartográfica para compartir con los comisionados y dejar una base de datos de consulta general. El resultado de este esfuerzo se concretizó al final de las discusiones con la presentación de un catálogo bibliográfico que reunió 2125 registros sobre la Costa Pacífica y comunidades negras. No deja de ser llamativo que este catálogo se presentara solamente al final, pero tampoco es menos paradójico que incluso los mismos representantes de las comunidades negras lo estaban esperando para presentar sus propuestas; es decir, parecían darle un peso importante a esto, incluso sobre lo que pudieran reconstruir trabajando con las comunidades mismas.

El tema no estuvo exento de controversias, ya que mientras que el gobierno veía esto como un tema de presupuesto, y por lo tanto algo más burocrático, los comisionados representantes de las comunidades negras creían que era un tema medular justamente por esa falta de conocimiento y estudio sobre comunidades negras en Colombia. Como se consignó en el acta de la segunda sesión:

El comisionado Elver Montaña afirmó que el problema a que están enfrentados se resume en que: “hay que hacer uso de la historia cuando el presente es amargo. La historia nos ha desconocido [a las comunidades negras] como pueblo, como comunidad. Eso exige que apoyados en la Nueva Constitución nos ofrezcan garantías que permitan desarrollar el único artículo que recoge la problemática de la comunidad negra. Por tanto, no se está discutiendo

únicamente la necesidad de asignación burocrática, o una cuestión meramente administrativa”.
(Comisión Especial 1992, 18).

Así, con la evidencia de este tipo de posturas, es notoria la diferencia de percepciones que existía entre los dos actores principales involucrados en estas discusiones; el Estado, como tomador de decisión por un lado, y la población potencialmente beneficiaria o afectada por el otro. Se ve así, desde otra óptica, la falta de confianza, pero también en el fondo algunas barreras de comunicación que demostraban que el gobierno y los representantes de las comunidades negras tuvieron expectativas y visiones muy diferentes en gran parte de las discusiones.

2.3. Comunidades Negras e Indígenas

El tercer tema que apareció en las discusiones fue la comparación entre comunidades negras y comunidades indígenas. Como se ha mostrado en otro momento (Ávila Ceballos 2022), la comparación entre comunidades negras y comunidades indígenas ha sido una de las discusiones más amplias en el camino del reconocimiento de las comunidades negras como sujeto jurídico de protección especial en Colombia. Cabe recordar que el principal aliado de las pretensiones de las comunidades negras fue justamente Francisco Rojas Birry, un indígena del Chocó, que buscó que se aprobara en la Constitución Política de Colombia de 1991 un capítulo general para grupos étnicos, sin distinguir entre indígenas y comunidades negras. Dentro de sus intervenciones resaltó las amplias sinergias que existían entre pobladores negros e indígenas en lugares como el Chocó, en donde había fuertes relaciones interétnicas y asociaciones para la defensa conjunta del territorio.

De hecho, durante las intervenciones de organizaciones comunitarias en Quibdó se retomó un concepto que sintetizó la colaboración y lucha conjunta de pobladores negros y comunidades indígenas, como fue la defensa del territorio tradicional del Pacífico. Esta estrategia lo que demostraba, y que se resaltó desde la década de 1980 en Chocó, es la existencia de problemáticas comunes, asociadas principalmente a explotaciones madereras y mineras en la región, que tenían soluciones similares en muchos casos, como era la titulación colectiva. No es por ello de sorprender que Saturnino Moreno, comisionado del Chocó, levantara este tema en las discusiones iniciales:

El comisionado Saturnino Moreno afirmó que el problema territorial entre indios y negros es el mismo, en el sentido que se trata de minorías étnicas, tradicionalmente marginadas, que necesitan un territorio para poder desarrollar su cultura y su tradición que difieren del resto del pueblo colombiano.

Ante esta afirmación el señor viceministro [de gobierno] intervino argumentando que la Constitución dio un reconocimiento diferente a la problemática indígena en relación con el tratamiento dado a las comunidades negras, puesto que a los primeros les reconoció, a sus territorios, el carácter de entidades territoriales indígenas (Comisión Especial 1992, 3-4).

Si bien lo dicho por el viceministro de gobierno en sentido estricto es cierto, dado que la Constitución de 1991, dio mayor reconocimiento explícito en su texto a indígenas (y reconoció sus territorios como entidades territoriales de la nación, similares a municipios, por ejemplo) no deja de ser llamativo que mencione esto en un contexto o espacio en el que se buscaba regular eso mismo, pero para las comunidades negras.

Esta, sin embargo, no era la posición oficial de todas las entidades el gobierno, como lo muestra el hecho de que el representante del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) hablara incluso de propuestas ya presentadas para la creación de territorios interétnicos. No obstante, la posición del viceministro de gobierno fue enfática en señalar que no se podían comparar:

Se refirió [el delegado del INCORA] a los conflictos interétnicos existentes en la región [del Pacífico] y a la propuesta presentada ante DNP de un territorio Waunana-negro en el San Juan en el departamento del Chocó.

Ante esta intervención el señor viceministro [de gobierno] manifestó que el Ministerio de Gobierno está convencido que el problema de los negros es diferente al de los indios, lo que se ratificó con las disposiciones de la Constitución, por cuanto no hubo asimilación en el reconocimiento de sus derechos (Comisión Especial 1992, 3).

El tema, sin embargo, no era tan sencillo de separar totalmente, dado que, en diversas regiones del Pacífico, particularmente en el Chocó, existía una sobreposición de territorios indígenas y de comunidades negras, y de estos con reservas naturales. Por ello, dentro de las propuestas se llegó a contemplar incluso la creación de licencias multiétnicas de explotación de recursos.

Al igual que como había ocurrido en otros espacios, como en las comisiones preparatorias de la ANC, la comparación entre comunidades negras e indígenas fue usada estratégicamente por quienes apoyaban las reivindicaciones de las comunidades negras. Esto se resume en presentarse como similares cuando se refería al tema de acceso a derechos, pero diferentes en situaciones como la necesidad de demostrar ciertos arraigos. Así, al hablar de las exclusiones del Estado, se intentaban asimilar los procesos como dos grupos que históricamente habían sido marginados. Sin embargo, al hablar, por ejemplo, de la creación de nuevas consultivas en zonas con características similares a las de la región del Pacífico, se buscaba que fueran

menos exigente en la documentación de las experiencias, debido a que eran procesos organizativos distintos.

Esta estrategia la usó, por ejemplo, Jaime Arocha en la sesión del 23 de abril de 1993, al presentar una contextualización que podría ser utilizada en la exposición de motivos del proyecto de ley a ser preparado por la comisión. La intervención del profesor Aroche quedó consignada en la respectiva acta de la siguiente manera:

Los pueblos negros han sufrido un proceso histórico, prosiguió, comparable y simétrico con las comunidades indígenas, como la desterritorialización, el etnocidio y el marginamiento cultural, y fueron destruidos, al igual que los pueblos indígenas, del género humano, mediante posiciones filosóficas, éticas y morales.

Acto seguido a equiparar las experiencias de ambos grupos, procede a señalar seis deudas históricas que considera que tiene Colombia con las comunidades negras. La primera era una deuda demográfica, dado que no solo habían sido un actor importante en la economía colonial, sino que lo seguían siendo en ese momento al ser una fuente importante de mano de obra en el área industrial del Pacífico. En segundo lugar, estaba la deuda económica, la cual estaba relacionada con el hecho de no poder pensar en la Colonia sin esclavos, pero también a resaltar el aporte que realizaban las personas negras en sectores claves de la economía como la explotación de banano, algodón, palma africana, entre otros. La tercera deuda era ambiental, dado el papel que han desempeñado las comunidades negras en el cuidado de los ecosistemas, particularmente los esfuerzos que han hecho para evitar su deterioro. Existe también en su criterio una deuda social, que se materializa en la necesidad de reconocer las redes de parentesco de los miembros de las comunidades negras que han permitido integrar importantes espacios como zonas ribereñas, puertos y ciudades. La quinta deuda estaba asociada a los aspectos artísticos y deportivos, resaltando figuras importantes en aspectos literarios, de pintura, deportes, entre otros. Finalmente, presentó la importancia de reconocer una deuda política dado que áreas como el Chocó han sido regiones en donde, por la naturaleza pacífica de las comunidades negras, no ha habido espacio para que se solucionen los problemas mediante las armas, un aspecto de especial importancia dado el contexto de procesos de paz que venían trabajándose en Colombia desde finales de los años ochenta.

2.4. Concesiones mineras y madereras: privatización o modelo de desarrollo sostenible

Otro tema que ocupó gran atención y tiempo de las discusiones en la Comisión Especial fue el de las concesiones madereras y mineras. Diversos comisionados representantes de las comunidades negras, así como otros miembros a los que se les dio voz en sesiones como la de Quibdó, insistieron en la importancia de suspender las concesiones a madereras y mineras, dado que éstas ponían en riesgo los territorios de las comunidades negras. En concreto, pedían que se suspendieran mientras se llegaban a acuerdos para evitar que posteriormente se reconocieran derechos a las comunidades negras sobre territorios que serían casi inservibles.

Así, mientras que los comisionados representantes de las comunidades negras buscaban frenar la destrucción del territorio del Pacífico, que era parte de sus reivindicaciones desde la década de 1980, en una nueva muestra de desconfianza de lado y lado, el gobierno era más partidario de evaluar con mayor detenimiento el tema dado que no veían viable paralizar el Pacífico y, en otros casos, parecían tener temor “sobre el peligro de que se desate una ola de colonización ante la perspectiva de la titulación colectiva” (Comisión Especial 1992, 32).

Por su lado, miembros de algunas comunidades negras expresaban su inconformidad sobre este tipo de medidas, tal como lo hizo la Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA) al enviar un documento a la Comisión Especial en el que señalaban que

Hoy, como hace 500 años, las políticas gubernamentales siguen propiciando el atropello, marginación y hasta la burla de nuestro pueblo. Por ejemplo, no entendemos como, mientras se define mediante la Comisión Especial, la titulación colectiva de nuestro territorio (Proyecto de Ley), por otro lado el mismo gobierno concede permisos a las empresas madereras (Comisión Especial 1992, 45).

La tensión se generó principalmente porque, en contra de lo acordado en la Comisión Especial de no otorgar nuevas licencias de explotación maderera o minera mientras se tenía un proyecto de ley, el gobierno otorgó algunas de estas licencias. Los representantes del gobierno, si bien dejaron de otorgar en general licencias después de estas tensiones al interior de la Comisión Especial, justificaron el otorgamiento de otras licencias previas durante el proceso aduciendo que lo hacían pensando en el beneficio de la región y sus pobladores; es decir, con la finalidad de ocasionar menor perjuicio social y ambiental, y no desconociendo los intereses de los pobladores, como señalaban algunos comisionados. Aunque esto se discutió en varias sesiones, dichos argumentos se ven resumidos en la intervención de

Eduardo Uribe, representante del DNP, del 5 de noviembre de 1992, resaltando los siguientes aspectos: los permisos forestales otorgados buscan garantizar el derecho al trabajo de por lo menos 500 personas; el otorgamiento de permisos fue ampliamente consultado y la decisión final aplazada por oír tantas ideas opuestas; los contratos y las condiciones de entrega de permisos pueden renegociarse para asegurar mayor inversión social y mecanismos de vigilancia de cumplimiento por parte de las comunidades; otorgar los permisos iba también a enfrentar la colonización que venía dándose desde el sur de Córdoba que podría ocasionar daños ecológicos que afectarían a las comunidades locales si no se frenaba; se vio esta como una oportunidad para promover el aprovechamiento ambientalmente sostenible que involucrara a las comunidades en la explotación de recursos y garantizara trabajo al largo plazo.

Por su lado, varios de los representantes de las comunidades negras consideraron que esto no era acorde a la realidad y sugería más bien que se estaba beneficiando los intereses de los privados sobre los de las comunidades negras. Aunque hubo múltiples participaciones al respecto, la de Zulia Mena, delegada por el Chocó, resume igualmente los principales descontentos de la siguiente manera:

[Mena] Planteó que el Pacífico va hacia la privatización no solamente de los planes de desarrollo, sino también del manejo de los recursos naturales. Lo que se está planteando hoy, continuó, es que la mejor forma de conservar los recursos naturales es dándole permisos a las compañías. Otro de los argumentos es el referente a las necesidades de los chilapos, del Sindicato y de la empresa, pero las comunidades negras no aparecen por ningún lado (Comisión Especial 1992, 47).

El tema se terminó solucionando con la suspensión de otorgamiento de licencias futuras mientras se terminaban las discusiones, pero también observando que las ya otorgadas incluyeran modificaciones para que se respetaran los derechos de las comunidades negras y fueran licencias sostenibles. En concreto esto incluiría aclaraciones en el sentido que, si había una licencia en territorios que se procedieran a titular a alguna comunidad negra, sería la comunidad la que debería decidir sobre el futuro de esa licencia. Así mismo, se aseguraría que tuvieran compromisos de reponer/resembrar lo talado y preservando las condiciones del suelo.

Relacionado con los temas en torno a las concesiones mineras y madereras, al igual que hicieron tanto representantes de comunidades negras como indígenas desde la década de 1970, y con mayor fuerza en la de 1980, se puede observar la intención de apropiarse de la idea que las comunidades étnicas son las más amigables y que viven en armonía con el medio

ambiente. Esto, para algunos comisionados de las comunidades negras, merecía no solamente un reconocimiento a futuro sino también la existencia de una deuda ecológica con las comunidades que han habitado tradicionalmente los territorios del Pacífico colombiano.

2.5. Titulación de territorios baldíos

Las principales discusiones en la Comisión Especial en torno al tema de la titulación, y con ello de los derechos territoriales, se dio principalmente como respuesta a la renovación de una concesión maderera en el Bajo Atrato; concretamente de Balsa II. Además de los aspectos relacionados con la desconfianza frente al Estado por parte de las comunidades negras, había una preocupación de fondo sobre la posibilidad de hacer efectivos los derechos por los cuales luchaban (¿cómo poder titular algo sobre lo que ya alguien más tenía derechos de explotación? ¿cuál sería el rol de la comunidad en este tipo de decisiones?) y las condiciones de la región (¿cómo podrían utilizar las tierras si ese tipo de concesiones habían generado graves daños ambientales y seguían haciéndolo?).

Al igual que dentro de la ANC, la delimitación territorial fue un tema que surgió en las discusiones de la Comisión Especial. Cabe recordar que el AT55 habla principalmente de comunidades negras que viene ocupando territorios en zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico. Sin embargo, en su primer párrafo, este artículo también señala que lo mencionado por éste se podrá aplicar a otras zonas del país. Esto no se consideró para la conformación de la Comisión Especial ya que, como se ha mencionado, el Decreto 1332 de 1992 nombró comisionados solamente de los departamentos del Pacífico.

Dentro de las intervenciones presentadas, resalta una del Palenque de San Basilio, en el departamento de Bolívar. Este no fue un tema menor pues, como se recordará, el Palenque de San Basilio es considerado como el primer pueblo de afrodescendientes libre en América al ser un lugar de encuentro de cimarrones que escapaban a la esclavitud. Para justificar su solicitud y ampararse en el párrafo primero del AT55 esta intervención resalta los elementos generales del mencionado artículo: tiene formas tradicionales de producción, una cultura ancestral afrocolombiana, con lengua propia, y en general un sistema de vida asociado a culturas africanas. Al igual que las agrupaciones del Pacífico, la población de Palenque se enfrentaba a las invasiones de terratenientes, lo cual afecta su situación socioeconómica. Por ello señalaban que “Hoy, amparados por el Artículo Transitorio 55, exigimos se nos integre en los planes de estudio de la Comisión Especial a través de una Comisión Consultiva

Regional que incluirá un representante de las distintas organizaciones campesinas que trabajan en el departamento” (Comisión Especial 1992, 57).

Este no fue el único caso de otras regiones que buscaron ser consideradas, y que se aprobara la creación de comisiones consultivas para poder trabajar con sus comunidades. Además de esta se presentaron solicitudes para comisiones en Antioquia, Risaralda, Santa Cecilia, entre otras. Si bien la posición inicial de los representantes del gobierno fue ser exigentes frente a la documentación que se debería presentar, diversos comisionados abogaron por la necesidad de ser lo más incluyentes posibles, señalando que en un proceso como este, es mejor que sobre información a que falte. Aunque diferentes representantes de las comunidades negras y Myriam Jimeno defendieron la inclusión de nuevas consultivas, fue nuevamente la postura de Jaime Arocha, como experto en el tema, una de las voces que más pesó para zanjar el debate, que se presentó en varias sesiones y se abandonaba repentinamente. En la sesión del 29 de enero de 1993, se registró en el acta que:

El profesor Arocha, manifestó que si hay algo documentado en la literatura de grupos afrocolombianos es el palenque de San Basilio. Desde las mismas Cédulas Reales que le conceden la libertad a los cimarrones de los Montes de María y de la Serranía de la Macuna en el siglo XVII, hay toda una documentación que muestra su autonomía y la diversidad cultural. Lo que ahora debe hacerse es establecer las conexiones de esos palenques con todos los palenques del Valle del Magdalena, del Valle del Rio Cauca. Existen mapas publicados desde hace más de 15 años en los textos de Escalante, Friedemann y Patiño, entre otros.

En referencia a las otras consultivas, añadió el Profesor Arocha, si es por falta de información, diría que sobre Santa Cecilia también hay documentación necesaria para demostrar la conexión de Santa Cecilia en términos de redes de parentesco y todo lo demás, con la región del San Juan y otras regiones. En términos de Antioquia citó los trabajos de Peter Wade, al respecto, donde se establecen las conexiones que existen entre Medellín, Urabá y el resto del Litoral Pacífico (Comisión Especial 1992, 52).

Hubo, sin embargo, la solicitud de otra consultiva que no tuvo la misma recepción. Esta correspondió a las poblaciones de Bogotá, que pedían su reconocimiento para poder también someter a consideración la discriminación a la cual se veían sometidos. Esta solicitud la lideró Nelly Murillo, quien señalaba que:

existe un barrio de invasión, La Isla del Sol, donde estuvimos haciendo un diagnóstico y existen muchas necesidades. Podemos hacer llegar a ustedes mucha información de los atropellos a que como negros estamos siendo víctimas aquí en Bogotá, y también les podemos

dar un censo, no oficial, porque los censos oficiales son parciales (Comisión Especial 1992, 53).

Esta propuesta, que no recibió rechazo inicial, pero tampoco tanto apoyo, revivía hasta cierto punto la discusión en torno a si los beneficiarios del AT55 podrían ser solamente comunidades rurales, que era en donde se venían centrando las discusiones y las pretensiones de los representantes de las comunidades negras en general. Si bien no se establece explícitamente, en esta afirmación, como en otras realizadas en las sesiones de la Comisión Especial tendientes a reconocer derechos que no necesariamente estén asociadas al territorio y la titulación, se puede ver que aparece un componente racial más que uno étnico.

Finalmente, frente a este tema, hay dos aspectos adicionales que se deben resaltar. Por un lado, está el hecho que las discusiones en general se centraron en definir geográficamente la aplicación del AT55, con un énfasis particular en entender a qué hacía alusión la idea de Cuenca del Pacífico y zonas ribereñas, pero dejando la puerta abierta para que fuera más extensa su aplicación no solo a otras cuencas sino también más allá de zonas ribereñas.

El segundo aspecto fue el del concepto de baldíos como tal, que había dejado ciertas dudas desde la ANC y que en la Comisión Especial se retomaron. El principal aspecto problemático con este concepto es que la definición de baldíos hace alusión a tierras no ocupadas o que pertenecen al Estado, lo cual ignoraba las dinámicas de ocupación tradicional de las comunidades negras. Sin embargo, más allá de esto, había una serie de restricciones legales que en sentido estricto se debían aplicar por su naturaleza de baldíos. La más problemática quizás era que las titulaciones podrían limitarse a 400 hectáreas máximo, y debían ser en zonas rurales y no municipales.

2.6. Decisiones finales

Como se ha señalado, gran parte de las discusiones iniciales se centraron en aspectos más generales y, hasta cierto punto, logísticos, como el relacionado con los recursos económicos para los comisionados. Esto llevo a que, considerando que el proyecto de ley debía presentarse al Congreso antes de julio de 1993, las discusiones finales en la Comisión Especial en su totalidad fueran superficiales y rápidas, dejando la mayor parte de la carga en subcomisiones que brindarían insumos para que el gobierno preparara la propuesta final. Frente a este punto, resultó llamativo que, en contraste con la idea de ser un proceso participativo, el viceministro de Gobierno cerró parte de las discusiones diciendo que la

decisión final de lo que se presentaría sería del gobierno nacional. Independientemente de esto, se lograron presentar unos temas generales para ser incluidos en la propuesta final.

Uno de los aspectos que se incluyó en las discusiones finales fue la creación de órganos de gobierno o administración de las comunidades negras. Desde esta Comisión Especial salió el nombre de Consejo Comunitario para esta unidad de administración, la cual tendría personería jurídica propia y se encargaría de los temas de territorios colectivos, incluyendo los suelos y bosques. Así mismo, se estableció que la titulación debía considerar aspectos como las servidumbres para evitar el bloqueo de comunicación entre zonas colindantes. Además de las servidumbres, se aclaró igualmente que, en el caso de haber una superposición entre territorios colectivos y parques naturales ya existentes, estos territorios continuarían siendo del Estado para preservar los parques naturales como unidad.

Un segundo aspecto que era de interés era el relacionado con la educación superior y técnica. Aunque la propuesta inicial era crear una Universidad del Pacífico, se terminó proponiendo una alternativa que consistió en diseñar mecanismos de fomento para usar los espacios existentes (universidades e institutos técnicos), principalmente becas de estudio.

Complementario a lo anterior, se acordó diseñar políticas de etnoeducación con la participación de representantes de las comunidades negras en una comisión pedagógica creada específicamente para este fin. Finalmente, la propuesta incluyó dos aspectos que se asociaron con educación. Por un lado, se acordó plantear la inclusión de miembros de las comunidades negras en estudios de impacto ambiental. Por el otro, sin una conexión totalmente directa, establecer sanciones para actos de segregación, discriminación o racismo.

Un tercer aspecto fue la participación de las comunidades negras en la planificación nacional. La propuesta concreta consistió en plantear que es necesario que las comunidades participen desde la formulación de las políticas que puedan afectar a dichas comunidades hasta los diseños finales, y en las diferentes instancias (tanto nacionales como regionales). Así mismo, relacionado con su desarrollo local, se fomentaría la investigación participativa para promover la identidad cultural de estas comunidades, así como de prácticas ecológicas y socialmente viables. Asociado al desarrollo local, plantearon la importancia de garantizar el acceso al crédito en línea con las prácticas culturales y ambientales de las zonas en donde se encuentran las comunidades negras. Por último, se planteó la importancia de crear una Consejería para las Comunidades Negras, para poder articular las necesidades de las comunidades con el gobierno nacional.

El último aspecto presentado fue el relacionado con los principios generales de la ley. Dentro de la propuesta se identificaron cinco aspectos esenciales que, por su relevancia, se resumieron de la siguiente forma:

1. Diversidad: Esta ley parte de que, al ofrecer múltiples opciones de gestión ambiental, económica, social, política, estética y religiosa, la diversidad étnica afrocolombiana se constituye en garante de porvenir, en especial, frente a las incertidumbres que acarrea la rápida integración del país a nuevas esferas geoeconómicas y geopolíticas.
2. Autonomía: Esta ley reconoce la autonomía con la cual la mayoría de comunidades negras y sus organizaciones, a lo largo de la historia, han llevado a cabo procesos de creación e innovación sociocultural palpables en la estética, el deporte, la música, la literatura, los imaginarios, la acumulación de la riqueza nacional y el ejercicio de la territorialidad.
3. Nacionalidad: Esta ley parte de que los procesos a los cuales hace referencia el principio de autonomía, desembocan en el fortalecimiento de la nación colombiana, su fin lo conceptualiza el Artículo 7º de la Constitución Nacional y, por lo tanto, de que los pueblos negros tienen que acceder a los mismos derechos que la carta le reconoce a los pueblos indios.
4. Ecoviabilidad: Esta ley reconoce que la multiplicidad de formas de producción que integran las economías afrocolombianas han tenido efectos constatables sobre la preservación de los frágiles sistemas de vida selvática, ribereña, estuarina, marítima y lacustre.
5. Convivencialidad: Esta ley reconoce que las culturas afrocolombianas han alcanzado un carácter dialogal y dialogante en la expresión de sus emociones y que ese talante histórico influye en la permanencia y persistencia de enclaves de paz en un ámbito nacional cada vez más por la proliferación de alternativas violentas para la resolución del conflicto (Comisión Especial 1992, 62).

Dado que estas discusiones eran en el marco de crear un proyecto de ley sobre un artículo transitorio de la Constitución Política de 1991, varios de los temas sobre los que hubo acuerdos son similares a los que ya reconocía la discusión, siendo el tema de la diversidad quizás el más claro. Sin embargo, uno de los grandes logros consiste en que se le da un rol más protagónico a la población afrocolombiana en el desarrollo y la historia del país. Esto obedece quizás a que estos aportes o reconocimientos se pudieron ver algo opacados en la Constituyente de 1991 dado que el sujeto jurídico que representaba la diversidad étnica por excelencia eran las poblaciones indígenas. Así mismo, hay aspectos sobre los cuales hay mayores precisiones, como lo relacionado con la autonomía, acercándolo más al modelo indígena en cierto modo, pero garantizando que las decisiones que afectaran el futuro de sus

territorios los involucrara más, y dejan de verse hasta cierto punto como territorios vacíos, como se hizo en la Constitución de 1991.

Conclusiones

Las discusiones que se llevaron a cabo en la Comisión Especial para las Comunidades Negras, que debía trabajar en un proyecto de ley para presentar al Congreso de la República como desarrollo del AT55, es un ejemplo de los que Callon, Lascoumes y Barthe (2009) llaman foros híbridos. En este caso, los actores que participaron fueron tomadores de decisión (representantes del Estado), expertos (académicos que habían estudiado directamente el tema de las comunidades negras en particular o de la diversidad cultural en general) y representantes del grupo al que afectaría la política pública a diseñar, tanto de manera directa a través de los comisionados que representaban a cada una de las comisiones consultivas, como a miembros de las comunidades negras de manera más amplia mediante dichas consultivas regionales.

Sin embargo, a pesar de haberse constituido este espacio con diferentes visiones y voces, el rol del Estado como clasificador social no dejó de estar presente. Al respecto resaltan varios aspectos. El primero es que la Comisión Especial se constituyó bajo el amparo y considerando las reglas propias de los representantes del Estado; es decir, se utilizó el mega poder capital del Estado para plantear las condiciones en las que se podía considerar algo. Esto llevó a que, a pesar de existir choques de posiciones, se terminara imponiendo la visión del Estado. El ejemplo más concreto quizás es el relacionado con la creación de las nuevas consultivas regionales en zonas como el Atlántico, Risaralda o Antioquia. Aunque se hicieron llamados para crear estos nuevos espacios de propuestas, escudados en aspectos burocráticos como que el presidente de la República debía aprobar esto mediante un nuevo decreto, se dilató la decisión por voluntad de los representantes del Estado.

El caso más destacado del uso de ese poder de clasificación y determinación que tiene el Estado fue visto cuando, al cierre de las sesiones, el viceministro de gobierno agradeció por el trabajo realizado, pero a la vez fue enfático en que la propuesta definitiva sería la del gobierno dado que era su potestad. Es decir, recalcó que quien tenía poder de presentación ante el Congreso era el gobierno y no la Comisión Especial como tal. Si bien ese mega capital fue aplicado para sentar el poder que representa el Estado, no se aplicó en gran medida esa prerrogativa de presentar lo que se quisiera (aunque sí hubo modificaciones). Sin embargo, sí se dejó claro que por más participativo que hubiera sido el proceso, la palabra final no la tenía la Comisión Especial. Es decir, funcionaron como espacio de consulta, pero no de toma de decisión. Esto lo que ratifica es que quien tiene el poder de hacer clasificaciones sociales y

determinar lo que podría catalogarse como realidades sociales es el Estado a través de mecanismos como la ley.

Este tipo de poder ya se había manifestado anteriormente en la ANC al hablar de territorios baldíos. Pero conviene en este escenario resaltar que se ratifica esa clasificación, con las restricciones que implica. Así, en un segundo escenario se ve esa capacidad de clasificación de territorios que se van a reconocer a una comunidad, pero señalando que son territorios que antes no eran de nadie, que no existían quienes habitaban allá. Se da así una contradicción de reconocer derechos por ocupación de unos territorios que han clasificado como territorios vacíos, con la violencia simbólica que esto implica.

Un aspecto adicional por resaltar, aunque estuvo presente de una manera muy sutil, es el de la mezcla de criterios raciales y étnicos para referirse a las poblaciones afrodescendientes. Esto fue particularmente sobresaliente cuando se habló de la constitución de una consultiva en Bogotá. Si bien podría pensarse que esto se realizaba para tener grupos de trabajo en donde se llevaban a cabo la mayoría de las discusiones, la finalidad real era poder oír las voces de las personas que sufrían discriminación y atropellos en la ciudad. Resulta llamativo en primer lugar que se hablara solamente de esto para Bogotá y no para otras grandes ciudades que concentraban un número mucho más alto de personas negras.

En segundo lugar, que, en parte basándose en este tipo de solicitudes, algunos comisionados hablaran de reconocimiento de derechos que no necesariamente contemplara lo territorial. Es importante recordar que la pretensión principal del movimiento social de comunidades negras de los años ochenta y lo que se defendió en la ANC giraba justamente en torno a esto. La titulación colectiva era la intención final para proteger sus intereses de grupo y evitar que se siguiera deforestando y afectando los suelos de territorios tradicionalmente ocupados por comunidades negras. Es decir, sacar el tema de la titulación era sacar el núcleo de las pretensiones de los miembros de las comunidades negras. Por ello, no resulta tan arriesgado señalar que, al igual que en la ANC, se fueron mezclando pretensiones más étnicas (preservar la diversidad cultural a través de la protección del territorio) con raciales (ir en contra de la discriminación por aspectos físicos). Personas como Jaime Arocha, defensor de la postura de huellas de africanía en Colombia, intentó justificar esto como una situación que no se había documentado lo suficiente, pero que podría llevar a trazar conexiones con las poblaciones ribereñas del Pacífico, ignorando así que el aspecto étnico puede ir variando y presentarlo en cambio como algo rígido que es inherente a las personas independiente de sus tradiciones y

ubicación. Por ello, considero que este tipo de ejemplos realmente aportan más elementos para sustentar que el proceso en Colombia ha sido el de una re-etnización de las comunidades negras. Este proceso, sin embargo, al estar en construcción para ese momento (y quizás incluso hoy en día) entra en este tipo de contradicciones que llevan finalmente, en mi concepto, a invisibilizar problemas adicionales que sufren las poblaciones afrodescendientes, como el de la discriminación racial.

Finalmente, dado mi interés en ver este proceso como uno de más largo alcance con ciertos hitos de luchas que se mantienen hasta el día de hoy, considero que revisar las discusiones de la Comisión Especial para las Comunidades Negras permite comprender por qué al día de hoy sigue siendo muy difusa la protección de derechos contenidos en el marco regulatorio que afecta a las comunidades negras. Es decir, da elementos adicionales para comprender la falta de acciones en varios aspectos que se aprueban en las leyes, llevando a que estemos ante una situación de eficacia principalmente simbólica y aspiracional del derecho. La poca discusión de fondo entre todos los comisionados, dejando la regulación más a subcomisiones de solamente algunos grupos pequeños de personas (y con la decisión final de equipos solamente del gobierno), permite a mi modo de ver explicar por qué el desarrollo de varios aspectos de la Ley 70 de 1993 tomaron tanto en ser expedidos y en muchos casos siguen quedándose en el papel. El hecho que una parte amplia de las discusiones, por lo menos las registradas en las actas de la Comisión Especial, fuera en torno a los recursos para viajar y hacer talleres y no de temas de fondo da un indicio de las demoras y deudas pendientes incluso hoy en día en el reconocimiento efectivo de derechos para las comunidades negras en Colombia.

Referencias

- Altamirano, Carlos. 2013. *Intelectuales: Notas de investigación sobre una tribu inquieta*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Ariza, Libardo. 2009. *Derecho, saber e identidad indígena*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana.
- Arocha, Jaime. 1989. "Hacia una nación para los excluidos". *El Espectador- Magazín Dominical* 329: 14-21.
- . 1999. *Ombligados de Ananse: hilos ancestrales y modernos en el Pacífico colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional; CES.
- Ávila Ceballos, Camilo Andrés. 2011. "Se nace negro, se siente afrocolombiano: aproximación a la construcción de "negro" y "afro" como sujetos jurídicos por parte de la Corte Constitucional Colombiana". Tesis de pregrado en Derecho, Universidad de los Andes Colombia.
- . 2022. "Inclusión transitoria: el reconocimiento legal de las comunidades negras en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991". Tesis de maestría en Historia, Universidad de los Andes Colombia.
- Banton, Michael. 2015. *What We Now Know About Race and Ethnicity*. New York: Berghahn Books
- Barth, Fredrik. 1998. *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference*. Long Grove: Waveland Press.
- Bateson, Gregory. 2000. *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bonfil Batalla, Guillermo. 1982. "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización". En *América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio*, editado por Francisco Rojas Aravena. San José: FLACSO.
- Bourdieu, Pierre. 1993. "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97, 49-62.
- Brubaker, Rigers. 2008. "Ethnicity without Groups". En *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism, and Migration*, editado por Montserrat Guibernau y John Rex. Cambridge: Polity Press.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe. 2009. *Acting in an Uncertain World*. Cambridge: The MIT Press.
- Chong de la Cruz, Isabel. 2007. "Métodos y técnicas de la investigación documental". En *Investigación y Docencia en Bibliotecología*, editado por Hugo Alberto Figueroa Alcántara y César Augusto Ramírez Velázquez. México: UNAM.
- Comisión Especial de Comunidades Negras. 1992. Actas de discusiones. Bogotá: Ministerio de Gobierno.
- Connor, Walker. 1994. *Ethnonationalism: the quest for understanding*. Princeton: Princeton University Press.
- Cornell, Stephen E. y Douglas Hartmann. 2007. *Ethnicity and Race: Making Identities in a Changing World*. Thousand Oaks: Sage Publications Company.

- DANE. 2018. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- De Certeau, Michel. 2006. *La escritura de la historia*. México: Universidad Iberoamericana.
- Dennis, Rutledge. 2003. "W.E.B. Du Bois's Concept of Double Consciousness". En *Race and Ethnicity: Comparative and Theoretical Approaches*, editado por John Stone y Rutledge Dennis. Oxford: Blackwell Publishers.
- Du Bois, W.E.B. 2020. *Las almas del pueblo negro*. Madrid: Capitán Swing.
- Eriksen, T.H. 2008. "Ethnicity, race and nation". En *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism, and Migration*, editado por Montserrat Guibernau y John Rex. Cambridge: Polity Press.
- Espinoza Freire, Enrique Eduardo. 2019. "Las variables y su operacionalización en la investigación educativa. Segunda parte". *Revista Conrado* 15(69): 171-180.
- Fenton, Steve. 2007. "The Demise of Race: The Emergence of "Ethnic"". En *Ethnicity*, editado por Steve Fenton. Cambridge: Polity Press.
- Foucault, Michel. 2009. *El gobierno de sí y de los otros*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
- Friedemann, Nina S. de y Jaime Arocha. 1986. *De sol a sol: Génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Friedemann, Nina S. de. 1992. "Negros en Colombia: Identidad e invisibilidad". *América Negra* 3: 25-34.
- Gellner, Ernst. 2001. *Naciones y nacionalismos*. Madrid: Alianza editorial.
- Grudmann, Reiner. 2017. "The Problem of Expertise in Knowledge Societies". *Minerva*, 55: 25-48.
- Herskovits, Melville. 1962. *The Human Factor in Changing Africa*. New York: Alfred A. Knopf, 1962.
- Jenkins, R. 2003. "Rethinking Ethnicity: Identity, Categorization, and Power". En *Race and Ethnicity: Comparative and Theoretical Approaches*, editado por John Stone y Rutledge Dennis. Oxford: Blackwell Publishers.
- Lal, Barbara Ballis. 2003. "Robert Ezra Park's Approach to Race and Ethnic Relations". En *Race and Ethnicity: Comparative and Theoretical Approaches*, editado por John Stone y Rutledge Dennis. Oxford: Blackwell Publishers.
- Lemaitre, Julieta. 2009. *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Limoges, Camille. 1993. "Expert knowledge and decision-making in controversy contexts". *Public Understand, Sci* 2: 417-426.
- Maya, Adriana. 1994. "Propuesta de estudio para una formación afroamericanística", *América Negra* 6:139-158.
- Maya, Adriana. 1998. "Demografía histórica de la trata por Cartagena 1533-1810". En *Los afrocolombianos. Geografía humana de Colombia Tomo VI*, editado por Adriana Maya. Bogotá: Instituto Colombiana de Cultura Hispánica.
- Mintz, Sydney y Richard Price. 1992. *The Birth of African-American Culture: An Anthropological Perspective*. Boston: Beacon Press.

- Pardo, Mauricio, Claudia Mosquera y María Clemencia Ramírez. 2004. *Panorámica Afrocolombiana: estudios sociales en el Pacífico*. Bogotá: ICANH, Universidad Nacional de Colombia.
- Pardo, Mauricio. 2001. "Escenarios organizativos e iniciativas institucionales en torno al movimiento negro en Colombia". En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, editado por Mauricio Archila y Mauricio Pardo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Park, Robert Ezra. 1964. *Race and Culture*. Glencoe: The Free Press.
- República de Colombia. 1993. Ley 70 de 1993: Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Colombia: Diario Oficial No. 41.013, de 31 de agosto de 1993.
- Restrepo, Eduardo. 2003. "Entre arácnidas deidades y leones africanos: Contribución al debate de un enfoque afroamericanista en Colombia". *Tabula Rasa* 1: 87-123.
- . 2013. *Etnización de la negritud: la invención de las comunidades negras como grupo étnico en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Rich, Andrew. 2004. *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas. 1999. *Powers of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Said, Edward. 2007. *Representaciones del intelectual*. Bogotá: Debate.
- Schermerhorn, Richard. 1979. *Comparative. Ethnic Relations: A Framework for theory and Research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, James. 1998. *Seeing like a state: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale.
- Smith, Anthony D. 2008. "Structure and persistence of *ethnie*". En *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism, and Migration*, editado por Montserrat Guibernau y John Rex. Cambridge: Polity Press.
- Urrea, Fernando. 2011. "La conformación paulatina de clases medias negras en Cali y Bogotá a lo largo del siglo XX y la primera década del XXI". *Revista de Estudios Sociales*, 39, 24-41.
- Van den Berghe, Pierre. 1987. *The Ethnic Phenomenon*. London: Bloomsbury Academic
- Viáfara, Carlos y Fernando Urrea. 2006. "Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudades colombianas". *Revista Desarrollo y Sociedad* 1(58), 115-163.
- Viveros, Mara. 2007. "Discriminación racial, intervención social y subjetividad. Reflexiones a partir de un estudio de caso en Bogotá". *Revista De Estudios Sociales* 1(27), 106-121.
- Wade, Peter. 1997. *Gente negra, Nación mestiza: Dinámicas de las identidades raciales en Colombia*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes.
- Weber, Max. 2008. "What is an ethnic group?". En *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism, and Migration*, editado por Montserrat Guibernau y John Rex. Cambridge: Polity Press, 2008.