

Estudio de Caso – Septiembre de 2023

# Titulación colectiva de los territorios afrocolombianos: Convergencias entre el movimiento de comunidades negras y funcionarios reformistas, 1995–2003

Helmer Eduardo Quiñones Mendoza

Noah Rosen

Jonathan Fox

## Acerca del Centro de Investigación en Rendición de Cuentas (ARC)

El Centro de Investigación en Rendición de Cuentas (Accountability Research Center—ARC) es una incubadora de investigación con sede en la School of International Service de la American University. El ARC colabora con organizaciones de la sociedad civil y reformadores políticos del Sur global para mejorar la investigación y la práctica en el ámbito de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Véase: [www.accountabilityresearch.org](http://www.accountabilityresearch.org).

## Acerca de la investigación de la estrategia sándwich

Este caso se publica en una serie de estudios que contribuyen al análisis comparativo de ARC de las reformas de “estrategia sándwich”, con el apoyo del programa sobre Nigeria de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur.

Las “estrategias sándwich” son procesos interactivos en los que los reformadores en el gobierno posibilitan de forma tangible la acción ciudadana desde abajo, reforzando potencialmente las coaliciones para el cambio. Este estudio comparativo pretende identificar diversas vías de reforma, obstáculos y resultados. Véase: <https://accountabilityresearch.org/sandwich-strategy-research/>.

## Acerca de las publicaciones de ARC

Las publicaciones de ARC sirven de plataforma para que los estrategas e investigadores de la rendición de cuentas compartan sus experiencias y puntos de vista con diversos lectores de distintas áreas temáticas y sectores. Estas publicaciones enmarcan iniciativas locales y nacionales distintivas en términos que abordan cuestiones clave en el campo de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

## Derechos y permisos



El material de esta publicación está protegido por derechos de autor bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 Unported (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Bajo la licencia Creative Commons Attribution, usted es libre de copiar, distribuir, transmitir y adaptar este trabajo, incluso con fines comerciales, bajo las siguientes condiciones:

Atribución—Cite la obra de la siguiente manera: Quiñones Mendoza, Helmer Eduardo, Noah Rosen y Jonathan Fox. 2023. "Titulación colectiva de los territorios afrocolombianos: Convergencias entre el movimiento de comunidades negras y funcionarios reformistas, 1995–2003." Accountability Research Center. *Estudio de caso*.

Traducción—La traducción de este documento del [inglés original](#) fue encargada por ARC y realizada por Louisa Reynolds. Si traduce este trabajo a otra idioma, por favor agregue el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no fue creada por el Accountability Research Center (ARC) y no debe considerarse una traducción oficial del ARC. El ARC no será responsable de ningún contenido o error en esta traducción.

## Notas sobre el apoyo

El ARC cuenta con el apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett, la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, Open Society Foundations y la Fundación David y Lucile Packard. El trabajo de ARC también es posible gracias al apoyo institucional de la Escuela de Servicio Internacional de la American University.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a los entrevistados, entre ellos Claudia Mejía, Carlos Rosero, Jesús Grueso y Pastor Murillo, sus valiosas contribuciones a este estudio. Un agradecimiento especial para Claudia, cuyos atentos comentarios y sugerencias sobre una versión anterior aportaron importantes conocimientos sobre el proceso de titulación.

## Acerca de los autores

**Helmer Eduardo Quiñones Mendoza** es un filósofo afrodescendiente con maestría del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado con Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo, Ernst and Young y con entidades del estado colombiano, como el Departamento Nacional de Planeación y la Jurisdicción Especial para la Paz, entre otras. Desde su institucionalización en diciembre de 2016, es el Secretario Técnico de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) de la CSIVI, principal mecanismo oficial de seguimiento e impulso al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. También ha trabajado estrechamente con el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) y sus organizaciones miembros, incluido el Foro Interétnico de Solidaridad para el Chocó (FISCH) y es integrante de la Comisión Étnica. Desde 2018, forma parte del equipo de investigación del Centro de Investigación para la Rendición de Cuentas; en 2022, publicó el informe IEANPE con ARC titulado “[El capítulo étnico del Acuerdo de Paz de Colombia cinco años después: Una evaluación independiente](#)”.

**Noah Rosen** es un graduado de doctorado (verano del 2022) de la Escuela de Servicio Internacional de la American University, centrándose en la intersección entre los movimientos sociales y los procesos de paz. Su tesis explora la organización colectiva afrocolombiana en el Pacífico colombiano, tratando de entender cómo los mecanismos de autoprotección y defensa de la comunidad dan forma a las trayectorias locales del acuerdo de paz colombiano de 2016. También ha publicado artículos en las revistas *Latin American Research Review* y *Colombia Internacional* sobre temas como la Ley 70 colombiana, el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y los programas de paz del PDET.

**Jonathan Fox** es profesor en la School of International Service de la American University, donde dirige el [Accountability Research Center](#). Colabora con una amplia gama de organizaciones civiles y funcionarios públicos y fundaciones. Sus artículos más recientes se han publicado en *Development in Practice*, *World Development*, *Journal of Peasant Studies* e *IDS Bulletin*. Sus libros sobre rendición de cuentas incluyen *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*; *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*; *Derecho a exigir respuestas: Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial* y *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Para consultar publicaciones, muchas de ellas en español, véase: [www.jonathan-fox.org](http://www.jonathan-fox.org).

# Contents

Introducción .....	5
Implementando la estrategia sándwich .....	7
ANC 1991: Una apertura política única .....	9
El programa PMRN del Banco Mundial .....	14
El decreto 1745 y el proceso de titulación .....	17
Obstáculos a la titulación .....	23
Conclusiones: resultados duraderos y decepciones persistentes .....	31
Bibliografía .....	34
Notas .....	38

# Introducción

El marco de la Estrategia Sándwich identifica un patrón de fortalecimiento mutuo entre los actores a favor de la reforma en el Estado y la sociedad: una apertura desde arriba converge con la movilización desde abajo, que a su vez crea la influencia política para que los actores estatales impulsen el cambio progresista (Fox, Hossain y Robinson 2022). Este patrón ofrece un marco analítico para explicar el notable éxito de una de las reformas agrarias contemporáneas más ambiciosas del hemisferio occidental, la titulación colectiva de comunidades negras en el Pacífico colombiano. Entre 1996 y 2003, activistas negros de la sociedad civil y del Estado trataron de aprovechar al máximo una oportunidad única y breve para promover los derechos territoriales tras la aprobación de la nueva Constitución colombiana en 1991. Hoy en día, ese legado lo mantienen los 210 consejos comunitarios de Colombia, que tienen derechos territoriales permanentes sobre millones de hectáreas en el Pacífico colombiano.<sup>1</sup> Aunque la Constitución sentó las bases legales para el reconocimiento de los derechos territoriales de los afrocolombianos, la aplicación real de estos derechos se enfrentó a grandes retos. Este documento utiliza el marco analítico de la Estrategia Sándwich para explorar cómo las alianzas entre el Estado y la sociedad a raíz de la Constitución de 1991 otorgaron derechos territoriales colectivos a cientos de miles de personas, incluso frente a una resistencia abierta y a menudo violenta.

A finales de la década de 1980, Colombia estaba en crisis, impulsada por la rápida expansión de las exportaciones de cocaína, las luchas internas entre los cárteles y el resurgimiento de la guerrilla y los movimientos paramilitares. Una amplia franja de la sociedad popular, así como las élites políticas reformistas, consideraban que una nueva Constitución era un paso vital hacia la paz (Ballvé 2013; Rampf & Chavarro 2014). Como resultado, en 1991, la *Asamblea Nacional Constituyente* (ANC) fue convocada para redactar una nueva Constitución colombiana. Como reflejo del sentimiento político popular de la época, los partidos políticos de izquierda y no tradicionales obtuvieron la mayoría de los escaños con el mandato explícito de rectificar la cultura política excluyente que durante tanto tiempo había dominado Colombia. El floreciente movimiento afrocolombiano se movilizó para impulsar una idea audaz e innovadora: que el gobierno colombiano reconociera a la población negra de Colombia como grupo étnico, con derecho a un amplio conjunto de protecciones jurídicas culturales y territoriales. Una de las propuestas en particular tenía el potencial de cambiar para siempre la tenencia de la tierra y la representación política de los afrocolombianos rurales, al conceder a las comunidades negras rurales el derecho a titular territorios colectivos.<sup>2</sup>

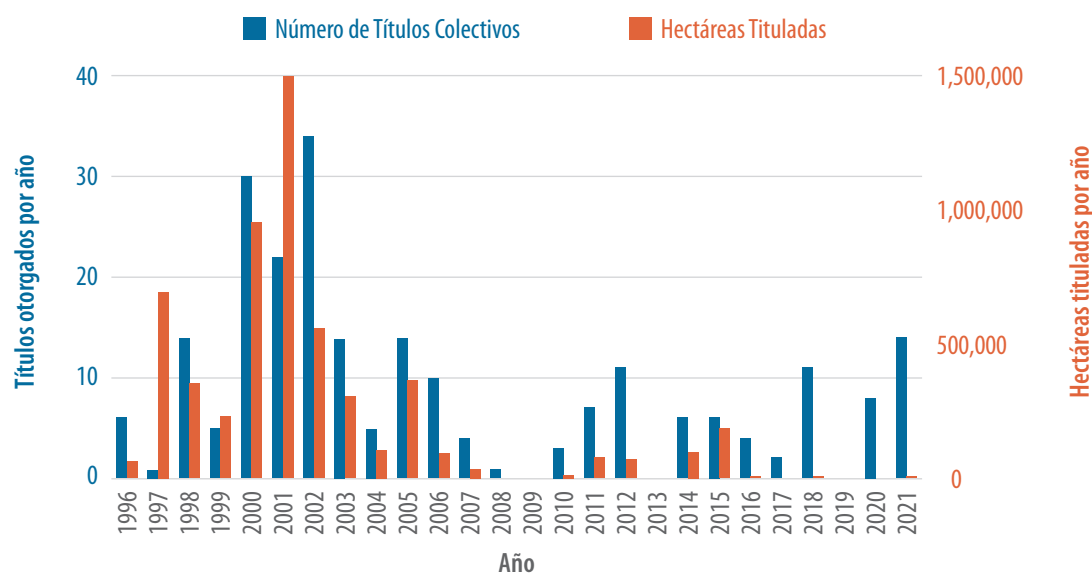
Para impulsar la propuesta, el movimiento estableció alianzas con líderes indígenas dentro del proceso de revisión de la Constitución, organizó marchas, ocupó edificios gubernamentales en el Chocó, así como la Embajada de Haití en Bogotá, y envió miles de telegramas a los arquitectos de la nueva Constitución exigiéndoles que reconocieran los derechos políticos de los afrocolombianos.<sup>3</sup> Sus esfuerzos dieron resultado: en junio de 1991, los delegados aprobaron el Artículo Transitorio 55 (AT-55), que exigía al Estado aprobar en un plazo de dos años una ley que otorgara a las comunidades negras que vivían en tierras del Estado en la región del Pacífico el derecho a la propiedad colectiva, entre otros derechos (Castro & Meza 2017; Pardo 2002). La aprobación de la ley requeriría otra ronda de protestas y negociaciones, que finalmente daría lugar a la Ley 70 de 1993, que otorgaba al pueblo afrocolombiano un amplio conjunto de reconocimientos y protecciones oficiales como grupo étnico, incluido el derecho al territorio colectivo.

Así pues, la Ley 70 fue una gran victoria, un punto de inflexión en la relación entre el Estado colombiano y los pueblos afrocolombianos. Los títulos colectivos ofrecían un sólido conjunto de protecciones a las comunidades al hacer que las tierras tituladas fueran “inalienables, inembargables e imprescriptibles”. En pocas palabras, las tierras tituladas no pueden ser compradas o vendidas fuera de la comunidad, garantizando que pertenecen a la comunidad a perpetuidad (Moreno & Palacios Blandón, 2016). Entre 1996 y 2003, el gobierno colombiano tituló 102 territorios negros, que suman más de mil comunidades y cuatro millones de hectáreas, una masa de tierra mayor que la de más de cincuenta países. Se trata del mayor proyecto de titulación colectiva de comunidades negras en el hemisferio occidental. Este periodo resultó ser el punto álgido del proceso de titulación: desde 2004, el Gobierno sólo ha expedido 106 nuevos títulos, que cubren algo más de un millón de hectáreas (véase: Figura 1; Agencia Nacional de Tierras 2021).

Este documento pretende explicar cómo Colombia fue capaz de implementar este avance histórico en los derechos territoriales colectivos de comunidades negras, incluso en medio de un conflicto armado que empeoraba rápidamente y de intentos formales e informales de socavar la letra y el espíritu de gran parte de la Constitución de 1991, incluida la AT-55 que hizo posible la titulación colectiva. Este análisis muestra que los cambios de poder duraderos de la titulación colectiva fueron posibles gracias a un proceso de *estrategia sándwich*: la colaboración mutuamente reforzada entre los reformistas y la acción ciudadana de amplia base que impulsó cambios tangibles en la política estatal. Se trata de un enigma no solo por el alcance sin precedentes de la titulación para las comunidades negras en un periodo de tiempo tan breve, sino también porque el Estado colombiano tiene un largo historial de no implementar sus propios programas de reforma agraria (Albertus y Kaplan 2013; Arango Restrepo 2014).

Este documento ofrece una visión general de la estrategia del sándwich y describe los principales impulsores de la “apertura” que precedió a la titulación: la Constitución de 1991 y un préstamo del Banco Mundial para la gestión de los recursos naturales. A continuación, describe en detalle el proceso de titulación colectiva, centrándose en cómo las alianzas entre actores clave del Estado y del movimiento social hicieron posible el vasto alcance y la velocidad sin precedentes de la titulación. A continuación, examina los difíciles obstáculos a los que se enfrentó la titulación, el trabajo de los actores estatales y sociales para superar esos obstáculos y el final proceso de titulación provocado por el conflicto armado y los esfuerzos del Gobierno de extrema derecha de Uribe. Como se ilustra en la figura 1 (abajo), la mayor parte de la titulación colectiva se llevó a cabo durante las presidencias de Samper (1994–1998) y Pastrana (1998–2002). Si bien la titulación colectiva siguió avanzando a un ritmo reducido durante el primer mandato de Uribe (2002–2006), en su gran mayoría se trataba de títulos que habían estado en trámite antes del gobierno de Uribe y se mantuvieron gracias al impulso burocrático y a los esfuerzos de los funcionarios negros que aún ocupaban cargos de poder.<sup>4</sup> Durante su segundo mandato, sólo se expidieron seis títulos por menos de cuarenta mil hectáreas.

**Figura 1. Titulación colectiva de tierras afrocolombianas 1996–2021**



Fuente: Agencia Nacional de Tierras 2021

## Implementando la estrategia sándwich

En el meollo de la estrategia sándwich se encuentra un intento de romper con las tradicionales divisiones académicas entre Estado y sociedad y la tendencia a tratar a ambos como monolíticos. Este enfoque ilustra tanto los límites difusos entre Estado y sociedad, por ejemplo, cuando los activistas entran y salen de la burocracia estatal. También refleja las fuerzas heterogéneas dentro del Estado, ya que diversos intereses políticos y sus aliados no estatales compiten para impulsar o socavar la política. Así pues, el marco de la estrategia “sándwich” trasciende el marco tradicional de los movimientos sociales de una sociedad civil progresista que intenta superar las acciones de un Estado implícitamente monolítico y cerrado. En su lugar, la estrategia sándwich apunta a la naturaleza fundamentalmente co-constitutiva del cambio político duradero, en el que los funcionarios progresistas del Estado y los actores de la sociedad civil trabajan para empoderarse mutuamente para hacer frente a la oposición de los intereses creados tanto dentro del Estado como de la sociedad (Fox, Hossain y Robinson 2022).

Sin embargo, la estrategia sándwich no suprime por completo las distinciones entre Estado y sociedad; aunque reconoce la fluidez de la línea divisoria entre ambos, también hace hincapié en los distintos papeles, que se refuerzan mutuamente, que desempeña cada actor para impulsar los “círculos virtuosos”. La literatura de los movimientos sociales reconoce desde hace tiempo el papel catalizador de las “oportunidades políticas”, en las que el Estado crea oportunidades para la movilización a través de la disponibilidad de aliados políticos, la accesibilidad del proceso de formulación de políticas, la estabilidad de los acuerdos de las élites y/o los cambios en la capacidad de representación del Estado (McAdam, Tarrow y Tilly, 2009; Tarrow, 2011). Sin embargo, el uso de la oportunidad política como concepto general para abarcar acciones estatales muy diversas complica el análisis comparativo (Meyer y Minkoff 2004; Fox 2020).

El marco de la estrategia sándwich desarrolla una definición más acotada de las aperturas desde arriba, centrándose en las acciones específicas y tangibles que los actores estatales llevan a cabo para reducir los costes o riesgos de la movilización. Las aperturas que cambian directamente el entorno propicio para la acción pueden adoptar la forma de nuevas leyes, promoción dentro del Estado, orientación de los recursos o creación de acceso a la información o a espacios de toma de decisiones. Esto contrasta con las promesas de cambio, las consultas limitadas al capital nacional o las políticas que se quedan en el papel. El marco de la estrategia “sándwich” se basa en el concepto de oportunidad política haciendo hincapié en su carácter iterativo, en el que las aperturas políticas pueden ser respuestas a ciclos anteriores de movilización de la sociedad civil, y que las nuevas aperturas pueden requerir a su vez nuevas rondas de movilización ascendente de la sociedad civil para permitir a los reformistas dentro del Estado superar los obstáculos de los actores estatales y no estatales (Fox, Hossain y Robinson 2022). Esta dinámica se analiza en la figura 2.

**Figura 2. Dinámica de la estrategia sándwich**



Fuente: Fox, Hossain and Robinson 2022

El proceso de titulación colectiva de la Ley 70 ilustra la dinámica del proceso de la estrategia sándwich, tanto con sus líneas difusas entre el Estado y la sociedad como con la relación iterativa entre los actores estatales y de la sociedad civil a la hora de impulsar acciones estatales tangibles y cambios de poder.

El desencadenante de este caso de titulación de tierras a gran escala fue el proceso constitucional de 1991, impulsado tanto por la presión ascendente de los movimientos sociales como por las iniciativas de los reformistas dentro del Estado. A su vez, la nueva Constitución y sus posteriores reformas crearon una ventana de oportunidad que permitió a los activistas del movimiento afrodescendiente y a sus aliados ocupar cargos institucionales en el Estado y catalizó una oleada de movilización de las comunidades rurales afrocolombianas. Los activistas que ocupaban puestos clave en la burocracia estatal trabajaron en colaboración con los líderes del movimiento para canalizar recursos y apoyo político hacia un esfuerzo concentrado de titulación dentro de las comunidades. La influencia de estos reformistas dentro del Estado colombiano se vio reforzada tanto por la financiación como por el apoyo político directo de los defensores de la inclusión étnica del Banco Mundial, que recientemente se habían visto envalentonados por la defensa internacional de la sociedad civil (Ng’weno 2000; Offen 2003; Fox 2022). A su vez, la oleada de organizaciones de base a favor de la titulación empoderó a los funcionarios para que aprobaran rápidamente numerosos títulos colectivos de tierras a gran escala bajo la amenaza inminente de un aumento de la violencia y la oposición de la agroindustria y otros intereses a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000.



Esta apertura a la titulación masiva de tierras terminó después de que las elecciones de 2002 llevaran a la presidencia a un opositor de derechas a los derechos étnicos. Así como la lógica de la estrategia sándwich subraya los círculos virtuosos de potenciación mutua entre los actores pro-reforma en el Estado y la sociedad, el mismo marco sugiere que se encontrarán con la oposición de coaliciones anti-reforma asentadas tanto en el Estado como en la sociedad (Fox 1996).

## ANC 1991: Una apertura política única

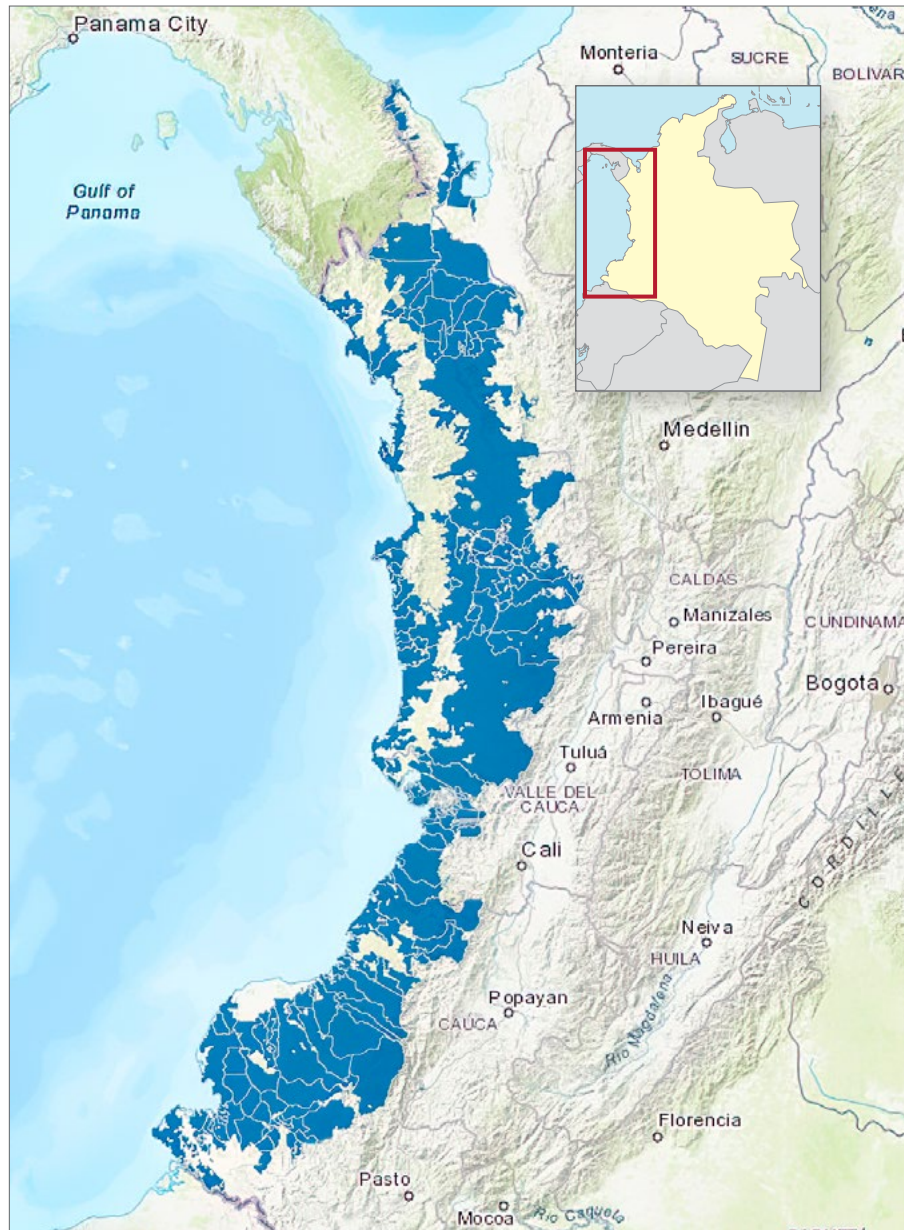
La nueva Constitución de 1991 generó dos procesos que hicieron posible el proceso de titulación afrocolombiano. A nivel nacional, la apertura política y social abrió el espacio para la institucionalización de actores políticos negros, tanto de los movimientos sociales rurales como de los partidos políticos tradicionales, en puestos claves de la burocracia colombiana. Paralelamente a este proceso a nivel nacional, la aprobación de la disposición legal conocida como Artículo Transitorio 55 (AT-55) dio inicio a un extraordinario florecimiento de la organización comunitaria de base en toda la región del Pacífico colombiano. El AT-55 era una disposición de la nueva Constitución que obligaba al Gobierno colombiano a aprobar una ley en el plazo de dos años que estableciera el derecho de las comunidades negras del Pacífico colombiano a titular colectivamente sus tierras; esa ley se aprobó dos años más tarde, en 1993, como la Ley 70 que ordenaba la titulación étnica colectiva (véase en la figura 3 un mapa de los consejos comunitarios titulados en el Pacífico).

Sin embargo, la aprobación de la ley habilitante no era una conclusión inevitable. Claudia Mejía<sup>5</sup> observó que el mero hecho de que se hubiera aprobado la AT-55 no garantizaba que se convirtiera en ley; muchas de las disposiciones de la Constitución de 1991 nunca se convirtieron en ley.<sup>6</sup> Después de que pasara un año sin que el gobierno tomara medidas sobre la AT-55, la presión del movimiento de base de las organizaciones negras del Pacífico consiguió reiniciar el proceso, lo que dio lugar al Decreto Presidencial 1332 de 1992 por el que se convocaba una Comisión Especial para redactar la Ley 70 (Domínguez Mejía 2009). Esta Comisión Especial incluía tanto a representantes electos de los ciudadanos como a representantes de las entidades gubernamentales medioambientales, de planificación y de tierras agrarias, una estructura híbrida Estado-sociedad que se asemeja a otros casos de iniciativas de estrategia sándwich en todo el mundo. El Decreto creó espacios consultivos a nivel departamental en cada uno de los cuatro departamentos del Pacífico (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño), cada uno de los cuales eligió a tres representantes para formar parte de la comisión. El papel de estos representantes comunitarios elegidos era vincular a las comunidades con la comisión, articulando las propuestas de las comunidades y difundiendo información sobre los avances de la ley en la región (Domínguez Mejía 2009).

Por parte del Estado, la comisión estaba formada por un viceministro, un secretario técnico compuesto por representantes del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)<sup>7</sup>, representantes del INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria) y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)<sup>8</sup>, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Inderena, precursor del Ministerio de Medio Ambiente. El decreto también nombraba específicamente a un grupo de académicos, funcionarios afrodescendientes y representantes electos para acompañar el proceso. La estructura institucional de la Comisión Especial fue innovadora y emblemática de la apertura de una estrategia sándwich, que combinaba la representación subnacional de base local en la formulación de políticas nacionales con funcionarios de los organismos que se

encargarían de su aplicación. Este espacio multilateral se convirtió en un órgano deliberativo encargado de plasmar las disposiciones generales de la AT-55 de la Constitución en una ley, la eventual Ley 70.

**Figura 3. Consejos Comunitarios del Pacífico Colombiano**



Fuente: Agencia Nacional de Tierras 2022

El proceso de aprobación de la Ley 70 requirió amplias alianzas con actores políticos negros, en particular con Piedad Córdoba, que pudo ayudar a sacar adelante la ley cuando estuvo a punto de fracasar (Castro y Meza 2017). La ley final, aprobada en agosto de 1993, incluía un amplio conjunto de reconocimientos de los derechos de los negros como grupo étnico, entre ellos la protección de la cultura y la historia negras y el compromiso de apoyar su desarrollo

económico y social. La pieza central de la ley era la afirmación de que las comunidades afrodescendientes<sup>9</sup> que vivían en tierras de propiedad estatal en el Pacífico y otras “zonas similares” tenían derechos colectivos sobre las tierras en las que vivían y, en cierta medida, sobre sus recursos (Agudelo 2005).<sup>10</sup>

El proceso de más de un año de elaboración de la Ley 70 fue a menudo tenso y, en ocasiones, abiertamente conflictivo entre los comisionados del Estado y de la sociedad por cuestiones de representación, definiciones de etnia negra y especificación del control sobre los recursos naturales. Sin embargo, las intensas deliberaciones entre un grupo relativamente pequeño de personas generaron una asociación para la formulación de políticas que dio forma a las perspectivas de los actores gubernamentales sobre cuestiones de derechos territoriales de los afrodescendientes y profundizó las relaciones entre funcionarios y activistas. Claudia Mejía, antigua asesora del *Plan Nacional de Rehabilitación* (PNR), explica la verdadera transformación personal que experimentaron muchos funcionarios en el transcurso de la comisión especial:

Aquí en la comisión especial el trabajo era discutir los temas, conocerse, reconocerse, es que la gente que estaba ahí sentada del gobierno seguramente veía a una persona negra en la calle y se pasaba de acera. [Los representantes del Estado] empiezan a darse cuenta que aquí vivimos muchos, que aquí existía gente afro profesional, que existía gente afro campesina que se les había marginado históricamente.<sup>11</sup>

Reflejando el énfasis de la estrategia sándwich en los procesos iterativos que se refuerzan mutuamente, el proceso de desarrollo de la Ley 70 creó el espacio para construir tanto las relaciones como la experiencia que situaron a los líderes políticos y de los movimientos sociales negros como los mejor posicionados para asumir los cargos administrativos en las comisiones y direcciones que este nuevo aparato de política étnica había creado. Los funcionarios que no eran negros tendían a considerar que estos puestos estaban fuera de su ámbito de especialización y ofrecían muy pocas ventajas para canalizar recursos o impulsar sus carreras. Mientras tanto, los activistas y funcionarios que habían participado directamente en el proceso de la Ley 70 habían ido adquiriendo una rica experiencia profesional y un profundo interés personal que los posicionaba como los mejores candidatos para asumir estos cargos (Domínguez Mejía 2009).<sup>12</sup>

El éxito de los funcionarios afrodescendientes a la hora de acceder a nuevos cargos dentro del Estado también puede explicarse por el apoyo que les brindó una nueva generación de congresistas negros que accedieron a sus cargos como parte del proceso de la Ley 70. La Ley 70 dispuso dos escaños en el Congreso para líderes afrodescendientes, conocidos como la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes. Como parte de la primera elección de la circunscripción especial, fue elegida Zulia Mena, una líder chocona de larga trayectoria que también había estado trabajando estrechamente en el proceso de la Ley 70. Pastor Murillo, el eventual Director de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior, recuerda que Mena jugó un papel integral en ayudarlo a alcanzar esa posición:

De manera que al llegar Zulia al Congreso de la República... el gobierno le otorgó la opción de que ella propusiera candidatos para la Dirección de Comunidades Negras. Mi nombre fue muy acogido por parte de los líderes de la Comisión Especial. A instancias de Zulia Mena, se me ofreció [el cargo].<sup>13</sup>

Otra fuente vital de apoyo desde dentro del Congreso fue Piedad Córdoba, quien no hacía parte de la circunscripción especial pero que, sin embargo, entró al Congreso en 1992 como parte de la misma ola política. Claudia Mejía, una servidora pública que acompañó de cerca el proceso

de la Ley 70, sostiene que aunque Córdoba representaba una posición política más alineada con el partido Liberal tradicional que con los movimientos sociales negros emergentes, su apoyo permitió que muchos de los actores afrocolombianos clave accedieran a cargos estatales. Un ejemplo fue Silvio Garcés, un experto jurídico que llegó a ser Director de la Oficina de Comunidades Negras del INCORA y desempeñó un papel clave en algunos de los asuntos de titulación más espinosos, como la titulación de las zonas de manglar en Nariño y la resolución de disputas sobre reclamaciones de tierras superpuestas con la Universidad del Cauca.<sup>14</sup>

Jesús Grueso, quien trabajó con el INCORA en la titulación afrocolombiana, argumenta que la presión política de actores políticos como Córdoba y Mena fue especialmente efectiva debido a la vulnerable posición política en la que se encontraba el entonces presidente Samper; como Samper contaba con la alianza de los congresistas negros, éstos tenían la influencia política para exigir puestos para funcionarios negros, incluyendo el nombramiento de Otilia Dueñas como directora del INCORA.<sup>15</sup> Estos nombramientos representan puntos de inflexión cruciales en la historia del proceso de titulación colectiva, colocando a aliados comprometidos al frente de la burocracia gubernamental. Jesús Grueso, funcionarios del INCORA, argumenta que:

Si tú miras los números, el proceso empezó con Otilia. Otilia fue la persona, que en su condición de gerente del INCORA, le puso el pecho a ese proceso de titulación colectiva... Otilia era como una mamá del proceso colectivo... que entendía el momento histórico por el que estábamos atravesando.

Al mismo tiempo, estos procesos a escala nacional del artículo 55 transitorio y la Ley 70 estaban teniendo un impacto sísmico en la organización colectiva en todo el Pacífico. La estrategia del sándwich suele hacer hincapié en el papel de los actores estatales en la reducción de los costos o riesgos de la movilización de base como factor desencadenante clave. El caso de la titulación colectiva de la Ley 70 ilustra que la estimación del riesgo de los movimientos también puede cambiar significativamente por la posibilidad de recibir un beneficio valioso, en este caso, la posibilidad de la propiedad titulación colectiva formal de sus tierras ancestrales en el Pacífico colombiano.

Para los movimientos sociales que ya estaban bastante consolidados, como las organizaciones de las regiones del Atrato y San Juan en el Chocó, el proceso de la Ley 70 validó el trabajo de los líderes étnicos, empujándolos a redoblar sus esfuerzos hacia un nuevo objetivo vital: la titulación colectiva de sus territorios.<sup>16</sup> En el bajo Atrato, el potencial de los títulos colectivos sirvió como motivación suficiente para que las organizaciones OCABA y ACAMURI superaran un conflicto de larga duración y cooperaran para informar a las comunidades sobre el nuevo proceso de titulación. Un líder de OCABA involucrado en el proceso explica las largas jornadas de desplazamiento, el intenso trabajo y el apoyo de las comunidades:

Inmediatamente salió el AT55, con la ayuda de la parroquia de Riosucio, nos fuimos a todos los afluentes y comunidades de nuestro municipio a informarle a nuestra gente sobre la importancia que tenía para el futuro este artículo de la nueva Constitución Política; hubo días que aguantamos mucha hambre, sol y agua, porque usted sabe que las veredas y corregimientos de Riosucio quedan muy apartadas. [Sin embargo], no se quedó ninguna sin visitar y la gente nos daba platanito, otros se iban a cazar animales y nos proporcionaban alimentos (Valencia 2011, pg. 24).

Villa (1998, 444–445) relata vívidamente una expedición masiva a lo largo del río San Juan en 1992, ya que 600 miembros de ACADESAN recorrieron el río en 1992:

Cientos de miembros de la Asociación Campesina del Río San Juan se embarcan en sus lanchas y paran en cada pueblo, bajan con su chirimía y desde la playa ponen color al encuentro con jotas y contradanzas. El viaje es un reconocimiento geográfico de un territorio, que ahora entienden como suyo.

En algunas zonas de Nariño y la costa pacífica del Cauca, donde los movimientos estaban menos consolidados antes del proceso constitucional de 1991, el AT-55 en muchos casos estimuló una explosión de nuevas organizaciones colectivas prácticamente de la noche a la mañana. Restrepo (2013, 98) explica que, en Nariño, el AT-55 catalizó “la emergencia de un nuevo tipo de organizaciones sociales de carácter específicamente étnico”.

## El programa PMRN del Banco Mundial

A pesar de esta creciente actividad del movimiento afrocolombiano, la Constitución de 1991 y la Ley 70 potencialmente no habrían sido suficientes para avanzar en la implementación rápida y a gran escala de la titulación colectiva de tierras en ausencia de otra oportunidad externa, un programa de recursos ambientales del Banco Mundial conocido como el Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN). El programa surgió como continuación del Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC) de mediados de la década de 1980; pretendía mejorar la capacidad nacional para la gestión sostenible de los recursos en regiones forestales clave de Colombia (Sánchez Gutiérrez y Roldán Ortega 2002).

El PNRM no debe entenderse como una apertura independiente de la Constitución de 1991. El hecho de que el PNRM sirviera como motor clave para la titulación estuvo íntimamente moldeado por los avances en el reconocimiento étnico de la Constitución de 1991. Bettina Ng'weno (2001, 20), consultora externa del programa del PNRM, sostiene que el enfoque participativo incorporado en el PNRM es directamente atribuible al espacio político creado por la nueva Constitución, que establece a Colombia como una “sociedad étnica y culturalmente plural”. Continúa argumentando que los reconocimientos étnicos de los afrocolombianos definidos por la Constitución de 1991 permitieron al Banco Mundial definirlos como pueblos indígenas con el fin de otorgarles legitimidad en el proceso del PNRM (Ng'weno 2001).

Reflejando el énfasis de la estrategia sándwich en las oportunidades de arriba hacia abajo y las acciones de abajo hacia arriba, el PNRM habría generado pocos beneficios tangibles para la titulación afrocolombiana sin la comprometida labor de defensa de los activistas negros. En particular, los líderes negros obligaron una recalibración completa del diseño y los objetivos del PNRM en una reunión del Banco Mundial celebrada en 1992 en Yanaconas, en la que el Banco presentó sus propuestas para el programa PMRN. Aunque los líderes negros fueron invitados a participar en la revisión, las propuestas iniciales del NRMP no mencionaban los territorios negros ni la titulación, a pesar del reciente anuncio de la AT-55. La reunión se produjo poco después de la primera reunión de la Asamblea Nacional de Comunidades Negras en Tumaco, en la que los líderes negros se comprometieron a realizar un esfuerzo conjunto para impulsar el AT-55 y la titulación de tierras; la reunión de Yanaconas sirvió así de plataforma para impulsar públicamente este objetivo (Offen 2003). Claudia Mejía recuerda la respuesta de los líderes negros al enterarse de que el plan del PNRM no incluía disposiciones específicas para la titulación de tierras afrocolombianas:

La gente, no se quedaron quietos, ellos empezaron a presionar y a decir: 'No, nosotros no queremos una segunda fase del PAFC, en el cual haya que venir y cuidar los bosques y a aprovechar los bosques como si aquí no estuviéramos nosotros... Si no existe dentro de ese crédito la posibilidad real de poner en funcionamiento lo que está establecido en el capítulo tercero a nivel de titulación, y nosotros ser los dueños formales de esos territorios, no vamos a participar.'<sup>17</sup>

En respuesta, el Banco Mundial modificó significativamente el diseño del PNRM para centrarse en los derechos territoriales comunitarios, con un apoyo explícito a la titulación colectiva tanto para las comunidades negras como para las indígenas (Sánchez Gutiérrez y Roldán Ortega 2002). Tras la nueva constitución y la reunión de Yanaconas, los dirigentes del Banco Mundial

responsables del proyecto del PNRM en Colombia se convirtieron en defensores de la titulación colectiva de tierras para las comunidades negras e indígenas. Una campaña mundial de incidencia frente al Banco Mundial que exigía responsabilidad e inclusión estaba cambiando la política interna del Banco a favor del reconocimiento de los derechos étnicos, reforzada por una nueva política forestal informada por la presión de la defensa del medio ambiente (Gray, 1998; Fox 2020). El cambiante contexto internacional, impulsado por el nuevo Convenio 169 de la OIT que otorga reconocimiento internacional a los derechos tribales y étnicos sobre la tierra, también desempeñó un papel importante. Los expertos del Banco Mundial, encabezados por el antropólogo y defensor de los derechos étnicos Shelton Davis, abogaron por el reconocimiento de los vínculos cruciales entre el control comunitario sobre los recursos naturales y la conservación sostenible (Ng'weno 2001; Restrepo 2013).

Los participantes en el proceso coinciden en que el apoyo financiero e institucional del PNRM a los organismos gubernamentales para poner en marcha la titulación colectiva fue absolutamente vital. El programa asignó dos millones de dólares directamente a la titulación de las comunidades negras, con ayudas destinadas a la formación técnica, la coordinación de la sociedad estatal y el apoyo directo al INCORA, la institución gubernamental encargada de la titulación. Gran parte de este dinero se asignó directamente a los movimientos negros rurales, financiando esfuerzos para informar a las comunidades sobre la nueva legislación de titulación y prepararlas para el proceso de titulación, así como para crear capacidad dentro de los propios movimientos (Sánchez Gutiérrez y Roldán Ortega 2002).

Además, se asignaron otros 1.3 millones de dólares de los fondos del PMRN para apoyar a los comités regionales, un espacio deliberativo formado por representantes del gobierno y de la sociedad civil. Los comités se crearon para supervisar la aplicación del PNRM, coordinar la titulación colectiva de tierras y servir de oportunidad para la resolución de problemas entre el Estado y los representantes étnicos (Ng'weno 2001). En muchos sentidos, los comités regionales fueron la punta de lanza del proceso de concesión de títulos; su labor se describe con bastante más detalle en los párrafos siguientes.

Sin embargo, los recursos financieros aportados por el Banco no reflejan todo el alcance de su apoyo. El Banco Mundial desempeñó un papel destacado, y a menudo explícitamente político, en la presión para el avance de la titulación colectiva de tierras en Colombia, que fue más allá de la mera aportación de recursos para el programa PMRN. Diomedes Londoño, coordinador técnico del gobierno colombiano para el programa PMRN, recuerda que “el Banco ha sido un importante factor de presión para el cumplimiento de la titulación a comunidades negras e indígenas. Cuando los planes se retrasan, el Banco Mundial le pide cuentas al ministerio” (Agudelo 2005, 79). Este notable nivel de compromiso es atribuible en gran medida a un grupo de dedicados funcionarios del banco, dirigidos por Shelton Davis. Jesús Grueso, que trabajó en el INCORA durante el proceso de titulación, describe así a Davis:

El tipo tenía una obstinación por la titulación colectiva. A partir de esa obstinación, él apoyaba todo lo que tenía que ver con la titulación colectiva, con recursos de la unidad coordinadora, con recursos de cooperación, con lo que fuera, pero era una persona comprometida con eso.<sup>18</sup>

Merece la pena profundizar en el papel de los Comités Regionales. No se trataba de comités permanentes, sino de espacios flexibles de convergencia entre funcionarios del gobierno y representantes de las comunidades étnicas, que se celebraban en diferentes lugares del

Pacífico. El marco conceptual de los Comités Regionales tiene su origen en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR),<sup>19</sup> un programa iniciado por el presidente Betancur a mediados de los años ochenta para abordar las causas sociales y económicas de la violencia en las zonas de conflicto. Dentro del programa, las organizaciones de movimientos sociales y sus aliados gubernamentales crearon comités regionales como plataformas para salvar la brecha entre el Estado y la sociedad y dar forma a visiones compartidas para el desarrollo local (Bernal 1994). El organismo gubernamental Red de Solidaridad Social (RSS), sucesor del PNR, ayudó a introducir el concepto de los comités regionales a los planificadores del PNRM.<sup>20</sup> La estructura de los comités fue adoptada por la metodología del PNRM para “garantizar la participación comunitaria en la planificación, ejecución y seguimiento del PNRM”. Aunque las decisiones tomadas en el Comisióno eran jurídicamente vinculantes, sí establecían “puntos de referencia a partir de los cuales reclamar derechos y cumplimiento por parte del Estado” (Ng’weno 2001, 44).

En 1994, la Red de Solidaridad Social (RSS) asumió la administración de los Comités Regionales. Las revisiones del Banco Mundial sobre el programa de los Comités Regionales quedaron notablemente impresionadas por el énfasis de la RSS en la amplia participación de las organizaciones de base afro e indígenas y su co-creación con los grupos étnicos de valiosos materiales pedagógicos sobre la Ley 70 y la titulación de tierras (Ng’weno 2001). Por parte del gobierno, también participaron instituciones como el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio del Interior, el INCORA y la Procuraduría General de la Nación.<sup>21</sup> Claudia Mejía sostiene que la Procuraduría desempeñó un papel clave en la supervisión y se convirtió en “garante” institucional del proceso de titulación.<sup>22</sup> También participaron muchos de los líderes del emergente movimiento negro: Carlos Rosero, un reconocido activista de la organización Proceso de Comunidades Negras (PCN), recuerda específicamente el liderazgo incisivo y meticulosamente organizado de mujeres negras como Leyla Andrea Arroyo Muñoz, que dirigió la estrategia de titulación del PCN a finales de la década de 1990.<sup>23</sup>

Los Comités Regionales impulsaron la titulación desarrollando su metodología de titulación, dando prioridad a las comunidades para la titulación y dirigiendo los fondos a las organizaciones comunitarias que presentaron las solicitudes. Muchos dentro del INCORA no se inclinaban por este enfoque asociativo y preferían llevar a cabo la titulación de la forma en que el INCORA había operado históricamente, simplemente subcontratando el proceso. Claudia Mejía sostiene que una convergencia entre aliados dentro de la agencia y los Comités Regionales hizo posible un enfoque de asociación y permitió que continuara.<sup>24</sup>

El Comisióndesempeñó un papel clave en la determinación de los criterios para priorizar la titulación colectiva. Estos criterios evolucionaron con el tiempo en respuesta a la rápida aceleración del conflicto en la región del Pacífico a finales de la década de 1990, como explica Carlos Rosero:

Primero, se privilegiaban los títulos que eran más grandes. Después...ya estaba complejizándose todo el asunto por el conflicto armado, por el desplazamiento, lo primero que había que privilegiar eran los títulos que tuvieran mayores problemas por riesgo de desplazamiento.<sup>25</sup>

Además, los Comités Regionales dirigieron recursos del Banco Mundial y del gobierno a las comunidades para avanzar en el proceso de titulación. El proceso de titulación colectiva requería muchos recursos: había que reunir a comunidades dispersas en zonas con una infraestructura viaria muy limitada para celebrar reuniones repetidas. La cuestión de la asignación de recursos era un tema delicado, pero los Comités Regionales, dirigidos por activistas del PCN, lucharon



para garantizar que el dinero de la titulación fuera controlado por las propias comunidades. Carlos Rosero explica su posición:

'La plata va a las comunidades. La plata va a las organizaciones porque es la única opción que tenemos de hacer titulaciones, educar y organizar a la gente sin intermediarios'.

Continúa explicando que el PCN utilizó su posición desde el interior de los Comités Regionales para promover el apoyo directo a las comunidades en la elaboración de sus propuestas de titulación y la obtención de financiación:

Cada comunidad que quería titular...se les ayudaba a elaborar el Proyecto, se le ayudaba a que lo sustentara y en una bolsa común cada entidad decía: "Para ese proyecto yo tengo COP\$10 millones, COP\$20 millones, tantos millones". Se operaba con eso y si había que ajustarlo a lo que se tenía, se iba avanzando en esa dirección.<sup>26</sup>

Una vez puesto en marcha el proceso de titulación, los Comités Regionales también desempeñaron un papel de rendición de cuentas, supervisando el desembolso de fondos y presionando al INCORA para que acelerara el ritmo de titulación. El INCORA tenía que presentar presupuestos e informes de gastos a los activistas y funcionarios del gobierno en el Comisión Regional.<sup>27</sup> Jesús Grueso informa de que los activistas de los Comités acudían continuamente a los representantes del INCORA para decirles: "ésta es nuestra situación, éste es nuestro plan y requerimos del apoyo porque necesitamos que se titulen nuestros territorios".<sup>28</sup> La RSS desempeñó un papel de apoyo, garantizando la transparencia en las comunicaciones del gobierno con el Comisión Regional (Sánchez Gutiérrez y Roldán Ortega 2002).

## El Decreto 1745 y el proceso de titulación

Aunque la Ley 70 de 1993 estableció el derecho de las comunidades negras a solicitar títulos colectivos, no fue hasta 1995, con el Decreto 1745, cuando el proceso de solicitud de títulos se detalló y codificó en la ley. Al igual que la propia Ley 70, no había garantías de que se estableciera el Decreto que establecía la titulación; de hecho, la titulación colectiva es el único de los cinco capítulos principales de la Ley 70 que está totalmente reglamentado hasta junio de 2023. Reflejando la hipótesis central de la estrategia sándwich, el Decreto sólo se reglamentó gracias a las relaciones de refuerzo mutuo entre los líderes comunitarios, los funcionarios y sus aliados internacionales del Banco Mundial. Pastor Murillo, que ayudó a sacar adelante el Decreto 1745 desde su puesto como jefe de la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, recuerda que pudieron sacar adelante el Decreto lo lograron porque "las expresiones de la comunidad [estaban] todavía muy cohesionadas" y con la ayuda de Zulia Mena, entonces congresista, pudo encontrar un amplio apoyo del Ministerio de Gobierno.<sup>29</sup>

Pastor Murrillo encontró más apoyo cuando el INCORA formó su oficina interna de titulación, liderada por Jesús Grueso, quien realizó reuniones para promover la reglamentación de la Ley 70 adelantando el Decreto 1745. Claudia Mejía recuerda que otros funcionarios aliados

apoyaron aún más el proceso pasando información clave a los líderes comunitarios y encontrando recursos del Banco Nacional de Proyectos de Inversión para apoyar las reuniones en el INCORA y en otros lugares sobre la reglamentación de la Ley 70.<sup>30</sup> Otro apoyo provino del proyecto NRMP del Banco Mundial, ya que el presupuesto Comisión regional financió gran parte del trabajo de la comisión consultiva que generó el Decreto 1745 (Ng'weno 2001). Las organizaciones del movimiento afrodescendiente no fueron menos esenciales en el avance de este proceso; Claudia Mejía sostiene que los líderes del PCN trabajaron “hombro a hombro” con el INCORA para elaborar las normas del Decreto.<sup>31</sup>

Los actores involucrados se dieron cuenta de que tenían que actuar con rapidez para reducir la capacidad de los actores de la contrarreforma de detener el proceso de titulación de tierras. Pastor Murillo sostiene que la titulación colectiva de las comunidades negras había recibido bastante poca atención por parte de los actores de la derecha cuando se aprobó por primera vez con la Constitución de 1991, pero que poco a poco fue atrayendo cada vez más atención para detenerla: “Adoptamos como estrategia central esa reglamentación [del Decreto 1745] a la mayor brevedad posible, porque teníamos claro que el país que se opone a estos intereses contrarios apenas se estaba despertando... no les dimos el tiempo suficiente para que hubieran podido neutralizar el proceso”.<sup>32</sup> Su análisis refleja claramente un entendimiento político en el que él y otros funcionarios de ideas afines se aliaron con las comunidades en una carrera por impulsar la titulación contra las fuerzas reaccionarias dentro y fuera del Estado.

El Decreto 1745 de 1995 fue una gran victoria para las comunidades negras porque hizo posible la aplicación de los derechos territoriales colectivos codificados en la Ley 70. Definió la estructura institucional de los titulares de títulos colectivos—los consejos comunitarios—y creó el proceso legal para solicitar títulos. Quizás igual de importante fue la reafirmación de los criterios necesarios para que las comunidades pudieran considerarse “comunidades negras” con derecho a un título colectivo. Las comunidades tendrían que demostrar una cultura negra compartida, con un conjunto de prácticas productivas y culturales tradicionales en armonía con el entorno natural (Agudelo 2005). La siguiente sección examina en profundidad el proceso de solicitud y obtención de un título para ilustrar las densas y complejas interacciones entre una serie de actores estatales y de la sociedad civil que fueron necesarias para que se concediera un título en circunstancias a menudo difíciles. El proceso comenzó con la solicitud inicial, seguida de la visita técnica del INCORA y de un proceso interinstitucional de resolución de problemas, Comisión Técnica y la expedición del título por el INCORA (ahora Agencia Nacional de Tierras, antes INCODER).

## Formular las solicitudes de titulación

El primer paso en el proceso de concesión de títulos era que la comunidad o comunidades presentaran una solicitud. La solicitud constaba de tres elementos clave. En primer lugar, la comunidad se declaraba formalmente consejo comunitario y autorizaba al representante legal elegido a actuar en su nombre. En segundo lugar, la comunidad tenía que delimitar el territorio propuesto mediante un proceso de cartografía social. La parte más extensa de la solicitud era el diagnóstico sociocultural, que aportaba pruebas de que los patrones de vida colectiva de la comunidad se ajustaban a las definiciones requeridas para la tenencia colectiva con patrones culturales y económicos claramente afrocolombianos, según lo establecido por el Decreto 1745. Esta parte de la solicitud incluía una historia detallada de la comunidad, patrones de uso colectivo de la tierra y los recursos, demografía y prácticas culturales colectivas (Domínguez Mejía 2009).

Como se desprende de esta descripción del proceso, la elaboración de la solicitud supuso un gran esfuerzo para las comunidades: requirió talleres de capacitación para informar a los miembros de la comunidad sobre el proceso de concesión de títulos, así como una amplia formación para preparar a la comunidad para la labor de gobernar las tierras colectivas. Los líderes tuvieron que desplazarse por los territorios para documentar el uso de los recursos, cómo se dividían los derechos tradicionales de usufructo entre las familias que vivían en el territorio propuesto y qué tierras podrían estar en disputa o ser de propiedad privada.<sup>33</sup> Ng'weno (2001) describe el arduo proceso al que se enfrentaron ACIA y sus socios en la Diócesis de Quibdó para elaborar su solicitud, que se desarrolló a partir de 139 talleres comunitarios, junto con un número incontable de formaciones previas, reuniones con el gobierno y negociaciones con los vecinos indígenas.

La dinámica de este proceso comunitario de elaboración de una solicitud y formación de las bases de los consejos comunitarios estuvo muy determinada por la capacidad organizativa interna de las comunidades, así como por sus relaciones con las comunidades vecinas y otros socios. En las zonas que carecían de mucha organización formal, los comités regionales asumieron a menudo un papel más importante a la hora de estimular los procesos locales de concesión de títulos. Carlos Rosero, organizador del PCN, recuerda que, en esos casos, los miembros de los comités regionales llegaban para compartir información sobre el proceso de titulación y ayudar a la comunidad a seleccionar a un representante para la titulación.<sup>34</sup>

En las zonas de Buenaventura donde la organización regional PCN era influyente, la propia organización coordinó el proceso de solicitud, organizando las asambleas, organizando talleres y ofreciendo consultas continuas (Domínguez Mejía 2009). De manera similar, en la región del Medio Atrato, donde las comunidades ya habían estado construyendo la organización ACIA, altamente consolidada, los líderes comunitarios lideraron el proceso. Nevaldo Perea (2012, 55) recuerda que entre los líderes de ACIA “nos repartimos las tareas, y salimos hacia todas las zonas [del territorio de ACIA] a recoger la información sobre las formas tradicionales de administrar el territorio, el tipo de autoridad que se había ejercido”.

A menudo, las comunidades pudieron coordinarse, compartiendo información y estrategias para desarrollar la petición de titulación incluso entre comunidades que buscaban títulos por separado. En el Baudó, una región del Chocó, la organización más consolidada ACABA ofreció orientación a las comunidades del vecino Bajo Baudó que tenían menos experiencia organizativa. Un líder de ACABA relata que los consejos comunitarios de la región fueron “asesorados y contruidos por nosotros [ACABA]. Éramos el único proceso en la región, por lo que nos buscaban en busca de consejo y apoyo”.<sup>35</sup> Además, a veces las comunidades podían compartir recursos para avanzar en el esfuerzo de titulación. Carlos Rosero recuerda la historia del proceso de titulación de Río Mayorquín. La empresa BNP iba a poner los recursos para apoyar el proceso de titulación, pero quería tener la propiedad intelectual de la información del proceso de solicitud. La comunidad se negó y se quedó sin dinero para pagar el transporte y las reuniones necesarias para elaborar la solicitud. “En el área de Buenaventura, se sacó plata en común acuerdo con todas las comunidades de los otros títulos [en Buenaventura] y se hizo un pequeño fondo para titular Mayorquín”.<sup>36</sup>

Sin embargo, otras veces, las relaciones entre las comunidades y dentro de ellas eran más conflictivas. Las comunidades no siempre estaban de acuerdo en cómo querían construir sus títulos colectivos. En el río Anchicayá, las comunidades estaban profundamente divididas sobre si aliarse como un título único organizado bajo el PCN o como una serie de títulos individuales para cada comunidad, dirigidos por la líder Rosa Solís. Domínguez Mejía (2009) documenta que

en la comunidad de Llanobajo, en el río Anchicayá, un grupo de miembros de la comunidad presentó formalmente protestas ante el INCORA contra la titulación de la comunidad, demostrando sus antiguos vínculos con el PCN y su deseo de unirse a un consejo comunitario más amplio de Anchicayá. El proceso de titulación se prolongó durante años después de que gran parte del resto de Buenaventura hubiera recibido sus títulos; finalmente, el río se dividió en un Consejo Comunitario Mayor de Anchicayá más amplio y otros siete títulos individuales a nivel comunitario (Domínguez Mejía 2009).

Las comunidades divergían significativamente en sus estrategias de titulación dependiendo de las constelaciones políticas más amplias a las que estuvieran vinculadas. Las comunidades organizadas bajo el PCN priorizaron la integridad territorial como parte de una estrategia más amplia para construir un nuevo locus de poder rural de base. Como tales, las comunidades del PCN buscaron títulos para territorios colectivos más amplios que integraban cuencas fluviales enteras. También tendían a adoptar un enfoque más lento y deliberado a la hora de elaborar sus solicitudes de titulación, lo que reflejaba el hecho de que consideraban estas reuniones y deliberaciones iniciales como una labor esencial para la construcción del movimiento. Por el contrario, las comunidades organizadas bajo el liderazgo de Rosa Solís tenían una visión distinta que hacía hincapié en la continuidad de las formas preexistentes de organización política, como las Juntas de Acción Comunal (JAC).<sup>37</sup> Domínguez Mejía (2009) documenta múltiples casos en los que las solicitudes de estas comunidades simplemente copiaban partes enteras de otras solicitudes de titulación.<sup>38</sup>

## La visita técnica de INCORA

Después de que las comunidades presentaran sus solicitudes, el siguiente paso fue la visita técnica de un equipo del INCORA. La función de esta etapa del proceso de titulación era tanto iniciar un mapeo detallado con GPS del territorio colectivo propuesto como realizar un estudio inicial de los posibles problemas que podrían interferir con la titulación propuesta, a saber, desacuerdos sobre los límites territoriales y reclamaciones de tierras superpuestas (Domínguez Mejía 2009). Jesús Grueso, uno de los responsables de la titulación colectiva en el INCORA, afirma que su trabajo iba mucho más allá de un simple proceso de cartografía y evaluación.

Nosotros íbamos al territorio permanentemente, pasábamos noches de insomnio con la gente, hablándoles sobre la importancia de poder titular el territorio para el futuro de nuestra generación...Lo que nosotros hacíamos era fortalecer esa organización del consejo comunitario, se hacía con mucho compromiso y eso fue lo que finalmente permitió que esto fuera posible.<sup>39</sup>

Grueso recuerda, por ejemplo, haber visitado a escolares para explicarles lo que significaba el nuevo proceso de titulación colectiva, y haber trabajado directamente con los líderes de las comunidades para elaborar materiales pedagógicos que sirvieran de guía a otras comunidades en el proceso de construcción de sus propios consejos comunitarios.<sup>40</sup>

Tras la visita técnica, el INCORA ofreció un informe con una autorización inicial de la solicitud de titulación, verificando que la comunidad cumplía los requisitos legales de una "comunidad negra", definida por una cultura, un territorio y unas formas de producción tradicionales distintivos. Domínguez Mejía (2009) señala que en estos informes iniciales, los equipos del INCORA tendían a homogeneizar sistemáticamente la cultura y las economías locales, minimizando

cualquier información que pudiera contradecir la definición de una “comunidad negra” idealizada que existía en perfecta armonía con su entorno, tal y como se definía en el Decreto 1745.

En todos los casos, el papel de los técnicos no fue el de ponerse estrictos ante el des-encaje entre la ley y la realidad de las comunidades. Los informes técnicos tendían a quitarle importancia a estas situaciones y a presentar las características que sí coincidían con la idea de comunidad negra que presentaba la ley... cuando las comunidades hablan del casi agotamiento del recurso forestal por la sobreexplotación o la utilización de motobombas para la extracción de oro, éstas tienden a subestimarse en los informes de los técnicos del INCORA (Domínguez Mejía 2009, 106).

Jesús Grueso afirma que su equipo en el INCORA estaba muy comprometido con el proceso de concesión de títulos y buscaba constantemente formas de avanzar en el proceso de concesión de títulos lo más rápidamente posible.

La gente que estaba apoyando el proceso de titulación colectiva desde la institucionalidad, particularmente del INCORA, era gente cien por cien del territorio o vinculados socialmente con el territorio... El equipo nuestro [estaba] comprometido cien por cien con el poder de titulación colectiva, era un equipo de tiempo completo y dedicación total.<sup>41</sup>

Otros funcionarios aliados con el movimiento afrodescendiente, como Pastor Murillo, también sostienen que, a pesar de la enorme presión política, los funcionarios afrodescendiente del INCORA estaban comprometidos con el avance de la titulación colectiva.<sup>42</sup> Una posible explicación de esta homogeneización de las solicitudes de titulación y de la minimización sistemática de las prácticas ambientalmente insostenibles o explotadoras dentro de las comunidades es que los funcionarios del INCORA buscaron apresurar la titulación para defenderla. De hecho, Grueso sostiene que el INCORA impulsó la titulación rápida específicamente para bloquear la expansión de la ‘frontera agrícola de la palma africana’: “En el INCORA queríamos que esos territorios se titularan rápido, porque había intereses en expandir la frontera agrícola de la palma hacia los territorios de las comunidades negras que pretendían sus títulos colectivos para protegerse”.<sup>43</sup>

Durante la visita técnica o inmediatamente después, el equipo del INCORA también lideró un proceso de *concertación de linderos*, o acuerdos negociados sobre límites territoriales. En este proceso, el INCORA trató de resolver cualquier disputa o reclamación superpuesta sobre los límites del territorio colectivo, con consejos comunitarios vecinos, *resguardos* indígenas, parques nacionales, títulos mineros, concesiones de tierras militares y otros. En los casos en los que no se podía llegar a una resolución rápida, el proceso se formalizaba y se trasladaba a reuniones oficiales en zonas urbanas con la presencia de un mayor número de funcionarios gubernamentales y líderes afrodescendientes designados de las *Consultivas de Alto Nivel* (Domínguez Mejía 2009). Este proceso de mediación tuvo lugar con frecuencia dentro de los propios Comités Regionales, un ejemplo innovador de una institución híbrida entre el Estado y la sociedad que reduce los riesgos de la acción colectiva.

## Evaluaciones finales del Comisión Técnica

Las evaluaciones finales antes de la aprobación del título fueron realizadas por un grupo de representantes del gobierno conocido como el *Comisión Técnica*, que incluía delegados del INCORA, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Ministerio de Medio Ambiente,

el Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). El Comisión Técnica incluía a varios funcionarios abiertamente alineados con el movimiento afrocolombiano, como Jesús Grueso, Silvio Garcés (Director de la Oficina de Comunidades Negras del INCORA) y otros. Las evaluaciones finales consistían en verificar la elegibilidad, que la comunidad cumpliera con las definiciones legales de comunidad negra viviendo en tierras de propiedad del Estado. El La Comisión también era responsable de ofrecer resoluciones finales a cualquier disputa pendiente sobre la propiedad o los límites. Entre ellas se incluía la oposición de personas no negras que eran miembros de la comunidad o poseían tierras dentro del territorio propuesto o de instituciones estatales que tenían reclamaciones sobre las tierras del territorio.

Lo que podría haber sido un proceso muy reñido dentro del Comisión Técnica, en la mayoría de los casos se vio cómo los funcionarios del La Comisión aprobaban los títulos lo más rápidamente posible. Claudía Mejía deja claro tanto el poder como la orientación política del de la instancia: “Si la Comisión Técnica no hubiera dado conceptos favorables, no habría salido un solo título. [Pero] dieron siempre los conceptos favorables.”<sup>44</sup> Como describe Domínguez Mejía (2009), esto queda plasmado en la estandarización aún mayor del lenguaje que involucra a los nuevos consejos comunitarios en los informes finales del Comisión Técnica. Todos los informes enfatizaban las prácticas productivas colectivas de las comunidades negras en armonía con el ecosistema de importancia crítica del Pacífico colombiano, y eliminaban las menciones a posibles problemas de uso de los recursos que pudieran contradecir los requisitos para la titulación.

Domínguez Mejía (2009, 143) argumenta que el enfoque del Comisión Técnica de pasar por alto estratégicamente las posibles contradicciones o problemas dentro de las comunidades receptoras de los títulos con el fin de agilizar al máximo los nuevos títulos fue impulsado por las motivaciones de los funcionarios individuales dentro del Comisión, que estaban comprometidos con el proyecto de títulos colectivos para las comunidades negras:

Los técnicos y funcionarios actuaban de manera estratégica para agilizar la titulación, actuando por motivos que iban más allá del cumplimiento de la ley y ejecución de las políticas. Estos funcionarios sentían que era el momento para titular colectivamente las tierras de las comunidades y asegurarles su permanencia en el territorio.

Su perspectiva se alinea con los recuerdos de funcionarios y líderes de movimientos que trabajaron con la Comisión de Estudios, quienes sostienen que el impulso de la Comisión Técnica para avanzar lo más posible en el proceso de titulación fue impulsado por personas comprometidas en puestos clave dentro de la Comisión. Jesús Grueso describe que la Comisión estuvo conformada, al menos parcialmente, por “gente de la región [Pacífico] comprometida con el proceso de titulación colectiva”; su presencia generó controles internos dentro de la Comisión para orientarla a favor de los objetivos del movimiento.<sup>45</sup> Carlos Rosero argumenta de manera similar que las instituciones mismas no estaban necesariamente comprometidas con la titulación, eran los funcionarios específicos que habían acompañado el proceso desde que se formó la Comisión Especial para codificar la Ley 70, quienes tenían, “un compromiso personal con hacer avanzar esos temas”.<sup>46</sup> Esta alianza refleja la dinámica de la estrategia sándwich, en la que activistas comprometidos en posiciones clave dentro del Estado colaboran con los movimientos para impulsar las victorias del movimiento.

# Obstáculos a la titulación

El marco de la estrategia sándwich sugiere que, al igual que las alianzas entre el Estado y la sociedad pueden posibilitar el empoderamiento mutuo para una reforma progresista, las contrarreformas también se basan en coaliciones Estado-sociedad que se refuerzan mutuamente. A pesar del fuerte impulso a favor de la titulación, no tardaron en surgir importantes obstáculos. Algunos de ellos, como la competencia política dentro del movimiento afrocolombiano y el conflicto interétnico por las fronteras de los territorios colectivos, pudieron, si no resolverse del todo, al menos minimizarse. Sin embargo, surgieron otros obstáculos aún mayores: la expansión del prolongado conflicto armado colombiano en el Pacífico a finales de la década de 1990 aumentó los riesgos de la acción colectiva, dificultó enormemente el acceso a las comunidades y planteó a los activistas implicados en el proceso de titulación un reto mucho más inminente que requería su atención. La finalización del préstamo del Banco Mundial en 2001 puso fin al flujo de financiación y al apoyo político internacional que había impulsado sistemáticamente la titulación. El inicio de la nueva Administración Uribe en 2002 llevó al poder una agenda política fundamentalmente hostil a los movimientos étnicos de base y a la redistribución de la tierra, poniendo fin al periodo de avances masivos en la titulación colectiva. Una oleada de propuestas de titulación que ya estaban muy avanzadas en el proceso administrativo en 2002 consiguieron aprobarse en el primer año del gobierno entrante, pero en 2004, una poderosa alianza de un Presidente conservador y los intereses económicos de la agroindustria consiguieron detener la titulación colectiva.

## Conflicto interétnico

Las disposiciones colombianas sobre tierras étnicas no tenían en cuenta las pautas históricas de solapamiento del uso de la tierra entre distintos grupos étnicos, lo que creaba riesgos de conflicto entre reivindicaciones superpuestas. En gran parte del Pacífico no había linderos claramente delimitados entre negros, indígenas y campesinos mestizos; muchas comunidades eran totalmente multiétnicas y llevaban así décadas, si no más. Históricamente, las comunidades afrodescendientes de las riberas y de las tierras bajas ribereñas y las comunidades indígenas de las tierras altas compartían el uso de las zonas intermedias. Cuando se promulgó la Ley 70, ya se habían constituido muchos títulos indígenas en el Pacífico colombiano, lo que creó tensiones por los fuertes desequilibrios legales en el acceso a la tierra. Sin embargo, a corto plazo la Ley 70 agudizó esas tensiones, dado que bajo la nueva Ley 70, incluso los indígenas y campesinos mestizos que eran considerados poseedores de “buena fe” de propiedades dentro de los territorios afro se convertían en “terceros ocupantes”, sin derecho a voto ni a la toma de decisiones dentro de los consejos comunitarios. Dentro de los resguardos indígenas oficialmente reconocidos, las normas del gobierno sobre pertenencia y residencia eran aún más estrictas.

Las propias leyes eran extremadamente vagas en cuanto a los derechos políticos y territoriales exactos de los “terceros ocupantes” dentro de los consejos comunitarios (Restrepo 2013). Estas imprecisiones se vieron agravadas por la dificultad de las comunidades rurales para acceder a información fiable, dada la deficiente infraestructura de comunicaciones de la región, lo que creó un entorno propicio para la desinformación y los rumores: “[La Ley 70] trajo como consecuencias enfrentamientos entre las diferentes etnias que estaban habitando el Bajo Atrato...

Muchos mencionaban que la ley era única y exclusiva para los negros y que aquellos que no fueran negros tenían que salir del territorio” (Restrepo 2013, 287). Así las cosas, el inicio del proceso de titulación colectiva socavó la organización rural multiétnica, como ACADSEAN en el San Juan u OCABA en el Bajo Atrato, generó severas tensiones para los mestizos, cuyo futuro en los territorios estaba sobre bases legales inciertas, y desató casi de inmediato una “competencia por la tierra con los resguardos indígenas.

Podría decirse que las acciones del INCORA exacerbaron aún más estas tensiones. Durante más de dos años del proceso del PMRN, el INCORA no expidió ni un solo título nuevo a las comunidades indígenas, lo que creó una sensación muy arraigada entre los líderes indígenas de que el INCORA estaba políticamente motivado a favor de las reclamaciones de tierras de los afrodescendientes. Los líderes indígenas lograron convencer a los dirigentes del Banco Mundial de esta perspectiva; la dirección del PNRM sintió “una gran ironía, ya que habríamos titulado tierras afrocolombianas pero al precio del progreso de los indios” (Ng’weno 2001, 69). Y aunque un estudio del Banco Mundial de 1997 concluyó que la titulación para las comunidades negras avanzaba más rápidamente que la titulación indígena, que prácticamente se había detenido, seguía siendo inaceptablemente lenta: el informe concluyó que, durante la mayor parte de 1997, el INCORA no había avanzado en la legalización de nuevos territorios negros.

Los líderes étnicos presionaron ampliamente a los funcionarios del Banco Mundial para que apoyaran sus demandas de cambios importantes en el planteamiento de la titulación. Claudia Mejía explica “los Comités Regionales y las organizaciones comunitarias buscaron la intermediación [del Banco Mundial] y la presión para apoyar las estrategias comunitarias [de cambios] en el programa PMRN y en el INCORA”.<sup>47</sup> A raíz de las demandas de los líderes étnicos de los Comités Regionales, los funcionarios de proyectos del Banco Mundial tomaron medidas serias para impulsar un enfoque equilibrado y coordinado de la titulación indígena y afro.<sup>48</sup> Se apoyaron en múltiples ramas del gobierno colombiano, amenazaron con retener el dinero de los préstamos si el INCORA no mejoraba, e intercedieron directamente en las contrataciones y despidos del INCORA. En 1998, la presión combinada del Banco Mundial y la comunidad llevó a la destitución de nueve de los veinticinco directores regionales del INCORA por falta de avances en la titulación étnica, incluidos dos de la región del Pacífico. Una carta de 1998 citada por Ng’weno (2001, 75) ilustra la intensidad de esta presión política: el Banco Mundial amenazó con la necesidad de destituir al Jefe del Programa de Asuntos Indígenas del INCORA para que continuara el préstamo.

Además de esta presión política, el Banco Mundial publicó en 1997 un plan de acción con la propuesta de remodelar la metodología de los Comités Regionales centrándose explícitamente en la resolución de conflictos interétnicos. Estos espacios pasaron a desempeñar un papel clave a la hora de calmar las tensiones entre los reclamantes de tierras indígenas y étnicos. Reflexionando sobre el modelo de la estrategia sándwich, los Comités Regionales ofrecen un ejemplo innovador de institución híbrida Estado-sociedad que fue capaz de reducir significativamente los riesgos que entraña la acción colectiva al reducir la posibilidad de conflicto entre movimientos de base. El primero de estos Comités Regionales interétnicos se celebró en 1997 en el municipio de Puerto Tejada, Cauca, y contó con la participación de importantes líderes negros e indígenas, así como de representantes de los gobiernos nacional y regional. En la reunión se llegó a un acuerdo en el que se reconocía el papel de los grupos armados externos en la exacerbación de las tensiones y la violencia, y se destacaban los mecanismos de resolución de conflictos interétnicos que existían desde hacía tiempo y que debían apoyarse y reforzarse. También exigió a las entidades gubernamentales mejoras



en la coordinación y el intercambio de información entre los procesos de titulación de tierras negras e indígenas (Sánchez Gutiérrez y Roldán Ortega 2002).

Un ejemplo clave del éxito de los Comités Regionales Interétnicos es el trabajo que realizó para generar acuerdos en el Medio Atrato sobre los límites del territorio propuesto para ACIA, que se situaría entre las tierras de los resguardos indígenas organizados en las asociaciones indígenas OREWA y OIA. El Comité pudo determinar los límites del territorio de ACIA y facilitó el reconocimiento de dieciséis resguardos a lo largo de la frontera de ACIA. El acuerdo incluía intercambios de tierras y áreas de gestión territorial compartida, basándose en los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos y en las relaciones a largo plazo entre las partes (Ng'weno 2001).

A pesar de estos éxitos, la relación entre el Banco Mundial y el INCORA siguió siendo tensa, ya que los funcionarios del proyecto del Banco Mundial consideraban que los funcionarios del INCORA seguían incitando a las tensiones étnicas y socavando su labor en los comités interétnicos. Ng'weno (2001, 68) sostiene que el INCORA eludía continuamente los acuerdos alcanzados en los espacios de los comités regionales y trataba de minimizar las competencias de los comités regionales en general. Escribe que los importantes acuerdos hechos en el Medio Atrato, discutidos anteriormente, "no han sido respetados por el INCORA y los territorios indígenas del Medio Atrato han sido ignorados" (Ng'weno 2001, 84). La interpretación de Ng'weno (2001) está respaldada por Carlos Rosero, quien describe la reunión de Puerto Tejada como una "tormenta tenaz" debido a la negativa de Otilia Dueñas, entonces directora del INCORA, y sus aliados a comprometerse con el acuerdo interétnico.<sup>49</sup> A pesar de estas tensiones constantes, Offen (2003) sostiene que los comités regionales interétnicos fueron un éxito innegable. Cita el hecho de que 95 de los 122 territorios negros titulados entre 1996 y 2003 se produjeron tras la aplicación del Plan de Acción del Banco Mundial, que inició el proceso de resolución del conflicto interétnico.

## Intereses políticos y económicos contrapuestos

Otro desafío importante para la titulación fue la competencia política emergente dentro del movimiento afrodescendiente, especialmente presente en el distrito de Buenaventura, entre dos estrategias políticas, encapsuladas en la rivalidad entre el PCN y Rosa Solís. El PCN, como se señaló mencionó anteriormente, estaba más orientado hacia la construcción de movimientos de base como una nueva fuente de poder político étnico rural, favorecía una estrategia de titulación más deliberada que integraba cuencas fluviales enteras, estaba más estrechamente alineado con el personal del proyecto del Banco Mundial y otros apoyos internacionales y más inclinado a procesos de resolución de conflictos con sus contrapartes indígenas. Por el contrario, el movimiento liderado por la activista y operadora política Rosa Solís adoptó un enfoque de prestación de servicios más instrumental, trabajando dentro de los canales políticos establecidos y favoreciendo una estrategia de titulación más rápida que se centraba en comunidades rurales individuales, o veredas. Esta corriente política estaba más estrechamente alineada con la dirección del INCORA, en particular con Otilia Dueñas, y adoptó un enfoque más duro en las negociaciones con los reclamantes de tierras indígenas.

Aunque la competencia por la influencia entre las dos facciones creó verdaderas fracturas en el seno del movimiento, al final ambas pudieron llegar a un acuerdo sobre una división geográfica relativamente estable de los territorios que permitió proceder a la titulación. Sin embargo, las divergencias en este enfoque han tenido consecuencias a largo plazo para los consejos

comunitarios. Es innegable que el enfoque más instrumental y localizado de la titulación consiguió entregar rápidamente los títulos a las comunidades. Sin embargo, este enfoque también tuvo consecuencias a nivel local: el rápido ritmo de titulación en muchos lugares no logró construir una base sólida de conciencia política a nivel comunitario, dejándolos vulnerables a la captura por parte de los intereses de la élite y otros interesados. Valencia (2011) señala que la obtención de títulos individuales de vereda en el Bajo Atrato—los primeros títulos colectivos afro concedidos en Colombia, en diciembre de 1996—coincidió con un proyecto masivo de “gestión forestal comunitaria” propuesto por el gigante maderero Maderas del Darién en esas mismas cuencas fluviales (Ramírez inédito, citado en Valencia 2011, 27). Cita una cita del entonces líder de OCABA, la organización campesina influyente en la región, que explica el *quid pro quo* del apoyo técnico, financiero y político a las nuevas peticiones de títulos a cambio de los derechos a seguir talando en los territorios:

“La empresa Maderas del Darién llegó donde nosotros, donde OCABA, y nos dicen: ‘bueno, entendemos que ustedes tienen derecho al territorio y nosotros estamos interesados en seguir la explotación de los recursos forestales... Entonces la propuesta de la empresa era definamos un plan, una propuesta, para que la empresa apoyara para obtener los títulos, pero bajo un compromiso de seguir explotando los recursos forestales”.

Oslender (2016) describe una historia similar que tuvo lugar para el consejo comunitario UNICOSTA, el primer consejo comunitario en recibir un territorio colectivo en el departamento de Nariño, en febrero de 1998. El esfuerzo de titulación de UNICOSTA fue financiado por una empresa, ALENPAC, que cosechaba y enlataba palmitos en su territorio. Mientras que antes de la Ley 70, la corporación gubernamental de desarrollo regional expedía el permiso de explotación, tras la titulación colectiva, el consejo comunitario tendría ese derecho. Para evitar cualquier problema, el propietario de la empresa financió talleres sobre la Ley 70 y ofreció apoyo en la preparación de la solicitud del título de propiedad. En el momento de la publicación en 2016, el presidente del consejo comunitario era contratista de ALENPAC, que seguía cosechando palma allí.

Jesús Grueso, que dirigió el equipo de titulación del INCORA, ofrece una interpretación diferente del apresurado enfoque del INCORA en la titulación: ante una amenaza inminente de la agroindustria asociada con paramilitares aterradoramente violentos:

Allí hubo que utilizar una estrategia que es: “Mire, no nos detengamos aquí, avancemos tanto como podamos y titulemos esto cuanto más rápido posible”. Allí hubo mucho problema porque había organizaciones que buscaban que esos procesos tuvieran mucha cimentación.<sup>50</sup>

## La guerra: una contrarrevolución

En muchos otros casos, las élites terratenientes y agroindustriales vieron la titulación colectiva afrodescendiente como una amenaza abierta, y trataron de bloquear o destruir, en lugar de cooptar, los títulos. En Putumayo, donde la titulación colectiva afrodescendiente nunca pudo despegar, Jesús Grueso sostiene que la titulación “hubiera avanzado más... pero allá el problema de la palma africana fue uno de los frenos más importantes, que más generó resistencia para la titulación colectiva”. En Tumaco, Nariño, los intereses de los cultivadores de cacao “no veían con buenos ojos la titulación colectiva, veían eso como una forma retardataria, como una forma colectivista... una forma de sacar la propiedad del mercado”. Informó que, en otros

lugares de Nariño, las comunidades negras aliadas con la camaronicultura se oponían a la titulación “desde una perspectiva desarrollista”. En su lugar, querían un modelo agrícola industrializado con propietarios individuales.<sup>51</sup>

A pesar de estos esfuerzos de los intereses agrarios por detener la titulación colectiva, el proceso de titulación siguió avanzando durante la década de 1990 y principios de la de 2000. Esto sentó las bases para un enfrentamiento brutalmente violento entre ambas fuerzas en la región del Pacífico colombiano. Lo que antes era un “remanso de paz” en medio de la guerra civil colombiana, que ya duraba varias décadas, se transformó a finales de los noventa en uno de los campos de batalla centrales. La violencia ha continuado casi sin tregua en toda la región hasta el presente: decenas de miles de personas asesinadas, cientos de miles de desplazados forzosos de sus hogares y daños incalculables causados a culturas enteras y a los frágiles ecosistemas sobre los que se construyeron esas formas de vida en el Pacífico: una destrucción brutal e intencionada que los observadores han bautizado como “etnocidio” (Oslender 2009).

La violencia estaba íntimamente relacionada con el proceso de titulación colectiva y la amenaza que representaba para los intereses agroindustriales, que pretendían controlar la inmensa riqueza de recursos de la región: tierras ricas (aunque frágiles), madera, oro y otros minerales. La *Operación Génesis* de 1997, una toma militar y paramilitar de la región del bajo Atrato, comenzó pocas semanas después de que se expidieran los primeros títulos de propiedad de la región. El momento de la toma paramilitar del bajo Atrato no es visto como una coincidencia por los líderes locales: más bien, la violencia se entiende como una estrategia de las élites políticas y económicas de Colombia para reimponer el control sobre un movimiento social emergente (Valencia 2011). Y esta sincronización no fue única: por ejemplo, en junio de 2001, para-militares respaldados por el gobierno desalojaron a toda la población del municipio de Alto Baudó apenas tres semanas después de que ACABA recibiera su título de propiedad colectivo (Perea 2012). Un destacado líder negro explicó a Oslender (2009, 191):

El desplazamiento en la región de la costa del Pacífico no es una consecuencia del conflicto armado, como quiere presentarlo el gobierno a la opinión pública internacional. No. El desplazamiento es una estrategia del conflicto. El conflicto armado utiliza la estrategia del desplazamiento para vaciar aquellas tierras que son necesarias para desarrollar sus megaproyectos.

Un caso especialmente conocido que ilustra el nexo entre la violencia militar y paramilitar y los intereses de la agroindustria en la oposición a la titulación es el de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó. Una sentencia de marzo de 2003 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el ejército colombiano estaba en connivencia activa con los paramilitares para intimidar a las comunidades desplazadas con el fin de permitir que la corporación Urapalma siguiera cultivando ilegalmente palma africana en tierras robadas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2003). El nexo entre el Estado y la sociedad en la contrarreforma se refleja de forma más contundente en el hecho de que Urapalma recibía créditos del Ministerio de Agricultura. Claudia Mejía argumenta que esto ilustra cómo este caso de robo de tierras funcionó como un vasto esfuerzo de contrarreforma contra los títulos colectivos, conectando a varios actores dentro de la burocracia con intereses comerciales y actores armados no estatales en oposición al control de las comunidades negras sobre la tierra.

Todo lo de la palma en el Bajo Atrato, eso lo tienes que conectar con un ataque a la titularidad colectiva...Y hay créditos de Finagro para los palmicultores de Urapalma. Además,

se sabía que la gente estaba desplazada, se sabía que la gente estaba desplazada, se sabía que existían los títulos y nada de eso importó.<sup>52</sup>

Estos ataques al proceso de titulación colectiva por parte de una red de poderosos actores estatales y sociales opuestos a la reforma consiguieron socavar el proceso de formas complejas y devastadoras. Por un lado, el conflicto creó enormes desafíos logísticos y políticos para la titulación. Jesús Grueso describe las dificultades que tuvo su equipo del INCORA para acceder a las comunidades y realizar las visitas técnicas necesarias:

Teníamos que buscar la Cruz Roja para hablar con el drogadicto de allá [el comandante del grupo armado], que era el que tenía el dominio sobre el Baudó, ir allá donde esos tipos y decirles: "Mire, nosotros tenemos este propósito, queremos hacer esto en el Baudó, va a legitimar el territorio para las comunidades".<sup>53</sup>

Incluso si el INCORA lograba llegar a los territorios, no había garantías de que pudiera llevar a cabo su trabajo. Cuando el equipo del INCORA llegó para realizar la visita técnica en Aguaclara, una comunidad de Buenaventura, se encontró con que más de la mitad de la comunidad había sido desplazada de la región (Domínguez Mejía 2009). Mientras tanto, desde la perspectiva de los activistas del movimiento negro, la guerra sustituyó en muchos casos a la titulación como centro de atención, ya que se veían obligados a intentar resolver crisis humanitarias de vida o muerte a diario.

Después del 95, 96, 97, empieza el conflicto armado interno a copar todos los territorios. Esa agenda de los derechos colectivos, de titulación y eso, pasa a un segundo plano. Nosotros nos encontramos, ya no pensando en términos de la titulación, sino del desplazamiento, el confinamiento de las comunidades, hay que proteger a los líderes, los cercos alimentarios, las matanzas, las denuncias...<sup>54</sup>

En ocasiones, la violencia galvanizó el impulso de los líderes comunitarios para exigir avances en la titulación colectiva. Por ejemplo, las comunidades del Bajo Atrato siguieron luchando por la titulación tras su desplazamiento masivo en 1997. Las comunidades formaron comités de titulación desde los campamentos improvisados de refugiados en los campos de fútbol y las escuelas de Pavarandó y Turbo, encontraron apoyo del Banco Mundial, el CICR y ACNUR para apoyar sus demandas de títulos colectivos como parte de sus condiciones para regresar a las comunidades, y emprendieron acciones legales contra el INCORA para forzar resoluciones más rápidas a sus peticiones de títulos. En mayo de 2001, Andrés Pastrana, el entonces presidente de Colombia, llegó a Riosucio para entregar personalmente los títulos colectivos restantes (Valencia 2011; Villa 2013).

Sin embargo, en muchos otros casos, el conflicto devastó el impulso y la capacidad de los movimientos de base negros vinculados a la titulación colectiva. Incluso entre las comunidades que lograron obtener un título colectivo, la guerra debilitó sistemáticamente el poder de los consejos comunitarios. Los grupos armados que tomaron el control de la región del Pacífico expulsaron y mataron a muchos líderes locales y crearon un clima generalizado de miedo y desconfianza entre los que se quedaron. Los mismos grupos armados atacaron las costumbres y prácticas culturales que daban vida a las prácticas de gobierno colectivo que animan los consejos comunitarios. Cultivaron la dependencia de la comunidad como única fuente de oportunidades económicas y de gobernanza. Como resultado, en muchos casos, aunque se aplicó la letra de la Ley 70, se destruyó su intención de generar control comunitario sobre sus tierras y recursos.

Esta revisión de los diferentes patrones de relaciones entre Estado y sociedad puso de relieve los diferentes enfoques dentro de la principal agencia implicada en la titulación colectiva, con algunos elementos más abiertos a la asociación con organizaciones sociales que otros, así como diferentes preferencias en cuanto a qué estrategias de organización comunitaria apoyar. Sin embargo, todos sus esfuerzos se vieron eclipsados por el estallido del conflicto armado en la región. Este dramático debilitamiento de la capacidad de los actores estatales para reducir el riesgo de la acción colectiva en la región se vio reforzado por un cambio en el equilibrio de poder político a nivel nacional.

## Gobierno de Uribe: los actores pro reforma pierden poder

Aunque la guerra socavó el potencial transformador de la Ley 70, no detuvo el proceso de titulación colectiva, que continuó a un ritmo rápido durante el punto álgido de la guerra a finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000. La fuerte disminución de nuevos títulos colectivos a partir de 2004 se atribuye a dos factores adicionales: el fin del préstamo del Banco Mundial en 2001 y los cambios políticos implementados por la presidencia de Álvaro Uribe, que llegó al poder en 2002.

El presidente que precedió a Uribe, Andrés Pastrana, también era conservador y no apoyaba abiertamente la titulación colectiva. Sin embargo, el proceso de titulación pudo continuar gracias al impulso burocrático que había detrás de la titulación y al apoyo de puntos clave dentro de la burocracia gubernamental.<sup>55</sup> El mandato de Pastrana, de 1998 a 2002, representa de lejos el mayor apogeo del proceso de titulación: ochenta y un títulos colectivos, un total de más de tres millones de hectáreas puestas permanentemente bajo el control de las comunidades negras del Pacífico colombiano.

El fin del programa PMRN del Banco Mundial supuso un enorme golpe inicial para el proceso de concesión de títulos. Ng'weno (2001, 43) sostiene que el programa del Banco Mundial había servido de "factor estabilizador" que mantuvo el impulso de la titulación a lo largo de tres administraciones gubernamentales. Sin los recursos del Banco Mundial, el gobierno se resistía a asumir los costos de la titulación colectiva: "Algunas condiciones desaparecen [los créditos del Banco Mundial], y ya cuando el gobierno tiene que meter el billete, la situación te lleva a lo de ahora".<sup>56</sup> Como reflejo de esta falta de compromiso, el gobierno abandonó los muy eficaces Comités Regionales, que en esencia habían sido creados y financiados en su totalidad por el Banco Mundial (Ng'weno 2001). Mientras que el apoyo del PNRM desempeñó un papel clave en la titulación de gran parte del Pacífico, los procesos de titulación en el Caribe y los valles interandinos eran insipientes cuando finalizó el proyecto del Banco Mundial y apenas han avanzado en las dos décadas transcurridas desde entonces.<sup>57</sup> Pastor Murillo argumentó que esta historia habría sido diferente si el proyecto del Banco Mundial hubiera continuado:

Si los recursos del Banco Mundial hubiesen estado proyectados para zonas con condiciones similares...muy seguramente la respuesta y la evolución en el proceso de titulación colectiva habría sido mayor...Porque no es solo el recurso económico, sino que si una entidad como el Banco Mundial está de por medio, hay que rendirles cuenta en términos de resultados, etcétera. Eso marca una diferencia.<sup>58</sup>

Mientras tanto, el gobierno de Uribe, que llegó al poder en 2003, fue capaz de ir erosionando la infraestructura institucional que apoyaba la titulación colectiva. Claudia Mejía sostiene que

Uribe era abiertamente hostil al proceso de titulación debido a su alineación con la élite agroindustrial y terrateniente de Colombia:

Entre el primer gobierno de Uribe y el segundo de Uribe, es cuando se dan cuenta que todo esto estaba titulado, que eso estaba por fuera del mercado de tierras, que no se podía llegar a hacer lo que se les diera la gana, eso empieza a ser inconveniente para la visión económica que se tenía.<sup>59</sup>

Una de las manifestaciones más visibles del nuevo orden institucional bajo Uribe fue que, en 2003, el INCORA fue reemplazado por una nueva institución, el INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). Jesús Grueso argumenta que la sustitución del INCORA por el INCODER “empeoró por completo los procesos de titulación colectiva”.<sup>60</sup> El INCODER aún conservaba algunos de los aliados más importantes de la titulación, como Silvio Garcés, quien intentó continuar con el proceso de titulación a pesar de la guerra y la presión política. Sin embargo, el contexto institucional había cambiado. Como sostiene Jesús Grueso, “los números hablan por sí mismos”.<sup>61</sup> Después de la Administración Pastrana, que expidió ochenta y un títulos colectivos que cubrían más de tres millones de hectáreas, el primer mandato de la Administración Uribe expidió cuarenta títulos que cubrían novecientas mil hectáreas. La gran mayoría de éstos eran títulos que habían estado en trámite antes de la administración Uribe y se mantuvieron gracias al impulso institucional y a los esfuerzos de los funcionarios negros que seguían en posiciones de poder.<sup>62</sup> Bajo su segundo mandato, sólo se expidieron seis títulos por menos de cuarenta mil hectáreas.

# Conclusiones: Resultados duraderos y decepciones persistentes

La Ley 70 de 1993 puso en marcha una reforma agraria prácticamente sin precedentes: entre 1996 y 2003, el gobierno colombiano tituló formalmente 122 territorios colectivos de comunidades negras en la región del Pacífico, un área total de cuatro millones y medio de hectáreas, 1,250 comunidades diferentes y casi trescientas mil personas en el momento de la titulación. Se trata del mayor programa de titulación colectiva de comunidades negras en el hemisferio occidental, que abarca un área mayor que la de más de cincuenta países diferentes, una iniciativa que Offen (2003, 44) describe como “uno de los reordenamientos territoriales más ambiciosos y radicales jamás intentados en América Latina”.

Sostenemos que este cambio de poder a gran escala y muy tangible a favor de las comunidades negras rurales marginadas refleja directamente la dinámica central de la estrategia sándwich: la naturaleza iterativa y co-constitutiva del cambio político duradero, en el que activistas, funcionarios y líderes de la sociedad civil cooperan para superar los retos que plantean los intereses contrarios a la reforma tanto del Estado como de la sociedad. En este caso, el proceso constitucional de 1991 desencadenó una oleada de movilizaciones populares entre las comunidades negras y creó oportunidades para que los activistas se trasladaran al Estado, permitiendo una asociación capaz de distribuir rápidamente cientos de títulos para millones de hectáreas de tierra frente a la extrema presión de fuerzas estatales y no estatales.

Los actores clave del proceso de titulación colectiva, tanto los líderes del movimiento como los funcionarios, eran muy conscientes de la relación de refuerzo mutuo entre los actores del Estado y la sociedad que impulsó el proceso de titulación. Jesús Grueso, antiguo funcionario del INCORA, sostiene que el proceso de titulación no podría haber avanzado sin los activistas que se abrieron camino en la burocracia colombiana, que conocían profundamente la región del Pacífico, que “conocían el territorio, que sabían cómo se iban a constituir los consejos comunitarios que para la época no existían formalmente, que supieran la dinámica y la lógica de los ríos”. Sin embargo, sostiene que, aunque hubo una apertura política, una nueva ley poderosa y aliados dentro del gobierno, la titulación no habría sido posible sin la presión desde abajo de las comunidades:

Por un lado, las normas estaban allí, pero las normas solas no podían hacer nada. Por otro lado, hay una intencionalidad de que esas normas se materializaran por parte de los gobiernos de turno. De alguna manera ayudaron, presionados por las comunidades. De hecho, eso no fue ningún regalo, y a raíz de las luchas que se hicieron en ese momento para que pudieran esos derechos materializarse.<sup>63</sup>

Carlos Rosero, líder social y fundador del PCN, argumenta algo similar: la titulación pudo avanzar tan rápidamente como lo hizo porque había recursos, compromisos internacionales y aliados en la burocracia. Sin embargo, la presencia de estos aliados en el Estado no fue casual: “No es que el movimiento encontrara aliados... hay momentos en que los activistas están dentro y tienen la capacidad de empujarse [por el avance de la titulación].”<sup>64</sup>

No obstante, el legado de la Ley 70 y del esfuerzo colectivo de titulación es, en última instancia, desigual. Las deficiencias en el diseño de la ley de titulación colectiva han obstaculizado la capacidad de las comunidades para administrar eficazmente sus territorios. En concreto, existe una “contradicción inherente” en su diseño: se formaron para defender los territorios, su gente y sus recursos, pero nunca se proporcionó un mecanismo de financiación que ofreciera los recursos necesarios para llevar a cabo la labor de gobernanza.

Más allá de los pocos consejos comunitarios que han conseguido un apoyo internacional (relativamente) estable, la mayoría de los consejos comunitarios están inmovilizados, sin dinero ni siquiera para pagar la gasolina y los motores para desplazarse por sus vastos territorios, o dependen por completo de los fondos procedentes de intereses económicos legales o ilegales.<sup>65</sup> La relación y la división de responsabilidades entre los consejos comunitarios y los municipios en los que se ubican están vagamente definidas y sujetas a debate, lo que provoca una competencia a menudo encarnizada entre ambas entidades de gobernanza territorial por cuestiones fiscales, autoridad y asignación de recursos.<sup>66</sup>

Para agravar estas limitaciones institucionales, la obstrucción política ha bloqueado casi por completo la implementación del resto de la Ley 70 más allá de la titulación colectiva, que habría asegurado el control de la comunidad sobre sus recursos y habría ofrecido fondos de etnoeducación, una solución a los persistentes vacíos de información y falta de conocimiento a nivel comunitario sobre los derechos consagrados en la Ley 70 y el funcionamiento de un consejo comunitario. Además, mientras que la titulación avanzó rápidamente en la región del Pacífico, debido a complicaciones legales y problemas de voluntad política, apenas ha avanzado en el resto del país, dejando a las comunidades negras rurales del resto de Colombia en una situación de extrema vulnerabilidad. Por último, otra cuestión extremadamente acuciante es que, si bien las comunidades con títulos colectivos pueden tener el control de facto sobre los territorios, en muchos casos en todo el Pacífico colombiano, son los grupos armados los que tienen el control real, como explica un líder del Bajo Atrato:

Como consejos comunitarios, no tenemos el control de los territorios. Para preservar la vida, no es ningún secreto que no podemos hacer ciertas cosas. Hay grupos en el territorio que, aunque el consejo comunitario no lo quiera, imponen sus reglas, se saltan nuestras reglas. Nos han quitado nuestra autoridad.<sup>67</sup>

Sin embargo, los títulos colectivos han generado cambios de poder duraderos y a largo plazo a favor de las comunidades que lucharon y ganaron el derecho gobernar colectivamente sus territorios. Más allá de la superficie total titulada, los consejos comunitarios se convirtieron en nuevos órganos representativos clave para las comunidades negras, que siguen siendo la piedra angular de la sociedad civil rural afrocolombiana, especialmente en la región del Pacífico. Estas nuevas formas de representación de base han tenido un importante impacto positivo en el desarrollo local. Un estudio pionero de Peña et al. (2017) encontró que en contraste con las críticas conservadoras de que los títulos colectivos son “impedimentos para el desarrollo”, las bases para la protección de los recursos y los horizontes de tiempo más largos previstos por los títulos colectivos han llevado a los hogares afrocolombianos dentro de los territorios colectivos a tener mayores ingresos familiares, mejor asistencia escolar y mejores condiciones de vida dentro de sus hogares en comparación con la población rural afrocolombiana que vive en comunidades sin títulos. Asimismo, un estudio de Vélez et al. (2020, 1) concluye que tanto el régimen jurídico de los títulos colectivos como los mecanismos de gobernanza de base que generó han tenido un fuerte efecto protector sobre los recursos naturales únicos de la región del Pacífico, “reduciendo significativamente las tasas de deforestación”.



Un líder del Bajo Atrato explicó que “la Ley 70 protege el territorio. Si alguien de afuera quiere tomarlo, tenemos la ley, que dice que nuestros territorios son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.<sup>68</sup> Así, los títulos colectivos han tenido éxito tanto en el aumento del nivel de vida de las personas dentro de los territorios como en la protección de los ecosistemas de las regiones del Pacífico. Esto ha dado la razón a los líderes negros que defendieron la titulación colectiva basándose en que el bienestar de las comunidades y los territorios en los que vivían estaban profundamente interconectados.

Además, la titulación ha conseguido proporcionar cierta protección a las comunidades frente a los grupos armados que trabajan en asociación con los intereses de la agroindustria y algunos elementos del Estado para expulsarlas de la tierra y robarles sus recursos. Esto se refleja tanto en las sentencias de la Corte Constitucional colombiana, el Auto 005 de 2009, y el Decreto ley 4635 vinculado a la Ley de Víctimas de 2011, que han consagrado el derecho de las comunidades en los consejos comunitarios a una reparación holística que garantice su permanencia en sus tierras ancestrales. Un estudio de Rosen (2022) señala que, a pesar del ataque abierto a la autonomía comunitaria, los consejos comunitarios soportaron la guerra y siguen sirviendo como un importante motor de la paz local tras el acuerdo de paz con las FARC de 2016; a lo largo del conflicto, muchos consejos comunitarios han sido una fuente vital de apoyo para las comunidades a la hora de generar una capa de seguridad frágil pero real para las comunidades, entregar ayuda humanitaria y exigir la rendición de cuentas en materia de derechos humanos al Gobierno y a los grupos armados.<sup>69</sup> Durante el punto álgido de la violencia, en 2001, Ng’weno (2001, 45) sostenía que, “a pesar de la inseguridad y la agitación, los títulos de propiedad de la tierra confieren una estabilidad y permanencia específicas a largo plazo a las comunidades... Así, en un futuro menos violento, los títulos facilitan el retorno de estas personas a sus territorios y formas de vida tradicionales”. El Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de 2016 abre importantes perspectivas para los desafíos de protección persistentes para estas comunidades y sus territorios.

Las comunidades negras del Pacífico colombiano siguen esperando ese futuro menos violento. Sin embargo, “nuestra fuerza es que queremos resistir, y que tenemos la ley 70”.<sup>70</sup> Esa fuerza es el legado de una generación de activistas tanto dentro del Estado como de la sociedad que sacaron adelante una reforma agraria única frente al esfuerzo sostenido de opositores tanto dentro como fuera del estado por detenerla. En vísperas del trigésimo aniversario de la Ley 70, espera una nueva generación de activistas dentro del Estado y en el movimiento para aprovechar plenamente todo el potencial de esta paradigmática ley.

# Bibliografía

- Agencia Nacional de Tierras. 2021. "Títulos de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras". Información proporcionada por el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos-OTEC, julio de 2022.
- Agudelo, Carlos Efrén. 2005. *Retos del multiculturalismo en Colombia: política y poblaciones negras*. Medellín: Editorial La Carreta.
- Albertus, Michael, and Oliver Kaplan. 2013. "Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia." *Journal of Conflict Resolution* 57 (2): 198–231. <https://doi.org/10.1177/0022002712446130>.
- Arango Restrepo, Mariano. 2014. *La tierra en la historia de Colombia*. Colección Aportes. Bogotá, Colombia: ACCE.
- Arocha, Jaime. 1998. "Etnia y guerra: relación ausente en los estudios sobre las violencias Colombianas." En *Las violencias: inclusión creciente*, coordinado por Jaime Arocha, Fernando Cubides, y Myriam Jimeno. Colección CES. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bagley, Bruce y Matthew Edel. 1980. "Popular Mobilization Programs of the National Front: Cooptation and Radicalization." En *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*. Coordinado por R. Albert Berry, Ronald G. Hellman y Mauricio Solaún, 257–286. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.
- Ballvé, Teo. 2013. "Grassroots Masquerades: Development, Paramilitaries, and Land Laundering in Colombia." *Geoforum* 50: 62–75. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.08.001>.
- Bernal C., Fernando. "Introducción." En *PNR: 11 años de camino la sociedad civil en marcha*, editado por Fernando Bernal C., 15–26. Bogotá: CEREC.
- Castro, Rudecindo y Carlos Andrés Meza. 2017. *Calle caliente memorias de un cimarrón contemporáneo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Domínguez Mejía, Marta Isabel. 2009. "¿Revolución silenciosa o estrategia de control estatal? Mirando El Estado a Partir de La Titulación Colectiva de Tierras En El Pacífico Colombiano, 1993–2005." Tesis de Grado, El Colegio de México.
- Domínguez Mejía, Marta Isabel. *Territorios colectivos: Proceso de formación del estado en el Pacífico Colombiano (1993–2009)*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2017.
- Domínguez Mejía, Marta Isabel. 2015. "Comunidades negras rurales de Antioquia: discursos de ancestralidad, titulación colectiva y procesos de "aprendizaje" del Estado." *Estudios Políticos*, 46: 101–123

- Fox, Jonathan. 2020. "Contested Terrain: International Development Projects and Countervailing Power for the Excluded." *World Development* 133: 104978. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104978>.
- Fox, Jonathan, Naomi Hossain y Rachel Robinson. 2022. "Building State-Society Synergy through Sandwich Strategies." Accountability Research Center. Borrador del 24 de junio.
- Gray, Andrew. 1998. "Development Policy, Development Protest: Indigenous Peoples, the World Bank and NGOs." En *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Coordinado por Jonathan Fox y L. David Brown. Cambridge: MIT Press, 267–302
- Grueso, Libia, Carlos Rosero y Arturo Escobar. 1998. "The Process of Black Community Organizing in the Southern Pacific Coast Region of Colombia." En *Cultures of Politics, Politics of Culture: Revisioning Latin American Social Movements*. Coordinado por Sonia Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar. Boulder: Westview, 196–219
- Gutiérrez, Alejandra y Eduardo Restrepo. 2017. *Misioneros y organizaciones campesinas en el río Atrato, Chocó*. Procura Claretiana de Misiones.
- Hernández, Nicolás. 2009. "Campesinos sin tierras. La historia de los desplazados del Bajo Atrato." Trabajo de Grado, Bogotá: Universidad Javeriana.
- Inter-American Court Of Human Rights. 2003. "Provisional Measures Requested By The Inter-American Commission On Human Rights In The Matter Of The Republic Of Colombia The Case Of The Communities Of The Jiguamiandó And The Curbaradó." [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/jiguamiando\\_se\\_01\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/jiguamiando_se_01_ing.pdf).
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2009. "Comparative Perspectives On Contentious Politics." *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Coordinado por Mark Irving Lichbach y Alan S. Zuckerman. Cambridge University Press.
- Meyer, David S. y Debra C. Minkoff. 2004. "Conceptualizing Political Opportunity." *Social Forces*. 82 (4): 1457–92. <https://doi.org/10.1353/sof.2004.0082>.
- Moreno, Richard y Yuly Cecilia Palacios Blandón. 2016. "La visión de desarrollo y su incidencia en la implementación del acuerdo uno (1) de La Habana." Programa de Maestría en Conflicto y Paz, Quibdó: Universidad De Medellín, en convenio con La Fundación Universitaria Claretiana.
- Ng'weno, Bettina .2001. "On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resource Management: Implementing Indigenous and Afro-Colombian Demands." World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/868771468770446387/on-titling-collective-property-participation-and-natural-resources-management- implementing-indigenous-and-afro-colombian-demands>.
- Offen, Karl H. 2003. "The Territorial Turn: Making Black Territories in Pacific Colombia." *Journal of Latin American Geography* 2 (1): 43–73. <https://doi.org/10.1353/lag.2004.0010>.
- Oslender, Ulrich. 2016. *The Geographies of Social Movements: Afro-Colombian Mobilization and the Aquatic Space*. Durham: Duke University Press.

- Oslender, Ulrich. 2009. "Colombia: Old and New Patterns of Violence." *Socialist Register* 45: 181–98.
- Pardo, Mauricio. 2002. "Entre la autonomía y la institucionalización: dilemas del movimiento negro colombiano." *Journal of Latin American Anthropology* 7 (2): 60–84. <https://doi.org/10.1525/jlca.2002.7.2.60>.
- Peña, Ximena, María Alejandra Vélez, Juan Camilo Cárdenas, Natalia Perdomo, y Camilo Matajira. 2017. "Collective Property Leads to Household Investments: Lessons From Land Titling in Afro-Colombian Communities." *World Development* 97: 27–48. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.025>.
- Perea, Nevaldo. 2012. *Soy Atrato: vida y amargos recuerdos de un líder negro*. 1. ed. Medellín: Editorial Nuevo Milenio.
- Rampf, David, y Diana Chavarro. 2014. "The 1991 Colombian National Constituent Assembly Turning Exclusion into Inclusion, or a Vain Endeavor?" *Inclusive Political Settlements Series* 1. Berghof Foundation.
- Restrepo, Eduardo. 2013. *Etnización de la negritud: la invención de las "comunidades negras" como grupo étnico en Colombia*. Genealogías de La Negritud. Popayán, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Rosen, Noah. 2022. "Seizing a Window Of Opportunity: Community Autonomy and Influence in the 2016 Colombian Peace Process." Tesis Doctoral, Washington, DC: American University.
- Sanchez Gutierrez, Enrique y Roque Roldan Ortega. 2002. "Titulación de los territorios comunales afrocolombianos e indígenas en la Costa Pacífica de Colombia". Banco Mundial.
- Tarrow, Sidney G. 2011. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Tercera edición revisada y actualizada. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Valencia, Luis Armando. 2011. "Territorios en disputa: procesos organizativos y conflicto armado en el Bajo Atrato." Magister, Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Vélez, Maria Alejandra, Juan Robalino, Juan Camilo Cárdenas, Andrea Paz, and Eduardo Pacay. 2020. "Is Collective Titling Enough to Protect Forests? Evidence from Afro-Descendant Communities in the Colombian Pacific Region." *World Development* 128: 104837. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104837>.
- Villa, William. 1998. "El movimiento social de comunidades negras: la construcción de una noción de territorio y región." In *Geografía Humana de Colombia. Los Afrocolombianos*, editado por Adriana Maya, 431–49. Bogotá: Instituto de Cultura Hispánica.
- Villa, William. 2013. "Colonización y conflicto territorial en el Bajo Atrato: el poblamiento de las cuencas de la margen oriental." In *Revista Estudios Del Pacífico Colombiano*, Editado por Eduardo Restrepo, 56 (9). Quibdó, Chocó: FUCLA.

Wade, Peter. 1995. "The Cultural Politics Of Blackness In Colombia." *American Ethnologist* 22 (2): 341–57. <https://doi.org/https://doi.org/10.1525/ae.1995.22.2.02a00070>.

Wouters, Mieke. 2001. "Ethnic Rights under Threat: The Black Peasant Movement against Armed Groups' Pressure in the Chocó, Colombia." *Bulletin of Latin American Research* 20 (4): 498–519.

# Notas

1 Cabe señalar que, mientras que la gran mayoría de los territorios afrocolombianos del Pacífico han recibido un reconocimiento formal, los derechos territoriales afrocolombianos han avanzado a un ritmo mucho más lento en las regiones interandina y caribeña del país. H/t Claudia Mejía.

2 A pesar de la conexión ancestral de los pueblos afrocolombianos con las tierras que han habitado tradicionalmente en el Pacífico colombiano, antes de la Constitución de 1991, el Gobierno colombiano trataba la gran mayoría de la región del Pacífico como baldíos, o tierras baldías pertenecientes al Estado. Este marco jurídico permitía a las empresas madereras, mineras y agroindustriales beneficiarse de la riqueza de los recursos de la región con escasos beneficios para las comunidades que vivían allí. Sin embargo, este precedente legal cambió drásticamente con el Acuerdo de Buchado de 1987, en el que el Estado reconoció a la organización ACIA en la región del Medio Atrato como sujeto político negro colectivo, otorgando a la organización el derecho a gestionar los recursos naturales de la región (Restrepo 2013; Villa 2013).

3 En consonancia con los patrones históricos de exclusión estructural de los afrodescendientes en Colombia, el movimiento afro no tuvo representación directa en la asamblea constituyente de la ANC. El movimiento indígena tenía dos líderes elegidos en la ANC; de ahí la necesidad de que el movimiento afro canalizara sus reivindicaciones indirectamente a través de la movilización social y las alianzas con líderes indígenas.

4 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 22 de agosto, 2022.

5 Claudia Mejía es una ex funcionaria del gobierno que se desempeñó como asesora del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que financió en parte el proceso de titulación colectiva. Desde ese cargo, trabajó directamente en la donación del Banco Mundial al PMRN, que se analiza más adelante.

6 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.

7 El ICAHN ofreció apoyo en el análisis etnohistórico necesario para la expedición de los títulos.

8 El IGAC es responsable de producir y mantener los mapas oficiales de Colombia.

9 La definición legal bajo la Ley 70 de una comunidad negra es un “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que tienen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres en relación con las tierras que habitan, y que conservan una conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos” (Artículo 2, numeral 5 de la Ley 70 de 1993).

10 Mientras que el artículo 55 transitorio limitaba explícitamente la aplicación de la titulación colectiva al Pacífico colombiano, los activistas negros de fuera del Pacífico buscaban una definición más amplia de etnia negra que incluyera a los negros urbanos y a los negros que vivían en otras partes del país. Ganó una posición de compromiso que aplicaba esta definición más amplia de negritud a los componentes de la Ley 70 no relacionados con la titulación, y aludía vagamente a que lugares “similares” al Pacífico también podrían ser titulados (Agudelo 2005).

11 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.

12 De este modo, los líderes negros ocuparon puestos de liderazgo administrativo: Gabino Hernández pasó de la Comisión Especial a convertirse en Director de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior; Pastor Murillo, también de la Comisión Especial, le sucedió en ese mismo puesto. Silvio Garcés, otro participante en la Comisión, pasó a desempeñar múltiples funciones directamente relacionadas con la titulación afrocolombiana, entre ellas la de Director de la Oficina de Comunidades Negras del INCORA.

13 Murillo Martínez, Pastor Elías, entrevista, 28 de agosto, 2020.

14 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020. Mejía describe a Silvio Garcés como, “el experto legal e institucional que desde el INCORA desarrolló los procedimientos administrativos para la titulación de tierras colectivas y articuló estos procesos en el marco de los otros procesos de tierras operados por el INCORA, y más tarde por el INCODER. Además [Silvio fue] el artífice en la resolución de los retos de incluir áreas como los manglares a la titulación de ACAPA, por no hablar de la lucha jurídica y política para anular las pretensiones de la Universidad del Cauca y el departamento del Cauca sobre las áreas pretendidas por el consejo comunitario del Naya, [o su trabajo en] los informes sobre la usurpación de las tierras de los consejos de Jiguamiandó y Curvaradó por parte de los cultivadores de palma africana.

15 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.

16 Las organizaciones del Atrato, en particular COCOMACIA, tenían ya mucha experiencia en la negociación con el gobierno. De hecho, el “Acuerdo 20” de 1988 que COCOMACIA negoció con el gobierno colombiano fue el precedente clave de la Ley 70. El Acuerdo 20 reconocía el derecho de COCOMACIA a gestionar colectivamente 800,000 hectáreas de tierra. El Acuerdo 20 reconocía el derecho de COCOMACIA a gestionar colectivamente 800,000 hectáreas de tierra en la región del Atrato. Estas tierras pasarían a ser propiedad colectiva de la organización diez años después (Restrepo 2013).

17 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.

18 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.

19 El PNR fue una iniciativa que pretendía poner en contacto a los líderes de la sociedad civil con los recursos y el apoyo del Estado para superar las causas localizadas del subdesarrollo y la violencia persistentes en las zonas rurales de Colombia. Como tal, representa un primer intento importante de desarrollar una estrategia de sándwich en Colombia. Ver: (Bernal C. 1994).

20 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 22 de agosto, 2022.

21 Para más información sobre la Procuraduría General de la Nación (PGN), ver: Roberts, Charles H. 2021. “Top-down Accountability vs. Electoral Democracy: The Case of Colombia’s Inspector General.” *Accountability Research Center*, 1 de marzo, 2021. Fecha de consulta: 28 de agosto, 2022. <https://accountabilityresearch.org/top-down-accountability-vs-electoral-democracy-the-case-of-colombias-inspector-general/>.

22 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 22 de agosto, 2022.

23 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.

24 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.

25 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.

26 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.

27 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.

28 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.

29 Murillo Martínez, Pastor Elías, entrevista, 28 de agosto, 2020.

30 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.

31 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 22 de agosto, 2022.

32 Murillo Martínez, Pastor Elías, entrevista, 28 de agosto, 2020.

- 33 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.
- 34 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.
- 35 Exdirigente de la junta directiva 2 de ACABA, comunicación personal, marzo de 2020
- 36 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.
- 37 Estas instituciones de gobernanza rural submunicipal datan de principios de la década de 1960 y estaban más asociadas al clientelismo que a los enfoques basados en los derechos. Véase Bagley y Edel (1980).
- 38 Varios actores del movimiento consideran este enfoque de titulación como “Una visión de corto plazo que no tuvo en cuenta el crecimiento poblacional de las comunidades, ni las posibles limitaciones en la planeación y ordenamiento cultural, ambiental y económico y el impacto que esto podría tener en sus prácticas pro- ductivas tradicionales”. Mejía Fernández, Claudia Helena, comunicación por correo electrónico, 22 de agosto de 2022.
- 39 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 40 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 41 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 42 Murillo Martínez, Pastor Elías, entrevista, 28 de agosto, 2020.
- 43 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 44 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.
- 45 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 46 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.
- 47 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 22 de agosto, 2022.
- 48 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 22 de agosto, 2022.
- 49 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.
- 50 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 51 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 52 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.
- 53 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.
- 54 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.
- 55 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020; Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.
- 56 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.
- 57 Para más información sobre la concesión de títulos de propiedad fuera del Pacífico, véase: “Mapeando Invisible Sistema de Información Como estrategia de Protección de Los Territoriales En Colombia.” 2022.



Número 3: *Aprendizajes Y Buenas Prácticas En Tenencia Colectiva*. Proceso de Comunidades Negras, Observatorio de Territorios Étnicos, Universidad Javeriana, Régimen de Tenencia. [https://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/puj\\_3-sig-afro-resumen-libro-120222.pdf](https://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/puj_3-sig-afro-resumen-libro-120222.pdf).

58 Murillo Martínez, Pastor Elías, entrevista, 28 de agosto, 2020.

59 Mejía Fernández, Claudia Helena, entrevista, 19 de mayo, 2020.

60 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.

61 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.

62 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 22 de agosto, 2022.

63 Grueso Zúñiga, Jesús Alberto, entrevista, 11 de febrero, 2020.

64 Rosero, Carlos Alfonso, entrevista, 22 de mayo, 2020.

65 Profesor del ICANH, entrevista, junio de 2019.

66 Aunque los [títulos colectivos] eran territorios con autoridades—consejos comunitarios...no se les otorgó autoridad política separada de los municipios y por lo tanto debían ser incluidos en los procesos de planeación municipal y en los presupuestos de inversión de los municipios, lo cual los municipios no han cumplido...Otra cosa, las administraciones municipales culparon a los consejos comunitarios por la pérdida de ingresos del impuesto predial, del cual estos territorios estaban exentos, pero el gobierno nacional no ha resuelto este tema, como sí lo hizo con las compensaciones directas a los resguardos indígenas.

67 Líder 1 del Consejo Comunitario del Bajo Atrato, entrevista, 15 de octubre de 2021, Riosucio, Chocó.

68 Líder 2 del Consejo Comunitario del Bajo Atrato, entrevista, 18 de octubre de 2021, Riosucio, Chocó.

69 Mejía Fernández, Claudia Helena, correo electrónico, 25 de agosto, 2022.

70 Líder 1 del Consejo Comunitario del Bajo Atrato, entrevista, 15 de octubre de 2021, Riosucio, Chocó.

[www.accountabilityresearch.org](http://www.accountabilityresearch.org)



American University  
School of International Service  
4400 Massachusetts Ave NW  
Washington, DC 20016  
[www.accountabilityresearch.org](http://www.accountabilityresearch.org)