



El papel de los Consejos Comunitarios en la configuración del poder político local: El caso del Bajo Atrato chocoano (2012-2017)

Yuri Elizabeth Quintero Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales
Bogotá, Colombia
2021

El papel de los Consejos Comunitarios en la configuración del poder político local: El caso del Bajo Atrato chocoano (2012-2017)

Yuri Elizabeth Quintero Rodríguez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos

Director:

Magister en Estudios Políticos, historiador y politólogo Julián Eduardo Barbosa Vargas

Codirectora:

Doctora en Estudios Latinoamericanos, magister en Estudios políticos y politóloga María
Teresa Pinto Ocampo

Línea de Investigación:

Cultura Política

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones

Internacionales

Bogotá, Colombia

2021

A los líderes comunitarios que entregan su vida por la defensa del territorio.

A las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Al incansable pueblo chocoano.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Nombre

Yuri Elizabeth Quintero Rodríguez

Fecha

12/11/2021

Agradecimientos

Agradezco al profesor Julián Eduardo Barbosa por haber acompañado este proceso desde la etapa temprana de la investigación. Su dedicación y compromiso me permitieron aproximarme al territorio chocoano desde una perspectiva humana y con sentido social. A mi director le debo buena parte de mi formación como investigadora.

Le agradezco a las profesoras María Teresa Pinto y Sandra Patricia Martínez, quienes aportaron en la construcción de este trabajo a través de comentarios oportunos que fortalecieron el desarrollo de mi investigación. A la señora Zenaida Martínez, lideresa social del municipio de Riosucio, quien me brindó todo el apoyo posible para aproximarme al territorio y me acogió en los espacios de acción comunitaria.

Gracias a la Escuela Sol Naciente, y en especial a mis queridos estudiantes. Ellos le han dado sentido a mi trabajo académico, pues en sus interrogantes y cuestionamientos encontré las justificaciones necesarias para seguir trabajando por una Colombia con justicia social.

Gracias a Isabel Guerrero por haberme acogido en su hogar y demostrarme que la alegría de la academia se encuentra en el trabajo por los demás. A Santiago Pulido, por haber acompañado este camino de principio a fin. Sus palabras me llenaron de valentía y me dieron esperanza para afrontar los momentos más difíciles.

A mis hermanas Diana, Laura y Paola Quintero, porque ellas han sido mis guías a lo largo de la vida y sin ellas no habría alcanzado la fortaleza suficiente para sacar adelante mis objetivos académicos. Y, por último, y más importante, le agradezco a mis padres Josefina Rodríguez e Iván Quintero, quienes han hecho que cada paso de mi vida tenga un propósito de amor y compromiso. En mis padres encontré la inspiración para seguir construyendo un camino de aprendizajes, y es por eso que este logro se lo entrego completamente a ellos.

Resumen

La presente investigación realizará un análisis sobre el papel de los Consejos Comunitarios en la configuración del poder político local en el Bajo Atrato chocoano. Este territorio ha sido escenario de disputas y enfrentamientos violentos como consecuencia de la intervención de diversos actores, tanto legales como ilegales, quienes dinamizan la vida pública y moldean las percepciones y realidades de la población con respecto a la figura del Estado. En este contexto se busca cuestionar las aproximaciones que entienden las dinámicas territoriales en el Bajo Atrato como una manifestación de la “debilidad” o “ausencia” del Estado en el territorio y generar una discusión en torno a la relación que tienen los miembros de los Consejos Comunitarios con los políticos locales, la institucionalidad y los actores armados que hacen presencia en la región. Lo anterior permitirá comprender la acción comunitaria desde una lógica de resistencia, pero también desde una perspectiva de negociación constante entre los actores del nivel local y regional.

Palabras clave: Consejos Comunitarios, Poder político, Estado, Etnicidad.

Abstract

The role of Community Councils in the configuration of local political power: The case of Bajo Atrato chocoano (2012-2017)

This research will carry out an analysis on the role of Community Councils in the configuration of local political power in Bajo Atrato chocoano. This territory has been the scene of disputes and violent confrontations because of the intervention of various actors, both legal and illegal, who energize public life and shape the perceptions and realities of the population with respect to the figure of the State. In this context, it seeks to question the approaches that understand the territorial dynamics in Bajo Atrato as a manifestation of the "weakness" or "absence" of the State in the territory and generate a discussion around the relationship that the members of the Councils have. Community members with local politicians, institutions and armed actors that are present in the region. This will make it possible to understand community action from a logic of resistance, but also from a perspective of constant negotiation between actors at the local and regional level.

Keywords: Community Councils, Political power, State, Ethnicity.

Contenido

	Pág.
Resumen	V
Lista de figuras.....	VIII
Introducción	IX
1. Capítulo 1. Comunidades étnicas, poder político y Estado.....	15
1.1 Consejos Comunitarios: Naturaleza, intereses y escenarios	18
1.1.1 Los antecedentes de la acción comunitaria en el Bajo Atrato	18
1.1.2 El camino de la titulación colectiva.....	24
1.2 Etnicidad y poder.....	28
1.3 Discusiones locales sobre el Estado	33
1.4 Conclusiones.....	40
2. Capítulo 2. Disputas territoriales y violencia: Los Consejos Comunitarios en escenarios de conflicto armado.....	42
2.1 Los antecedentes de la violencia: La presencia de los actores armados en el Bajo Atrato.....	44
2.2 Reconfiguración del poder político local: dominio armado y luchas comunitarias en el contexto de 2012-2017.....	53
2.2.1 El posicionamiento de “nuevas” estructuras ilegales.....	53
2.2.2 Las negociaciones de paz	58
2.2.3 Reconfiguración territorial y recrudecimiento de los conflictos territoriales.....	62
2.3 Los retos de la paz: una discusión desde los territorios colectivos	67
2.4 Conclusiones.....	74
3. Capítulo 3. Escenarios institucionales: Los Consejos Comunitarios frente a la acción del Estado.....	76
3.1 Territorios colectivos y burocracia local: La política ambiental como escenario de poder	78
3.1.1 La naturaleza institucional de los Consejos Comunitarios.....	81
3.2 La política electoral en los territorios colectivos: entre la estructura tradicional y los liderazgos comunitarios.....	92
3.3 Conclusiones.....	101
4. Conclusiones	102
5. Referencias.....	105

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Ubicación geográfica del departamento del Chocó.....	16
Figura 2. Mapa de la subregión del Bajo Atrato chocoano.....	19
Figura 3. Poblamiento de la subregión del Bajo Atrato en el siglo XX.	22
Figura 4. Calle principal del municipio de Riosucio frente a la Iglesia “Nuestra Señora del Carmen”.....	49
Figura 5. Corregimiento de Pedeguita y Mancilla, Municipio de Carmen del Darién.	51
Figura 6. Mural “Riosucio construye entornos protectores”.....	61
Figura 7. Celebración de comparsas barriales durante las fiestas de la Virgen del Carmen en Riosucio, Chocó, 2017.....	68
Figura 8. Zona Veredal Transitoria de Normalización de Riosucio, Chocó.	69
Figura 9. Iglesia Nuestra Señora del Carmen, Riosucio, Chocó.	72
Figura 10. Territorios colectivos del Consejo Comunitario de la Larga Turmaradó.	81
Figura 11. Pilares fundamentales de un Plan de Etnodesarrollo.	90
Figura 12. Sede del Concejo municipal de Riosucio, Chocó.....	94
Figura 13. Sede principal de ASCOBA en el Municipio de Riosucio, Chocó.....	100

Introducción

El análisis que se lleva a cabo en esta investigación tiene como actor fundamental a los Consejos Comunitarios afrodescendientes, una figura constitucional que surge con la implementación de la ley 70 de 1993, en la que se establecen los derechos colectivos de las comunidades ribereñas de la cuenca del Pacífico. De manera específica se hace referencia a los Consejos Comunitarios de la región del Bajo Atrato en el departamento del Chocó, por ser este el primer territorio en lograr la titulación de tierras colectivas amparados en la ley 70/93 y por tratarse de una región de constantes disputas territoriales como consecuencia de la intervención de diversos actores tanto legales como ilegales. En este contexto resulta de gran importancia analizar el papel de los Consejos Comunitarios como “máxima autoridad interna” en los territorios del Bajo Atrato, pero también su papel en la construcción, configuración y relacionamiento con el Estado en el nivel local.

Esta investigación está sustentada en una aproximación teórica que se vincula con las vertientes de la sociología política y la antropología del Estado. Desde estas aproximaciones se comprende que los procesos de construcción del Estado no se relacionan únicamente con la existencia de instituciones y funcionarios públicos, sino que también corresponden a una serie de interacciones y distribuciones de poder en las que los actores políticos establecen relaciones asimétricas (González, Bolívar y Vásquez, 2003). Esta posición se distancia de otros ejes de análisis que entienden al Estado como un ente homogéneo con una estructura coherente, y en cambio, se propone privilegiar el análisis de los procesos de construcción estatal que se desarrollan más allá de las instituciones y las normativas (Gupta, 2002; Migdal, 2004; Mitchel, 1999).

Por otro lado, se busca comprender el proceso de configuración del poder político a partir de la interacción de los actores locales que dinamizan la vida pública en los territorios. De esta manera, se realiza un estudio de los fenómenos políticos atendiendo a las particularidades del territorio, que, para el caso del Bajo Atrato chocoano, implica considerar las categorías étnicas y los procesos de organización comunitaria como factores determinantes en la configuración del poder político (Domínguez, 2009). Varias aproximaciones permiten observar la importancia que adquiere la etnicidad como un instrumento de negociación a través del cual las comunidades se incluyen en las distribuciones de poder, disputan espacios y negocian partidas presupuestales (Agudelo, 2009; Poutignat & Jocelyne Streiff-Fenart, 2015). Estas discusiones se enmarcan en contextos de disputa y control territorial asociados a la estructura de la propiedad rural y los escenarios de representatividad de las comunidades étnicas.

La propuesta metodológica de esta investigación se realizó con base en la revisión de bibliografía secundaria sobre la historia del departamento del Chocó, el estudio sobre el Estado, las categorías étnicas, el conflicto armado en Colombia y los procesos de organización comunitaria en el Bajo Atrato. El trabajo de revisión documental se complementó con una serie de entrevistas y comunicaciones personales que se obtuvieron como producto del trabajo de campo que se desarrolló a lo largo de tres visitas al departamento del Chocó y la participación en eventos académicos. En el transcurso de la investigación se realizaron más de 25 entrevistas a protagonistas de la política local, como, por ejemplo, líderes sociales, integrantes de los Consejos Comunitarios, políticos locales, funcionarios públicos, representantes de la iglesia católica, representantes de organizaciones no gubernamentales, integrantes de la fuerza pública y miembros desmovilizados de la guerrilla de las FARC.

Estas entrevistas se desarrollaron en el periodo 2016-2017 y se enfocaron en un recorrido por los municipios de Riosucio, Carmen del Darién, Quibdó e Istmina. Otras entrevistas y comunicaciones se realizaron en el periodo 2019-2020, a través de comunicaciones telefónicas con representantes de los Consejos Comunitarios y políticos locales. Estas entrevistas se complementaron con un trabajo de revisión de prensa del periodo de estudio 2012-2017, cuyo proceso se desarrolló de manera sistemática con los periódicos El Colombiano y El Tiempo. Este enfoque metodológico permitió una

aproximación cercana con las dinámicas locales del territorio, involucrando la perspectiva de las comunidades y de aquellos actores que tienen una incidencia en el accionar político de los Consejos Comunitarios.

Para el periodo específico en el que se ubica esta investigación (2012-2017), las dinámicas y los procesos de inserción a la política local de los Consejos Comunitarios del Bajo Atrato, ya no están determinados únicamente por los procesos de titulación colectiva. Acá también se analizan las interacciones con las elites locales en torno a la administración de los recursos naturales. Lo anterior implica que la acción de los Consejos Comunitarios deberá ser analizada a partir de su articulación con ciertos actores e instituciones que tienen influencia en el territorio, y que plantean su acción política desde la negociación, la cooperación o la confrontación con las comunidades. Analizar estas interacciones permite ver como la actividad política en un municipio ribereño se articula con proyectos políticos y económicos del orden regional y nacional.

En el caso del Bajo Atrato chocoano se pueden identificar diversos espacios de interacción y construcción del poder político en los que participan los Consejos Comunitarios. En esta investigación se hace especial énfasis en tres esferas del poder, que se inscriben en la organización tradicional del Estado, pero que no necesariamente se interpretarán bajo la lógica institucional. Aquí se observa el dominio que logra ejercer el poder central a través de las instituciones y los funcionarios. En este sentido, el primer capítulo busca generar una aproximación a los antecedentes de trabajo comunitario de las comunidades ribereñas y profundizar sobre las implicaciones que tienen los factores identitarios y las categorías étnicas en la delimitación del poder político en contextos rurales.

El segundo y tercer capítulo se enfocan en las relaciones diferenciadas entre los Consejos Comunitarios y los actores políticos del nivel local. La estructura de estos apartados se vio influenciada por la intervención de la lideresa chocoana Idalmy Minota en un simposio de conmemoración de los 27 años de la ley 70 de 1993. En este evento se le solicitó a la lideresa que señalara las amenazas actuales que enfrentan los Consejos Comunitarios en la defensa de sus derechos territoriales. Idalmy Minota afirmó:

Si me preguntan cuáles son las principales amenazas que enfrenta hoy en día el territorio colectivo le puedo mencionar tres: en primer lugar, está la violencia perpetrada por los actores armados que hacen presencia en los territorios. En segundo lugar, nos enfrentamos a la amenaza de las economías extractivas que destruyen los recursos naturales. Y finalmente, los Consejos Comunitarios enfrentamos una amenaza institucional en cabeza del Estado.

Más allá de un relato descriptivo, la lideresa del Chocó deja en evidencia los diferentes escenarios de poder en los que se incluye la acción comunitaria. Lo que realmente llama la atención de esta intervención es que el Estado aparece al final de su relato como la principal amenaza para la satisfacción plena de los derechos territoriales. Ese mismo Estado al que se le exige una presencia más activa en el territorio es al mismo tiempo una amenaza latente para los miembros de las organizaciones sociales.

En el segundo capítulo se estudia a los Consejos Comunitarios en las dinámicas de conflicto armado y disputa territorial, entendiendo la importancia de los procesos organizativos como formas de resistencia, pero también como un punto de partida para el análisis del poder político que se alcanza con la participación de los actores armados. Aquí se considerarán las dificultades que han enfrentado los procesos organizativos para establecer una agenda política en medio de la confrontación armada. Al mismo tiempo se cuestionan aquellos argumentos que asocian la violencia y el conflicto armado como consecuencias de un “Estado ausente”. Las dinámicas en el Bajo Atrato dan cuenta del papel que cumplen los actores armados legales e ilegales en la regulación de la vida cotidiana y en la movilización del aparato institucional del Estado.

Además, se analiza la relación de los Consejos Comunitarios con la burocracia local, y con las autoridades ambientales en el territorio. Este análisis contempla una mirada crítica sobre los conflictos y las contrariedades que pueden surgir en el manejo de la política ambiental de los territorios colectivos, sobre todo en escenarios donde la normatividad puede resultar ambigua. También se problematiza el discurso aparentemente contradictorio en el que el Estado aparece como amenaza y al mismo tiempo como legitimador de la existencia de la propiedad colectiva.

Finalmente, se aborda la relación de los Consejos Comunitarios con las instituciones gubernamentales y los políticos locales, como una forma de entender el ejercicio político desde una lógica de resistencia y negociación constante entre actores del nivel local y regional, pero interpretados a la luz de los procesos organizativos que caracterizan el territorio. Se discute el papel de las comunidades y las organizaciones sociales en los espacios de disputa electoral, ya sea que estos tengan lugar al interior de los Consejos Comunitarios o en las estructuras de poder municipal y departamental.

1. Capítulo 1

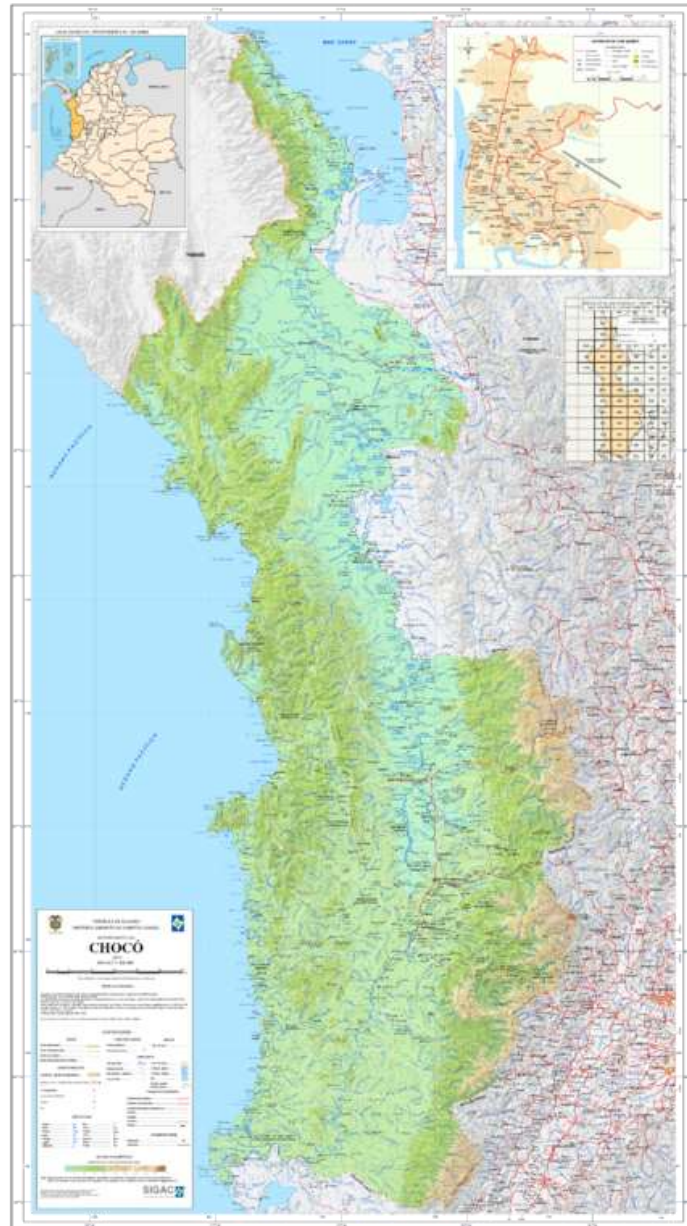
Comunidades étnicas, poder político y Estado

Las discusiones sobre la presencia del Estado en los territorios considerados como periferia han estado enfocadas en complejas dinámicas sociales que se vinculan generalmente con la violencia y la desigualdad. Esta investigación parte de un cuestionamiento sobre aquellas aproximaciones que intentan dar explicación a los diferentes órdenes políticos desde los criterios de un modelo estatal coherente, que toma como referencia las prácticas políticas de los centros administrativos y se distancia de las experiencias regionales. A partir de este trabajo se pretende dar cuenta de aquellas lógicas de poder que se establecen en los contextos locales, allí donde los conflictos, los factores culturales y la estructura institucional le dan sentido a la acción política de las comunidades.

De ahí que esta investigación se concentre en el caso del departamento del Chocó, un territorio ubicado en el noroccidente de Colombia, y cuyo proceso de configuración política y social se encuentra anclado a las luchas de las diferentes comunidades étnicas que hacen presencia en la región. Este departamento aparece generalmente en la escena nacional como un punto de referencia para señalar todo aquello que no está bien en un modelo ideal del Estado: pobreza, desigualdad, corrupción y violencia. Las visiones que se han establecido sobre el territorio chocoano han reducido la discusión sobre la configuración del poder político a la idea de la debilidad institucional,

desconociendo el papel de los diversos actores que le dan sentido a los procesos de disputa, negociación e interacción en los territorios.

Figura 1. Ubicación geográfica del departamento del Chocó.



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Por lo tanto, se propone desarrollar un análisis sobre la configuración del poder político en el nivel local, haciendo una revisión a la perspectiva de las comunidades afrodescendientes, que, para el caso del Chocó, se comprenden desde una organización étnico-territorial en torno a la figura de los Consejos Comunitarios. Se trata de una forma de organización que surge con la implementación de la ley 70 de 1993, en la que se establecen los derechos colectivos de las comunidades ribereñas de la cuenca del Pacífico. Los Consejos Comunitarios se conciben como un logro de las comunidades negras de Colombia en su lucha constante por la reivindicación del derecho a la titulación de tierras y el reconocimiento étnico. No obstante, esta estructura legal e institucional también ha cambiado la forma en la que las comunidades establecen relaciones de interdependencia con los actores del nivel local y regional.

Esta investigación se pregunta por el papel que cumplen estos Consejos Comunitarios en la configuración del poder político en la región del Bajo Atrato chocoano; en un periodo en el que las luchas por la tierra y las reivindicaciones étnicas van más allá de la titulación colectiva (2012-2017). ¿Cómo se ha desarrollado la participación política de las comunidades étnicas desde una estructura institucional? ¿Cómo opera la política en los contextos regionales donde persisten los conflictos por la tierra? Y más aún ¿Qué papel juegan las categorías étnicas en las discusiones por las configuraciones del poder político y el Estado en el nivel local?

En este primer capítulo se busca señalar aquellos procesos históricos, políticos y culturales que dan lugar a la construcción de identidades étnicas en contextos de lucha social y la acción de los aparatos institucionales. Inicia con un acercamiento al proceso de organización étnica en el departamento del Chocó y una explicación sobre el origen y la naturaleza de los Consejos Comunitarios. Este apartado se enfoca de manera particular en las transformaciones que han sufrido estas organizaciones étnico-territoriales y la relación que estos procesos puedan tener con los conceptos de poder político y Estado.

1.2 Consejos Comunitarios: Naturaleza, intereses y escenarios

1.2.1 Los antecedentes de la acción comunitaria en el Bajo Atrato

El departamento del Chocó es un territorio cuya estructura vital se ha configurado históricamente en torno a las características fluviales y acuíferas de la región. De hecho, esta lógica de organización territorial ha determinado en buena medida las relaciones de carácter social y político de las comunidades, pero también la forma en la que le dan sentido a su territorio (F. Lozano, 2017). Por eso es necesario partir de una clasificación del departamento en cuatro grandes zonas territoriales: Atrato, San Juan, Baudó y Litoral Pacífica; para las seis subregiones del departamento: Bajo Atrato, Medio Atrato, Alto Atrato, Baudó, San Juan y Litoral Pacifico. En cada una de estas subregiones se han establecido redes comunitarias y productivas diversas y complejas, que deben ser contempladas de manera independiente si se busca determinar la trayectoria y la interacción de su población.

Específicamente en la subregión del Bajo Atrato se encuentran los municipios de Riosucio, Carmen del Darién y Belén de Bajirá (Mapa 2). Este territorio ha sido considerado como una de las zonas más conflictivas y violentas de Colombia en los últimos años, por estar ubicado en la denominada “esquina roja” del país¹. Históricamente esta subregión ha sido priorizada por su posición estratégica, pues se establece como la puerta de entrada al eje bananero- Antioquia- y una zona de retaguardia estratégica de los actores armados para el paso obligado de las tropas y del abastecimiento. En términos económicos, la influencia de este territorio se comprende a partir de los intereses asociados a la explotación del monocultivo de la palma africana, la imposición de ganadería extensiva, la minería legal y el control de negocios asociados al crimen organizado -narcotráfico y minería ilegal- (Barbosa, 2014).

¹ Frente 5 de las Farc, protagonista de la guerra (18 noviembre de 2012). *Verdad Abierta* <https://verdadabierta.com/frente-5-de-las-farc-protagonista-de-la-guerra-en-antioquia/>

la tierra y el reconocimiento étnico de las comunidades afrodescendientes se configuró en una propuesta de carácter institucional?

Para entender el proceso organizativo se deben rastrear los procesos históricos que giran en torno a las etapas de colonización, la presencia de elites regionales y las primeras experiencias de organización del movimiento campesino en la región. Como se verá en esta sección, cada uno de estos procesos está atravesado por dinámicas conflictivas asociadas a la violencia armada, no obstante, este será un tema de análisis que se abordará de manera específica en el capítulo dos de la presente investigación.

A pesar de que este trabajo se enfoca en el periodo específico de 2012-2017, también se considera fundamental el abordaje sobre las trayectorias históricas que han recorrido las organizaciones étnico-territoriales a través de los años. La manera en la que se desarrollaron los procesos de colonización y poblamiento en la región tiene un impacto directo en los procesos conflictivos del contexto reciente. De ahí que la propuesta por el abordaje histórico y conceptual resulte pertinente en esta parte de la investigación.

Colonización y poblamiento en el Bajo Atrato chocoano

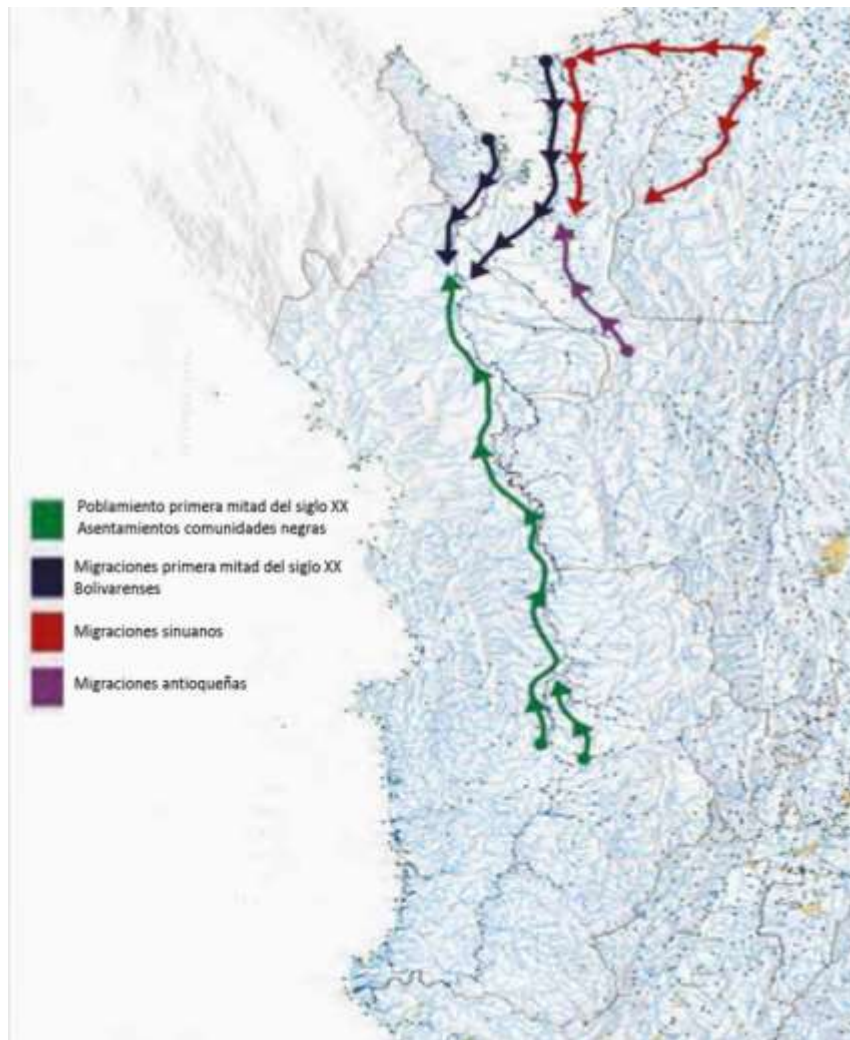
Según Villa (2013) en el territorio del Bajo Atrato las primeras etapas de la colonización en el siglo XX se desarrollan por dos procesos simultáneos. En primer lugar, corresponde a un proceso de expansión de la frontera cultural que venía avanzando desde las tierras altas del sur del Chocó. Y, por otro lado, el impulso derivado de los grandes proyectos agroindustriales que se instauraron en la región y que en principio estuvieron financiados por elites regionales de la Costa Atlántica. Esta zona del Chocó, a diferencia de lo que sucedía en el centro y sur del departamento, no se caracterizó por la presencia de entables mineros de gran magnitud, por lo que su relevancia económica solo fue contemplada hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Valencia, 2011).

Las principales poblaciones que ocuparon los territorios del Bajo Atrato correspondían a las comunidades chocoanas provenientes de la región del Baudó y el Alto Atrato. Este impulso colonizador también traería a las poblaciones del Sinú y de manera más tardía, a

la población antioqueña. Buena parte de esta primera oleada de colonización fue promovida por la elite cartagenera que habían encontrado en este territorio una oportunidad de expandir un proyecto económico, político y cultural que buscaba controlar las transacciones comerciales en el territorio y garantizar la provisión de materias primas para la industria en la región Atlántica. El establecimiento del enclave agroindustrial en el norte del Chocó le daría un mayor impulso a la colonización de las tierras bajas. Al respecto Villa (2013) señala:

Dos grandes proyectos agroindustriales convierten a la región en polo de atracción de la población, uno es la plantación de banano en Acandí y el otro es el ingenio azucarero y aserrío de Sautatá en el territorio del actual Parque Nacional Natural de los Katíos. (p. 15)

Estos proyectos agroindustriales buscaban establecer un modelo de propiedad agraria basado en la explotación de los recursos naturales y con una lógica de posesión de grandes extensiones de tierra. En este modelo se privilegiaron los intereses foráneos de la elite cartagenera, mientras que la población rural se vinculaba como mano de obra de las plantaciones. Aun así, estas iniciativas económicas funcionaron como un incentivo para la llegada de nuevas oleadas de colonos que iban en busca de tierras para cultivar y establecerse, o en una menor proporción, se encontraba un grupo de colonos que tenían la intención de “tumbar monte” para posteriormente vender las fincas a los empresarios y grandes terratenientes (Ruiz, 2006).

Figura 3. Poblamiento de la subregión del Bajo Atrato en el siglo XX.

Fuente: Villa (2013, p. 8)

Para la segunda mitad del siglo XX se empezaba a consolidar un proceso de acumulación de la tierra por parte de las élites económicas de la región, quienes se valieron de todo tipo de instrumentos legales e ilegales para el despojo de tierras a los colonos (Legrand, 2016). En esta etapa se da un cambio en las dinámicas políticas y económicas de la región debido a la consolidación de las elites antioqueñas que profundizaron el modelo de propiedad agroindustrial. Se establecieron nuevos proyectos ganaderos a través de la expansión de las haciendas y se incentivó la explotación forestal para el aprovechamiento de la madera en Riosucio (Uribe, 1992).

Es así como las tensiones por el acceso a la tierra marcaron una trayectoria particular en la organización de las comunidades. En estos escenarios conflictivos se desarrollaron simultáneamente formas de propiedad agroindustrial y economías campesinas de subsistencia. Esta última sería el trasfondo para la creación de las primeras organizaciones étnico-territoriales, que, reivindicando su derecho al territorio, promovieron la estructuración de veredas y comunidades cohesionadas, que tramitaban sus luchas sociales internas y externas bajo la figura de las Juntas de Acción Comunal (Restrepo, 2004).

Esta experiencia temprana de gobierno local tenía como base fundamental la participación amplia y equitativa de todos los miembros de la comunidad. Bajo esta forma de organización se logró la articulación con otras comunidades que se hallaban dispersas a lo largo de la cuenca del Bajo Atrato. No obstante, las Juntas de Acción Comunal no fueron suficientes para controlar las acciones de las industrias del banano, la madera y la ganadería extensiva, que avanzaban de manera indiscriminada en su propósito de controlar el territorio. Es entonces que las comunidades se encuentran en un nuevo escenario de acción colectiva en el que la organización interna ya no es suficiente para garantizar la subsistencia, sino que se requiere de una articulación mucho más amplia para una interlocución efectiva con las instituciones del Estado.

Es en este contexto en el que iniciativas como la Organización Campesina del Bajo Atrato -OCABA- y la Asociación Campesina del Municipio de Riosucio -ACAMURI- adquieren una importancia particular, pues sus pretensiones específicas trascendían a la lógica de la vereda y se incluían en una acción política regional en contra de las empresas madereras de la región. Ruiz (2006) señala que este tipo de iniciativas de organización no reivindicaban el carácter étnico de las comunidades, sino que más bien apelaban a un criterio de clase social en el que se luchaba por los derechos de los campesinos del Bajo Atrato. Aun así, la presencia de OCABA en la región si fue determinante como una experiencia de trabajo articulado entre las diferentes comunidades, que encontraron en la lucha colectiva una forma de poner sobre la mesa las pretensiones por la tierra, aun cuando el carácter étnico todavía no era reivindicado de manera contundente en este proceso.

Para la década de los ochenta, las experiencias de trabajo comunitario de las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones campesinas del Bajo Atrato fueron la antesala de un nuevo escenario en el que discursos como el multiculturalismo y la protección del medio ambiente empezaron a tomar fuerza en el panorama internacional. Martínez (2010) señala como las transformaciones de un mundo globalizado, junto con la falta de legitimidad del estado colombiano, fueron insumos fundamentales para la puesta en marcha de una propuesta de reconocimiento de derechos colectivos a través de dispositivos legales e institucionales.

1.2.2 El camino de la titulación colectiva

La década de los noventa supondría una etapa de transformaciones en el panorama nacional, pues se vislumbraba un nuevo rumbo con la promulgación de la Constitución de 1991, que incluía promesas de paz, participación política y ampliación democrática. Sería esta misma normativa la que sentaría las bases de una política pública de reconocimiento a la diversidad étnica y reivindicaciones asociadas con el acceso a la tierra (Sánchez y Chacón, 2006). Paradójicamente también se trató de un periodo de reformas económicas en las que la lógica del libre mercado aceleró el proceso de extracción de recursos en las regiones periféricas y afianzó el control de las elites regionales en el Chocó.

La coyuntura de 1991 le da un nuevo sentido a la acción de las comunidades del Bajo Atrato, pues con la inclusión del artículo 55 transitorio se abre paso para la creación de una ley de negritudes en la que el acceso a la tierra y las reivindicaciones étnicas serían el centro de la discusión. En este proceso participaron diferentes organizaciones étnicas y campesinas que, influenciadas por las experiencias organizativas de mediados de los ochenta, lograron incluir las reivindicaciones históricas de una población rural que se hallaba en condiciones de vulnerabilidad y desprovista del reconocimiento al territorio.

El surgimiento de un nuevo actor en el escenario nacional fue interpretado como un proceso de reivindicación histórica con las comunidades afrodescendientes del país. Sin

embargo, la naturaleza de esta institución se concibe desde múltiples escenarios de negociación, que en muchos casos se desarrollaron por fuera de la lógica legal e institucional. Las motivaciones fueron múltiples y dependieron en gran medida de los procesos de organización previa y de las disputas asociadas a la estructura de la tierra. Se dieron experiencias de organización en el marco de la defensa del territorio por cuenta de la violencia y la disputa armada², pero también se promovieron iniciativas de titulación encaminadas a la administración de recursos.

Idalmy Minota, líder comunitaria y miembro del comité delegado del departamento del Chocó para la construcción de la Ley 70 de 1993 señala que, en el marco de la consolidación de la ley de negritudes, el territorio chocoano se había convertido en un referente de lucha y trabajo comunitario para la población afrodescendiente de Colombia³. La líder destacaba de manera importante las bases organizativas que existían en el Chocó y que se establecieron como experiencias exitosas desde la década de los setenta. Organizaciones del Bajo Atrato como OCABA y ACAMURI dejaban ver que, para el territorio del norte del Chocó, la ley 70 no había sido el origen del trabajo comunitario, sino un complemento institucional que resultaba necesario para generar una mayor incidencia en el contexto nacional (Valencia, 2011).

No obstante, la naturaleza del proceso organizativo en el Chocó si debe contemplar la ley 70 de 1993 como un antecedente clave en la historia reciente de las comunidades. Si bien es cierto que en varios territorios había una tradición organizativa consolidada, para otras regiones, el proceso de organización se produjo por cuenta de los estímulos de la titulación colectiva. Los nuevos dispositivos legales amparados en la categoría étnica les permitieron a las comunidades acceder a ciertos beneficios y espacios de interlocución. Para el caso de la región del Bajo Atrato, el proceso de titulación coincidió con un periodo de violencia armada en el que la posibilidad de titular la tierra se convirtió en una de las principales formas de resistencia contra el destierro y la violencia de los actores armados.

² Véase Chavarro (2017) para el caso del Consejo Comunitario de La Larga- Tumaradó.

³ Entrevista número 1 a líder comunitaria.

Con la creación de los Consejos Comunitarios se generaron diversos conflictos territoriales por cuenta de los requisitos que establecía la Ley 70 para ser considerado como miembro de una organización étnica. En este contexto, las categorías étnicas redefinieron las condiciones para acceder a la titulación de tierras y asignaron roles específicos a los miembros de cada comunidad. En el Bajo Atrato se presentaron conflictos con las poblaciones mestizas o los "Chilapos", una población de campesinos que habían migrado al territorio del Bajo Atrato desde los años sesenta y quienes, a pesar de haber habitado el territorio y compartir algunas prácticas productivas de las comunidades negras, se vieron excluidos de los instrumentos de participación de la Ley 70 (Ruiz, 2006).

Así entonces, lo que para las comunidades negras significó un avance en el reconocimiento de sus derechos territoriales, para otras poblaciones se convirtió en un escenario de conflicto y de una aparente exclusión social. No obstante, Ruiz (2006) también destaca la forma en la que el conflicto armado generó un escenario de cooperación entre negros y mestizos, que más adelante funcionaría como el insumo inicial para llegar a acuerdos en torno a la delimitación territorial y la protección de los derechos económicos y culturales de las comunidades del Bajo Atrato, independientemente de las categorías de identificación étnica. Estas experiencias iniciales de organización en torno a la figura de los Consejos Comunitarios también propiciaron conflictos que no se ligaban únicamente con la identificación étnica, sino también a la delimitación territorial. Así lo deja ver un líder del Carmen de Atrato al afirmar que:

En ese tiempo también se presentó mucho problema por el tema de la delimitación de los terrenos, pues no era claro hasta donde llegaba la zona de influencia de cada comunidad. Se presentaron problemas entre comunidades negras, campesinos mestizos y hasta con algunas comunidades indígenas. En algunos lugares hasta se formaban peleas fuertes por el tema de los linderos.

Otra de las rupturas que significó la organización social a través de los Consejos Comunitarios fue con relación a las figuras de representación como las Juntas de Acción Comunal. Villa (2013) realiza un análisis de las implicaciones que tuvo la ley 70 sobre los

imaginarios de participación política en los territorios y señala algunos factores que limitaron el desarrollo de los Consejos Comunitarios como autoridad real en el territorio colectivo desde sus primeros años de existencia normativa. Al respecto, Villa sostiene:

En primer orden está la disputa que se mantiene vigente por el control del territorio entre empresarios y el campesinado, en segundo nivel aparece la legitimidad o el reconocimiento que la población hace de los consejos como gobierno en lo local. Los consejos deben entenderse como instrumento de mediación entre la población y la institucionalidad estatal y en ese sentido existe un reconocimiento formal por parte de los entes gubernamentales, pero lejos están de ser el gobierno que se despliega sobre un territorio y es reconocido como tal por el conjunto de la población que allí se asienta (P, 47).

Así pues, las trayectorias que han recorrido las comunidades afrodescendientes del Bajo Atrato demuestran que los logros en materia de reconocimiento étnico y titulación de tierras corresponden a un proceso con fuertes conexiones culturales e históricas. La mayoría de estas experiencias organizativas se comprenden a partir de un análisis de los conflictos agrarios que persisten en el territorio desde las etapas tempranas de colonización. No obstante, también se observa cómo el acceso a esos derechos se materializó finalmente a partir de la creación de organizaciones étnico-territoriales con un carácter institucional. Y es que eran precisamente las barreras burocráticas uno de los principales obstáculos que no había podido superar el movimiento afrodescendiente en su largo camino por la titulación.

Las luchas y experiencias previas carecían del reconocimiento real de la institucionalidad, y, por lo tanto, fue precisamente en el campo de lo institucional y de lo burocrático en donde las comunidades inscribieron sus proyectos reivindicativos, como si de alguna manera, este nuevo escenario les permitiera echar abajo las barreras que impone el Estado en el nivel local. Como se verá en las próximas secciones, la existencia de los Consejos Comunitarios tendrá implicaciones en el ejercicio de la política en la subregión del Bajo Atrato. Se observará cómo la transformación de estas organizaciones étnico-territoriales pondrán en la escena nuevos discursos reivindicativos en los que, aparentemente, se ha superado la etapa de la titulación de tierras y el reconocimiento étnico.

1.3 Etnicidad y poder

Uno de los factores que justifica la existencia de la ley de negritudes de 1993 se relaciona con el carácter étnico de las comunidades del Pacífico colombiano. Fue precisamente a partir de la categoría étnica que se incluyeron los nuevos mecanismos de participación colectiva que desde la organización campesina tradicional no se habían logrado. En esta sección se busca dar cuenta de las implicaciones y los alcances del concepto de etnicidad desde la experiencia de las comunidades negras de Colombia, y específicamente, en los impactos que estas categorías étnicas han generado sobre la acción política de los Consejos Comunitarios.

Cuando se creó la comisión consultiva que le daría forma la ley 70/93, fueron incluidos algunos miembros de la comunidad académica que debían contribuir con ciertas aclaraciones de tipo conceptual. Una de las labores más importantes en este escenario se refería a la definición de las comunidades negras a partir de unas categorías sociales y culturales específicas. Esta aproximación conceptual resultaría determinante en la forma en la que se configuraría un nuevo actor político y las funciones que le serían asignadas desde la normativa. Era una cuestión aparentemente obvia en el planteamiento de una política pública en la que se trataba de delimitar a la población que sería objeto de la acción institucional. No obstante, aquí las definiciones y las categorías conceptuales tuvieron un efecto real en la vida de las comunidades.

Esta tarea de comprender la identidad étnica era una cuestión que desde ya hace mucho tiempo habían abordado otros autores, quienes, con miras a comprender la experiencia de los Estados africanos y latinoamericanos, se habían propuesto establecer una serie de teorías sobre la etnicidad. Se plantearon toda suerte de posturas que iban desde las comprensiones esencialistas de la identificación por consanguinidad, hasta la idea de lo étnico como una construcción social. Cada una de estas posturas contenían elementos fundamentales y de gran valor, y, aun así, ofrecían un análisis limitado sobre la idea de la etnicidad.

Para realizar una aproximación a la experiencia de las comunidades negras del Pacífico colombiano, esta investigación se acoge a la propuesta de Stuart Hall (1999), quien sin recurrir a las definiciones universales concibe el proceso de identificación étnica desde dos puntos de vista. En primer lugar, plantea un reconocimiento de las formas de vida de las comunidades a partir de unos anclajes culturales e históricos particulares. Pero, al mismo tiempo, el autor reconoce que estos procesos culturales están sometidos a rupturas y discontinuidades que transforman el presente y el futuro de las comunidades. Al respecto, Hall afirma:

Las identidades culturales vienen de algún lugar, tienen historia. Pero como todo lo que es histórico, estas identidades están sometidas a constantes transformaciones. Lejos de estar eternamente fijas en un pasado esencial, se hallan sujetas al juego continuo de la historia, la cultura y el poder. (p. 351)

Estas rupturas y discontinuidades a las que se refiere el autor son precisamente el punto de discusión en el que se inscribe este trabajo. Vale la pena describir algunos de esos procesos conflictivos que hacen parte de la configuración étnica de las comunidades negras del Pacífico colombiano y que se desenvuelven dentro de las lógicas del poder. Criterios relacionados con los límites territoriales, las prácticas tradicionales y las formas de organización, serán algunos de los escenarios en los que se evidenciará el carácter conflictivo de la etnicidad en territorios como el Bajo Atrato chocoano.

Situando el debate en torno a los límites territoriales que se establecieron con la ley 70 del 93, Isabel Domínguez (2014) señala que:

Luego de la Constitución de 1991, el referente cultural más claro -cuando se estaba buscando definir un sector poblacional objeto de una ley que beneficiara a la población negra-, se va a encontrar en los bosques del Pacífico, donde la situación de frontera había permitido el desenvolvimiento de un proceso de etnogénesis y consolidación cultural, mientras que los sectores de afrodescendientes urbanos y de otras zonas rurales no van a tener una clasificación tan expedita en términos de su etnicidad cuando a partir de los años de 1990 surgen las políticas institucionales de la multiculturalidad (p.28).

Aquí la delimitación territorial en torno a las cuencas ribereñas y los bosques del Pacífico tuvo unas implicaciones específicas en la visión que se construyó sobre la figura de los

Consejos Comunitarios. Martínez (2014) señala dos aspectos fundamentales en los que tuvo un especial impacto esta delimitación territorial. En primer lugar, se estableció un imaginario de las comunidades negras como las encargadas de la protección de los recursos naturales de una tierra rica en biodiversidad, donde las prácticas tradicionales de producción debían ser el eje de toda actividad extractiva. Y, por otro lado, se generalizaron los discursos que reivindicaban la esencia rural de las comunidades ribereñas, pero que al mismo tiempo invisibilizaba los procesos de “jerarquización social, vinculación a los circuitos de comercio y la creciente articulación con la red institucional estatal” (p.11).

Si se contrastan estos imaginarios con la realidad del Bajo Atrato se observan varios escenarios conflictivos. Por ejemplo, al indagar sobre las tendencias en el uso de la tierra en municipios como Riosucio y Carmen del Darién se observa que las comunidades ya no se integran a las actividades económicas únicamente desde las lógicas de producción comunitaria, sino que se encuentran incluidas en cadenas productivas mucho más amplias, sobre todo en lo que refiere al suministro de materia prima para la industria de la madera, o como mano de obra en los grandes proyectos agroindustriales (PNUD, 2015).

Si bien la ley de negritudes incluye algunas reglas sobre la administración del territorio y la protección del medio ambiente, esta perspectiva de los pobladores como “guardabosques” debe contemplar la realidad de un territorio en donde las prácticas tradicionales y la estructura en torno al uso de la tierra se han visto influenciadas por la presencia de élites económicas que ejercen un dominio sobre la tierra y una parte de la población. Esta “ruptura” en la comprensión de las prácticas tradicionales no desconoce la naturaleza histórica en la que se inscribe la configuración identitaria, más bien, tiene el propósito de cuestionar el carácter inmutable de las relaciones de poder que se basan en los criterios étnicos.

Ahora, la perspectiva de una esencia rural de las comunidades negras del Pacífico ha funcionado como un argumento para justificar el aparente distanciamiento entre la población con las lógicas institucionales. Esta posición resulta problemática porque reproduce los imaginarios que ubican a los centros urbanos como los espacios privilegiados para el ejercicio del poder. Catherine Boone (2003) se enfoca en el análisis

de las sociedades rurales en África para sostener que las variaciones regionales y la estructura agraria no pueden ser vistas como sinónimo de exclusión de las lógicas estatales. Por el contrario, la autora encuentra que las relaciones con las élites gubernamentales, los procesos de jerarquización social e incluso la vinculación con los procesos económicos regionales y nacionales, pueden condicionar la acción de las comunidades, pero esto no las excluye de las distribuciones de poder.

Así mismo, la transformación de la acción comunitaria a través de los años también ha permitido reconocer otros escenarios de interacción que trascienden el contexto rural. Con la creación de los Consejos Comunitarios en el Bajo Atrato se definieron nuevas reglas de juego en la relación de las comunidades étnicas con el Estado y las instituciones. Hubo apertura de nuevos espacios de representación política y algunas posibilidades de negociación con las autoridades locales y regionales. Bayart (1993) sostiene que bajo los criterios de la etnicidad se han definido las condiciones administrativas de las comunidades y se ha establecido una estructura burocrática, que en muchas ocasiones actúa como intermediaria frente al poder centralizado.

Desde una línea similar, Poutignat y Jocelyne Streiff-Fenart (2015) llegan a afirmar incluso que la etnicidad, para el caso de los Estados africanos, se convierte en un instrumento de negociación a través del cual las comunidades se incluyen en las distribuciones de poder, disputan espacios y negocian partidas presupuestales. No obstante, que las comunidades hagan parte de estos procesos, no necesariamente significa una posición aventajada para las mismas, pues la etnicidad, según el autor, también funciona como mecanismo de distanciamiento que impone, además, fronteras de tipo socioeconómico.

Carlos Efrén Agudelo aborda la discusión sobre las comunidades étnicas y el poder político a partir del concepto de “ennegrecimiento” en donde los criterios como la raza, el color y las particularidades de la población de origen afro se revalorizan como vehículo de interlocución con el Estado y con la sociedad en la perspectiva de lograr el reconocimiento de unos beneficios específicos (2009). Agudelo retoma los postulados de Bayart y afirma que la instrumentalización de la etnicidad es un fenómeno incontrovertible

en las comunidades negras de Colombia, pues a través de esta categoría han logrado posicionar sus propias reivindicaciones, sin que las diferencias étnicas se conviertan en un impedimento, sino más bien, en una oportunidad de negociación.

Agudelo presenta a los Consejos Comunitarios como actores políticos a través de múltiples análisis de la relación de las comunidades con las instituciones del Estado y los políticos tradicionales. El autor señala los escenarios en los que la población afrocolombiana ha intentado posicionar sus reivindicaciones y exigencias frente al Estado. Uno de los puntos más importantes tiene que ver con las dinámicas electorales y los conflictos con las fuerzas políticas del nivel local y nacional. Frente a este escenario, Agudelo señala los principales inconvenientes de la población afrocolombiana para lograr incluir iniciativas que se materialicen bajo la lógica comunitaria, y sin recurrir a las prácticas clientelistas, propias de la política tradicional.

La perspectiva de la etnicidad como estrategia se reafirma en los argumentos de diversos autores que, al observar las complejas relaciones que se establecen entre las comunidades, definen la etnicidad como un “recurso político, social y cultural en el contexto de diferentes grupos de interés” (Cohen, 1996). Este recurso es utilizado por una elite étnica que logra acceder a beneficios “simbólicos o materiales” a través de encuentros con la institucionalidad, o incluso, con la ilegalidad. Esto supone, además, que las categorías y grupos étnicos emergen en escenarios de competencia por recursos específicos, que en el caso de las comunidades rurales puede incluir una lucha por el reconocimiento del Estado o la defensa del territorio.

En este sentido, la discusión por el concepto de la etnicidad desde la perspectiva de las comunidades negras del Pacífico, permite reconocer múltiples escenarios en los que el comportamiento de los actores no siempre es predecible. Hasta aquí se ha profundizado en la necesidad de observar las categorías étnicas desde la experiencia particular de las comunidades y atendiendo a las complejas relaciones de poder que logran establecerse en territorios en disputa. La definición de la etnicidad negra a partir de la ley 70 de 1993 fue en sí misma un ejercicio claro de poder, uno en el que se establecieron funciones, características y hasta formas de relacionamiento con la institucionalidad.

Lo que aún no queda claro es el papel que tuvo el Estado en este proceso de reconocimiento étnico, pues aun cuando esta figura se presume como parte fundamental de la titulación colectiva, su acción suele estar vinculada a las prácticas de un aparato institucional coherente. Por lo tanto, en la siguiente sección se aborda de manera particular algunas aproximaciones sobre el Estado desde una perspectiva local y diferenciada (Clara et al., 2008), en la que las generalidades y los discursos tradicionales se verán cuestionados.

1.4 Discusiones locales sobre el Estado

Hablar del Estado se ha convertido en un tema recurrente en los círculos de la academia nacional e internacional, entre otras cosas, por ser una alternativa válida para tratar de comprender las causas y consecuencias de la violencia política. Este concepto ha sido abordado desde múltiples perspectivas, que apuntan, por un lado, al cuestionamiento del Estado como un aparato dominante que genera violencia, o, como un sistema de organización necesario para la sociedad contemporánea.

En la etapa temprana de esta investigación, los interrogantes giraban en torno a las dificultades que tienen los Consejos Comunitarios para desarrollar una agenda étnica en escenarios de confrontación y negociación. Sin embargo, en medio de cada una de las discusiones aparecía el Estado como una figura aparentemente omnipresente, con una actuación definida en algunos aspectos, pero incoherente y desordenada en otros tantos. Inicialmente, las aproximaciones sobre la figura del Estado recurrían a la idea de territorio, soberanía y monopolio de la fuerza para tratar de darle sentido a ese concepto. Los autores denominados como “clásicos”, los medios de comunicación y la academia tradicional desde la ciencia política llevaban a pensar en código de instituciones y estructuras con una coherencia y planificación determinada.

Sin duda, la aproximación a los territorios sería la clave para estudiar estos fenómenos sociales en relación con la idea del poder político, pues, en principio, existía una presunción de que esta metodología permitiría establecer relaciones sobre la

aplicabilidad de los lineamientos teóricos a la realidad. El problema fundamental de querer aplicar este razonamiento a territorios como el chocoano era que, precisamente, este departamento se encontraba bastante apartado de las lógicas del deber ser de la institucionalidad, y, por lo tanto, el único mensaje comprensible era la ausencia del Estado. El primer acercamiento al territorio chocoano reforzaba constantemente esa idea, pues no era comprensible la existencia del Estado en territorios con una estabilidad política e institucional precaria, y donde el monopolio de la fuerza está lejos de ser una atribución del aparato estatal.

Comprender las dinámicas sociales en el departamento del Chocó resultaba ser una tarea compleja, y no porque las problemáticas no fuesen evidentes, sino por la dificultad de interpretar esta realidad bajo la idea de un orden institucional coherente. Por lo tanto, lo que debía suceder era que la investigación tuviese un cambio de paradigma, en donde no se intentara aplicar de manera forzosa los lineamientos teóricos a una realidad, y en cambio, fuese la realidad misma la que aportara los elementos necesarios para comprender las relaciones de poder.

El análisis de los procesos históricos y las dinámicas conflictivas en los territorios se convirtieron en la hoja de ruta para el abordaje de nuevas aproximaciones sobre el Estado. Estas propuestas se enmarcan en una corriente de la historia y la antropología políticas, que tratan de explicar aquellas formas de poder que guardan una completa relación con la sociedad desde las prácticas cotidianas y los encuentros “informales” con la institucionalidad, convirtiéndose en líneas de trabajo alternativas desde las que diversos autores han asumido el reto de descifrar al Estado.

En contextos de violencia e inestabilidad política surgen cuestionamientos sobre la efectividad o eficiencia del aparato estatal, en donde incluso se atribuyen los grandes males de la sociedad a su ausencia o debilidad, y esto pasa, en gran medida, por los rasgos de organización autónoma que le son atribuidos (Mitchel, 1999). Cuando se concibe al Estado-aparato, se tienden a analizar las problemáticas sociales bajo esta misma lógica, y todas aquellas interacciones y juegos de poder que surgen por fuera de esa estructura son percibidos como anomalías (Migdal, 2004).

Los discursos en torno a la debilidad o la ausencia del Estado suelen estar justificados por la existencia de conflictos sociales y la presencia de elites regionales que logran consolidarse como actores dominantes en los territorios. Sin embargo, más allá de limitar el debate de la violencia como resultado de la debilidad estatal, algunos autores proponen comprender la configuración del Estado en los territorios de una manera diferenciada, es decir, comprendiendo que “la distribución territorial de la presencia institucional al interior de los Estados tiende a ser desigual” (Torres, 2011, p. 12). Lo anterior es importante si se entiende que la “presencia diferenciada del Estado” refuerza la idea de que las instituciones de carácter estatal también están inmersas en dinámicas de control territorial, y, en consecuencia, se relacionan constantemente con los actores locales (González, Bolívar y Vásquez, 2002).

Detrás del discurso de la ausencia del Estado está también la aspiración de que exista un “Otro”, un actor que cuente con la legitimidad suficiente para ubicarse por encima de la sociedad, y que al mismo tiempo garantice la aplicación de justicia en tiempos de violencia (González, 2003). Las denuncias constantes por el abandono estatal suelen venir acompañadas de percepciones que ubican al Estado como un ente que está por fuera del territorio, y que es interpretado como un símbolo de modernidad y ciudadanía real (Bolívar, 2010). No obstante, cuando los conflictos territoriales se reducen a una explicación sobre la ausencia del estado se omite la responsabilidad y el papel que han jugado los intermediarios del Estado en el desarrollo y la persistencia de la violencia. Para Tate (2015) estas justificaciones desarrollan una habilidad particular de los funcionarios del Estado para negar cualquier conocimiento o papel en las acciones que se ejecutan en los territorios.

Otro de los efectos nocivos del relato de la ausencia estatal se contempla en las discusiones académicas y jurídicas que tienden a recurrir a esta estrategia como fórmula totalizante en el diagnóstico y la comprensión de los conflictos sociales (Buchely, 2019). La complejidad de este tipo de discursos es que tienden a convertirse en una línea argumentativa hegemónica que no permite vislumbrar nuevos ejes de análisis sobre las debilidades institucionales y los riesgos de la gobernanza.

Estas aproximaciones pueden complementarse desde la perspectiva de Sjoberg y Barkin (2018) quienes se ubican desde el concepto de estatalidad limitada para describir aquellas áreas de un país en las que las autoridades centrales (gobiernos) carecen de la capacidad para implementar y hacer cumplir las reglas. No obstante, también señalan que, aun cuando el poder central no logre ejercer un dominio real en los territorios, existen otros actores locales que dinamizan y controlan la esfera política. En este sentido, la existencia de los Consejos Comunitarios no puede interpretarse como un proceso de negociación unilateral entre el gobierno central y las comunidades. Aquí se deben contemplar los mecanismos de poder de otros actores del contexto local.

En este último apartado se incluye la discusión por el papel del Estado desde una perspectiva teórica, pero con un enfoque particular en los procesos históricos y culturales que se desarrollan en el departamento del Chocó. Se analizarán dos momentos específicos del proceso de configuración de los Consejos Comunitarios: la etapa de creación de la ley 70/93 y el contexto de reconfiguración política de 2012 a 2017. La observación de estos escenarios permitirá comprender la acción de los dispositivos legales e institucionales en los territorios, y al mismo tiempo incluir a los diversos actores del nivel local en las discusiones por el poder político.

Para hacer referencia a las discusiones teóricas, se retoma el concepto de Estado como “un conjunto de dinámicas sociales, de juegos azarosos de dominación que no necesariamente cristalizan en la forma de instituciones y organismos estables” (F. González et al., 2003, p. 248). Esta definición resulta pertinente en la medida que desarrolla una perspectiva de la construcción del Estado más allá de un enfoque institucional, y permite ligar la existencia del Estado a partir de la configuración de poderes locales (legales e ilegales), sin que esto implique una negación de la presencia institucional.

En este sentido, cuando se establece una definición del Estado con base en la categoría de “dinámicas sociales”, es necesario comprender las interpretaciones que se tienen sobre este concepto desde los territorios. Cuando se analiza por ejemplo la etapa de conformación de los Consejos Comunitarios, la mayoría de los discursos se enfocan en el hecho de que las comunidades negras del Pacífico tuvieron la posibilidad de

reorganizar su actividad política a través de la inclusión de mecanismos de participación directa y la creación de nuevos estamentos al interior de las comunidades (Hoffmann, 2007).

Aparentemente el Estado había llegado a los territorios del Pacífico a través de la ley 70/93, en donde se modificó el orden político y administrativo con la creación de figuras constitucionales como la asamblea general, la junta directiva y el representante legal de cada uno de los Consejos Comunitarios. Desde esta narrativa, el Estado aparecía como un ente monolítico y homogéneo con una estructura determinada, y que al mismo tiempo se mostraba como el precursor de una política pública planificada y coherente. No obstante, el proceso de configuración de los Consejos Comunitarios fue mucho más complejo.

Esta intención recurrente de observar al Estado como un actor autónomo y coherente también contempla otros efectos, como la “separación efímera” entre el Estado y la sociedad, y cuyo propósito es excluir la acción de los individuos de las dinámicas institucionales (Mitchel, 2006). Por lo anterior, cuando se consideran a las comunidades negras del Pacífico como beneficiarias de la acción unilateral del aparato estatal, se desconoce el papel activo que tuvieron los diversos actores del contexto local y regional. Todos ellos aparecían desde posturas y escenarios diferentes para tratar de determinar la estructura de una política basada en la reivindicación étnica y territorial.

La creación de la ley 70 vino acompañada de una serie de negociaciones en las que se vieron incluidos representantes de las comunidades afrodescendientes, funcionarios de las instituciones del Estado, miembros de la comunidad académica, organizaciones campesinas y organismos internacionales. Diversos actores que en muchos casos se desligaron de los intereses de las colectividades a las que representaban y asumieron posiciones aparentemente contradictorias.

Por ejemplo, Odile Hoffmann (2007) deja ver cómo en el caso de la participación de los funcionarios del Estado y algunos miembros de la institucionalidad se inclinaron abiertamente en favor de la autonomía de las comunidades afrodescendientes, aun

cuando las disposiciones institucionales propendían por un mayor control del Estado en aspectos clave como la administración de los recursos naturales. Pensar en el proceso de titulación de tierras como un plan establecido desde la institucionalidad le atribuiría una aparente coherencia al Estado y dejaría por fuera el análisis sobre las contrariedades y las disputas de poder que surgen en torno a la propiedad rural.

Otra alternativa para acudir al estudio del Estado, ya no se vincula con su naturaleza o definición, sino con las formas en las que opera, y a través de las cuales se hace visible para los individuos. Entre estos estudios, están quienes comparten la idea de contemplar al Estado desde lo cotidiano. Aquí los autores se proponen desentrañar aquellas prácticas y representaciones sociales que se desenvuelven más allá de las instituciones. Desde esta perspectiva se sitúa Akhil Gupta (2002) quien señala:

En lugar de ver a los estados como instituciones preconstituidas que realizan funciones dadas, argumentamos que se producen a través de prácticas y encuentros cotidianos y mediante representaciones y actuaciones culturales públicas. Pensar en cómo los estados están culturalmente constituidos, cómo se sustentan en la vida de las personas y en las consecuencias sociopolíticas y cotidianas de estas construcciones, implica ir más allá de los análisis de la institución a nivel macro del análisis del estado en las prácticas y encuentros (p. 27).

La posición de Gupta no desconoce la idea de un poder central institucionalizado, lo que propone es trasladar el estudio del Estado más allá de los límites burocráticos en su forma tradicional. Lo anterior implica reconocer el carácter incoherente y conflictivo de dichas estructuras. Timothy Mitchel también se adhiere a este debate asegurando que “lo subjetivo” del Estado adquiere una existencia precisamente a través de las representaciones cotidianas, como, por ejemplo, el lenguaje de las conversaciones, que no tienen lugar precisamente en edificios gubernamentales (1999). ¿Cómo se relacionan las aproximaciones de Gupta y Mitchel desde la experiencia de los Consejos Comunitarios?

Marta Isabel Domínguez (2009) en su estudio sobre las comunidades étnicas y la construcción del Estado se enfoca en las relaciones de poder que se establecieron entre la institucionalidad y las comunidades étnicas después de la promulgación de la Ley de

negritudes. Domínguez plantea múltiples dilemas en sus trabajos de investigación, el primero de ellos hace referencia al interés del Estado en la titulación de tierras a las comunidades étnicas con la intención de controlar territorios que antes le eran extraños y hostiles. Pero la autora también interpreta este proceso de titulación como el resultado de un proceso de lucha y resistencia de las comunidades negras del país.

Domínguez resuelve este dilema señalando que son precisamente estas dicotomías las que dejan ver el verdadero sentido de la configuración de los Estados desde el nivel local. El caso de los Consejos Comunitarios es solo un ejemplo de cómo actúa el Estado en los territorios: de una manera incoherente y sin la articulación necesaria de todos los actores. En efecto, las comunidades se muestran como fuerzas contestatarias al Estado, pero al mismo tiempo han establecido su organización comunitaria a partir de las reglas establecidas por la institucionalidad.

Si se observa esta misma situación desde el contexto latinoamericano, Lagos y Calla (2007) proponen que la relación entre las comunidades étnicas y el Estado no solo se define a partir de los discursos de autonomía y reivindicación cultural. Aquí también se contemplan escenarios conflictivos en los que el Estado tiene la posibilidad de clasificar, definir y regular la existencia de estas comunidades. Lo anterior no implica que las organizaciones étnicas sean actores pasivos en la determinación de sus derechos políticos, se trata más bien de un escenario conflictivo en el que las comunidades demandan su incorporación plena en la nación, sin que esto signifique la pérdida de su identidad sociocultural (Joseph y Nugent, 1994).

Los casos latinoamericanos se vinculan con múltiples procesos de lucha por los derechos territoriales y la integración de una agenda propia en los círculos de poder del orden nacional, pues aun cuando históricamente estos grupos se han intentado mostrar como agentes contradictorios al Estado, también existen escenarios en los que el aparato estatal ha facilitado su reconocimiento como grupo étnico, a partir de la reafirmación de fronteras y discursos identitarios.

Vale la pena analizar la figura de los Consejos Comunitarios más allá de un proceso de reivindicación con las comunidades afrodescendientes de Colombia, pues si bien se trata de un actor político con anclajes culturales, también se concibe como una forma de gobierno local que funciona con una autonomía relativa, pero que a fin de cuentas está inmersa en dinámicas políticas e institucionales de la lógica estatal.

1.5 Conclusiones

Hasta aquí se ha visto cómo las dinámicas de colonización y poblamiento tuvieron un impacto particular en el proceso de organización de las comunidades negras del Bajo Atrato. La manera particular en la que se configuraron las relaciones entre la población y las elites locales definió los modelos de estructura de la tierra, en donde se desarrollaron simultáneamente formas de propiedad agroindustrial y economías campesinas de subsistencia. De allí que la comprensión sobre las luchas y las reivindicaciones iniciales de las comunidades negras del Pacífico se relacionen con la titulación de tierras y la administración de los recursos naturales. Las experiencias de organización en torno a las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones campesinas se identifican como los antecedentes de la acción comunitaria que adquiere un carácter institucional con la promulgación de la ley 70 de 1993.

Ese carácter legal que alcanzó el movimiento de las comunidades negras del Pacífico se tradujo en la figura de los Consejos Comunitarios, un nuevo actor del escenario local que modificó la naturaleza y las prácticas políticas en el territorio. Son varias las implicaciones que trajo consigo esta forma de participación política desde un modelo institucional; en primer lugar, está el hecho de que la existencia de los Consejos Comunitarios transformó los procesos de organización interna de las comunidades y creó nuevas estancias de decisión dentro de los territorios. Así mismo, las definiciones que le fueron atribuidas a las comunidades negras del Pacífico tuvieron implicaciones en la delimitación territorial y la asignación de características rurales y tradicionales. Esta identificación como grupo étnico ha permitido el establecimiento de discursos que defienden un supuesto distanciamiento entre la población campesina afrodescendiente y las estancias institucionales.

Hubo además un impacto en las prácticas políticas de las comunidades étnicas, pues a través de la configuración institucional se generaron nuevos escenarios de interacción con funcionarios, políticos locales y actores armados. Los instrumentos legales incluidos en la Ley 70 funcionaron como un incentivo para la organización comunitaria en torno a la administración de los recursos naturales y la defensa del territorio. No obstante, estos nuevos escenarios de participación política desde una estructura institucional no se tradujeron necesariamente en condiciones de bienestar y autonomía para las comunidades, pues las amenazas de la violencia y la acción arbitraria de las instituciones tradicionales han superado en muchas ocasiones la posibilidad de acción política que ejercen los Consejos Comunitarios. Los recursos que ofrece la ley 70 de 1993 no han sido suficientes para dejar atrás una historia de vulneraciones y arbitrariedades de las que ha sido objeto el movimiento negro en el Bajo Atrato.

Otra conclusión que surge en medio de estas discusiones se relaciona con el papel del Estado en los territorios que han sido considerados como periferia. El caso del Bajo Atrato chocoano permite entender la figura del Estado desde un contexto local ligado a las dinámicas sociales y las prácticas cotidianas (Gonzales, Bolívar y Vásquez, 2003). Esta aproximación del Estado permite ver cómo el proceso de conformación de los Consejos comunitarios y la titulación de tierras colectivas son la consecuencia de una configuración histórica conflictiva y con unos anclajes culturales específicos, y no como el resultado planificado de voluntades individuales o institucionales.

Así entonces, la titulación colectiva para las comunidades negras del Pacífico no se comprende como una decisión unilateral y premeditada del Estado central. El origen y la transformación de los Consejos Comunitarios son una muestra de cómo funciona el Estado en el nivel local, es decir, a través de la articulación de múltiples actores y donde las decisiones no son consecuencia de un plan estructurado de una institucionalidad cohesionada. Se trata de procesos sociales que no pueden ser interpretados como anomalías o contrariedades en el proceso de construcción estatal, pues son estas dinámicas complejas las que permiten ver el funcionamiento real del Estado al interior de los territorios.

2. Capítulo 2

Disputas territoriales y violencia: Los Consejos Comunitarios en escenarios de conflicto armado

En este segundo capítulo se propone analizar el contexto de violencia y conflicto en el que se ha desarrollado la acción colectiva de los Consejos Comunitarios. Aquí se pretenden identificar cuáles han sido las principales dificultades de posicionar una agenda étnica en medio de las dinámicas violentas en los territorios colectivos, que en muchos casos han sido promovidas por los actores armados ilegales, las elites económicas y las fuerzas del Estado. Esta aproximación parte de un cuestionamiento sobre aquellos discursos que comprenden el contexto de violencia en el Bajo Atrato como una consecuencia de la ausencia del Estado, y en cambio se propone visibilizar los procesos conflictivos en los que se desarrollan las luchas políticas de los Consejos Comunitarios.

Los pronunciamientos oficiales sobre los problemas de orden público en el Chocó han impulsado estrategias gubernamentales que se enfocan principalmente en el incremento del pie de fuerza en los territorios, como una forma de hacer visible al Estado a través de la provisión de seguridad y el fortalecimiento de la acción institucional⁴. Sin embargo, la

⁴ Macías, J. A. (12 de marzo de 2012). Chocó espera que Santos le garantice más seguridad. *El Colombiano*, 4.

participación de las comunidades y las organizaciones étnico- territoriales permiten conocer un panorama mucho más amplio sobre la guerra en el Chocó, un panorama en el que los encuentros y las disputas con los actores armados no se tramitan necesariamente a través de las vías institucionales.

En territorios como el Bajo Atrato se establecen relaciones de poder asimétricas, que se modifican constantemente a través de diferentes procesos de lucha y negociación entre los actores. Si bien es cierto que en escenarios de violencia armada se suelen ubicar a las comunidades en una posición de vulnerabilidad y desventaja, vale la pena hacer una revisión sobre los recursos que poseen los Consejos Comunitarios para generar incidencia en la vida pública de los territorios. Estas discusiones tienen lugar en el campo de lo político, pero desde allí se comprenderán también las prácticas cotidianas, los discursos y las posiciones que se asumen en un orden social donde se recurre a la dominación violenta.

Así entonces, en esta sección nos preguntamos ¿Cómo se configura el poder político en contextos de conflicto armado? ¿Cómo participan los Consejos Comunitarios en las disputas por el poder político en medio de la violencia? Y ¿Cuáles son los impactos que ha generado la acción de los actores armados en el proceso organizativo de los Consejos Comunitarios del Bajo Atrato?

Este capítulo abordará las cuestiones de la guerra y la acción armada en los territorios colectivos a través de una revisión sobre los antecedentes de la violencia en la subregión del Bajo Atrato, y un análisis específico del periodo de transformaciones políticas y territoriales que se desarrolla a partir del año 2012 hasta el año 2017. A través de esta revisión histórica se observarán los diferentes escenarios de interacción en los que se desarrolla la acción política de los Consejos Comunitarios y los actores armados del Bajo Atrato. Esta discusión incluirá un abordaje sobre las disputas por el control territorial, la

regulación de las conductas al interior de las comunidades y los acuerdos a través de los cuales se materializa el poder político en la región.

2.1 Los antecedentes de la violencia: La presencia de los actores armados en el Bajo Atrato

Uno de los rasgos característicos que les atribuyen a los modelos estatales clásicos es que se tiende a considerar el monopolio sobre el uso de la fuerza como una condición fundamental para la legitimación de los gobernantes. Aquellos lugares en los que se le disputa al estado el control sobre el uso de las armas tienden a ser considerados como “territorios de nadie” que son aparentemente ingobernables, en donde la violencia y las disputas constantes pareciesen impedir el establecimiento de normas colectivamente vinculantes.

Sin embargo, el dominio que se ejerce sobre un territorio no depende exclusivamente de la acción del estado, pues allí donde se le disputa el poder a la institucionalidad también se establecen formas de gobierno que se configuran desde una posición de jerarquía y que requieren de regulaciones tanto formales como informales (Berti, 2018). Así entonces, en esta sección se verá cómo a partir de la llegada de los actores armados al territorio del Bajo Atrato se van a configurar nuevas formas de gobierno local, en las que la interacción entre los diferentes actores va a llevar al establecimiento de normas por fuera de la lógica institucional.

Los conflictos en torno a la posesión y el dominio de la tierra han generado situaciones de violencia desde las primeras etapas de la colonización en el norte del Chocó. Este tipo de violencia era ejercida en buena medida por ejércitos privados que custodiaban los intereses económicos de las empresas y las elites agroindustriales de la región (Villa, 2013). Se trataba de organizaciones que no tenían una estructura autónoma y tampoco reivindicaban un proyecto político en particular, no obstante, su participación fue

fundamental en la consolidación de ciertos grupos económicos que defendían modelos productivos basados en el extractivismo y la subordinación de las comunidades.

En medio de estas configuraciones de control territorial, la población del norte del Chocó había logrado establecer una estructura comunitaria basada en las relaciones de vecindad y parentesco que se fundamentaba en una economía campesina de subsistencia. Aun cuando existía una presión por el dominio y el uso de la tierra en la región, en el relato colectivo de las comunidades del Bajo Atrato se describía el territorio como un “remanso de paz” (Agudelo, 2001), en el que los conflictos sociales eran de tipo doméstico y se resolvían generalmente dentro de la organización territorial.

Este panorama se transformó con la llegada de los primeros grupos armados irregulares a partir de la década de los años 70. El proceso se inicia con el posicionamiento de las primeras guerrillas de tendencia comunista como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- y el Ejército Popular de Liberación -EPL-. De manera más significativa se produce el avance de las FARC a partir del año 1977 como consecuencia de la expansión del frente 5 que provenía de San José de Apartadó, en el Urabá Antioqueño (Ortiz, 2007). Con la creación de los frentes 57 y 34 de las FARC, esta guerrilla logró posicionarse en el territorio a través del control de rutas estratégicas para la entrada de armas provenientes de Centroamérica, pero también para el uso de esta zona como un punto de resguardo para los guerrilleros de otras regiones del país (Barbosa, 2014).

En principio, la llegada de las FARC al territorio chocoano no significó un enfrentamiento directo contra la población civil, pues sus acciones estaban encaminadas al hostigamiento y persecución contra miembros de la policía y el ejército. Sin embargo, en una etapa posterior, las FARC empezaron a ejercer un control significativo sobre las dinámicas políticas, económicas y sociales en el territorio⁵ (Richani y Guizado, 2003),

⁵ (Líder social 3, Comunicación personal del 9 de julio de 2017) “Antes las FARC ponían algunas restricciones para la cacería y la tala de árboles. Ellos también solucionaban los conflictos entre la

una situación que transformaría sustancialmente las prácticas cotidianas de la población y produciría reacomodos en el ejercicio del poder desde el nivel local.

El nivel de interacción entre las comunidades y el grupo armado fue significativo, pues esta guerrilla funcionó como promotora de algunos procesos de colonización y fortalecimiento de la acción política de las comunidades ribereñas. Aunque las organizaciones campesinas tenían reivindicaciones históricas que no se construyeron desde una posición ideológica de las guerrillas, la presencia de este grupo, junto con la acción política de la Unión Patriótica -UP-⁶, permearon, en alguna medida, los procesos organizativos en el territorio (Villa, 2013).

Estos escenarios en los que se generan relaciones cotidianas entre las comunidades y los actores armados suelen asociarse a regímenes de gobierno excepcionales en los que se denuncia constantemente la cooptación del Estado. Pero en territorios como el chocoano, la presencia de los actores armados no configura necesariamente un escenario de cooptación del poder político, se trata más bien de una articulación de fuerzas y contrapesos en los que la violencia socio política antes que ser consecuencia de una falla institucional, hace parte de la construcción cotidiana del Estado (Ballvé, 2018; Ciro, 2016; F. González et al., 2003).

La interacción entre las FARC y las comunidades del Bajo Atrato había permitido el establecimiento de algunos acuerdos de coexistencia pacífica que lograron sostenerse debido a la capacidad de dominio territorial de la guerrilla, pero sobre todo por las formas de autogobierno que las comunidades habían desarrollado, y que les permitía gozar de cierto grado de autonomía frente a las regulaciones del grupo armado. Así mismo, se evidenciaba una proyección a largo plazo por parte de las FARC, pues sus acciones no se limitaban a la seguridad y la subsistencia del grupo, sino que contemplaba la

gente. Por ejemplo, cuando alguien tenía un problema de robo o alguna ofensa, las FARC lo mandaban a llamar y lo ponían a responder, o si no lo mataban.

⁶ Partido político que nace en 1985 como resultado de los acuerdos de “Cese el Fuego, Tregua y Paz”, celebrados de La Uribe, Meta, entre el gobierno del presidente Belisario Betancourt y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

influencia sobre los asuntos públicos de la subregión y la injerencia en la vida privada de la población⁷ (Arjona, 2017; Poveda, 2019).

A principios de la década de los 90, los procesos organizativos de las comunidades étnicas en el Bajo Atrato inclinaron sus esfuerzos hacia la titulación de tierras colectivas. Amparados en las disposiciones de la nueva constitución de 1991 y en el desarrollo normativo de la Ley 70 de 1993 (Ley de negritudes), las comunidades buscaban acceder a una de las reivindicaciones históricas del movimiento negro en el norte del Chocó. No obstante, este proceso organizativo en torno a la titulación de tierras se desarrollaría de manera simultánea con otros procesos de disputa y control territorial.

Bajo el modelo extractivista y de libre mercado que se promovió con la apertura económica, los territorios como el chocono empiezan a cobrar una importancia particular por ser una zona con potencial para el aprovechamiento de recursos naturales. Cuando se dio el proceso de titulación en el Bajo Atrato se impulsaba al mismo tiempo una iniciativa de dominio armado en cabeza de las estructuras paramilitares que actuaban en el Norte de Urabá y el Eje bananero. Se trataba de un proyecto expansionista liderado por las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá- ACCU- y posteriormente por las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, organizaciones paramilitares que bajo la excusa de la lucha contrainsurgente iniciaron una arremetida violenta contra la población civil (Agudelo, 2001; Andrade et al., 2019; F. Lozano, 2016).

Las primeras incursiones paramilitares en el departamento del Chocó estuvieron lideradas por el Bloque Elmer Cárdenas de las ACCU, al mando de Fredy Rendón Herrera, alias “El Alemán”. Las acciones bélicas iniciaron en Unguía y Belén de Bajirá a partir de febrero de 1996⁸, de las cuales se tiene un registro aproximado de ocho personas asesinadas, en su mayoría campesinos que habían sido señalados de

⁷ Ana María Arjona (2017) define este escenario como “rebelocracy”, un tipo de orden armado en el que el actor no estatal tiene una proyección a largo plazo en el territorio y ejerce un dominio que va más allá de la seguridad.

⁸ El norte chocono entre dos fuegos (1 de mayo de 1996) El Colombiano.

colaborar con las FARC (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES-, 2004)⁹. El avance paramilitar se llevó a cabo a pesar de que las ACCU no habían logrado consolidar su proyecto militar en el Eje Bananero, lo que dejaba ver la urgencia de avanzar en el proyecto expansionista en la mayor cantidad de territorios posibles (Barbosa, 2014).

Así pues, se dio paso a una de las operaciones clave para la consolidación del proyecto paramilitar en la subregión del Bajo Atrato, a través de la incursión al municipio de Riosucio el 20 de diciembre de 1996. Esta acción fue conocida como “Operación de la retoma de la cabecera de Riosucio” y estuvo enfocada principalmente al establecimiento del dominio armado en el municipio y el control de posiciones estratégicas a lo largo de la cuenca del Atrato. Otras incursiones posteriores como “La Operación Génesis” y la “Operación Cacarica” (27 de febrero de 1997), consolidaron la invasión del Bloque Elmer Cárdenas en la subregión, y dejaron en evidencia la acción mancomunada con la Brigada XVII del Ejército Nacional a cargo de Rito Alejo del Río¹⁰ (CODHES, 2004).

Un excombatiente de la guerrilla de las FARC recordaba los momentos previos a esta toma de Riosucio:

Ese día yo me encontraba aquí mismo, en la iglesia del pueblo. Yo recuerdo que la guerrilla llegó en esa mañana para avisarnos que iban a llegar los paramilitares al pueblo y que teníamos dos opciones: o nos íbamos a luchar con la guerrilla o nos quedábamos para morir. Yo me fui con ellos (Ramos, P. Comunicación personal del 16 de julio de 2017).

⁹ Ver también: Tribunal Superior de Medellín, Sala de Justicia y Paz. Sentencia de Primera Instancia contra el Postulado: Fredy Rendón Herrera, alias “El Alemán” y otros. Bloque Elmer Cárdenas. Radicado. 110016000253 2007 82701. 17 de mayo de 2018.

¹⁰ General (R) del Ejército Nacional condenado a la pena de 25 años y 8 meses de prisión por la muerte de Marino López Mena, ocurrida en el desarrollo de la Operación Génesis.

Figura 4. Calle principal del municipio de Riosucio frente a la Iglesia “Nuestra Señora del Carmen”.



Nota. Punto de llegada de las FARC en la mañana del 20 de diciembre de 1996, previo a la incursión paramilitar en Riosucio. Elaboración propia.

Los habitantes del Bajo Atrato le hicieron frente a la invasión armada a partir de la organización y la resistencia colectiva, pero también hubo quienes se alinearon a las filas de los grupos insurgentes como una forma de evitar el desplazamiento. Durante el periodo de dominio paramilitar hubo una escalada de violencia en la que se registró un incremento sustancial en el número de homicidios, desapariciones y desplazamiento forzado¹¹. La ocupación violenta de los territorios por parte del Bloque Elmer Cárdenas trajo consigo el establecimiento de proyectos agroindustriales vinculados al cultivo de la palma africana y la ganadería extensiva. Lo que más adelante generaría escenarios de disputa entre las comunidades y las grandes empresas que tomaron posesión del territorio.

Hubo unos efectos particulares en el desarrollo de la política de titulación de tierras colectivas y la conformación de los Consejos Comunitarios. Los impactos se dieron de forma diferenciada dependiendo de las dinámicas de organización territorial, pues

¹¹ Para el periodo que va de 1996 hasta 2004 la Unidad de Víctimas reportó un número aproximado de 4 millones de víctimas de desplazamiento forzado en el departamento del Chocó. Siendo Riosucio el municipio de mayor expulsión de población desplazada.

mientras que para algunas comunidades la titulación tenía una intención de fortalecimiento ante la amenaza de la violencia, en otros casos, la titulación fue un mecanismo de reparación para quienes habían sido víctimas de desplazamiento. Así entonces, en algunos territorios del municipio de Riosucio como Chicao, La Madre, La Nueva y Dos Bocas, la titulación se desarrolló de manera previa a la invasión paramilitar¹², y, sin embargo, no fue un mecanismo suficiente para evitar el desplazamiento y la ocupación de tierras.

Mientras tanto, en otras veredas del Bajo Atrato como Pedeguita y Mancilla, Curvaradó, Jiguamiandó, La Larga Turmaradó y Domingodó, la titulación se pensó como una alternativa de reparación, pues posterior al desplazamiento sufrido en 1997, las comunidades ribereñas encontraron en la titulación la manera de resistir a la violencia y garantizar el retorno a su territorio. Las resoluciones que se expiden a partir del año 2000 estuvieron dirigidas a la titulación de tierras para las comunidades que habían sido desplazadas y que exigían garantías para regresar al territorio. Aun así, “la entrega de títulos no significó el inmediato retorno de la población, como tampoco que los proyectos agroindustriales asociados al paramilitarismo cesaran en su implementación o se pusiera fin a la compra de tierras a los campesinos” (Villa, 2013, p. 42).

¹² Comunidades que obtuvieron la resolución del título colectivo el 13 de diciembre de 1996, siete días antes de la invasión paramilitar en Riosucio.

Figura 5. Corregimiento de Pedeguita y Mancilla, Municipio de Carmen del Darién.



Nota. Uno de los territorios colectivos que fueron despojados por los grupos paramilitares en el año 2002. Elaboración propia.

La fortaleza de la organización social fue percibida como un obstáculo para el desarrollo de un proyecto político y económico que se basó en el exterminio y el despojo de tierras. Barbosa (2014) señala que fueron precisamente las bases organizativas preexistentes en el Bajo Atrato lo que hizo que la llegada de los paramilitares fuese percibida como una “invasión con resistencia”, en donde las comunidades procuraron hacerles frente a las acciones del grupo armado a través de la denuncia y la oposición. Entrados en la década de los 2000 el Bloque Elmer Cárdenas ya ejercía dominio militar, político y económico en el territorio. Se generaron algunas incursiones armadas en las veredas del Bajo Atrato, pero las cifras en torno a los hechos victimizantes disminuyeron como síntoma de la consolidación del grupo armado.

Aun así, fue en esa misma etapa de mayor dominio paramilitar en la que se da un giro en la configuración de fuerzas y poderes a partir de la desmovilización de las AUC. Para el caso específico del Bajo Atrato, el Bloque Elmer Cárdenas desmovilizó un número aproximado de 743 combatientes, el 2 de junio del 2006 (Tribunal Superior de Medellín Sala de Justicia y Paz, 2018). Fue un proceso que estuvo permeado de escepticismo y desconfianza por parte de las comunidades, pues muchos de los desmovilizados que

aparecieron en las listas no figuraban como combatientes de las AUC y tampoco se establecieron garantías para el acceso a la verdad. Más adelante, las fallas en el proceso de paz con los paramilitares se reflejarían en la consolidación de nuevas estructuras criminales y en la revictimización de las comunidades que habían sufrido las consecuencias de la violencia.

En este sentido, los escenarios conflictivos que se desarrollaron con la llegada de estructuras armadas en el Bajo Atrato estuvieron vinculados con las disputas por la tierra y el establecimiento de proyectos económicos. La guerra que se desata a partir de los años noventa tendrá implicaciones particulares para la consolidación de las organizaciones étnico-territoriales del norte del Chocó, pues se trató de un periodo histórico en el que coincidieron los procesos de titulación colectiva y al mismo tiempo los hechos de despojo y violencia armada. Los efectos de la violencia sobre las comunidades no se relacionan únicamente con la victimización y el sometimiento, pues el papel que asumieron los pueblos del Atrato también habla de una resistencia colectiva en la que se lograron “desestancar” algunas luchas reivindicativas y consolidar a los Consejos Comunitarios como actores políticos del escenario local (Agudelo, 2009).

La llegada de los actores armados va a configurar un nuevo escenario de dominación en el que se establecieron nuevas formas de gobierno local. Aun cuando las comunidades reivindicaban constantemente su autonomía como autoridad administrativa de los territorios colectivos, la presencia de los actores armados estableció nuevas reglas de comportamiento. Las formas de relación entre las comunidades, las guerrillas y los paramilitares se dio en diferentes niveles de interacción, y dependió en buena medida de los objetivos de la organización armada y de las estrategias de dominación que se utilizaron para controlar el territorio y la población.

2.2 Reconfiguración del poder político local: dominio armado y luchas comunitarias en el contexto de 2012-2017

El contexto sociopolítico de 2012 a 2017 estuvo marcado por constantes variaciones y reacomodamientos en los territorios. En el norte del Chocó estas transformaciones estuvieron relacionadas con tres momentos fundamentales: El posicionamiento de “nuevas” estructuras ilegales, las negociaciones de paz con los grupos armados y la reconfiguración del control territorial pos-desmovilización. En cada una de estas etapas la población civil y los procesos de organización territorial se vieron seriamente amenazados, pero también se incluyeron en las dinámicas de disputa por el poder. En esta sección se verá cómo los actores que hacen presencia en el territorio adoptan posiciones aparentemente contradictorias, en donde las negociaciones y los acuerdos no se basan en una idea de amigo-enemigo, sino en los intereses de las organizaciones y las comunidades.

2.2.1 El posicionamiento de “nuevas” estructuras ilegales

Parte del análisis sobre la configuración del poder político en escenarios conflictivos le apunta a una revisión sobre la estructura, los intereses y el uso de la violencia por parte de las organizaciones armadas (Poveda, 2019). La aproximación que se propone en este apartado se ocupa de la descripción de estas organizaciones, pero también se inclina por una revisión sobre los vínculos y las alianzas que se generan en el territorio, a fin de identificar las diversas formas en las que se materializa el poder y el Estado en contextos de violencia.

Con la desmovilización de los grupos paramilitares en el año 2006, el panorama de control territorial se transformó en buena parte de la geografía nacional. En el Bajo Atrato, con la desmovilización del Bloque Elmer Cárdenas se abrió la posibilidad de sacar del escenario de disputa a uno de los grupos armados que había generado la mayor

cantidad de crímenes y atrocidades contra la población civil en la década anterior, y cuya actividad criminal había logrado permear varios círculos de la sociedad.

Según datos del Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-, durante el proceso de desmovilización de las ACCU en el norte del Chocó se lograron reducir los hechos de violencia y las acciones bélicas en la región (2018). Sin embargo, la presencia de otros actores armados amenazaba con el surgimiento de nuevas confrontaciones que estarían enfocadas en el control de la tierra y el establecimiento de un nuevo orden armado. La idea de ocupar los espacios dejados por el Bloque Elmer Cárdenas era un proyecto de suma importancia para consolidar el poder en esa zona estratégica.

Para el caso del Chocó sería el Clan del Golfo el actor armado que entraría a disputar el territorio con las estructuras guerrilleras que operaban en la región. Se trata de una organización criminal fundada por Daniel Rendón, alias “Don Mario”¹³, y que desde su creación estuvo enfocada en la recuperación de los territorios que habían sido controlados por el Bloque Elmer Cárdenas. La rápida incorporación del Clan del Golfo se debió en gran medida a la posibilidad que estos tuvieron de reciclar las bases operacionales, las rutas para el tráfico ilegal y los negocios que controlaban las estructuras paramilitares en el Urabá (Poveda, 2019).

En el Bajo Atrato, el Clan del Golfo estuvo integrado principalmente por disidentes del proceso de desmovilización de los paramilitares y algunos miembros de estructuras dedicadas al narcotráfico. Las variaciones en las líneas de mando y la ampliación del control territorial también llevaron a la modificación de este grupo bajo la denominación de Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC-, con una intención clara por ser reconocidos como un actor político con una propuesta aparentemente antisubversiva (Andrade et al., 2019).

¹³ Hermano de Freddy Rendón Herrera, alias “El Alemán”

El representante legal del Consejo Comunitario de Domingodó explicaba la manera en la que se había dado la llegada de las Autodefensas Gaitanistas al territorio del Bajo Atrato.

Las AGC llegaron y hablaron con las comunidades y pusieron sus condiciones. Ellos dijeron que iban a poner proyectos productivos en la región, que no serían ni hoy ni mañana, sino cuando alcanzaran el pleno control del territorio. Nos dijeron que querían engrosar sus filas, pero que no lo harían con la gente de la comunidad sino con los jóvenes que están en las pandillas del casco urbano. También llegaron diciendo que querían controlar las rutas de narcotráfico. Y finalmente que querían obtener reconocimiento del estado como un grupo organizado con una estructura militar y no solamente como una banda criminal. Esto les parece necesario porque ellos quieren negociar con el estado (Moreno, A. Comunicación personal del 13 de julio de 2017).

El testimonio del representante señala varios aspectos sobre los objetivos y las formas en las que opera hasta el momento este grupo armado. Las AGC dejaron ver una intención clara por consolidar un poder territorial en el que tendrían como estrategia fundamental la ocupación del territorio y el control de las actividades económicas por medio de la acción armada (Ávila, 2017). El hecho de que las AGC procuraran definir algunos acuerdos con las comunidades evidenciaba la necesidad de establecer un proyecto de dominio a largo plazo, en el que no solo se requería del control sobre la tierra, sino que además resultaba determinante evitar la oposición de sus habitantes.

Según Berti (2018) la posibilidad de que actores no estatales requieran del establecimiento de una gobernabilidad¹⁴ encuentra sus principales motivaciones en el control de los recursos, el dominio territorial y la necesidad de consolidar legitimidad frente a la población. Este último aspecto sería crucial en la configuración de las relaciones de poder entre las comunidades del Bajo Atrato y las AGC, pues si bien el actor armado había alcanzado un control efectivo sobre la tierra y los recursos, no sucedió lo mismo con el reconocimiento por parte de la población. En este escenario las autodefensas fueron vistas como un ejército invasor que estableció algunos

¹⁴ Berti define la gobernabilidad como los diversos modos institucionalizados de coordinación social para producir e implementar reglas colectivamente vinculantes y / o proporcionar bienes colectivos.

acercamientos bajo la amenaza de la violencia, pero cuyo accionar estaba lejos de ser legitimado por parte de las comunidades.

Otro aspecto que se destaca sobre la intervención de las AGC en la comunidad de Domingodó es la promesa sobre la creación de proyectos productivos para los Consejos Comunitarios. Esta perspectiva no puede pasar desapercibida en un contexto de violencia y precariedad económica como el Bajo Atrato, en donde la provisión de servicios no es una función exclusiva del Estado, y donde además para los actores armados ha sido habitual recurrir a esta estrategia como una forma de mejorar el control territorial, impulsar la reputación del grupo y mantener a raya a la competencia (Staniland, 2012).

Esta provisión de bienes públicos no se traduce necesariamente en proyectos productivos, también es posible pensar en servicios relacionados con la administración de justicia y la provisión de seguridad, aspectos que las AGC han intentado defender como uno de los principios fundamentales de su acción política (Pacifista, 2019). Estas organizaciones han enfocado sus esfuerzos en la dotación de bienes y servicios en las comunidades como una forma de construir discursos legitimadores de su acción armada y controlar a la población civil (Romero, 2017).

Aun así, la evidencia que se ha documentado con respecto al accionar militar de las AGC demuestra que más que la protección de la población civil, la presencia de esta organización ha generado graves consecuencias para el desarrollo económico y social de las comunidades, quienes se han visto expuestas a constantes amenazas contra sus líderes comunitarios, el reclutamiento de los jóvenes, los asesinatos, el desplazamiento forzado y los confinamientos por cuenta de las minas antipersona y los combates (Defensoría del Pueblo, 2018). Estas amenazas además han dificultado la participación política de las comunidades, que se han enfrentado a la acción violenta de estas estructuras sin contar con las garantías mínimas de protección y seguridad.

De esta manera se observa cómo algunas organizaciones residuales del paramilitarismo no llegaron al territorio como actores completamente extraños para las comunidades del

Bajo Atrato. La estructura interna de las AGC incorporaba algunos excombatientes de los grupos paramilitares que fueron reconocidos por sus actuaciones criminales en años anteriores (Macías, 2012). De allí que la relación entre el grupo armado y la población civil estuviese mediada por la desconfianza y la falta de reconocimiento mutuo. Sin embargo, el hecho de que las AGC se empezara a constituir como un actor dominante en el territorio hacía que el establecimiento de acuerdos fuese necesario y que las disputas por el poder se hiciesen inevitables.

Este período de tensiones y reacomodos territoriales también implicó la participación de las guerrillas que hacían presencia en el norte del Chocó. Para las Farc, el avance de las AGC había precipitado sus planes de ocupación en los territorios que habían sido controlados por las autodefensas del Bloque Elmer Cárdenas. La amenaza de un nuevo actor armado puso en alerta el aparato militar de las guerrillas, y movilizó todas las redes de apoyo local de estas estructuras. Durante este período las FARC habían logrado controlar buena parte de las actividades económicas en la región y ejercían un dominio considerable sobre las comunidades.

Las AGC, como una organización residual del paramilitarismo, reivindicaba un proyecto contrainsurgente en el que los enemigos naturales eran las guerrillas de las FARC y el ELN. Desde el principio la interacción entre estas estructuras armadas estuvo mediada por la violencia y los ataques hostiles, pues ambos ejércitos buscaban ganar posiciones estratégicas en la región. Sin embargo, en medio de la confrontación armada también hubo espacio para los momentos de tregua e incluso de cooperación entre estos ejércitos irregulares. Fuentes de inteligencia del Ejército Nacional reportaban en el año 2015 el desarrollo de operaciones conjuntas entre las AGC y las FARC para atacar al comando de la Fuerza de tarea Conjunta “Titan”, que tenía a su cargo las operaciones antinarcóticos en el Norte del Chocó.

Aun cuando los grupos armados se mostraban en posiciones contrarias, los intereses que perseguían hicieron que las estrategias de relación se modificaran. Estos acuerdos que se establecen entre las organizaciones del nivel local podrían ser vistos como una

contradicción o incoherencia al no ser lo que se espera de un determinado actor. Pero son precisamente estos matices y los acuerdos de “zona gris” los que explican la naturaleza de las relaciones de poder en los territorios (Ciro, 2016). Tratar de predecir las estrategias de interacción entre los actores sólo limitaría la explicación sobre la manera en la que se concreta el poder de acuerdo con las particularidades del territorio.

Lo que hasta aquí se ha visto es cómo la llegada de nuevas estructuras armadas modificó las distribuciones de poder en los territorios colectivos y estableció nuevas reglas de interacción entre los actores del nivel local. En el imaginario de las comunidades, estos episodios de colaboración entre las estructuras ilegales desdibujaban los discursos ideológicos y ubicaban a estos actores en una misma categoría. Aun así, la intención de analizar a todos los actores bajo la misma lupa dejaría de lado las trayectorias históricas y los procesos de articulación de estos grupos con el territorio (Revelo y García, 2018). En este sentido, la cooperación entre enemigos no debe ser interpretada como una práctica excepcional o contradictoria, se trata más bien de la forma en la que se configura el poder en la práctica, a través de frágiles alianzas y contrapesos que condicionan la participación de los actores.

2.2.2 Las negociaciones de paz

En territorios conflictivos en los que existe presencia de ejércitos irregulares no se establecen únicamente relaciones y acuerdos al margen de la legalidad. En medio de la violencia también se logran negociaciones a partir de marcos normativos que son promovidos desde el gobierno central. Estas políticas públicas han funcionado como puntos de encuentro entre los actores ilegales y las comunidades, y desde allí se ha transitado de las negociaciones directas en los territorios a la intermediación del aparato institucional. Los contextos de transición política son también escenarios en disputa, en los que cada actor busca generar el mayor nivel de incidencia de acuerdo con los recursos que tiene disponibles.

En medio de las configuraciones de control territorial que se venían desarrollando en el departamento del Chocó, la noticia sobre los posibles acercamientos entre la guerrilla de

las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos generó algunos efectos en las dinámicas del contexto nacional y regional. La información extraoficial que se manejaba al interior de los territorios mencionaba un giro en la estrategia de acción política de las FARC, quienes buscarían una salida negociada a un conflicto de más de 50 años (Posada y Correa, 2012).

El año 2012 iniciaría con una intensa campaña de control territorial por parte de las FARC mediante la cual pretendían demostrar el poder que aún ejercían sobre buena parte de los municipios del país. En el caso del Chocó, las acciones de la guerrilla estuvieron enfocadas en los hostigamientos y arremetidas contra las estaciones de policía y el establecimiento de paros armados (Correa, 2012). En marzo de ese mismo año, el primer paro armado de las FARC suspendió la actividad comercial en los corregimientos y limitó la movilidad de las comunidades a través de las vías fluviales y terrestres.¹⁵

Estas acciones desencadenaron la reacción militar de las fuerzas armadas y el pronunciamiento de los miembros del gobierno, en donde no solamente rechazaban los hostigamientos de la guerrilla, sino que además sentenciaban la imposibilidad de avanzar en los diálogos hasta que cesaran las acciones violentas¹⁶. Esto se sumaba al ambiente de escepticismo que suponían las conversaciones de paz, por cuenta de las fallidas negociaciones de esta guerrilla con el gobierno de Andrés Pastrana y por las debilidades del proceso adelantado con las AUC.

Cuando se instaló la mesa de negociación en la Habana las fuerzas sociales y políticas del país ya empezaban a plantear sus posiciones. Las organizaciones étnico-territoriales del norte del Chocó se movilizaron en la búsqueda de espacios de interlocución que les permitieran posicionar sus propias reivindicaciones en la agenda de paz de la Habana.

¹⁵ Correa, M. V. (3 de marzo de 2012). En Chocó todo normal, menos el transporte terrestre y fluvial. *El Colombiano*, 6.

¹⁶ Posada, J. I. (8 de febrero de 2012). Tenemos nuevos planes contra las Farc: Pinzón. *El Colombiano*, 12.

Más allá de una iniciativa coyuntural, las justificaciones que encontraban los Consejos Comunitarios para participar en las negociaciones de paz se relacionaban con la labor histórica que habían desempeñado las comunidades en la construcción de territorios libres de violencia. Una líder comunitaria expresaba esta realidad en los siguientes términos: “antes del acuerdo de paz los Consejos Comunitarios hemos hecho paz, hacemos paz a través de la defensa de la vida y el territorio” (Martínez, Z. Comunicación personal del 12 de julio de 2017).

Así entonces, se llevaron adelante múltiples asambleas comunitarias y encuentros regionales en los que la población afrodescendiente del país intentaba generar los espacios de incidencia y definir los lineamientos que debían ser discutidos en los diálogos de paz (Vega, 2019). Se avanzó en la construcción de propuestas, cartillas y documentos institucionales que le apostaban a la creación de alternativas de paz desde los territorios colectivos. La acción comunitaria también se desarrolló a través del trabajo de algunos delegados de las organizaciones étnico-territoriales que lograron ser escuchados en las rondas de negociación de la Habana y en otros espacios de incidencia.

El trabajo en el escenario internacional contempló la visita de una delegación afrodescendiente a Washington, cuyo propósito era el de establecer enlaces con las organizaciones de derechos humanos y algunos miembros del congreso de los Estados Unidos¹⁷. Según Rodolfo Vega (2019) esta “diplomacia étnica” permitió un mayor acercamiento con los líderes políticos que tenían la posibilidad ejercer presión sobre los delegados del gobierno que se encontraban en la Habana y que hacían parte de la Comisión étnica en el proceso de paz.

Las negociaciones también fueron una oportunidad para el fortalecimiento de la organización colectiva de las comunidades afrodescendientes del Chocó. Algunos líderes

¹⁷“Afrocolombianos deben estar en el proceso de paz”. (12 de octubre de 2015). El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16401522>

que participaron en los procesos de incidencia política durante las negociaciones de la Habana señalaban la importancia que tuvo el tema de la paz para la creación de organizaciones como el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano -CONPA- y también para la consolidación de la Agenda Nacional de Paz en el año 2013. Estas propuestas del orden nacional fueron consideradas como un avance significativo para las comunidades negras de Colombia, pues se lograron articular los esfuerzos de la mayor parte de las organizaciones afrodescendientes del país, “cuya fuerza, reconocimiento y legitimidad eran innegables e ineludibles para las dos partes que estaban negociando en La Habana” (Molano, 2016, p. 43).

En el ámbito regional se fortalecieron las asambleas de los Consejos Comunitarios y se crearon iniciativas populares que le apuntaban a la formación ciudadana y las labores pedagógicas en torno a los acuerdos de paz. Desde los territorios se desarrollaron propuestas culturales en las que se intentaban visibilizar las demandas históricas de las comunidades étnicas. En Riosucio, por ejemplo, las instituciones educativas y los centros de formación juvenil se propusieron contar su propio relato sobre la guerra y exponer las demandas de una población que se había visto especialmente afectada por la acción violenta de los actores armados.

Figura 6. Mural “Riosucio construye entornos protectores”.



Nota. Iniciativa cultural para la construcción de paz liderada por instituciones educativas del municipio de Riosucio, Chocó. Elaboración propia.

La paz se convirtió entonces en el eje articulador del trabajo político y social de las comunidades del norte del Chocó, tanto en el ámbito nacional como en el local. Los Consejos Comunitarios se encontraron con un nuevo marco institucional que les daba la posibilidad de incluir las luchas y reivindicaciones que venían defendiendo desde mucho antes de los diálogos de paz en la Habana. El trabajo entre las organizaciones étnicas, junto con las labores de incidencia política dejaron en evidencia el rol determinante de los actores étnicos en la definición de acuerdos sociales. Aun así, la participación de las comunidades negras también debe comprender los múltiples escenarios de cooperación y enfrentamiento en los que se desarrolló su accionar político, pues antes de posicionar una agenda nacional, las comunidades negras tuvieron que enfrentar los fraccionamientos y disputas en la organización interna.

2.2.3 Reconfiguración territorial y recrudescimiento de los conflictos territoriales

En el contexto local la idea de una posible desmovilización de las FARC tuvo otras implicaciones inmediatas. Lo primero es que en las comunidades se percibía incertidumbre por la posible salida del territorio de uno de los actores más influyentes en la regulación de las actividades económicas y sociales de la región. Hubo espacio para imaginar un territorio libre de actores armados en el que las comunidades pudiesen estar incluidas en programas productivos y de fortalecimiento de la participación política¹⁸. Sin embargo, el pensamiento que tomaba fuerza entre la población civil y los otros actores armados es que se desarrollaría una nueva etapa de confrontación armada en la que el objetivo fundamental sería ocupar los territorios que eran de dominio de las FARC.

¹⁸ Cuando se supo la noticia de que las FARC se querían desmovilizar algunos miembros de la comunidad guardábamos la esperanza de que por fin se acabara esta guerra en nuestra tierra. Pero que va, la cosa iba a estar difícil para nosotros, y nuevamente íbamos a ser nosotros los que lleváramos el peso de esta guerra (Habitante de Pedeguita y Mancilla. Comunicación personal del 13 de julio de 2017).

Las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y de las organizaciones étnico-territoriales denunciaban el avance de las AGC desde el Urabá antioqueño y de la guerrilla del ELN desde el sur del Chocó hacia la subregión del Bajo Atrato (Defensoría del Pueblo, 2018). Estos movimientos de tropas hacían temer por el bienestar de las comunidades y profundizaban el ambiente de incertidumbre en los territorios colectivos. De esta manera se observa cómo mientras en los territorios se apostaba por la construcción de iniciativas de paz, al mismo tiempo se configuraba un escenario de confrontación armada en el que la comunidad quedaría expuesta frente a la acción de los violentos.

A mediados de 2015 la situación humanitaria y de orden público se complicaba en los territorios colectivos. Las comunidades alertaban por la presencia de algunos miembros de las AGC que habían ingresado a buena parte de los territorios de la cuenca del Bajo Atrato. La Defensoría del Pueblo y las organizaciones de derechos humanos denunciaban el hecho de que en marzo de ese mismo año un grupo de 200 hombres con camuflado y fuertemente armados estaban avanzando en lanchas motorizadas por el río Atrato¹⁹. La denuncia también incluía una alerta por la posible connivencia de las fuerzas militares que se encontraban en la zona y que no evitaron el movimiento de las tropas de las AGC (Monsalve, 2018).

Si bien es cierto que la presencia de las AGC se registraba desde mediados de 2008, sus posiciones eran limitadas y no tenían una mayor incidencia en los territorios del Bajo Atrato, por lo que el avance que se generó a partir del 2015 preocupó a las comunidades. Uno de los líderes del Consejo Comunitario de Domingodó relataba la manera en la que habían llegado las AGC a los nuevos territorios.

El 9 de marzo de 2015 llegaron a Truandó, convocaron a una reunión y llegaron con nombres de las personas que estaban en el ejército o con los elenos. Ante eso los líderes del Consejo Comunitario dijimos: “No señor! Dennos los nombres que ustedes tienen y

¹⁹ Los nuevos “paras” rondan y amenazan pueblos del Atrato (6 de mayo de 2012). El Colombiano, 10.

nosotros solucionamos la situación internamente, porque esas son personas de nuestra comunidad y nosotros tenemos autonomía”.

Como había ocurrido en otros territorios del Chocó, la llegada de las AGC a los territorios de influencia de las FARC se daría a través de la presión armada y las amenazas contra la comunidad. Las acciones de las autodefensas no estaban enfocadas en el establecimiento de relaciones de cooperación con las comunidades, en su lugar intentaron eliminar las redes de apoyo que pudieran tener otros grupos armados en la región. Se daría paso a una etapa de confrontación directa entre los actores armados que intentaban asegurar la mayor cantidad de posiciones estratégicas previo a la salida definitiva de las FARC.

La interacción entre las AGC y las comunidades era limitada. A pesar de que existía una intención por controlar las actividades comunitarias, el dominio sólo fue posible a través de la amenaza del uso de la violencia. La falta de identificación de las comunidades con el proyecto político de las AGC, y la imposibilidad de negociar directamente con los líderes de la organización, hacían que las relaciones entre las comunidades y el grupo armado se volviera más compleja.

Por otro lado, el avance del ELN hacia el Bajo Atrato se dio por un proceso diferente en el que la ocupación de territorios se logró a través de una negociación con las FARC. Aunque estos acercamientos entre las guerrillas no eran un tema de conocimiento público, para las comunidades se trataba de una negociación evidente. Así lo señala uno de los miembros de la comunidad de Domingodo:

Los elenos llegaron a finales del 2014. Se dice que hubo una negociación entre el ELN y las FARC cuando estos últimos dejaron el territorio. Y te lo confirmo porque las FARC se reunió con las comunidades antes de salir y ellos pronunciaron un discurso en el que decían que iba a llegar otro grupo que tenía otra ideología y que podrían tener un trato diferente con la población ya que ellos no solucionaban las cosas igual.

Este anuncio de las FARC anticipaba la llegada de un nuevo actor armado que entraría a regular las actividades sociales y económicas en el territorio. Las comunidades

rechazaban la idea de que en medio de los diálogos de paz se estuviera considerando un relevo en el dominio territorial y más aún cuando se hacía de manera concertada entre los grupos ilegales. Las perspectivas que apuntaban a la negociación entre las dos guerrillas también se sustentaban en el hecho de que el ELN habría llegado al territorio con una lista de las personas que cortaban y vendían madera en esa zona, “incluso tenían una lista de las personas que le debían dinero a las FARC y que ahora tenían que pagarles a los elenos” (Abraham, Comunicación personal del 15 de julio de 2017).

Ante esto, los Consejos Comunitarios asumieron una posición de resistencia mediante la cual reclamaban constantemente su papel como autoridad territorial. En esta ocasión resultó mucho más complejo el establecimiento de acuerdos con las estructuras armadas, pues para las comunidades no era posible identificar los líderes de estas nuevas estructuras y las líneas de mando resultaban difusas en cada territorio²⁰. Este factor resulta determinante en un contexto en el que los líderes comunitarios actúan como mensajeros de sus comunidades y son los encargados de ir a negociar con los actores armados.

Un líder comunitario describía el proceso de negociación con los actores armados en los siguientes términos:

Primero el líder del Consejo Comunitario debe contar con el apoyo de toda la comunidad para demostrar unidad en las exigencias. Segundo, la comunidad debe “pararse en la raya” y tener claros sus propósitos. Y tercero, cuando se dé la reunión con los jefes de esos grupos les decimos “Estas son nuestras cláusulas ¿Cuáles son las tuyas?”. El problema es que solo tenemos la posibilidad de negociar con ellos, pero no el poder de sacarlos del territorio (Sole, Comunicación personal del 12 de julio de 2017).

Los Consejos Comunitarios se encuentran en un escenario donde las “negociaciones” con los actores armados les han significado ser objeto de señalamientos y acusaciones

²⁰ ¿‘Gaitanistas’ avanzan en Chocó sin freno de la Fuerza Pública? (27 de abril de 2017) VerdadAbierta. <https://verdadabierta.com/gaitanistas-avanzan-en-choco-sin-freno-de-la-fuerza-publica/>

por parte de la institucionalidad del Estado, por el hecho de establecer diálogos con la ilegalidad. Sin embargo, las acciones de los Consejos Comunitarios deben ser entendidas en un contexto en el que la violencia ha afectado las relaciones sociales y ha obstaculizado la acción colectiva. Por tanto, los esfuerzos por negociar y establecer condiciones con los actores armados han hecho parte de las acciones emprendidas por los Consejos Comunitarios ante la justificación de un “Estado ausente”.

Cuando se entiende la figura del Estado desde un modelo ideal de estructuras institucionales, todas aquellas interacciones que se construyen por fuera de este modelo corren el riesgo de ser consideradas como “anomalías” (Ciro, 2016). Por lo tanto, cuando se propone entender el Estado en el Bajo Atrato a partir de la participación de los Consejos Comunitarios como un actor capaz de establecer reglas y condiciones en el ámbito local, es posible que las visiones clásicas sobre el Estado consideren la labor de estos actores como algo “irregular” e “ilegal”, en la medida que están ejerciendo funciones que aparentemente son exclusivas del Estado. Así lo manifiesta el líder de un Consejo Comunitario:

El Estado no llega hasta allá, a veces somos nosotros los que hacemos las veces de Estado solucionando los problemas de los jóvenes que se enrolan con los grupos armados. Es que el problema con el Estado es que cuando lo pedimos no llega, pero si lo reemplazamos es ilegal” (Entrevista 3 a líder comunitario)

Esta afirmación pone de manifiesto dos situaciones particulares, la primera corresponde a la idea de que ante la “ausencia del Estado” en el territorio, los actores locales tienden a asumir funciones que suponen como propias del Estado, pero que al mismo tiempo los legitima como representantes de una comunidad. Por otro lado, la participación de los Consejos Comunitarios en la negociación con actores ilegales en el territorio es interpretada como una práctica ilegal, pues se basa en la presunción de que solo el Estado puede o debe, crear reglas. Sin embargo, desde estas perspectivas se corre el riesgo de minimizar e invisibilizar las ricas negociaciones, interacciones y resistencias que ocurren dentro de toda sociedad (Migdal, 2004).

2.3 Los retos de la paz: una discusión desde los territorios colectivos

La comprensión de las transformaciones políticas y sociales que se han dado en el marco del conflicto armado es uno de los pasos fundamentales para avanzar en la construcción de una paz territorial. La consolidación de una agenda de paz desde el nivel local requiere de un análisis de los procesos conflictivos que se producen en escenarios de transición política y que son percibidos de una manera particular por parte de las comunidades. En este último apartado del segundo capítulo se pretende establecer una aproximación en torno a las dificultades que han enfrentado las comunidades étnicas a partir de la firma de los acuerdos de paz en la Habana, y desde allí proponer una discusión sobre los verdaderos alcances de una política nacional de paz en territorios como el chocoano.

El 24 de noviembre de 2016 se firmaron los acuerdos de paz entre el estado colombiano y la guerrilla de las FARC. El documento final incluía acuerdos en torno a las problemáticas históricas del conflicto armado como la cuestión agraria, la participación política, el problema de las drogas ilícitas y las garantías de justicia, verdad, reparación y no repetición. El establecimiento de la paz territorial iba a requerir del trabajo articulado con las organizaciones étnicas y sociales del nivel local, más aún cuando la violencia armada y las disputas territoriales iban a significar un obstáculo para la implementación de los acuerdos de la Habana.

En este sentido, uno de los retos más importantes se relaciona con las disputas armadas que se desarrollaron en el territorio del Bajo Atrato a partir de la desmovilización de las FARC. Esta problemática se vincula con el proceso de ocupación de los territorios por parte del ELN y las AGC, en el que se ha recurrido a la siembra de minas antipersona y los combates en las zonas rurales de la región²¹.

²¹ La esperanza de paz agoniza en El Chocó. (2017, marzo 17). Colombia Plural. <https://colombiaplural.com/la-esperanza-paz-agoniza-choco/>

Según cifras de la Unidad para las Víctimas, entre 2012 y 2017 se han reportado un total de 13.933 casos de desplazamiento forzado y 7 víctimas de minas antipersonas, quienes en su mayoría son miembros de las comunidades campesinas de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Los enfrentamientos recurrentes entre los actores armados han llevado al confinamiento de comunidades enteras que se hallan en medio del fuego cruzado y sin la posibilidad de transitar por su territorio (Humanitarian Response, 2018). La violencia armada constituye además un riesgo para las redes comunitarias que se han establecido en el territorio, pues se han presentado situaciones de espionaje y seguimiento en medio de las asambleas y reuniones de los Consejos Comunitarios. La irrupción de los grupos armados a través del espionaje ha dificultado las acciones colectivas que requieren de la confianza entre los miembros de la comunidad.

Figura 7. Celebración de comparsas barriales durante las fiestas de la Virgen del Carmen en Riosucio, Chocó, 2017.



Nota. En la imagen se lee: “¿Con minas y desplazamiento será que hay paz y prosperidad en nuestro territorio? Queremos paz con justicia social. Queremos el campo activo para que la ciudad sea próspera”. Elaboración propia.

Ángel Lemus, secretario de paz del municipio de Riosucio²² exponía las dificultades de la implementación del acuerdo de paz refiriéndose a la situación de los ex combatientes de las FARC. Este aspecto resulta clave en un proceso de reincorporación en el que el grupo armado ha tenido una presencia histórica en el territorio, y donde buena parte de sus filas estuvieron integradas por algunos miembros de las comunidades. La tarea en este sentido se relaciona con la necesidad de garantizar la protección de los excombatientes y evitar su vinculación a los grupos armados que se vienen posicionando. Sin embargo, los líderes comunitarios han cuestionado el hecho de que gran parte de la responsabilidad por la reincorporación haya recaído sobre la organización comunitaria, aun cuando no existen las condiciones de seguridad en el territorio (Lemus, A. Comunicación personal del 12 de julio de 2017).

Figura 8. Zona Veredal Transitoria de Normalización de Riosucio, Chocó.



Nota. Zona veredal en la que se ubicaron los excombatientes del frente 57 de las FARC después del proceso de desarme. Fuente: Elaboración propia.

Otro de los retos fundamentales para los Consejos Comunitarios tiene que ver con el proceso de restitución de tierras que se ha venido adelantando desde el año 2008. La ocupación del territorio por parte de poseedores de mala fe se ha prolongado por muchos años sin que las comunidades logren acceder de forma efectiva a la restitución, con el

²² Una dependencia de la alcaldía de Riosucio creada en el año 2016 con el propósito de contribuir a la implementación de los acuerdos de paz en el municipio.

agravante de que entre más se demoran las decisiones de los jueces, más complejas se han vuelto las dinámicas al interior de los territorios (VerdadAbierta, 2019). Para el año 2017 se encontraban activos más de diez procesos de restitución de tierras en el Bajo Atrato y tan solo se habían fallado dos sentencias en favor de los reclamantes de tierra²³.

Así mismo, las comunidades que han logrado acceder a la restitución de tierras han emprendido un retorno sin garantías en el que se han visto amenazadas por la presión de las industrias agroindustriales y las élites económicas de la región. Este retorno ha venido acompañado de un proceso de reconocimiento y articulación de las comunidades con su tierra, pues muchos de los miembros de estas comunidades ha llegado a un territorio transformado, en donde las formas de vida y las prácticas de producción agrícola de antiguos poseedores han modificado la estructura del territorio (F. Lozano, 2017).

Este proceso de restitución de tierras ha dejado en evidencia otro fenómeno de la violencia que se ejerce contra las comunidades del Bajo Atrato: el asesinato de líderes sociales. Para el año 2018 la Defensoría del Pueblo contemplaba un registro de más de 30 líderes amenazados y 16 más que habrían sido asesinados en el desarrollo de su labor comunitaria en el departamento del Chocó²⁴. Esta problemática ha quebrantado los proyectos comunitarios que se desarrollan en la región, debido a que las amenazas han estado dirigidas fundamentalmente contra reclamantes de tierras, protectores del medio ambiente y líderes de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito (Andrade et al., 2019).

²³ Restitución de tierras en Chocó: a marchas forzadas. (22 de diciembre de 2019). VerdadAbierta. <https://verdadabierta.com/restitucion-de-tierras-en-choco-a-marchas-forzadas/>

²⁴ Más de 60 líderes asesinados en Antioquia y Chocó desde 2017. (11 de julio de 2018). RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/mas-de-60-lideres-asesinados-en-antioquia-y-choco-desde-2017>

Esta forma de violencia contra los Consejos Comunitarios ha significado una ruptura en los lazos de confianza al interior de las comunidades, pues muchas de las amenazas que se reciben en el territorio provienen de los mensajes que circulan al interior de la comunidad (Moreno, A. Comunicación personal del 7 de julio de 2017). Una de las tendencias que se ha logrado identificar en estos casos es que en aquellos territorios donde se han promovido iniciativas o proyectos para la consolidación de la paz territorial, se han reportado la mayor parte de los casos de asesinato y amenazas contra los líderes sociales. Gutiérrez (2018) explica esta tendencia al señalar la falta de garantías del Estado al promover proyectos comunitarios y posteriormente abandonar a las comunidades que lo lideran, pues es allí donde los actores armados logran identificar a los líderes que llevan adelante estos procesos.

Finalmente, los avances y desafíos en la implementación de los acuerdos de paz se deben observar en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito en la región. Uno de los puntos contemplados en el acuerdo de paz se relacionaba con la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-. Esta iniciativa tenía como propósito avanzar en el programa de sustitución de cultivos de uso ilícito y el desarrollo de iniciativas productivas para las comunidades. La propuesta inicial incorporaba una serie de compromisos que debían asumir las comunidades para acceder a los incentivos económicos del programa.

Sin embargo, en los territorios colectivos del Bajo Atrato, el programa de sustitución contenía limitaciones en la aplicabilidad de las normas, pues buena parte de los incentivos estaban dirigidos hacia los dueños de los cultivos y no tanto para los dueños de la tierra, lo que de entrada desconocía el carácter colectivo de los territorios del Chocó. El 12 de julio de 2017 se llevó a cabo el evento de socialización del PNIS en la iglesia de Riosucio. Fue un evento al que asistieron los miembros de las comunidades ribereñas., líderes de organizaciones sociales y eclesiásticas, algunos reinsertados de las FARC y de manera mucho más desapercibida los cultivadores del Urabá antioqueño y del sur de Córdoba.

Durante la exposición del evento los principales cuestionamientos de las comunidades se expresaban en las palabras de la lideresa Zenaida Martínez, quien señalaba que: "Las comunidades negras del bajo Atrato no son los cultivadores de la coca, pero somos los dueños del territorio ¿Entonces cómo es posible que los beneficios de la sustitución estén enfocados en los dueños de la planta y no en quienes habitan la tierra?"²⁵. Los cuestionamientos eran bastante razonables en este contexto si se tiene en cuenta que buena parte del territorio cultivado en el Bajo Atrato había sido ocupada como parte de un acuerdo temporal con los cultivadores antioqueños y cordobeses.

Figura 9. Iglesia Nuestra Señora del Carmen, Riosucio, Chocó.



Nota. Socialización del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en la iglesia Nuestra Señora del Carmen. Elaboración propia.

²⁵ Intervención de Zenaida Martínez durante el evento de socialización del PNIS en Riosucio, Chocó

Un cultivador de coca del departamento de Córdoba explicaba esta relación en los siguientes términos:

“La gente viene de afuera a sembrar y los negros les arriendan la tierra porque a ellos no les gusta trabajar. Los cultivos no son de ellos y si el gobierno solo le da plata al que cultiva, pero no les da a los demás miembros de la comunidad esto no va a servir. Es más fácil trabajar en coca y no joderse tanto sacando maíz o plátano. Yo conozco tenderos que pagan por cultivar coca. Aquí no más a 15 minutos de la carretera hay coca, y todo el mundo lo sabe.

Lo anterior evidenciaba que la implementación de este tipo de iniciativas en el Bajo Atrato había desconocido las condiciones particulares de un territorio que posee un carácter colectivo, pero cuyo aprovechamiento económico se da por parte de agentes foráneos. Los esfuerzos de la sustitución deberían garantizar entonces una respuesta institucional amplia en la que se incluya a todos los actores de la cadena de producción y comercialización, pues se trata de una actividad que ha dinamizado la economía local en los últimos años, y que además se ha visto fortalecida por la presencia de los actores armados de la región.

En un escenario de implementación del acuerdo de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC resulta indispensable el fortalecimiento de las organizaciones étnicas y sociales que hacen presencia en los territorios más afectados por el conflicto armado. La región del Bajo Atrato chocoano se convierte en uno de los territorios priorizados por el gobierno nacional para la implementación de los programas y proyectos establecidos en el acuerdo de paz, y, por lo tanto, se hace necesario garantizar la autonomía de los Consejos Comunitarios al momento de formular, desarrollar, implementar y evaluar sus propios proyectos y planes de vida. Estas amenazas que se perciben en el territorio no hacen parte de un escenario desconocido para las comunidades, y son ellas mismas quienes procuren posicionar su agenda a través de los mecanismos y recursos de poder que han venido desarrollando en más de 30 años de violencia armada en su territorio.

2.4 Conclusiones

La conformación de los Consejos Comunitarios fue un proceso que se desarrolló de manera simultánea con la etapa de la violencia armada en el Bajo Atrato durante la década de los noventa. Este hecho marcó una forma particular en la que se establecieron las relaciones de poder en el territorio y modificó los mecanismos de interacción entre los actores del nivel local. El uso de la violencia y los intereses de las organizaciones armadas fueron factores determinantes en el tipo de relación que se estableció con las comunidades del territorio, pues los grupos irregulares recurrieron a estrategias de dominación violenta para establecer pautas de conducta en la población y controlar las actividades económicas en la región.

A pesar de que la violencia y la acción armada se asocian constantemente con la idea de un Estado ausente, los procesos en el Bajo Atrato dan cuenta del papel que cumplen los actores armados -legales e ilegales- en la regulación de la vida cotidiana y en la movilización del aparato institucional del Estado. El establecimiento de reglas y la provisión de bienes al interior de las comunidades han sido mecanismos recurrentes en la consolidación de múltiples formas de gobierno por parte de los agentes no estatales. En el Bajo Atrato los incentivos que encuentran los actores armados para ejercer un dominio en el territorio dependen de sus propósitos a largo plazo y de la capacidad de negociación que tengan con las comunidades, pues a pesar de que la violencia ubique a la población en una posición de desventaja, este actor tiene la intención y la capacidad de incidir en la política pública.

Los Consejos Comunitarios se incluyen en las dinámicas de disputa por el poder apelando a su papel como máxima autoridad administrativa de los territorios. Los mecanismos y recursos que se le atribuyen a los Consejos Comunitarios en la ley de titulación de tierras han abierto nuevas posibilidades de interlocución entre los actores del nivel local. Aun así, la mayor parte de los acuerdos que se han alcanzado en el Bajo Atrato han sido posibles a través de frágiles alianzas y negociaciones que se modifican constantemente con las variaciones del control territorial y la salida de algunos actores

armados de la región. Estas relaciones se construyen a partir de estrategias como la confrontación, la cooperación, la coexistencia pacífica y la autonomía entre los actores; aunque no siempre es predecible la posición que se asumen en un contexto de violencia y disputa armada.

3. Capítulo 3

Escenarios institucionales: Los Consejos Comunitarios frente a la acción del Estado

Las discusiones académicas en torno a la figura del Estado ofrecen aproximaciones conceptuales asociadas a estructuras institucionales que se rigen bajo una normativa y que tienen vida a través de las entidades públicas. En medio de esta lógica, las interacciones que se generan por fuera de ese entramado institucional tienden a ser vistas desde una esfera independiente del poder estatal, en donde se establece una aparente separación entre el Estado y la sociedad. La visión del Estado como un aparato institucional tiene efectos específicos en las relaciones de poder que se establecen en los contextos locales, en donde actores sociales como los Consejos Comunitarios tienden a establecer vínculos desde las disposiciones normativas, aun cuando la mayor parte de las interacciones se dan desde las negociaciones informales.

La presencia de instituciones gubernamentales en los contextos rurales suele estar vinculada con una idea de desarrollo y progreso que se materializa principalmente a través de la provisión de servicios básicos. Cuando estas instituciones no logran cumplir con sus funciones normativas se empieza a cuestionar la capacidad del Estado para hacer presencia en los territorios, y se profundizan los discursos de abandono y debilidad institucional. En este escenario, las problemáticas en el departamento del Chocó han sido interpretadas como el resultado de una profunda crisis institucional que se produce por la intervención de mafias oportunistas y elites económicas (García y Revelo, 2010). No obstante, la perspectiva anterior no reconoce que las dinámicas sociales en territorios

como el Bajo Atrato no son consecuencia de la debilidad institucional, sino de la forma particular en la que dichas instituciones se han relacionado con los actores sociales del territorio a través de procesos de disputa y negociación.

En este capítulo se incluirá un análisis sobre el papel que asumen los Consejos Comunitarios en su interacción con las estructuras institucionales y los representantes del poder público en el Bajo Atrato. De manera específica se abordarán escenarios de interacción que se relacionan con las funciones constitucionales que le fueron asignadas a los Consejos Comunitarios: la administración del territorio y la gestión de los recursos naturales. A partir de esta aproximación se busca dar cuenta de aquellos procesos conflictivos en los que las disposiciones normativas y los encuentros informales conllevan al establecimiento de acuerdos entre los diferentes actores del nivel local y regional.

Los ejes de discusión que se proponen en este capítulo son, en primer lugar, las relaciones que se establecen entre los Consejos Comunitarios y las instituciones del sistema ambiental del Chocó. Y, por otro lado, la interacción que puede existir entre las comunidades y los políticos locales que ejercen un dominio sobre los procesos electorales del Bajo Atrato. A partir de estos escenarios se plantean los siguientes interrogantes ¿Cómo se desarrolla la participación política de los Consejos Comunitarios a través de las disposiciones institucionales? ¿Qué tipo de interacciones se construyen entre los Consejos Comunitarios y las estructuras burocráticas del sistema ambiental²⁶? Y ¿Cómo es la relación entre las estructuras partidistas tradicionales y los liderazgos comunitarios?

²⁶ El Sistema Nacional Ambiental -SINA- en el departamento del Chocó está conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -CODECHOCO-, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico -IIAP- y los Consejos Comunitarios. El Consejo Nacional Ambiental tiene el propósito de asegurar la coordinación intersectorial en el ámbito público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables (CORPOURABA, 2021).

3.1 Territorios colectivos y burocracia local: La política ambiental como escenario de poder

Desde la constitución legal de los Consejos Comunitarios como máxima autoridad administrativa de los territorios colectivos se le han atribuido funciones orientadas a la protección de los recursos naturales y la biodiversidad de la región Pacífica. Esta perspectiva que se ha construido en torno a las comunidades negras del Pacífico colombiano se debe en buena medida a las prácticas tradicionales que han adoptado en torno a las formas de producción agrícola y el uso de la tierra. No obstante, la regulación normativa que se consolida con la ley 70 de 1993 va más allá del reconocimiento formal de las prácticas tradicionales y les brinda a las comunidades los instrumentos constitucionales para posicionarse como agentes determinantes en la política de gestión ambiental, y les confiere un lugar específico en los espacios institucionales que refieren a la regulación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Estas funciones administrativas que le corresponden a los Consejos Comunitarios les han permitido ubicarse en nuevos escenarios de interacción con las instituciones gubernamentales y los funcionarios públicos, quienes encuentran en la política de la regulación ambiental los incentivos suficientes para entrar en procesos de disputa por el control de los recursos naturales. Dentro de este conjunto de interacciones que se generan entre los actores del sistema ambiental son evidentes los procesos de jerarquización social y las distribuciones desiguales de poder, que se traducen en posibilidades de incidencia para la definición de las políticas ambientales.

Aun cuando los recursos de poder que poseen los actores locales no sean equiparables, la acción de las instituciones tampoco puede ser vista como una fuente de poder incuestionable. En las regiones existen autoridades territoriales que tienen interés por defender y mejorar el poder que han obtenido a través de los años, y cuya permanencia depende de la interacción con las elites gubernamentales y otros poderes de facto, como los actores armados. Por lo tanto, las variaciones en el ejercicio del poder en el nivel local

no dependen únicamente de las políticas centralistas, sino que están condicionadas a las luchas políticas y las negociaciones entre gobernantes, aliados y rivales (Boone, 2005).

Al interpretar las nociones que se tienen sobre el Estado en el ámbito local, se debe partir de la idea de que los recursos que tiene la gente para construir sus imaginarios son diferentes dependiendo de los territorios y las sociabilidades²⁷. En este sentido, el concepto de Estado en el Bajo Atrato se ha construido a partir de criterios como la baja cobertura en materia de servicios básicos y las dinámicas asociadas al conflicto armado. Estas perspectivas presentan al Estado como algo deseable e indispensable para superar las condiciones de precariedad y que, en consecuencia, han desconocido, por un lado, la manera diferenciada en la que el Estado se ha hecho presente en el territorio, y, por otro lado, la interacción entre diversos actores locales en la configuración estatal.

Para ejemplificar la construcción discursiva del Estado en los territorios se presenta la siguiente afirmación de un líder comunitario del municipio de Riosucio:

El Estado nunca le ha dado a Chocó lo que se merece, pero si se lleva nuestros recursos. Sencillamente estamos en un territorio pobre, con un Estado que no llega, donde las inversiones no se ven (Comunicación personal, junio de 2017).

Esta afirmación evidencia dos imaginarios sobre el Estado que resultan contradictorios. Por un lado, cuando el líder comunitario afirma que “se lleva nuestros recursos” deja entrever que el Estado se manifiesta en el territorio a través de actividades de extracción y saqueo. Sin embargo, en un momento posterior, el líder denuncia el hecho de estar “en un territorio pobre, con un Estado que no llega”, es decir, que después de cuestionar la participación del Estado en la explotación de los recursos naturales, termina por justificar una condición de pobreza como consecuencia de la “ausencia del Estado” en el territorio.

Sin embargo, existen otros actores que también se asocian a las dinámicas de intermediación con el Estado, y que han sido factores determinantes en el fortalecimiento

²⁷ Intervención de Ingrid Bolívar en el XVI Congreso de Antropología y V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología. En el simposio “¿Más allá del Estado? Etnografía e historias de la política”

y consolidación de los Consejos Comunitarios en su interacción con los poderes institucionales. Frente a la pregunta ¿Cómo se entiende que las organizaciones sociales en el norte del Chocó (Bajo Atrato) se vean mucho más fortalecidas con respecto a las organizaciones del sur del Chocó? Un líder social sostiene:

La iglesia. La iglesia ha jugado un papel muy importante, la iglesia ha suplido el Estado donde no hay Estado, la iglesia en el norte del Chocó ha sido el Estado. La iglesia a través de sus lazos ha logrado visibilizar a las víctimas del conflicto, le ha dado fuerza a las organizaciones que se han creado. Ha sido fundamental la relación que ha establecido la iglesia con organismos internacionales para el fortalecimiento de las organizaciones.

La iglesia católica en la región del Bajo Atrato ha asumido un rol de liderazgo y acompañamiento continuo a las comunidades en las dinámicas asociadas al conflicto armado, pero también en la mediación de disputas cotidianas entre los pobladores. La iglesia católica ha sido un actor fundamental en el desarrollo de las prácticas comunitarias en el Bajo Atrato chocoano, pues esta institución ha logrado intervenir en aspectos que van más allá de la fe y la religión, así lo señala un misionero claretiano:

Pues nuestro trabajo en concreto es la parte religiosa y espiritual, pero las circunstancias del contexto han hecho que nuestra misión tomara un cambio, y que el proceso religioso terminara también evocado en todo un proceso de conflictos, lo que hizo que nosotros comenzáramos también a trabajar todo el proceso de la liberación, de la creencia de los deberes, de los derechos de las personas, de los grupos étnicos. Que nosotros empezáramos también a hacer un trabajo con los líderes de las comunidades y a ser gestores en todo lo que implica el derecho y el respeto del territorio, del pan coger, de la navegabilidad del río etc. (Misionero claretiano, Comunicación personal, 17 de julio de 2017).

La perspectiva de la iglesia católica como intermediaria del Estado, permite evidenciar que las prácticas sociales, políticas y económicas de las comunidades no están direccionadas únicamente por lineamientos institucionales, sino también está asociado a sus vínculos afectivos y religiosos. Estas labores comunitarias han influido en las percepciones que tiene la población sobre la presencia del Estado, pues se desdibuja la apariencia de las burocracias y toman protagonismo otras figuras representativas.

3.1.1 La naturaleza institucional de los Consejos Comunitarios

El Sistema Nacional Ambiental- SINA- en el departamento del Chocó está concebido desde la norma positiva a través de la Ley 99 de 1993, en la cual se establece la necesidad de interacción, interdependencia, cooperación y consenso de las distintas instituciones para la elaboración y aplicación de las políticas públicas (S. Lozano, 2016). Los Consejos Comunitarios hacen parte del SINA al ser titulares de las tierras colectivas de comunidades negras, y, por lo tanto, figuran como administradores de los recursos naturales. Estas funciones administrativas adquieren una importancia particular en territorios como el Bajo Atrato, en donde la riqueza natural garantiza la subsistencia de las comunidades, y al mismo tiempo, alimenta la ambición de las elites económicas.

Figura 10. Territorios colectivos del Consejo Comunitario de la Larga Turmaradó.



Fuente: Elaboración propia

Al indagar por la relación entre las instituciones que hacen parte del SINA, son recurrentes las perspectivas académicas que sitúan a los Consejos Comunitarios desde una esfera independiente al poder estatal. Estas aproximaciones encuentran su

justificación en la naturaleza étnica que poseen estas organizaciones, que se han configurado a partir de las luchas históricas y los procesos de resistencia del movimiento negro en Colombia. Sin embargo, cuando se habla específicamente del origen de los Consejos Comunitarios como máxima autoridad administrativa de los territorios, se debe ir más allá del origen reivindicativo y contemplar las disposiciones normativas que le dan vida a una estructura institucional con un funcionamiento burocrático.

Más allá de establecer una separación entre instituciones del Estado y comunidades étnicas, este análisis parte del hecho de que los Consejos Comunitarios son instituciones creadas bajo una lógica normativa y que hacen parte de la estructura estatal. Por lo tanto, de lo que se habla en este apartado no es de una diferencia entre actores sociales e instituciones, sino más bien de la interacción entre dos tipos de instituciones que actúan bajo un sistema de privilegios e incentivos diferentes. La aparente separación entre Estado y sociedad permite el establecimiento de discursos que legitiman la acción institucional como la única fuente de poder político, mientras que, la sociedad se interpreta como depositaria de las acciones del aparato estatal. Esta dicotomía suele incluir un discurso de poder en el que el Estado se sitúa como un ente consolidado cuya acción política se desarrolla en un cuerpo institucional coherente y regido bajo principios técnicos (Mitchel, 1999).

Abrams (2006) se aproxima a la figura del Estado a través de un profundo cuestionamiento sobre la idea del “aparato”, y propone, en su lugar, una definición ligada al poder ideológico. Abrams no se limita a cuestionar el concepto en sí mismo, sino que llega a defender la inexistencia del Estado. No obstante, para explicar la presencia real de organismos institucionales el autor incluye el concepto de “aparato estatal” para dar cuenta de las estructuras gubernamentales que se asocian con la idea del Estado (2006). Esta diferenciación es determinante en el trabajo teórico de Abrams, pues aun cuando no desconoce el papel de la institucionalidad, evita adjudicar alguna existencia real a un concepto que se alimenta de representaciones académicas y cotidianas para ejercer dominación.

Por otro lado, Mann señala que el antagonismo Estado-sociedad desconoce la existencia de fuerzas políticas que devienen de la sociedad y que generan relaciones de poder entre los diferentes actores. Este cuestionamiento busca desligar al Estado de un concepto homogéneo que se construye bajo principios generales y que se asocia únicamente con la idea de “espacio” o “arena”. Desde una perspectiva similar Serje (2007) sostiene que el discurso de la oposición permanente entre el Estado y la sociedad no permite identificar el papel que asumen los poderes locales que devienen de la población, y que son precisamente los actores que le dan vida a los principios del Estado en los territorios. Son estos mismos actores los que permiten que el Estado se haga visible en la vida cotidiana de la población.

La aparente separación entre el Estado y la sociedad tiene la intención de excluir la acción de los individuos de las dinámicas institucionales. Para Nugent (2012), esta noción no solo es equivocada, sino además irreal. El autor parte de un análisis sobre la consolidación de estructuras sociales en una zona rural de México para mostrar al Estado como cualquier otra institución concebida como una “organización social” y por esa condición, no es posible abstraer las formas sociales que le dan sentido. Este tipo de descripciones en las que se concibe una oposición entre el Estado y la sociedad supone, además, una aparente necesidad de imponer instituciones centralizadas y valores morales frente a una población que tiende a oponer resistencia.

Lo que se observa en el departamento del Chocó es un escenario en el que a ciertas instituciones les corresponde asegurar los intereses de quienes se han establecido en el centro del poder del aparato estatal, mientras que otras instituciones, que, por su naturaleza y origen reivindicativo, les corresponde disputar los espacios de poder a través de mecanismos de movilización social y organización colectiva. Estos contrastes se profundizan a partir de los discursos que se construyen desde los territorios colectivos, y en los cuales se señala constantemente la idea del Estado como un conjunto de instituciones que se distancian de las necesidades colectivas. Al respecto, una líder comunitaria del municipio de Carmen del Darién expresaba:

Es que aquí el problema es que no hemos logrado involucrarnos plenamente en la administración de nuestros recursos porque a la gente le da miedo enfrentarse a las instituciones del Estado. Esa es una pelea dura, porque ellos tienen los recursos y el apoyo del gobierno.

La idea del enfrentamiento permanente con el Estado ha sido una de las narrativas más frecuentes en el análisis de la acción política de los Consejos Comunitarios, y, si bien es cierto que es un escenario común en el Bajo Atrato, el enfrentamiento no es la única interacción posible entre estas estructuras institucionales. El mensaje de la confrontación también deja en evidencia las condiciones desiguales sobre las que se construye la política de gestión de los recursos naturales, pues en este escenario se destacan los privilegios que adquieren las instituciones gubernamentales a través de los vínculos con las elites regionales y la asignación de las partidas presupuestales. Así mismo, a través de este tipo de relatos se profundiza el carácter incoherente en los procesos de formación estatal, pues se intentan ubicar a los Consejos Comunitarios en una esfera independiente del Estado, aun cuando su naturaleza normativa les permite hacer parte del aparato institucional.

Así entonces, los escenarios en los que intervienen los Consejos Comunitarios son limitados a pesar de que las disposiciones legales los sitúan como actores estratégicos en la política de gestión ambiental. Las posibilidades de incidencia de las comunidades varían de acuerdo con la capacidad de negociación de los líderes comunitarios y de los contextos en los que se generan dichas negociaciones. Una de esas interacciones se traslada al Consejo directivo de CODECHOCO, en el que las comunidades negras pueden elegir a su representante por un periodo de cuatro años. En este escenario, las acciones de los Consejos Comunitarios se han visto condicionadas a la capacidad de maniobra que pueda tener el representante ante el Consejo directivo de CODECHOCO, desde una posición en la que los mecanismos de participación son limitados y donde el voto de un solo representante no tiene la posibilidad de cambiar el sentido de las decisiones institucionales.

Las dificultades de los representantes no solo se vinculan con la capacidad de incidencia en los espacios de decisión, sino también con los enfrentamientos que llegan a surgir entre los consejeros de la corporación. Recientemente, un artículo de la prensa nacional relataba los conflictos frecuentes que se presentaban entre el director de CODECHOCO y los representantes de comunidades negras, principalmente por desacuerdos en los procesos de elección popular y la asignación de funcionarios. Al respecto un diario local expresaba:

Los representantes de las comunidades negras e indígenas denunciaron penalmente al director de CODECHOCO por amenazas con arma de fuego en las oficinas de la entidad. El forcejeo se produce después de que se interpusieran quejas ante la procuraduría por las actuaciones del director que estaban encaminadas a limitar la participación de los candidatos para beneficiar sus cuotas políticas²⁸.

Este enfrentamiento deja ver los intereses que se encuentran asociados a la participación política en las instituciones ambientales, pues no solo se trata de una disputa por la administración de los recursos naturales, sino también de los acuerdos políticos para la asignación de cuotas burocráticas. De esta manera, los Consejos Comunitarios se incluyen en una estructura institucional compleja en la que se deben conciliar los intereses de las organizaciones con los intereses individuales de los funcionarios. Este tipo de dinámicas adquieren una importancia particular en una institución que se considera como uno de los fortines políticos de la elite chocoana.

Las posiciones de liderazgo adquieren una importancia particular en territorios como el Bajo Atrato, donde existe una ambigüedad significativa en la jurisdicción de las corporaciones ambientales de CORPOURABA y CODECHOCO. La presencia de estas instituciones ha generado procesos particulares de disputa en los que los Consejos Comunitarios no han logrado vincularse plenamente a los espacios de decisión del sistema ambiental, por la multiplicidad de autoridades que intervienen en la región. Esta

²⁸ *Arrancó la disputa por la CAR en Chocó (con arma incluida)* (2019). La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/arranco-la-disputa-por-la-car-en-choco-con-arma-incluida/>

ambigüedad normativa ha sido una constante en la configuración institucional del Bajo Atrato, en donde la influencia de las instituciones antioqueñas ha ocupado un lugar privilegiado en las regulaciones normativas de la subregión, creando un distanciamiento con las dinámicas de poder que se desarrollan desde la capital administrativa del departamento, Quibdó.

En los últimos años los Consejos Comunitarios del norte del Chocó han procurado incluirse en los procesos organizativos que se promueven desde la capital, de allí que la elección del representante ante el Consejo Directivo de CODECHOCO haya adquirido un protagonismo particular para las organizaciones étnico-territoriales del Bajo Atrato. La capacidad organizativa de los Consejos Comunitarios del norte del Chocó es una de las fortalezas más importantes que posee esta subregión, y, por lo tanto, la posibilidad de ganar espacios de representación en el sistema ambiental se ha convertido en una de las prioridades en la agenda de trabajo de las comunidades.

No obstante, la participación en estos espacios institucionales no es una garantía de representación plena de los Consejos Comunitarios, pues la actuación individual de los líderes no siempre se ajusta a las reivindicaciones de la colectividad. Las autoridades tradicionales suelen reivindicar constantemente su papel como protectoras del medio ambiente para generar una mayor incidencia en los espacios decisivos del sistema ambiental, porque tales posiciones a menudo revelan una relación más cercana con sus comunidades. Así mismo, en determinados momentos, estas mismas autoridades pueden asociarse o defender los intereses de las instituciones gubernamentales con el propósito de ajustarse a las disposiciones de quienes poseen mayores privilegios dentro del sistema institucional (Förster & Koechlin, 2018).

En medio de esta interacción se producen escenarios de negociación entre los líderes comunitarios y los funcionarios de las instituciones ambientales, en donde se ponen en evidencia los recursos que poseen los Consejos Comunitarios al momento de asegurar su participación en la gestión de los recursos naturales. Estas negociaciones también se trasladan a los trámites administrativos, principalmente con aquellos que se relacionan

con los permisos de aprovechamiento forestal y el tránsito de especies al interior de los territorios colectivos.

La expedición de estos permisos requiere de un trámite burocrático que debe ser adelantado en CODECHOCO por solicitud de los Consejos Comunitarios. Como resultado de este proceso, la corporación ambiental otorga el Salvoconducto Único Nacional, un documento que se expide a nombre del representante legal del Consejo Comunitario y en el que se establecen las actividades de explotación y el tipo de especies que serán objeto de aprovechamiento. Esos salvoconductos no se gestionan necesariamente en las instalaciones de las entidades públicas y algunas de ellas no buscan beneficiar a las comunidades étnicas directamente.

Este proceso de negociación entre los funcionarios de CODECHOCO y los líderes comunitarios deja abierta la posibilidad de que las instituciones actúen en beneficio de terceros actores que recurren a la intermediación de los Consejos Comunitarios para lograr el acceso a los recursos naturales. Frente a esta situación, un político local expresaba:

Ahora ser representante se convirtió en un comercio, nadie quiere soltar eso, pero no es por tener una vocación de trabajo comunitario, sino por acceder a las resoluciones de aprovechamiento forestal que salen a nombre del representante legal, y este después mira a quién beneficia (Comunicación personal del 17 de julio de 2017).

Muchos de estos acuerdos se logran a través de negociaciones personales entre funcionarios y líderes comunitarios, y pocas veces las acciones de estos actores se vinculan con los intereses de las organizaciones a las que representan. Estos procesos muestran la forma en la que se generan las relaciones de poder en estructuras institucionales en las que intervienen múltiples actores con niveles de incidencia diferenciados. Así mismo, también se hace evidente que las entidades no funcionan como puntos físicos en los que se concreta el poder de los funcionarios, pues las negociaciones no se materializan obligatoriamente en el marco de procesos técnicos ajustados a las disposiciones normativas (Gupta, 2002).

A partir de estos acuerdos informales también se refuerzan los imaginarios de corrupción y clientelismo al interior de las instituciones, pues los procesos que se desarrollan por fuera del marco normativo son considerados como prácticas ilegales. En un comunicado de prensa el sindicato de trabajadores de CODECHOCO denunciaba:

Un serio caso de corrupción en el departamento del Chocó se dio en torno al Salvoconducto Único Nacional. Según los hallazgos de la CGR [Contraloría General de la República] en la jurisdicción de Codechoco se movilizan volúmenes mayores de los autorizados en el salvoconducto o se transportan especímenes no autorizados. Para el año 2013 se pudo determinar que el 64 % de las especies forestales que fueron movilizadas en el departamento del Chocó se encontraban en el catálogo de especies amenazadas²⁹.

Este tipo de situaciones conflictivas son denunciadas constantemente como prácticas irregulares que ameritan la transformación de las instituciones y sanciones contra los funcionarios corruptos. Lo anterior sucede porque las instituciones están diseñadas bajo una presunción de legalidad que se sustenta a partir de reglas formales y principios administrativos. Por lo tanto, cuando estas estructuras no logran cumplir con sus objetivos se promueven reformas que están enfocadas al fortalecimiento de la acción institucional, porque lo que se cuestiona no es la eficacia de las instituciones, sino la avaricia de los funcionarios (Boone, 2005). Este tipo de enfoques suelen perder de vista que los encuentros informales y los intereses individuales hacen parte de las distribuciones de poder que se concretan por las vías burocráticas.

Por otro lado, cuando se habla desde la interacción en los procesos de investigación y los planes de protección de los recursos naturales se observan otro tipo de relaciones e incentivos para la participación de los actores del SINA. Los proyectos de investigación en los territorios colectivos han sido una de las actividades más importantes en la exploración y el conocimiento sobre las características del Chocó biogeográfico. En la normativa se establece la necesidad de que estos proyectos de investigación sean

²⁹ *Sintrambiente denuncia escandalosa corrupción en Codechoco*. (2011). CITARA: Memoria Ambiental y visual del Chocó.
<http://lasmemoriasdegonzo.blogspot.com/2011/12/sintrambiente-denuncia-escandalosa.html>

liderados por las comunidades de cada territorio colectivo, pues al ser propietarias del territorio se les atribuye una sabiduría particular sobre las formas de vida y el desarrollo de las especies.

Buena parte de estos procesos de investigación se han traducido en proyectos productivos y de conservación ambiental que cuentan con el patrocinio de organizaciones internacionales. No obstante, la necesidad de conocer el territorio ha generado otros conflictos al interior de las comunidades, como, por ejemplo, que las alternativas productivas surjan como resultado de propuestas foráneas que no se vinculan con los planes de vida de las comunidades. Además de generar relaciones de subordinación de las comunidades con respecto a las instituciones gubernamentales, estas alternativas foráneas desconocen el potencial organizativo que poseen los Consejos Comunitarios en la administración de su territorio. Al respecto, la representante legal del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla manifiesta:

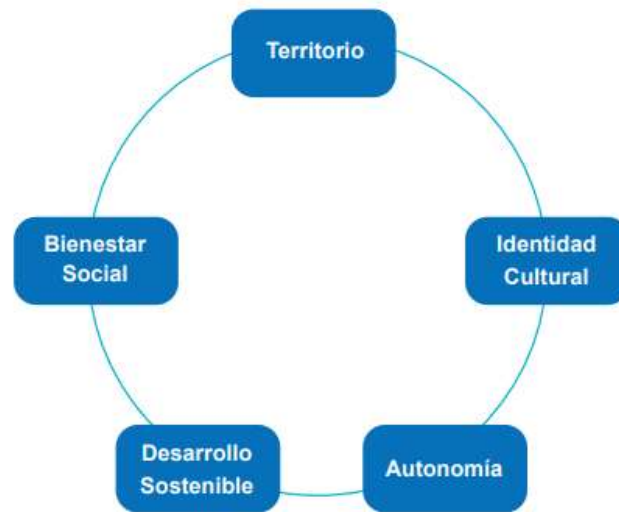
Las actividades para el desarrollo de los territorios deben estar enfocadas en las comunidades, es decir, no traer programas e implementarlos. Nosotros tenemos nuestros planes de etnodesarrollo y cada comunidad sabe en qué quiere desarrollarse (Comunicación personal del 12 de julio de 2017).

La creación de los planes de vida o planes de etnodesarrollo hacen parte de las disposiciones que se han desarrollado a través de la Ley de negritudes, y que se reconoce como uno de los mecanismos de trabajo colectivo más importantes para los Consejos Comunitarios. Los Planes de Etnodesarrollo son “instrumentos que definen la visión propia de desarrollo de los Consejos Comunitarios, cuya finalidad principal es garantizar la preservación de la integridad cultural y alcanzar una vida mejor y más humana” (Ministerio del Interior, 2019, p.2).

Aun así, esta posibilidad de autogestión también puede ser interpretada como un mecanismo de alineación con las disposiciones del aparato institucional del Estado, desde el cual se establecen las directrices para la elaboración de los Planes de etnodesarrollo y se definen los requisitos fundamentales para el acceso a los recursos públicos. La Guía para la formulación de Planes de Etnodesarrollo en Consejos

Comunitarios es un documento diseñado por el Ministerio del Interior con el objetivo de “ofrecer líneas orientadoras en la construcción homogénea y ordenada de los Planes de Etnodesarrollo en los Consejos Comunitarios”(2019), de tal forma que se garantice la participación efectiva en los asuntos que pudiesen afectarles. Dentro de los parámetros diseñados por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior se encuentran temas asociados a las formas de producción, el aprovechamiento de los recursos naturales, los mecanismos de participación comunitaria, la interacción con los actores que hacen presencia en el territorio, entre otras categorías.

Figura 11. Pilares fundamentales de un Plan de Etnodesarrollo.



Fuente: Dirección de Asuntos para Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior (2019).

La política de gestión ambiental en los territorios colectivos se considera como un escenario de interacción en el que se ponen en evidencia los mecanismos de incidencia de los Consejos Comunitarios y sus capacidades de negociación frente a los otros actores del sistema ambiental. Aun así, al ser un escenario de disputa por el poder político, los intercambios que se desarrollan en este entramado institucional develan una desventaja particular de los actores étnicos, pues a pesar de que las disposiciones

legales reconocen las potencialidades de autogestión de los Consejos Comunitarios, en la práctica las relaciones se gestionan desde una estructura vertical en la que las organizaciones étnico-territoriales se encuentran en la base del sistema.

Por lo tanto, para comprender la participación de los Consejos Comunitarios se debe trasladar el análisis más allá de los edificios de las instituciones y las normas que los regulan. En su lugar se propone una aproximación que reconozca el papel de los acuerdos personales, las negociaciones informales y las contradicciones que asumen los actores del sistema ambiental. Una mirada a las dinámicas institucionales permite reconocer las interpretaciones que tienen los actores del nivel local con respecto al funcionamiento del Estado.

En los contextos rurales como el Bajo Atrato, la interpretación que se tiene sobre las instituciones está asociada con una idea de desarrollo y progreso que se alcanza sobre todo a través de la intervención y el fortalecimiento institucional. Cuando se generan situaciones de crisis social solo se exigen reformas a las estructuras institucionales, sin prestar mayor atención a la forma particular en la que dichas instituciones se relacionan con los otros actores del contexto local. Las denuncias sobre corrupción y las prácticas deficientes por parte de los funcionarios públicos, llevan a una solicitud recurrente de mayores reformas institucionales, y pocas veces se enfocan dichos esfuerzos en el fortalecimiento de las bases sociales y las formas de administración autónoma.

3.2 La política electoral en los territorios colectivos: entre la estructura tradicional y los liderazgos comunitarios

La configuración del poder político en los territorios colectivos se comprende a través de las relaciones que se tejen entre los políticos locales y las organizaciones étnico-territoriales, sobre todo en aquellos escenarios en los que se evidencia una constante interdependencia entre los intereses personales y el ejercicio de la actividad pública. En el caso del Bajo Atrato chocoano, las interacciones que se establecen en términos electorales deben ser interpretadas a la luz de los procesos organizativos e institucionales que caracterizan el territorio. Por lo tanto, en esta sección se planteará un análisis de las dinámicas políticas que se generan al interior de los Consejos Comunitarios, pero también su participación en los procesos electorales de carácter municipal y departamental.

Con la conformación de los Consejos Comunitarios, las comunidades afrodescendientes del Bajo Atrato tuvieron la posibilidad de “reorganizar su actividad política” a través de la inclusión de mecanismos de participación directa y la creación de nuevos estamentos al interior de las comunidades (Domínguez, 2014). La ley 70 de 1993 permitió la creación de figuras constitucionales como la asamblea general, la junta directiva y el representante legal de cada uno de los Consejos Comunitarios que aspiraran a la titulación colectiva de tierras (Martínez, 2011). De esta manera, los procesos organizativos de las comunidades afrodescendientes se sitúan en un nuevo escenario en el que los conflictos, las rivalidades y las negociaciones se trasladan al interior de sus comunidades por cuenta de las disputas por los cargos de poder. Frente a estos escenarios, un político local señala:

Ahora para aspirar a la representación legal de un Consejo Comunitario, hacen una campaña como si fuera para alcaldía y le meten plata. Aquí se sabe que los que buscan esos cargos no es solamente porque quieren trabajar por la comunidad, ahí hay otros intereses electorales. (Comunicación personal del 12 de julio de 2016).

En los últimos años, las dinámicas de elección popular en los Consejos Comunitarios se han desarrollado a través de campañas electorales multitudinarias en las que se

involucran otros actores de la política local. No obstante, cuando estas actividades de participación comunitaria trascienden la esfera de la organización étnica, es posible que se generen riesgos de injerencia indebida en los procesos reivindicativos, y que los intereses privados se conviertan en el eje de la acción colectiva. Al respecto, (Villa, 2013) señala que entre las amenazas para el libre desarrollo del autogobierno de las comunidades se encuentra el hecho de que agentes externos han recurrido a la “financiación y promoción de asambleas, reuniones y espacios de decisión de Consejos Comunitarios, para conformar autoridades locales afines, a través de la cooptación de algunos liderazgos” (p. 53).

Lo que se evidencia en este contexto es un incremento en los niveles de interacción entre múltiples actores del nivel local a través de los mecanismos de participación política de la organización interna. Son interacciones naturales que se desarrollan en el marco de las disputas territoriales que aún persisten en la región del Bajo Atrato, y a través de las cuales se reconoce la importancia de los liderazgos comunitarios en las discusiones por el poder. Así entonces, los espacios de representación interna de los Consejos Comunitarios se convierten en lugares de privilegio para incidir en el desarrollo de la política local de los territorios colectivos, y al mismo tiempo establecer relaciones de cooperación con otros actores del nivel local.

Sin embargo, el ejercicio político de los Consejos Comunitarios no solo se desarrolla en el ámbito interno de sus comunidades, sino que trasciende a las lógicas de la política local de los municipios y el departamento. En este contexto, resulta importante comprender el papel de los políticos locales en la configuración del Estado local y su relación con los procesos organizativos que se desarrollan en el territorio. Lo anterior pondrá en evidencia las constantes negociaciones y convenios que se establecen en las estructuras del poder local con la participación de los Consejos Comunitarios. Estas interacciones tienen lugar en los espacios de disputa por el poder como el Concejos municipales, la Asamblea departamental y las alcaldías municipales.

Figura 12. Sede del Concejo municipal de Riosucio, Chocó.



Fuente: Elaboración propia.

El papel de los políticos locales en la región del Bajo Atrato está asociado a los imaginarios de abandono y marginalidad que se han construido desde y sobre el territorio. En este contexto, los políticos han sido interpretados como la representación del Estado en las regiones, en tanto que su labor permite gestionar recursos a través de las negociaciones que se establecen con el poder central (Ocampo, 2014). En este sentido, el discurso de la “ausencia del Estado” resulta funcional para la legitimación del poder político local, en la medida que éste es concebido como “el encargado de “traer el Estado” y de hacerlo visible en los territorios” (Quintero, 2018, p. 230). Así lo deja ver la alcaldesa encargada del municipio de Riosucio al afirmar:

“El papel del alcalde es muy importante porque él es el encargado de ir a gestionar los recursos para el municipio y de visibilizar nuestros problemas allá en Bogotá o donde toque” (Entrevista 6 alcaldesa encargada del municipio de Riosucio).

La legitimidad de un político en el Bajo Atrato se sustenta en la capacidad de incidencia que tenga con las estructuras del poder central y en su habilidad para conseguir los recursos necesarios para realizar obras en el territorio. Sin embargo, cuando un político

no logra consolidarse como un intermediario eficiente, es posible que su legitimidad se ponga en entredicho, lo que no sucede con el imaginario del Estado, al que “en ninguna medida se le pone en duda” (Ciro, 2016, p.57). Este escenario se complejiza si se tiene en cuenta la participación de los Consejos Comunitarios como agentes dinamizadores de los procesos políticos y de las lógicas electorales en la región.

Los vínculos que se establecen entre los políticos y las comunidades se vuelven más cercanos cada cuatro años, en época electoral. En este contexto, es posible que se generen sentimientos de rechazo hacia los políticos locales como consecuencia de su actitud distante e indiferente con la población, y por sus acercamientos convenientes en época de elecciones. Una muestra del rechazo de las comunidades hacia los políticos en el Bajo Atrato se evidencia en la manera como una habitante de Riosucio caracteriza las dinámicas políticas en su municipio:

Aquí se forma un despelote con las elecciones porque ahí se mueve mucha plata. Pero eso no pasa en las presidenciales, esas son más tranquilas porque nadie tiene intereses ahí, a no ser que usted conozca al candidato o le vaya a dar un cargo, pero eso por lo general no pasa. El problema es cuando elegimos a los de acá, porque ellos (los políticos) son unos vivos, le sacan provecho a todo. Por eso yo no le hago campaña a nadie, no soy buena diciendo mentiras (Entrevista 7, habitante de Riosucio).

Cuando la habitante de Riosucio caracteriza a los políticos como “unos vivos”, está manifestando la capacidad que tienen estos actores para establecer relaciones por conveniencia con la población o con otros agentes dinamizadores de la política electoral. Además, la afirmación también deja clara la importancia que tienen las elecciones locales en el desarrollo de la vida política de la región, pues como ella misma lo señala, el “despelote” se arma cuando eligen a “los de acá” y no a los políticos del nivel nacional. Lo anterior reafirma la importancia de establecer un análisis de la configuración del Estado en lo local, teniendo en cuenta los contextos en los que se desarrolla la vida cotidiana de la población (Gupta, 2002).

Las relaciones entre políticos locales y Consejos Comunitarios en el Bajo Atrato son prácticamente inevitables en un contexto donde el ejercicio político se vincula a los lazos

de parentesco y a la localidad (González y Ocampo, 2006). No resulta extraño que algunos políticos de la región estén asociados a sus bases electorales por cuenta de su relación de parentesco con su respectivo Consejo Comunitario. Sin embargo, las relaciones que se establecen en el escenario político no siempre son de carácter asociativo, pues se evidencian constantes disputas entre las colectividades políticas y sociales por cuenta de los conflictos de interés.

Por derecho constitucional, los Consejos Comunitarios tienen la posibilidad de crear su propio reglamento interno y formular un plan de etnodesarrollo en el que se establezcan las directrices para la gobernanza interna y la administración de los recursos naturales que se encuentran en el territorio colectivo (Agudelo, 2001). La capacidad de planeación y administración de los Consejos Comunitarios les permite gozar de un cierto nivel de incidencia en el ámbito local, pues los programas y proyectos que se impulsen desde la gobernación o las alcaldías deben coincidir con los lineamientos establecidos en los planes de etnodesarrollo de las comunidades.

En una reunión de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato, una líder manifestaba:

Los que necesiten ayuda para formular proyectos tienen que mandarnos las propuestas, prioricen sus temas, pueden sacarlos del plan de etnodesarrollo, pero mándenlo rápido, debemos tener esos insumos para ir a hablar con el alcalde (Reunión Consejos Comunitarios, líder).

La intervención de la líder comunitaria demuestra que los mecanismos de “auto gobernanza” de los Consejos Comunitarios pueden constituir una posibilidad de negociación y concertación con los poderes políticos locales en la búsqueda de mayores beneficios para las comunidades. “Priorizar los temas” les permite a los Consejos Comunitarios tener claridad sobre los aspectos más relevantes que deben entrar en la negociación con el poder político, que en este caso está representado en la figura del alcalde.

Los procesos de negociación entre los Consejos Comunitarios y los políticos locales se evidencian más claramente en las dinámicas electorales que se desarrollan en los municipios. El contexto político en el Bajo Atrato permite ver una red compleja de

vínculos e interacciones entre los principales actores del territorio, en donde las generalizaciones en torno al comportamiento electoral de los Consejos Comunitarios podrían significar una limitación al momento de entender la multiplicidad de escenarios que se construyen en torno a unas elecciones municipales.

En un primer escenario, los Consejos Comunitarios “han intentado emprender sus propias iniciativas de incursión en la política, con el propósito no sólo de incorporar mejor sus reivindicaciones étnico-territoriales en la agenda política, sino también de renovar las élites políticas locales” (Basset et al., 2017, p. 66). La incursión de los Consejos Comunitarios en las dinámicas políticas revela una relación de competencia con respecto a los políticos locales en donde se justifican las candidaturas de los miembros de un Consejo bajo la presunción de que son conocedores de las necesidades de las comunidades y, por lo tanto, poseen una mayor legitimidad (Cerón, 2015). Al respecto, un líder social afirma:

Se han dado casos de votos de opinión enmarcados en el aburrimiento de un sector de la población con un movimiento o partido político que no ha generado los cambios o las oportunidades necesarias, eso permitió que personas alejadas de las dinámicas políticas pudieran acceder a los cargos (Entrevista 8, líder social).

Desde otra perspectiva, la participación de los Consejos Comunitarios en las lógicas electorales puede estar vinculada a una estructura jerárquica de organización clientelar, en la que se conciben como la base de la pirámide. El hecho de que los Consejos Comunitarios estén situados en la base de las relaciones clientelares no implica que su participación sea menos importante, por el contrario, se puede ver que en la política local, como lo explica Ciro para el caso del Caquetá, “el político con mayor poder es aquel que maneja toda la acción comunal” (Ciro, 2016, p. 55). En este escenario vale la pena resaltar el papel de los líderes comunitarios en la consolidación de un capital político significativo que les permita negociar con los escaños superiores de la estructura clientelar.

En el caso de los Consejos Comunitarios, el líder popular suele ser el mismo representante legal de la organización, quien se convierte en un intermediario entre los

políticos locales y las bases electorales a partir de la ejecución de labores de representación y organización de la comunidad (Domínguez, 2014). En este sentido, la promulgación de la ley 70 de 1993 contribuyó a la configuración de los poderes políticos regionales, pues a través de la delimitación demográfica y territorial de los Consejos Comunitarios, los políticos locales lograron tener un mejor conocimiento de las características de la población e identificar a la persona con mayor capacidad de influencia al interior de dichas colectividades: el representante legal.

Un ejemplo ilustrativo que evidencia la relación entre la política local y el papel de los Consejos Comunitarios se encuentra en la participación de la Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA), una organización que reúne aproximadamente a 80 comunidades distribuidas en varias cuencas de los ríos que surcan la subregión (Villa, 2013). ASCOBA ha logrado establecer un nivel de influencia significativo en la región del Bajo Atrato debido a su liderazgo en la resolución de conflictos territoriales y el acompañamiento a las comunidades que integran dicha asociación.

Las reuniones convocadas por ASCOBA en la región del Bajo Atrato, se convierten en el escenario perfecto para comprobar el papel protagónico que asume esta organización al momento de establecer una agenda con puntos definidos y tomar decisiones que conciernen a la comunidad. El nivel de convocatoria de ASCOBA logra reunir a más de 25 líderes y representantes de los Consejos Comunitarios por reunión aproximadamente, una cifra que le permite gozar de cierta legitimidad y reconocimiento por parte de la población y los actores que están fuera del territorio.

Pese a su nivel de incidencia, ASCOBA no ha asumido una posición clara y unificada en el escenario político, debido a las constantes disputas que se generan al interior de la organización y a las múltiples iniciativas que han adelantado para incursionar en las dinámicas electorales. Por ejemplo:

Para las pasadas elecciones locales de octubre de 2015, varios miembros de ASCOBA consideraron en principio oportuno lanzar a la Alcaldía a un miembro de su organización. Ellos pensaban que no había nadie mejor que uno de ellos mismos para proyectar sus

intereses en el ámbito de la política formal, pues no estaban conformes con las interrelaciones que en el pasado habían tenido con la Alcaldía. Pese a haber discutido este asunto durante varios meses, no lograron ponerse de acuerdo en el perfil del eventual candidato y su intención por participar en las elecciones con un candidato propio se vio frustrada. Ante este intento fallido, los miembros de ASCOBA, con el beneplácito de la asociación, entraron a apoyar las campañas políticas que a cada uno de ellos le atrajo y le interesó. (Basset et al., 2017, p. 55).

En este escenario se destacan las diferentes posiciones que ha asumido ASCOBA en el escenario electoral, en donde se evidencian contradicciones y rupturas al interior de la organización pese a los esfuerzos por consolidar una sola iniciativa. Aunque las organizaciones reivindiquen constantemente su vocación por las luchas sociales, eso no implica un distanciamiento con las dinámicas políticas del territorio, pues este escenario se convierte en un mecanismo adicional para potenciar su participación en las decisiones que se toman en la institucionalidad. Es decir que ASCOBA impulsa una agenda interna sobre las problemática y proyectos al interior de las comunidades, pero también promueve una agenda electoral en la que interactúa y negocia constantemente con el poder político local. Así lo señala la siguiente afirmación: “Nosotros apoyamos al alcalde que está ahorita. En las elecciones nos toca apoyar candidato, tenemos que estar en la política” (Entrevista 9, representante legal ASCOBA).

Figura 13. Sede principal de ASCOBA en el Municipio de Riosucio, Chocó.



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que las comunidades han procurado incluirse en los procesos electorales, las particularidades de la política tradicional chocoana limitan las aspiraciones de los Consejos Comunitarios. Esto se explica porque en principio, estas organizaciones étnico-territoriales no se crearon con el propósito de acceder al poder político a través de los mecanismos electorales, pues los recursos que han consolidado históricamente los Consejos Comunitarios no guardan un interés particular por convertirse en una opción de gobierno desde una lógica partidista.

Los Consejos Comunitarios han consolidado su actividad política reivindicando la defensa de la vida y el territorio a través de una labor de organización colectiva e incidencia institucional. Sin embargo, Agudelo (2001) señala que estas mismas organizaciones no se encuentran en la posibilidad de ofrecer otros incentivos adicionales que les permitan ser considerados como una opción electoral, lo que, si sucede con los políticos tradicionales, quienes a través de su labor logran tener incidencia en la aprobación de presupuestos o la asignación de puestos para funcionarios públicos.

3.3 Conclusiones

La ley ha funcionado como un marco normativo sobre el cual se ha fundamentado la participación de los Consejos Comunitarios en los espacios de decisión. Sin embargo, los acuerdos en torno a la administración de los recursos naturales suelen alcanzarse por medio de alianzas y disputas con los funcionarios públicos y el poder político de la región. Aun cuando los Consejos Comunitarios no poseen los privilegios de las instituciones tradicionales, estos han encontrado los incentivos suficientes para defender y mejorar el poder que han obtenido a través de los años, y cuya permanencia depende de la interacción con las elites gubernamentales.

La existencia de estructuras institucionales en los territorios colectivos ha estado marcada por un imaginario de atraso y subdesarrollo que solo es posible superar a través de las entidades públicas y los funcionarios estatales. A pesar de que las instituciones se conciben como cuerpos homogéneos con un funcionamiento normativo, en la práctica, la institucionalidad participa de las distribuciones de poder a través de la interacción con los actores del nivel local y regional. Estas relaciones no están mediadas necesariamente por la imposición de las políticas centralistas, sino que adquieren forma a través de las negociaciones que se tramitan por medio de los líderes comunitarios o de la acción colectiva de las organizaciones.

La construcción del Estado en el nivel local no debe interpretarse únicamente como una serie de trámites normativos que se distancian de las interacciones sociales, pues la mayor parte de los procesos de disputa por el poder político en el Chocó se encuentran vinculados a los discursos públicos, las negociaciones informales y los acercamientos con los actores que ejercen un poder de facto, como los políticos locales y los grupos armados. La idea de ubicar a la sociedad en una esfera independiente de la institucional tiene el propósito de excluir las acciones de aquellos grupos sociales que generan una incidencia significativa al interior del aparato estatal.

4. Conclusiones

A través del estudio de caso del Bajo Atrato se logra evidenciar que la consolidación de los Consejos Comunitarios se desarrolló de forma paralela con el proceso de construcción del Estado en el nivel local. La delimitación de fronteras, las transformaciones del modelo económico y la inserción a la política nacional son procesos que han venido acompañados de la creación de los Consejos Comunitarios como autoridad administrativa de los territorios, de allí que se reconozca la Ley 70 de 1993 como uno de los factores clave en la configuración del poder estatal en el Bajo Atrato. El carácter legal que alcanzó el movimiento de las comunidades negras modificó la naturaleza y las prácticas políticas en el territorio. Esta identificación como grupo étnico impulsó las luchas por la titulación de tierras en la década de los noventa, y en un contexto reciente, la etnicidad ha funcionado como un mecanismo de poder en los escenarios de negociación con los poderes locales.

La comprensión del Estado local en el Bajo Atrato chocoano implica reconocer la participación de los diversos actores y poderes locales que interactúan en el territorio. Así mismo, se debe tener en cuenta que la figura del Estado se construye a partir de una noción institucional, pero también desde las percepciones e imaginarios que tiene la gente al interior del territorio y fuera de él. Estos imaginarios sobre el Estado muchas veces están asociados a un sentimiento de abandono, ausencia y debilidad, que se refuerza a partir de un contexto de precariedad económica, y que hace deseable la figura del Estado para superar dichas condiciones. Sin embargo, la acción estatal también se concibe a partir de la intervención de ciertos intermediarios, como los Consejos

Comunitarios, quienes logran dinamizar la vida en la región y controvertir las percepciones idealizadas sobre el Estado.

Si bien es cierto que los Consejos Comunitarios han construido un proyecto político y cultural a partir de sus experiencias históricas de organización comunitaria, la posibilidad de incidencia en el territorio logró trascender a otras esferas de decisión a través de la vía institucional, en donde las categorías étnicas y los procesos de identificación comunitaria han funcionado como una estrategia de inserción a la política local. El origen y la transformación de los Consejos Comunitarios son una muestra de cómo funciona el Estado en el nivel local, es decir, a través de la articulación de múltiples actores y donde las decisiones no son consecuencia de un plan estructurado de una institucionalidad cohesionada. Se trata de procesos sociales que no pueden ser interpretados como anomalías o contrariedades en el proceso de construcción estatal, pues son estas dinámicas complejas las que permiten ver el funcionamiento real del Estado al interior de los territorios.

La experiencia histórica del Bajo Atrato demuestra que ante la búsqueda de mayor representación y legitimidad por parte de las comunidades se desprende al mismo tiempo una amenaza de violencia y ataque sistemático en los territorios. El posicionamiento de los Consejos Comunitarios en escenarios de representación política se convirtió en un incentivo para que una parte de los actores sociales del territorio generaran una oposición constante a través de la violencia y la persecución. Así entonces, en contextos de agitación y violencia desbordada, los Consejos Comunitarios han recurrido a diferentes mecanismos de resistencia ante el accionar de los grupos armados, a través de diálogos y negociaciones en los que se pretenden definir las condiciones en torno al uso de la tierra, los modelos de explotación y la regulación de la vida en los territorios colectivos.

Los Consejos Comunitarios han participado en la configuración del poder político local en el Bajo Atrato a través de su interacción con los actores institucionales, los políticos locales y los grupos armados. Los escenarios en los que se han concretado estas

interacciones han sido propiciados por la normatividad vigente, pero también por los encuentros cotidianos en los que se concretan las distribuciones de poder. A lo largo de este trabajo fue posible construir una propuesta argumentativa en la que los Consejos Comunitarios se posicionan como agentes políticos capaces de incidir en los espacios de decisión en el nivel local, pero sin obviar las relaciones asimétricas que se construyen en medio de los contextos conflictivos. De esta manera se propone analizar los procesos de configuración del poder político en los territorios colectivos atendiendo a las particularidades de las organizaciones étnicas y comprendiendo que los acuerdos y las negociaciones se alcanzan a través de mecanismos formales e informales.

5. Referencias

- Abrams, P. (2006). The anthropology of the state. En A. Sharma & A. Gupta (Eds.), *The anthropology of the state* (pp. 112–131). Blankwell Publishing.
- Agudelo, C. E. (2001). El Pacífico colombiano: de “remanso de paz” a escenario estratégico del conflicto armado. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 46, 7–36.
- Agudelo, C. E. (2009). Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia. En E. Cunin (Ed.), *Textos en diáspora. Una antología sobre afrodescendientes en América* (pp. 261–329). <https://doi.org/10.4000/books.ifea.688>
- Andrade, O., Castaño, A., Díaz, L., Duarte, C., Giraldo, I., Lacoste, B., Montenegro, H., Tangarife, M., & Trujillo, D. (2019). *Pacífico Norte: laboratorio de violencia paramilitar. Dinámicas históricas y territoriales del conflicto político, social y armado 1958-2016*.
- Arjona, A. (2017). *Rebelocracy: social order in the Colombian civil war* (Número June).
- Ávila, A. (2017, septiembre 14). Así opera el clan del Golfo. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/asi-opera-el-clan-del-golfo-article/>
- Ballvé, T. (2018). Narco-frontiers: A spatial framework for drug-fuelled accumulation. *Journal of agrarian change*, 1–14.
- Barbosa Vargas, J. E. (2014). “*Simplemente, váyanse con sus armas a otra parte*”: configuración diferenciada del paramilitarismo en el Urabá. 1994-1997. 199. <http://www.bdigital.unal.edu.co/46661/>
- Basset, Y., Guerrero, C., Cerón, K., & Andrés, M. P. (2017). *La política local en Riosucio*

(Chocó): *¿un caso de autoritarismo subnacional?* Colombia Internacional.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81252997003>

Bayart, J.-F. (1993). *The state in Africa: The politics of Belly* (1989a ed.). Longman Singapore Publishers.

Berti, B. (2018). Violent and criminal non-state actors. En T. A. Börzel, T. Risse, & A. Draude (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood* (pp. 272–290). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198797203.013.13>

Boone, C. (2005). Political Topographies of the African State. En *NASPA Journal* (Vol. 42, Número 4).

Buchely, L. (2019). *La patología del Estado. Aproximación crítica. April*.

Catherine Legrand. (2016). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Ediciones Uniandes.

Ciro, C. A. (2016). *“Unos grises muy verracos”: poder político local y configuración del Estado en el Caquetá, 1980-2006*. Ingeniería Jurídica.

Clara, A., Ribeiro, T., Inés, C., Teófilo, G., Jorge, V., Gutiérrez, O., Silvia, L., Álvarez, M., García, A., Jorge, D., González, I., Meisel, A., Misas, G., Roux, F. De, Escalante, F., Pécaut, D., Pearce, J., García, M., Gloria, V., ... Durán, G. (2008). *Hacia la reconstrucción del país. Territorio, Desarrollo y Política en regiones afectadas por el conflicto armado* (F. González (Ed.)).

Cohen, A. (1996). Ethnicity and politics. En J. Hutchinson & A. Smith (Eds.), *Ethnicity* (pp. 83–95). Oxford University Press.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-. (2004). *Chocó: agua y fuego*. Documentos CODHES.

CORPOURABA, C. para el D. S. del U.-. (2021). *¿Que es el Sistema Nacional Ambiental SINA?* <http://corpouraba.gov.co/atencion-al-ciudadano/consultar-estado-del-tramite-pqrds/que-es-el-sistema-nacional-ambiental-sina/>

Correa, M. V. (2012, marzo 9). Chocó está solo y necesita ayuda. *El Colombiano*, 8. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/35612/1/Trabajo de Titulacion.pdf%0Ahttps://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/GUIA-METODOLOGICA-EF.pdf>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2018). *Informe Especial: Economías Ilegales, Actores Armados en el Posacuerdo*. <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>

Domínguez, M. I. (2009). *¿Revolución silenciosa o estrategia de control estatal?: Mirando*

el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras en el Pacífico colombiano.

- Domínguez, M. I. (2014). *Territorios colectivos: Proceso de formación del estado en el Pacífico colombiano (1993-2009)*. Universidad de Antioquia.
- Förster, T., & Koechlin, L. (2018). "Traditional" authorities. En T. A. Börzel, T. Risse, & A. Draude (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood* (Número March, pp. 231–249).
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198797203.013.11>
- García, M., & Revelo, J. (2010). Estado alterado Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. En *Colección Dejusticia*.
- González, F., Bolívar, I., & Vázquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Cinep.
- González, F. E., & Gloria Isabel, O. (Eds.). (2006). *Globalización, cultura y poder en Colombia: una mirada interdisciplinaria*. Universidad. La Carreta Editores.
- Gupta, A. (2002). *Anthropological locations: Boundaries and grounds of a field science*. University of California Press.
- Hoffmann, O. (2007). Comunidades negras en el Pacífico colombiano. En *Comunidades negras en el Pacífico colombiano*. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.5691>
- Humanitarian Response. (2018). *Colombia: Chocó. Briefing Departamental*.
- Joseph, G., & Nugent, D. (1994). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Duke University Press.
<https://doi.org/10.1215/9780822396666-013>
- Lagos, M., & Calla, P. (2007). El Estado como mensaje de dominación. En M. Lagos & P. Calla (Eds.), *Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* (pp. 11–38).
- Lozano, F. (2016). Chocó: invasiones, saqueos y desarraigos. Una mirada a los procesos de conflictos territoriales y desplazamiento. CLACSO.
- Lozano, F. (2017). Chocó: invasiones, saqueos y desarraigos. Una mirada a los procesos de conflictos territoriales y desplazamiento. En *El desplazamiento crece a pesar de la tregua unilateral y el desescalamiento* (pp. 47–76). Editorial Bonaventuriana.
- Lozano, S. (2016). Las relaciones multinivel de los consejos comunitarios de comunidades negras con las instituciones del sistema nacional-ambiental: El caso de asocasan. *Universidad Eafit Escuela De Ciencias Y Humanidades Departamento De Humanidades*, 24.

https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11314/SatúdelPilar_LozanoMaya_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Martínez, S. (2010). La política de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano: una mirada desde los actores locales. *Boletín de Antropología*, 24(41), 13–43.
- Martínez, S. P. (2014). Dimensiones locales y culturales de la formación del Estado: aportes desde las ciencias sociales colombianas Sandra. *Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica - CIDSE*, 156.
- Migdal, J. S. (2004). *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.
- Ministerio del Interior. (2019). *Guía para la formulación de Planes de Etnodesarrollo en Consejos Comunitarios*.
http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_narp_compressed.pdf
- Mitchel, T. (1999). Society, Economy, and the State Effect. En G. Steinmetz (Ed.), *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn, Ithaca* (pp. 76–97). Cornell University Press.
- Monsalve, R. (2018, enero 31). La guerra no deja en paz al Urabá chocoano. *El Colombiano*.
- Ocampo, G. I. (2014). Las élites regionales y el poder político: los usos políticos de los lazos sociales. *Poderes regionales, clientelismo y Estado*.
- Ortiz, C. M. (2007). *Urabá pulsiones de vida y desafíos de muerte*.
- PNUD. (2015). *Perfil productivo Riosucio*.
https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil_productivo_riosucio
- Posada, J. I., & Correa, M. V. (2012, febrero 27). Escepticismo tras anuncio de Farc. *El Colombiano*, 4. [http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/35612/1/Trabajo de Titulacion.pdf%0Ahttps://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/GUIA-METODOLOGICA-EF.pdf](http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/35612/1/Trabajo%20de%20Titulacion.pdf%0Ahttps://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/GUIA-METODOLOGICA-EF.pdf)
- Poutignat, P., & Jocelyne Streiff-Fenart. (2015). *A Constructivist Approach to Ethnicity and its Ambiguities*. <https://teth.revues.org/581>
- Poveda, J. (2019). *El Estado local en Turbo: la Simbiosis entre la legalidad y la ilegalidad*. Universidad Nacional de Colombia.
- Quintero, Y. E. (2018). El papel de los actores legales e ilegales como intermediarios del Estado en el Urabá chocoano entre los años 1995-2001. *Revista Criterios*, 11(1), 223–239.

- Restrepo, E. (2004). Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las colombianas negras. En E. Restrepo & A. Rojas (Eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 271–301). Universidad del Cauca.
- Richani, N., & Guizado, A. C. (2003). *Sistema de guerra: la economía política del conflicto armado en Colombia*. Planeta colombiano.
- Ruiz, D. (2006). Nuevas formas de ser negro. consideraciones sobre las identidades entre la gente Chilapa y negra del ajo Atrato chocoano. En Í. J. Bolívar (Ed.), *Identidades culturales y formación del estado en Colombia: colonización, naturaleza y cultura* (pp. 211–244). Ediciones Uniandes.
- Sánchez, F., & Chacón, M. (2006). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. En F. Gutiérrez (Ed.), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*. Editorial Norma.
- Serje, M. (2007). *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.
- Sjoberg, L., & Barkin, J. S. (2018). Critical approaches. En T. A. Börzel, T. Risse, & A. Draude (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood* (pp. 89–105). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198797203.013.4>
- Staniland, P. (2012). States, Insurgents, and Wartime Political Orders. Perspectives on Politics. *American Political Science Association*, 10(2), 243–264.
- Sentencia de Primera Instancia contra el postulado: Fredy Rendón Herrera, alias “El Alemán” y otros. Bloque: Elmer Cárdenas, (2018).
- Uribe, M. T. (1992). *Urabá ¿región o territorio? Un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad*. Corpouraba-INER.
- Valencia, L. A. (2011). *Territorios En Disputa: Procesos Organizativos Y Conflicto Armado En El Bajo Atrato*.
- Vega, R. (2019). *El capítulo étnico del acuerdo de paz de la Habana. La historia del tercer actor de la negociación*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Villa, W. (2013). Colonización y conflicto territorial en el bajo. *Estudios del Pacífico Colombiano*, 1, 9–56.