

Colección

**Antropología en la Modernidad**

Instituto Colombiano de Antropología e Historia

Indígenas,  
afrodescendientes

# La multiculturalidad estatalizada

y configuraciones  
de estado

COMPILADORA **Margarita Chaves**



# **La multiculturalidad estatalizada:**

indígenas, afrodescendientes  
y configuraciones de estado





Colección |  
Antropología en la Modernidad

# La multiculturalidad estatalizada:

indígenas, afrodescendientes  
y configuraciones de estado

COMPILADORA Margarita Chaves

La multiculturalidad estatalizada: indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado / compiladora Margarita Chaves.– Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, 2011

308 p.: il. (Antropología en la Modernidad)

ISBN: 978-958-8181-76-9

1. Multiculturalismo – 2. Minorías – 3. Derechos civiles – 4. Afrodescendientes – 5. Grupos étnicos – 6. Derechos étnicos – I. Chaves Chamorro, Margarita, comp.

CDD 305.8

Catalogación en la publicación: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH

## **Instituto Colombiano de Antropología e Historia**

Colección Antropología en la Modernidad

Ernesto Montenegro Pérez

### **Director general**

Marta Saade

### **Subdirector científico**

Margarita Chaves

### **Compiladora**

Carlos Andrés Meza

### **Coordinador del Grupo de Antropología Social**

Nicolás Jiménez Ariza

### **Responsable del Área de Publicaciones**

Bibiana Castro Ramírez

### **Asistente de Publicaciones**

Mayte Yie (asistente)

Magdalena Arango (coordinadora)

### **Equipo editorial primera edición**

Andrés Cote

### **Corrección ortotipográfica reimpresión**

Juan Carlos Lara

### **Diseño, diagramación e imagen de cubierta**

Patricia Montaña Domínguez

### **Ajustes de diseño reimpresión**

Primera edición, noviembre 2011

Primera reimpresión, diciembre de 2012

Segunda reimpresión, noviembre de 2017

ISBN: 978-958-8181-76-9

## **© Instituto Colombiano de Antropología e Historia**

Calle 12 n° 2-41 Bogotá D.C.

Tel.: (57-1) 4440544, ext. 144

[www.icanh.gov.co](http://www.icanh.gov.co)



El trabajo intelectual contenido en esta obra se encuentra protegido por una licencia de Creative Commons del tipo "Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional". Para conocer en detalle los usos permitidos consulte el sitio web <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Impreso en Colombia por: Imprenta Nacional de Colombia  
Carrera 66 n° 24-09 Bogotá D. C.

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	11	
<i>Margarita Chaves</i>		
<b>Multiculturalismo en América Latina</b>		
Multiculturalismo oficial en América Latina: ¿democratización o consolidación de la desigualdad? .....		29
<i>Carmen Martínez-Novo</i>		
<b>Debates académicos sobre el estado</b>		
“El problema es la falta de estado”. La dificultad de etnografiar el estado .....		45
<i>Ángela Rivas</i>		
Prácticas disciplinares y promesas de la etnografía: redescubrir el estado.....		51
<i>Íngrid Bolívar</i>		
<b>Impacto de los derechos étnicos</b>		
Contar y ser contados. El Censo 2005 y las minorías étnicas .....		69
<i>Fernando Urrea</i>		
Más allá de la cifra: actores, estrategias e identidades en la pregunta étnico-racial del Censo 2005 .....		93
<i>Oscar Quintero</i>		
Opciones políticas indígenas y batallas (pos)electorales, o cómo pelear con (el arbitraje de) el estado.....		105
<i>Virginie Laurent</i>		
El estado en las márgenes y las márgenes como estado. Transferencias económicas y gobiernos indígenas en Putumayo .....		117
<i>Margarita Chaves y Juan Felipe Hoyos</i>		
Multiculturalismo, etnografía y estado: retóricas del derecho y jurisprudencia indígena en las márgenes del estado .....		137
<i>Juan Pablo Vera</i>		
<b>Territorio, derechos territoriales y conflicto</b>		
La movilización política de <i>espacios imaginados</i> : construcción de fronteras multiculturales en la sierra Nevada de Santa Marta .....		153
<i>Diana Bocarejo</i>		
Reconfiguraciones del paisaje: estado, territorios y conflicto entre grupos étnicos.....		163
<i>Carlos Betancur</i>		
Etnicidad, estado y organizaciones de comunidades negras en el bajo Atrato .....		171
<i>Daniel Ruiz Serna</i>		

Dificultades de etnografiar el estado:  
una experiencia de campo en las islas del Rosario..... 181  
*Carlos Andrés Durán*

El lugar de la alteridad y la alteridad en su lugar:  
las dificultades de abordar la etnicidad en la ciudad ..... 193  
*Marta Zambrano*

### **Derechos y ciudadanía**

Privatización del derecho a la salud e intereses transnacionales.  
Sobre la relación multiculturalidad-estado..... 203  
*César Abadía-Barrero*

Prácticas de reconocimiento y visiones del estado  
en el régimen subsidiado de salud colombiano ..... 213  
*Claudia Puerta-Silva*

Etnoeducación y políticas educativas en Colombia:  
la fragmentación de los derechos ..... 227  
*Elizabeth Castillo*

### **Identidad y políticas culturales**

Los dilemas de las políticas culturales de patrimonialización  
en Colombia ..... 241  
*Monika Therrien*

Patrimonialización cultural y desarrollo regional.  
La situación de los pueblos afrochocoanos en la vía al Mar ..... 257  
*Carlos Andrés Meza*

Jugando al teléfono roto: circulación de información  
y acción estatal frente a los nukak-makú ..... 269  
*Álvaro Andrés Santoyo*

### **Desplazamiento, movilización y diferencia**

Estado y desplazamiento: cartografías históricas de guerra,  
multiculturalismo y humanitarismo ..... 283  
*Andrés Salcedo*

Acción colectiva en contextos armados: reflexiones  
desde el estado y la multiculturalidad ..... 297  
*Paola García*



## Sobre la presente reimpresión

El libro que el lector tiene entre sus manos es la segunda reimpresión de una obra que, en varios sentidos, preserva su importancia y vigencia. Si bien las distintas líneas temáticas cercanas o derivadas del multiculturalismo han evolucionado y, en algunos casos, se han revalorado, el examen atento de los discursos y las prácticas con los que se dio inicio a la ejecución del mandato constitucional de reconocimiento a la diversidad étnica del país, contenido en este volumen, mantiene su pertinencia. En primer lugar, porque el análisis de las complejas relaciones entre estado, indígenas y afrodescendientes se complementa con el intento por identificar las configuraciones de estado que de allí se derivan, y estas nos aproximan a las apuestas particulares del multiculturalismo colombiano en sus años iniciales. Al brindarnos un lente etnográfico sobre los diferentes procesos y espacios de la relación entre el estado y los sujetos de la diferencia étnica, también nos permite identificar el tipo de estatalidad que estos procesos han propiciado. En segundo lugar, la discusión, las reflexiones y las ideas con las que se examina la relación entre estado y poblaciones étnicas hacen posible poner sobre la mesa elementos fundamentales para evaluar, a la luz de las perspectivas que nos ofrecen las diferentes regiones, qué tanto hemos avanzado en campos tan amplios y diversos como: los debates académicos sobre el estado; el impacto de los derechos étnicos; los conflictos sobre el territorio y los derechos territoriales; los derechos y la ciudadanía; la identidad y las políticas culturales; el desplazamiento, la movilización y la diferencia. Finalmente, ofrece un cuerpo de artículos amplio que invita a lectores e investigadores a establecer de nuevo el diálogo con las comunidades protagonistas de estos ejercicios de reflexión. En este sentido, los ejes de análisis que estructuran el libro podrán reformularse a partir de la observación crítica y las nuevas formas de análisis que nos demanda el momento actual de un país que busca comprometerse con un proceso de construcción de paz.

En años recientes, la política étnica del estado ha ampliado los lugares de visibilidad parcial de indígenas y afrodescendientes, y allí se generan acuerdos tácitos e incomprensiones recíprocas sobre el modo de aprehender las diferencias inherentes a las categorías sociales en relación con las categorías tecnopolíticas. Para examinar estas tensiones, sin embargo, será necesario movernos hacia los contextos desde donde producimos el “conocimiento” antropológico con el que nutrimos las políticas del estado. Sin duda, se trata de un lugar excéntrico que nos ha permitido a las y los antropólogos captar la diferencia que reside en los modos de habitar el mundo, en especial cuando los márgenes que, en la mayoría de los casos, ocupan los sujetos étnicos son fuentes de “plusvalía” e innovación cultural que interrogan a la antropología y demandan miradas y ángulos de aproximación diversos.

# Presentación

Los autores de los veintiún artículos compilados en este libro abordan en ellos los escenarios de la política del Estado colombiano para los pueblos indígenas y los colectivos afrodescendientes a partir de la proclamación de la nación multicultural y del reconocimiento de derechos diferenciales para estas poblaciones en la Constitución de 1991. Ofrecen una perspectiva etnográfica que enfoca las intervenciones del estado en escenarios locales y regionales, múltiples y diversos. Son el resultado de dos mesas de trabajo sobre multiculturalidad y estado, realizadas entre 2006 y 2007, que culminaron en el simposio Configuraciones de Estatalidad y Políticas Multiculturales en Colombia y Latinoamérica, realizado dentro del marco del X Congreso de Antropología en Colombia, en la Universidad Nacional de Colombia, en octubre de 2007.

El impulso inicial de las mesas de trabajo se lo debemos al profesor Carlos del Cairo, del Departamento de Antropología de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), y a la generosa colaboración de Claudia Briones, de la Universidad Nacional de Río Negro, en Argentina<sup>1</sup>. A raíz de la visita de la profesora Briones a Bogotá, en noviembre de 2006, Del Cairo convocó a un grupo de personas, que compartíamos intereses de investigación sobre los escenarios en los que se hacía efectivo el nuevo marco del reconocimiento multicultural, para intercambiar ideas con ella y beneficiarnos de su perspectiva crítica en el análisis de las formaciones nacionales en América Latina.

Los participantes en las mesas nos dimos a la tarea de identificar, bien fuera desde el ámbito de las nuevas normativas jurídicas, de las políticas públicas diferenciales o de las interacciones de las comunidades estudiadas con agentes institucionales, el complejo y contradictorio entramado de las intervenciones del estado en el marco de la multiculturalidad. Entre otros temas, las discusiones abordaron problemas asociados con la definición de los sujetos del reconocimiento, como la reetnización rural y urbana de colectivos que hasta hace poco no se pensaban como indígenas y la etnización de pobladores negros en diferentes regiones; las tendencias en la representación discursiva de los colectivos étnicos en Colombia: la andinización de lo indígena, la “pacificación” de lo negro y, en general, la indigenización de lo étnico; las nuevas inclusiones y exclusiones que se operaban en la construcción del sentido de lo público, a partir de la ciudadanía cultural; la influencia de la jurisprudencia del

---

<sup>1</sup> La profesora Briones es la directora del Grupo de Estudios en Aborigenidad, Provincias y Nación (Geaprona), con proyectos radicados en las universidades argentinas de Buenos Aires y Nacional de Río Negro.

estado en las construcciones locales de lo justo y de la justicia; la superposición de lógicas territoriales estatales en áreas de titulación colectiva o, por el contrario, la ausencia del estado.

Evidentemente, en todos los escenarios de nuestra observación etnográfica el estado aparecía como el actor central, pero las prácticas y las rutinas que hacían efectivo el reconocimiento de indígenas y afrodescendientes reflejaban relaciones políticas particulares, que a su vez imprimían su huella en las formaciones de alteridad regionales. Para profundizar en el examen de esas configuraciones regionales de estatalidad, los participantes de la primera mesa nos dimos cita de nuevo para intentar responder a las preguntas sobre cómo abordábamos etnográficamente el estado y qué nos decía el escenario analizado sobre las particularidades regionales de ese estado en relación con la (re)producción de alteridades étnicas y raciales. El trabajo de Claudia Briones sobre las fronteras administrativas de la geografía política argentina y su incidencia para hacer efectivas las diferencias entre grupos de la población nacional fue un referente importante en este sentido<sup>2</sup>.

La segunda mesa de trabajo tuvo lugar en mayo de 2007. En ausencia de Carlos del Cairo, Juan Pablo Vera, de la PUJ, y yo compartimos responsabilidades en su preparación. Para entonces se amplió el número de participantes y se perfilaron los bloques temáticos que orientaron las discusiones, y que en el presente volumen organizan los textos: impacto de los derechos étnicos; territorio, derechos territoriales y conflicto; derechos y ciudadanía; patrimonialización cultural e identidades y desplazamiento, movilización y diferencia. Al bloque sobre derechos étnicos se añadió el tema de las relaciones entre estado y organizaciones étnicas en la clasificación y el conteo censal de las minorías étnicas y, como introducción a todos los anteriores, se abordaron propuestas teóricas recientes sobre el estado.

El esfuerzo colectivo se replicó meses más tarde en el simposio del X Congreso de Antropología en Colombia. En esta oportunidad unimos esfuerzos con Marta Zambrano, de la Universidad Nacional de Colombia. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los simposios, donde las presentaciones alcanzan en el mejor de los casos una tenue unidad temática, presentamos los avances de las mesas de trabajo sumándoles la participación de dos invitados internacionales y un grupo de comentaristas para cada bloque temático. La antropóloga Carmen Martínez-Novo, por entonces coordinadora del programa de Antropología de la Flacso-Ecuador, evaluó los impactos de las políticas multiculturalistas de los estados mexicano y ecuatoriano en la ampliación del acceso de los indígenas a derechos universales y la disminución de la desigualdad social en ambos países. El sociólogo Agustín Lao, profesor de la Universidad de Massachusetts en Amherst, Estados Unidos, analizó las cartografías y constelaciones de políticas afroamericanas después de Durban.

2 Ver Briones, Claudia. 2005. Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales. En: Briones, C. (ed.). *Cartografías argentinas. Políticas indígenas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.

Sus presentaciones ampliaron el contexto del debate sobre el multiculturalismo en América Latina y nos permitieron dimensionar las dinámicas analizadas por los ponentes. En la presente compilación, sin embargo, solo se publica la intervención de Carmen Martínez-Novó, actualmente profesora de antropología y directora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Kentucky en Lexington, Estados Unidos.

El grupo de comentaristas al final de cada bloque temático estuvo conformado por antropólogos, sociólogos y abogados ubicados en el campo de la gestión pública, quienes respondieron a las visiones sobre temas que les atañían directamente en sus sitios de trabajo o desde sus experiencias profesionales. Ellos fueron: Jesús Ramírez, abogado, exdirector de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y asesor del movimiento indígena; Marta Pabón, antropóloga y lingüista, que por entonces hacía parte del equipo del Ministerio del Interior encargado del Sistema de Atención a la Población Desplazada; Carlos Ariel Ruiz, sociólogo, especialista en antropología jurídica y asesor de la Dirección de Etnias del mismo ministerio; Gina Carrioni, antropóloga, coordinadora del Grupo de Asuntos Étnicos y de Género del Ministerio de Protección Social; Juan Carlos Houghton, antropólogo, investigador y funcionario de la Fundación Centro de Cooperación al Indígena (Cecoín); Nicolás Bermúdez, sociólogo experto en temas de educación y asesor del Ministerio de Educación, y Adriana Puentes, abogada y asesora jurídica del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). De manera sorprendente, el tono crítico de los ponentes fue bienvenido e incluso, en algunos casos, reforzado por varios de los comentaristas.

Antes que un breve comentario sobre los artículos recopilados en este tomo, me interesa puntualizar en esta presentación algunas dinámicas críticas analizadas por los autores, sin pretender ir más allá o dar cuenta de las discusiones académicas más recientes sobre estos y otros temas relacionados.

## **El culturalismo del multiculturalismo**

En su investigación sobre el campo de interacción entre indígenas e instituciones del estado en México y Ecuador en las dos últimas décadas, Carmen Martínez-Novó encuentra que el estado no ha tratado de asimilar a los indígenas, sino de integrarlos al estado-nación por medio de la promoción de su diferencia étnica o cultural. Aunque esta promoción ha generado mayor cohesión social en las comunidades indígenas, no ha representado un avance para la profundización de la democracia, en términos de la disminución de la pobreza y la exclusión. Ha brindado, en cambio, un marco de incorporación corporativa al estado, que enfatiza una sensibilidad hacia las diferencias culturales sin cuestionar la exclusión de los derechos de los grupos más vulnerables.

De acuerdo con varios de los artículos de este libro, las apuestas del multiculturalismo en Colombia siguen la misma tendencia: las políticas multiculturales, de la mano de políticas económicas regresivas que favorecen la reproducción de desigualdades históricas, no han representado un avance sustancial en los procesos de inclusión. De manera similar a lo

que sucede en México y Ecuador, se ha reproducido el estrecho vínculo entre procesos de construcción de nación y la promoción de diferencias identitarias bajo una lógica de dependencias sociopolíticas y de la exaltación de una diversidad cultural sustentada en la existencia de una pluralidad de identidades que condicionan la de los diversos grupos étnicos. Muestran también que el marco culturalista del reconocimiento multicultural plasmado en la Constitución Política de 1991 es en buena parte responsable de la utilización de la cultura como rasgo distintivo de la diferencia que las instituciones del estado reconocen, seguido por la frecuente manipulación de formas y contenidos culturales por parte de los sujetos de la diferencia, acompañada casi siempre por un incremento de las disputas por recursos y espacios de representación. Es decir, la asimilación de etnicidad y cultura en el texto de la Constitución ha permitido un reconocimiento sustantivado en rasgos, prácticas y diacríticos de una supuesta diferencia visible, que niega que la diferencia étnico-racial de los indígenas y los afrodescendientes anide en relaciones históricas de subordinación, en las que confluyen de manera compleja desigualdad social y diferencia cultural, territorializadas conforme a arreglos del poder del estado.

Ahora bien, después de veinte años de Constitución multicultural, también es posible afirmar que no hay entre las instituciones del estado —pero tampoco entre los movimientos sociales— un acuerdo sobre qué configura la diferencia que se reconoce ni sobre la que busca ser reconocida. Antes que un reconocimiento de las alteridades históricas que están en la base de nuestra configuración nacional, lo que se percibe en el panorama de la multiculturalidad es una exaltación de la diversidad, acompañada de la proliferación de identidades políticas culturales que han multiplicado los agentes y las arenas involucrados con su gestión en escalas locales y globales.

### Las categorías de la identificación

La cuestión de la definición de los sujetos de los derechos étnicos y de las políticas diferenciales del estado pasa efectivamente por la apropiación de marcos conceptuales sobre la diferencia. Así, términos como indio, indígena, gente negra, afrocolombiano o afrodescendiente, comunidad, colectivo o grupo étnico, raza o pueblo, que generalmente se utilizan para aproximarse a los descendientes de los pueblos indígenas originarios y de los afros, son construcciones históricas detrás de las que reposan marcos epistemológicos y posicionamientos políticos e ideológicos sobre la diferencia que pocas veces son tenidos en cuenta. Sin embargo, de acuerdo con los contextos cambiantes en los que se produce la intervención del estado y con las propuestas que al respecto se establecen desde los diversos campos del conocimiento, se ha privilegiado uno u otro de estos términos.

El examen de los diversos escenarios políticos y regionales que se abordan en este libro muestra que, en el intento de legislar o de proponer criterios para la diferenciación o focalización de los sujetos de sus intervenciones, los funcionarios del estado, incluidas las Cortes, dan bandazos entre una u otra de estas categorías, tratando de promover prácticas institucionales que, no obstante el grado de indefinición, llevan implí-

citadas motivaciones morales e intereses materiales casi siempre ocultos tras ellas. También señalan que el reconocimiento étnico ha promovido la introducción de nuevas categorías que a su vez han generado mayores subdivisiones a través de nuevas identificaciones y fronteras identitarias. Este es el caso de la institucionalización de la categoría *afro* que, por una parte, desvela la interacción fluida entre los movimientos sociales y los sectores de la academia y, por otra, hace surgir reclamos de mayor diferenciación, como en el caso de los palenqueros y los raizales de San Andrés.

### **Las categorías censales**

La lógica de la medición es una herramienta de poder que no solo impacta en la configuración de las identidades étnicas, sino que tiende a imponerse como referente de las interacciones entre colectivos e instituciones del estado en los procesos de reconocimiento. En este sentido, los análisis sobre las disputas que surgieron alrededor de las categorías censales entre indígenas y afrodescendientes muestran otra cara del problema. La ideología multicultural introducida en el Censo de 1993 con la pregunta de autorreconocimiento para toda la población colombiana se refinó en el Censo de 2005 con la participación de las organizaciones étnicas en la elaboración de la herramienta censal —categorías y procedimientos—. Irónicamente la introducción del referente racial, que buscaba limar los sesgos culturalistas y de localización de los colectivos étnicos en medios rurales —que según las organizaciones afros caracterizan a las políticas del estado—, resultó en un retroceso estadístico que, no obstante, ha acentuado la tendencia hacia la racialización de las identidades étnicas. Esto sucede porque generalmente, como lo explica más adelante uno de los autores, las estadísticas no tienen en cuenta las condiciones históricas que dan lugar a procesos y variables materiales de las desigualdades sociales que están en la base de la diferencia étnica y racial. De allí la necesidad de desnudar la relación profunda entre estadísticas y formaciones de saber / poder y dilucidar lo que para cada comunidad o colectivo significa la lucha por el reconocimiento estadístico y lo que consiguen ante el estado, de acuerdo con los resultados cuantitativos.

### **Las diferenciaciones más allá de la “cultura”**

Los artículos de esta publicación señalan que la puesta en marcha de las políticas multiculturales ha abierto paso a reconocimientos desiguales, es decir, en los que su valor o eficacia dependen de las condiciones estructurales de las comunidades. Que los indígenas o afrodescendientes puedan o no hacerse partícipes de los espacios de inclusión ofrecidos por las políticas multiculturales obedece a factores que, según los autores, van desde el grado de organización comunitaria de un grupo social indígena o de un colectivo negro hasta el tipo de carencias sociales básicas que viabilizan la movilización en pos de derechos y servicios del estado.

Esto queda bien ilustrado en aquellos artículos que analizan los arreglos territoriales y sociales que se producen en diversas regiones del país, donde existe un fuerte dominio de grupos armados, guerrillas

o paramilitares. Allí las respuestas a los procesos de reconocimiento que los autores encuentran toman orientaciones muy contrastadas, según si los grupos cuentan o no con instancias de representación legitimadas por el estado o si la diferencia cultural de la que son sujetos coincide o no con los imaginarios hegemónicos sobre ella. La desigualdad en estos contextos tiende a reproducirse y va generando rupturas entre grupos y poblaciones que antes compartían condiciones sociales y económicas similares y que ahora se ven diferenciados por la política y el acceso desigual a los recursos implicados por ella. En estas circunstancias son comprensibles las movilidades identitarias y otros procesos que buscan subvertir las fronteras entre las categorías constituidas por el estado, para permitir el acceso privilegiado a derechos que hoy reposan en manos de minorías étnicas, pero ante los cuales el estado manifiesta una posición que es por lo menos ambigua. La complejidad de estos escenarios demanda más estudios socioantropológicos que crucen las variables étnicas con las de clase social y permitan observar los cambios que se han operado en la configuración de la diferencia étnica en territorios en disputa.

### **Los derechos étnicos y la autonomía**

Los escenarios asociados a la ejecución de los derechos étnicos también nos muestran desarrollos contradictorios, o por lo menos paradójicos. La Constitución de 1991 les otorgó derechos particulares a los grupos étnicos y más específicamente a las comunidades indígenas. Por la vía del reconocimiento de los resguardos como entidades territoriales de la nación, los indígenas adquirieron el derecho: a participar directamente de la ejecución de recursos fiscales nacionales, a través de las transferencias económicas; a administrar autónomamente la justicia, mediante la jurisdicción especial indígena; y a elegir sus representantes al Congreso de la República, por medio de la circunscripción electoral. Aunque las posiciones de los investigadores que abordan estos escenarios no siempre coinciden, sus artículos proponen una lectura que enfatiza que por la vía de la administración del poder público, bien sea de la ejecución de las transferencias, de la impartición de justicia o de la participación en el Congreso, se ha generado la estatalización de los gobiernos indígenas, antes que el fortalecimiento del autogobierno y la autonomía política.

En el caso de las transferencias, el estado, al imponer políticas diferenciales para procedimientos administrativos no diferenciales, ha conseguido que las comunidades indígenas se inscriban en prácticas políticas que cumplen con las exigencias de la ley y los legitiman como sujetos de esas políticas diferenciales, pero que no han propiciado el desarrollo de modelos de administración pública ajustados a las condiciones de sus resguardos y comunidades.

Algo similar sucede con la jurisdicción especial indígena, fuero de justicia autónoma que, a pesar de que continúa sin legislarse, ha sido llevada a la práctica por los cabildos a través de desarrollos que integran el lenguaje y la lógica del derecho hegemónico, en una suerte de estatalización de los cabildos y de imposición de un horizonte de sentido sugerido



por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exponente máxima de la realización pragmática del multiculturalismo liberal.

La participación electoral de los movimientos indígenas muestra otro tanto. Del relativo auge y fortalecimiento de los movimientos políticos indígenas que se percibía en la participación electoral de los años noventa cuando incluso ganaron espacios no étnicos de representación en el sistema político, se ha pasado después de la reforma política de 2003 al repliegue de la participación indígena en la circunscripción y al aumento de las alianzas con partidos tradicionales y de los avales a candidatos no indígenas, que han generado disputas zanjadas paradójicamente por instituciones oficiales ajenas a las políticas étnicas. Es decir, en los escenarios de la contienda política se percibe un cambio del papel del estado, posicionado ahora como veedor del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana.

En general, el distanciamiento crítico tomado por las organizaciones del movimiento indígena ante las actuaciones del estado que caracterizó su actividad política hasta antes de 1991 se ha desvanecido y lo que muestran los escenarios analizados es una tendencia fuerte a la cooptación, en unos casos, y a la instauración de una fluidez entre estado y gobiernos indígenas, en otros, con los riesgos que en ambos casos implica la imposición del arbitraje del estado para dirimir conflictos y desarrollos que debían incrementar el piso de la autonomía indígena.

Es así como el campo de aplicación de los derechos étnicos nos lleva necesariamente a la pregunta sobre cómo se han alterado el concepto y la práctica de la “autonomía” en las comunidades y organizaciones indígenas y negras. Los casos analizados aquí plantean que nos aproximamos a una noción práctica de autonomía que evidencia la introyección de funciones del estado por parte de las comunidades que deciden ejecutar su voluntad —la del estado— “autónomamente”, es decir, sin necesidad de ser regulados por instituciones externas. En nombre de esta autonomía ceden espacios para la intervención del estado, como lo ilustra el análisis sobre los diversos campos de aplicación de los derechos étnicos, pero también cuando toman parte en el diseño y la ejecución de metodologías de gobierno, como en el caso de la participación de los afros en las prácticas de clasificación para definir la herramienta censal en el Censo de 2005. En estos como en otros casos que reseñamos más adelante, las políticas multiculturales han sido facilitadoras exitosas de la expansión del dominio del estado porque han dado lugar a una multiculturalidad estatalizada en las dos vías: como política del estado que promueve la diferenciación como forma de integración y como grupos diferenciados que reclaman espacios en la aplicación y ejecución de esas políticas diferenciales.

### **La burocratización de la cotidianidad**

En la medida en que la instauración de procedimientos explícitos y regularizados para la gestión y administración de procesos implicados en el acceso a los derechos se traslada a la cotidianidad de las comunidades indígenas y afros, la burocratización se convierte en la otra cara de la pretendida autonomía étnica. Por lo general esta viene de la mano

de la incorporación de categorías y sistemas de producción de saber implícitos en la ley, la administración pública y la estadística, que paradójicamente se instauran en las rutinas locales a través de la agencia de las mismas comunidades. Varios de los artículos del presente libro ilustran estas dinámicas: itinerarios burocráticos que obligan a los usuarios del sistema subsidiado de salud a maximizar la rentabilidad del sistema por medio de tramitologías; procedimientos burocráticos ligados a la operación del Estatuto de Desarrollo Rural para la regulación y el control territorial en zonas con débil presencia del estado; o competencias burocráticas para gestionar recursos en el marco de las redes y los campos de acción del estado que demandan conocimiento de las leyes y de los procedimientos de la administración de este. Curiosamente, al mismo tiempo que los procesos de burocratización le aseguran al estado su reproducción como una entidad dentro de las mismas comunidades, contribuyen a acrecentar en los territorios indígenas la ilusión de una autonomía política, territorial y administrativa.

Por otra parte, la burocratización y el surgimiento de burocracias se relacionan también con la reproducción cada vez mayor de diferencias y desigualdad en los colectivos étnicos. En efecto, las competencias burocráticas han facilitado, por ejemplo, el surgimiento —o la incrustación— de élites que de manera consensuada o antagónica con el estado se posicionan en el liderazgo de los grupos. Para no ir muy lejos, la puesta en práctica de la jurisdicción especial indígena muestra cómo la articulación de la organización política y social indígena con los procedimientos legales y burocráticos del estado ha ido de la mano del surgimiento o la entronización de élites étnicas, supuestamente mejor preparadas para desempeñar tales funciones y definir el “derecho mayor” de los pueblos indígenas, como se analiza aquí. En otros casos, las *burocracias étnicas* aparecen cumpliendo un papel fundamental en la reproducción de jerarquías etnoracializadas que reducen las posibilidades de que surjan cuestionamientos críticos sobre los desarrollos de la diferenciación de las políticas.

Como medio de estatalización, la burocratización lleva implícita además la modificación de subjetividades y categorías epistemológicas, como lo sugieren algunos de los autores. Esto plantea preguntas para profundizar en el análisis de la incorporación del estado entre sujetos marcados por la diferencia, por medio de habilidades adquiridas en un complejo trayecto de socialización y formación que se actualiza permanentemente.

## Tierras, territorialidades, conflictos

Los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afros están en el centro tanto de la política del estado para estas poblaciones como de las demandas de ellas hacia el estado. Los escenarios que se analizan en el presente libro son muy sugerentes en este sentido, pues ilustran las complejidades en los procesos de titulación territorial, en particular en las regiones dominadas por la presencia de grupos armados. De una parte muestran que si bien el reconocimiento de derechos étnicos tiene una fundamentación central en la demarcación legal de un territorio,

los consensos contruidos alrededor del otorgamiento de derechos territoriales para las minorías indígenas y afros sobre la base de su supuesta relación histórica con los espacios que ocupan han suprimido los de otros grupos no marcados por la diferencia étnica, ni por una supuesta ancestralidad en las tierras ocupadas por ellos. De otra parte plantean que aunque la territorialización de poblaciones diferenciadas constituye un momento culminante del proceso de estabilización de las relaciones entre ellas y el estado, este reconocimiento no ha significado el punto final de las demandas de los colectivos étnicos, ni tampoco ha garantizado un control estatal sobre las negociaciones locales de tierras entre indígenas y actores sociales y políticos no indígenas de su entorno. Por último señalan que las políticas multiculturales actualizan visiones geográficas, políticas y sociales excluyentes, herederas del ordenamiento colonial y republicano basado en oposiciones binarias —indio /campesino, rural /urbano, centro /periferia, cultura /naturaleza— funcionales para articular el poder que se replica en buena parte de la sociedad colombiana. Este con frecuencia se traslada al campo de las formas de territorialidad instituidas por el estado para las comunidades y los colectivos étnicos. En estos casos el desbalance de las políticas multiculturales ha instaurado nuevas fronteras físicas y simbólicas entre grupos de la población regional que tienden a favorecer a los pobladores marcados por una territorialidad y una pertenencia a categorías étnico-raciales diferenciales, y a perjudicar a los campesinos no indígenas o no negros que huyen del control paramilitar y que no cuentan con ningún tipo de protección territorial.

Estas tres clases de problemas se examinan aquí en el caso relativo a pugnas, negociaciones y arreglos ligados a la tenencia de la tierra en zonas del Cesar en la sierra Nevada de Santa Marta, en la región del Catatumbo, en áreas de la costa pacífica en el Chocó, en el Urabá choacoano y antioqueño, en la costa caribe y en la capital nacional, en donde tales presupuestos se manifiestan en la implementación de políticas espaciales en la que participan no solo agentes del estado sino la iglesia, las ONG y los grupos armados que compiten por el control territorial en determinadas áreas.

Los (des)arreglos estatales en estos casos llegan a extremos como el de auspiciar adjudicaciones de tierras a indígenas para detener el avance de los actores armados y al mismo tiempo como una supuesta protección ambiental, como sucede con el programa presidencial de Acción Social y los pueblos *talanquera* entre la población indígena de la sierra Nevada de Santa Marta. O como el de favorecer la compra de tierras campesinas por parte de poblaciones indígenas con recursos fiscales de transferencias, sin tener en cuenta los procesos históricos y recientes de violencia que vulneran y silencian al campesinado. Estas situaciones son fiel reflejo de la manera como operó el modelo multicultural en el marco de la política de seguridad democrática del anterior gobierno (Álvaro Uribe Vélez [2002-2010]) y la manera como esta resolvió la confluencia del conflicto armado en territorios étnicos y en áreas marginales con presencia débil del estado, con el aprovechamiento paralelo de

recursos naturales, forestales y mineros. En estas regiones la falta de una presencia efectiva del estado no se resolvió a través del reconocimiento y fortalecimiento de las autoridades étnicas tradicionales como autoridades públicas, sino por medio de avanzadas militares para la “recuperación social del territorio” que proyectaron a las autodefensas como organizaciones civiles que buscaban ser vistas como parte del estado. Las políticas que articulaba la seguridad democrática, junto con las leyes de explotación de recursos que se oponían a las de titulación o los programas estatales, como Familias en Acción, que instrumentalizaban a las autoridades locales indígenas o negras para llegar directamente a las familias “pobres” y dislocar los procesos comunitarios reduciendo lo étnico a la demarcación de tierra, invisibilizaron y en lo posible atentaron contra las dinámicas sociales más genuinas de colaboración entre campesinos, indígenas y negros.

En otros casos las poblaciones locales llegaron a arreglos que contradicen la lógica de la territorialización étnica. En la región de Urabá la titulación de territorios colectivos para las comunidades negras impulsó la lectura étnica de sus formas de vida como fuente de una legitimidad impuesta, que de paso marginó a comunidades no negras de la misma región, sometidas desde entonces a la mirada esencialista de que lo étnico es ecológico y lo campesino no. Sin embargo, la necesidad de las organizaciones negras y campesinas de idear estrategias para responder a las incursiones de los grupos armados y para asegurar el retorno a sus regiones y la permanencia en ellas luego de varios desplazamientos zanjó la ruptura temporalmente promovida por la Ley 70, o Ley de Negritudes<sup>3</sup>.

A diferencia de las tendencias dentro del movimiento negro del Pacífico, uno de los pocos consejos comunitarios que han surgido en la costa caribe optó por una vía poco usual para legitimar su organización: subsanar la “ausencia de estado” sentida por la comunidad de las islas del Rosario por su carencia de unas condiciones de vida dignas. Aunque el reclamo de derechos territoriales ha estado en la mira de la comunidad, su interpelación al estado revela una manera diferente de concebir tanto el estado como la vida comunitaria.

Por último se presenta el caso de las etnicidades urbanas que se plantean la pregunta de si la identidad étnica es un mero corolario de la territorialidad. Los casos de los indígenas en medios urbanos analizados en el libro son interesantes porque retratan los reclamos indígenas de nuevas y viejas etnicidades, para ocupar un lugar en la ciudad en circunstancias diversas. A la ciudad llegaron empujados por los asaltos de grupos armados a sus comunidades rurales, para hacer frente a las crecientes necesidades económicas que se viven en el campo, pero también porque desde allí históricamente han sido testigos de la expansión de los procesos de urbanización. De cara al desasosiego generalizado por la carencia de empleo, los indígenas en medios urbanos desafían el supuesto de que uno necesita un territorio propio o de lo contrario la identidad

3 Reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, en el que se reconocen los derechos territoriales, políticos, educativos y ambientales de los pueblos afrocolombianos.

étnica está completamente perdida. La búsqueda de reconocimiento, no obstante, hace que las comunidades se plieguen a las definiciones dadas por el estado, reconstruyendo o reinventando sus tradiciones en un complejo diálogo con el discurso hegemónico. La ciudad y los medios urbanos aparecen aquí como potenciadores de las reetnicizaciones, de las redes organizativas y como oportunidad de acceso a recursos para los más pobres y los desplazados.

### **Salud y educación: ¿derechos ciudadanos?**

En cuanto a los trabajos que se enfocan en las dinámicas que han sufrido los derechos a la salud y a la educación con relación a las minorías étnicas, se destaca en ellos la forma como la aplicación de políticas neoliberales los ha afectado, y los ha convertido en servicios privados sujetos a los vaivenes de la oferta y la demanda.

Dos son las preguntas que se abordan en este libro relativas al derecho a la salud entre los colectivos étnicos en el marco del multiculturalismo. Una, sobre el tema del fortalecimiento de los conocimientos y las prácticas médicas tradicionales en un contexto de privatización de la salud, y otra, sobre la participación indígena en el régimen subsidiado. Bajo la lógica amenazante del mercado, relacionada directamente con la agenda global de privatización de la salud y de ampliación del mercado para las aseguradoras del Primer Mundo, el estado se ha convertido en un eslabón de la articulación local /global que debilita las especificidades de sus contornos nacionales. En este contexto, el sistema de salud se adecua para responder a las exigencias externas, que obviamente no consideran las diferencias culturales de las poblaciones pertenecientes a él, lo que ha hecho que las prácticas culturales de las poblaciones indígenas se homogeneicen al intentar ingresar al sistema. Por otra parte, el sistema de salud funciona como una interfaz entre estado y grupos sociales, en la que se inscriben tanto las empresas prestadoras de salud (EPS) indígenas como los usuarios del régimen subsidiado con registro étnico. Mientras que en las primeras los indígenas son socios capitalistas de las empresas, en el segundo caso pasan a ser caracterizados como vulnerables, sin capacidad de pago e incluso como “parásitos” del sistema y al mismo tiempo receptores de la solidaridad y corresponsables en la preservación de su salud.

En ambos casos la aplicación del nuevo régimen de salud, en los marcos del multiculturalismo, ha impulsado registros de población y procesos de cedulaación necesarios para la implementación de los mecanismos de administración de las transferencias para la salud y de mercado de los servicios de las EPS indígenas. La materialización de la presencia del estado, que parecía desdibujarse al imponerse la lógica del mercado, evidencia así claramente su relación orgánica.

La educación indígena nos muestra otro caso paradójico del multiculturalismo, pues pese al reconocimiento del derecho a una educación ajustada a los entornos sociales y culturales indígenas, su integración en el sistema administrativo nacional obstaculiza el desarrollo de programas más autónomos, como los de *educación propia*, y niega las demandas

de las organizaciones en ese sentido. El análisis de la trayectoria de los programas de etnoeducación y de salud para indígenas muestra el revés de las tendencias que se observan en los otros campos de intervención del estado: antes que promover la diferencia, en estos ámbitos el estado es el que se resiste a la posibilidad de que los gobiernos indígenas adquieran el control conceptual de los servicios. En otras palabras, el estado se preocupa por mantener la diferencia, pero no las condiciones materiales que permiten la reproducción de la diferencia cultural como experiencia que le da sentido al mundo.

Ahora bien, el acceso directo a los recursos económicos para la administración de la salud y la educación presenta otras dos caras que ubican en el centro del análisis el campo de las interacciones con el estado: una de ellas, la generación de los itinerarios burocráticos que, como mencionábamos más arriba, han facilitado la generación de élites étnicas, políticas y económicas; la otra, la reconfiguración de nuevas etnicidades promovidas por las nuevas formas de gubernamentalidad neoliberal multicultural.

## **Conflicto, políticas culturales y salvaguardia étnica y cultural**

Las dos tendencias más recientes de las políticas multiculturales se dan en terrenos fuertemente contrastados que, sin embargo, aluden a categorías de protección muy semejantes. Se trata, en primer lugar, de la política de protección del patrimonio cultural inmaterial del Ministerio de Cultura, Decreto 2941 de 2009, que ordena a los entes territoriales el levantamiento de inventarios de patrimonio cultural para proyectar planes de salvaguardia cultural para aquellas manifestaciones representativas de la diversidad cultural nacional. En segundo lugar, está la política de atención y protección a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en situación de desplazamiento, ordenada por la Corte Constitucional, en los autos 004 y 005 de 2009, que insta a las instituciones del estado a tomar medidas extraordinarias, diferenciales y con alcances estructurales para la construcción de planes de salvaguardia étnica. Los trabajos de este libro que se enfocan en estos dos escenarios reflejan la situación previa a 2009, año en que se oficializaron ambas políticas.

La política de protección del patrimonio cultural de naturaleza inmaterial (pci), promovida por el Ministerio de Cultura, propone dar cabida al horizonte de la diversidad étnica en el discurso hegemónico sobre el patrimonio nacional. Se basa en una directriz de la Unesco para los países signatarios de la Convención Internacional de Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial, de 2003, que promueve la salvaguardia de manifestaciones de culturas tradicionales ante las dinámicas homogeneizadoras de la globalización. En ambos casos la política del pci busca superar los sesgos monumentalistas de las declaratorias que caracterizaron sus políticas, hasta entonces centradas en el patrimonio construido, y orientar la gestión cultural entre grupos “tradicionales” diferenciados hacia la revitalización y el fortalecimiento de sus identidades. Aunque la política del pci se propone como un proceso incluyente y participativo, la valoración del

patrimonio inmaterial no ha podido superar la jerarquización de escalas, implícitas en el direccionamiento del centro a la periferia, que toma sus declaratorias y la elaboración de listas, como tampoco la movilización de redes sociales interesadas en los beneficios de tipo político o económico. Todo esto bien sea para que los grupos sociales relacionados accedan a los recursos del estado o para que las empresas que asumen una “responsabilidad social” y promocionen alguna de estas manifestaciones se beneficien de descuentos tributarios que contempla la ley.

En el plano nacional esta jerarquización se refleja con contundencia en la cuantía de los recursos que reciben las comunidades, colectivos o instituciones encargadas de la salvaguardia, dependiendo de si la declaratoria de patrimonio inmaterial inscribe una manifestación en la lista internacional de la Unesco, en la nacional o si permanece en las listas departamentales o municipales. Como lo plantea uno de los trabajos de este libro, más allá de la competencia por la cuantía de recursos, la política del patrimonio cultural inmaterial muestra un enfrentamiento entre los entes territoriales y los gestores culturales encargados de esta política en el plano nacional y en el regional por los marcos conceptuales y políticos en que se concibe el patrimonio. Mientras la acción del Ministerio de Cultura se focaliza en la exaltación de determinadas expresiones de los grupos étnicos indígena y afro, al lado de expresiones populares ya emblemáticas como fundamento de la diversidad de la nación multicultural, los gobiernos departamentales y municipales impulsan expresiones culturales de raigambre muy diversa y no muy distantes de aquellas que hacían parte de los discursos y las representaciones culturales de la nación mestiza. Además, mientras el Ministerio enfatiza como objetivo de esta política la protección contra la mercantilización, en los planos departamental y municipal la utilización de la cultura como recurso orientado al mercado se enfatiza de manera abierta. Justamente, como se plantea en el libro, es en el plano regional donde los productores culturales y los agentes institucionales, públicos y privados, instrumentalizan los discursos de la patrimonialización cultural, bien sea en la dirección de una economía ligada al turismo, que hoy jalona los planes de desarrollo regional, o de la valorización monetaria de los conocimientos y prácticas locales con que los productores culturales tradicionales intentan insertarse en las redes de mercado.

Si bien la política del patrimonio cultural inmaterial contempla la exploración de medios de protección de la propiedad intelectual colectiva de tales manifestaciones, los escollos de esta propuesta están a la orden del día por el carácter colectivo e híbrido de la producción cultural. No obstante, mientras la juridización de la cultura avanza mediante iniciativas como esta, los agentes del mercado y el consumo cultural se muestran cada día más interesados en este tipo de manifestaciones. Allí se encierra una de las paradojas de esta política: a la vez que propende por la defensa de los saberes y las manifestaciones culturales de grupos “tradicionales” constitutivos de la diversidad, favorece la multiplicación de las agencias y los espacios de debate involucrados con su gestión, por medio de gestores culturales, universidades y organizaciones no guber-

namentales. Se despejan de este modo las posibilidades de expansión de los mercados culturales, en una dinámica que va de la cultura de la neoliberalización a la neoliberalización de la cultura<sup>4</sup>.

La aproximación entre políticas de patrimonialización y de atención al desplazamiento, que señalábamos más arriba, se evidencia cuando se constata que estas han comenzado a apelar a la patrimonialización y a la salvaguardia como política de atención humanitaria, como sucede en el caso de los nukaks examinado en esta publicación. Esta política puede interpretarse como una consecuencia de los desarrollos desiguales de las políticas de seguridad, de desarrollo y de patrimonialización para responder a las situaciones de los colectivos étnicos en situación de desplazamiento. Así, dependiendo de cuál de ellas llame más eficientemente la atención hacia estas poblaciones, según los intereses coyunturales de los sectores con mayor representación en el estado, una u otra adquieren más peso. En este contexto, la actividad cuidadosa de la Corte Constitucional a partir de 2004 se revela central para entender los desarrollos actuales en el ámbito de la intervención del estado en sectores diferenciados de la población con afectación directa del conflicto armado.

En efecto, desde 2003 las dimensiones del desplazamiento forzado hicieron imperiosa la definición de políticas sociales por parte del estado. La declaratoria del “estado inconstitucional de cosas” respecto al desplazamiento forzado elaborada por la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en la que le ordenó al gobierno central y a los entes territoriales tomar medidas extraordinarias para atender a la población desplazada, se constituyó en derrotero para las políticas públicas. Sin embargo, aunque la sentencia caracterizó el desplazamiento como una violación a los derechos humanos, las directrices del estado en ese entonces se orientaron al perfeccionamiento del aparato militar contra-insurgente, a la imposición de la óptica del terrorismo y la inseguridad como causa del desplazamiento y al sostenimiento de jerarquías territoriales de desigualdad y pobreza históricamente instauradas en la nación. En este contexto, pobladores locales que buscaban legitimidad para permanecer en sus territorios en medio del conflicto armado apelaron a la identificación étnica, con el fin de acogerse a la estrategia de constitución de comunidades de paz en el marco de políticas multiculturales. De acuerdo con los casos analizados en el presente libro, se podría decir que hasta mediados de 2000 la etnicidad, o en su defecto la etnización, se planteaba como una opción para sustraerse de la dinámica que instauraban los grupos armados en determinados contextos.

Esta situación cambió radicalmente en 2007. Para entonces el incremento de las cifras de desplazamiento indígena y afro indicaban que el 6,5% de los aproximadamente 4 millones de desplazados eran indígenas, cifra alarmante si se tenía en cuenta que solo el 2% de la población colombiana era indígena y 16,6% afrodescendiente, según los datos de la Corte Constitucional. Pese a que la Corte se pronunció múltiples veces

4 Ver Chaves, M., M. Montenegro y M. Zambrano. 2010. Mercado, consumo y patrimonialización cultural. *Revista Colombiana de Antropología* 46(1): 7-26.



después de la Sentencia T-025 sobre la vulneración de derechos específicos de los desplazados, sus demandas de atención diferencial, cruzadas por las políticas internacionales para atención de la pobreza en el marco de una economía neoliberal, solo se hicieron evidentes con la emisión de los autos 004 y 005 de 2009, dirigidos específicamente a definir los marcos en los que las instituciones del estado debían garantizar a los indígenas y a los afrodescendientes —a quienes se caracteriza en riesgo de “exterminio físico y cultural”— sus derechos fundamentales.

Aunque los trabajos aquí publicados no alcanzan a dar cuenta de los desarrollos en el tiempo de ambos autos, estos aparecen hoy en el centro de la política étnica estatal, pero también en el centro de la agencia y los discursos de los movimientos sociales indígena y afro. La salvaguardia de los pueblos indígenas y de las comunidades afros ordenada por los autos se ha convertido desde entonces en el centro de la política del estado, a pesar de que apenas se está consolidando la manera de responder a ellos. Las instituciones del estado obligadas a generar garantías económicas y sociales para la salvaguardia étnica, es decir, para garantizar la supervivencia y una supuesta reproducción del *ethos* cultural de las comunidades étnicas, se debaten hoy entre conciliar los ejes de las políticas macroeconómicas para atender las necesidades básicas insatisfechas y la promoción de la capacidad de los grupos para agenciar por sí mismos respuestas a las demandas económicas. Las medidas también han tenido consecuencias en las organizaciones y en los movimientos indígenas y afros que han adecuado sus agendas alrededor de los autos de la Corte Constitucional.

## La etnografía del estado

Por medio del examen de prácticas cotidianas observables en múltiples registros, los artículos de este libro nos aproximan a las interacciones entre agentes del estado y comunidades indígenas y de gente negra, así como a las representaciones que ellos elaboran respecto a la diferencia cultural y a los discursos, las instituciones y los agentes del estado, en contextos locales específicos. En las diferentes instancias en las que las comunidades y los líderes étnicos interactúan con los funcionarios del estado, se vislumbran como actores en una trama compleja de intereses y negociaciones por la cual se instauran, actualizan e interiorizan controles espaciales, económicos, de categorías y de saberes estatales que es necesario desvelar para profundizar en el análisis crítico de sus relaciones. En cuanto a las posturas y acciones de las comunidades hacia el estado, los casos estudiados aquí muestran que ellas no son ni completamente pasivas ni especialmente contradictoras en sus respuestas: más bien resaltan la fluidez de su participación en diferentes ámbitos.

En estos artículos es posible identificar una u otra de las vías metodológicas propuestas para el estudio etnográfico del estado: 1) como la sumatoria de *procesos mundanos* —organización socioespacial, supervisión y control de procesos económicos y legales— en los que se encarnan los efectos estructurales del estado; 2) como el estudio de las *formas de ver* que su intervención propicia a través de la implantación de categorías

derivadas de los saberes expertos, con las que se definen las poblaciones y permiten prácticas de conteo en censos y estadísticas, y 3) mediante el seguimiento a las narrativas que sobre él se construyen en forma de rumores. Sin embargo, la aproximación a los procesos históricos que producen y sostienen una determinada cultura política en contextos sociales y espaciales particulares y que nos permitirían identificar la “morada material” del estado en configuraciones regionales está desarrollada de manera dispar en el conjunto de ellos. Por lo tanto, el examen de las formas de acción relevantes para los habitantes de una localidad o región continúa a la espera de nuevos desarrollos en trabajos etnográficos específicos.

La pregunta sobre hasta qué punto los artículos de esta compilación nos permiten dilucidar el límite entre estado y sociedad la deberán responder los lectores. Lo que sí es innegable es que estos textos nos aproximan a procesos con los que se generan recursos de poder para administrar la diferencia cultural de las poblaciones étnicas. La estatalización de la multiculturalidad como forma de promoción de la diferencia desde el estado ha contribuido a disfrazar el rol de determinados grupos sociales en el sostenimiento de un ordenamiento político que articula intereses económicos y políticos y reproduce el ordenamiento étnico-racial de la formación nacional colombiana. En este contexto se destaca la funcionalidad de los intermediarios étnicos, posicionados como “élites políticas” que reproducen regímenes de representación de la diferencia indígena y afro que promueve el estado.

*Margarita Chaves  
Bogotá, octubre de 2011*

## **Agradecimientos**

Quiero darles mis agradecimientos a todos los participantes en las sesiones de trabajo, por su entusiasmo y su paciencia hasta ver publicados sus resultados y, en particular, a Juan Pablo Vera, excelente socio en la organización de estos encuentros. Al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y al Departamento de Antropología de la Pontificia Universidad Javeriana, por la financiación de la logística para llevarlas a cabo. Al Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia, por la facilidades dadas para asegurar la participación del profesor Laos en el marco del simposio. Al ICANH, por financiar la participación de la profesora Martínez-Novio.

Una mención especial merecen las personas que me apoyaron en la elaboración de este libro: Maite Yie, por su asistencia editorial y toda su dedicación en la primera fase de revisión de las ponencias para su transformación en artículos; Magdalena Arango, quien llevó a cabo la coordinación editorial y cuidadosamente corrigió y editó los textos; Juan Carlos Lara, por el diseño y la diagramación del libro, y Juan Felipe Hoyos, por sus múltiples maneras de ayudarme a saldar esta deuda de trabajo. Mabel López, de la Oficina de Publicaciones del ICANH, sin duda fue muy diligente en la coordinación de los últimos pasos de la publicación. A todos, mil gracias.

# MULTICULTURALISMO EN AMÉRICA LATINA



# Multiculturalismo oficial en América Latina: ¿democratización o consolidación de la desigualdad?<sup>1</sup>

Carmen Martínez-Novos<sup>2</sup>

## Introducción

En este texto exploraré la relación entre el estado, la formación de identidades étnicas, la cohesión social y la profundización de la democracia en América Latina, usando los ejemplos de México y Ecuador, países en los que he realizado trabajo de campo con grupos indígenas. En México estudié durante 1996-1997 la relación entre las instituciones estatales y los mixtecos —pueblo indígena originario de los estados sureños de Oaxaca y Guerrero— que han migrado desde los años sesenta a Baja California, en la frontera con Estados Unidos. En Baja California la mayoría de los mixtecos trabajan como jornaleros en campos de agricultura comercial de exportación. En Ecuador he realizado trabajo de campo desde 2002 en la provincia de Cotopaxi, en la sierra Central, con campesinos quichua-hablantes (aunque también bilingües quichua-castellano), observando de igual manera su interacción con las instituciones. Más recientemente, desde 2005, he llevado a cabo una investigación sobre los shuaras, un grupo nativo de la Amazonia ecuatoriana. Argumentaré que en el norte de México el estado ha tenido un papel protagónico en la promoción y la preservación de las identidades étnicas, mientras que en Ecuador, en las zonas indígenas que estudié, ha trabajado en gran parte a través de terceros, particularmente de la iglesia, a los que un estado débil ha delegado su autoridad en algunas zonas pobres y de frontera (De la Torre, 2002; Martínez-Novos, 2004; Rubenstein, 2005).

Propongo que la actuación estatal o paraestatal ha tenido efectos similares en los casos que estudié en ambos países: a diferencia de lo que sostienen muchos estudios influyentes sobre el tema (Díaz Polanco, 1997; Stavenhagen, 2004; Stephen, 2002; Warren y Jackson, 2002; Stutzman, 1981), las prácticas institucionales que presencié no han buscado

---

1 Una versión de este trabajo fue publicada como: Martínez-Novos, C. (2007). ¿Es el multiculturalismo estatal un factor de profundización de la democracia? Reflexiones desde la etnografía en México y Ecuador. En: Bretón, V., F. García, A. Jové y M. J. Villalta (eds.). *Ciudadanía y exclusión: España y Ecuador frente al espejo*. Madrid: Ediciones de la Catarata.

2 Profesora asociada de Antropología y directora del Programa de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Kentucky, Lexington. carmen.martinez@uky.edu

asimilar a los indígenas, sino que han promovido la diferencia cultural como una forma de integración de estos grupos al estado-nación. Me interesa discutir los efectos de estas actuaciones dirigidas a promover la diferencia cultural, discutir cuáles de ellas han contribuido a democratizar y cuáles, a congelar la pobreza y la exclusión bajo una apariencia de respeto a la diversidad. Argumentaré que el multiculturalismo ha propiciado una mayor cohesión social, pero esta ha llegado en diversas formas: como un discurso populista, como una incorporación corporativa al estado sin cuestionar la exclusión o como un impulso a los derechos de los más vulnerables y a la democratización de estas sociedades.

Inspirándome en bibliografía que busca desmitificar el concepto de estado y que sugiere la importancia de su estudio etnográfico (Corrigan y Sayer, 1985; Joseph y Nugent, 1994; Coronil, 1997; Striffler, 2002), en mis trabajos no hablo del estado de manera abstracta, sino concentrándome en sus prácticas concretas en contextos locales, a través de instituciones particulares y de actores individuales. En este trabajo observo el estado desde los márgenes, tanto en México como en Ecuador. Tal como han señalado Poole y Das (2004), observar el estado desde sus bordes es esclarecedor, ya que en estos lugares el estado tiene que reestablecerse continuamente, por lo que es más fácil descubrir sus lógicas.

## Estado e identidad étnica en el norte de México

Las políticas indigenistas del gobierno mexicano desde la Revolución de 1910 han sido más complejas de lo que deja ver la interpretación dominante, que retrata al estado como promotor de la asimilación y represor de los movimientos étnicos. Los fundadores del indigenismo mexicano tuvieron puestos claves en gobiernos posrevolucionarios y buscaron assimilar a los indígenas a la sociedad nacional y a la cultura occidental. Estos intelectuales entendían la asimilación como una forma de democratizar su sociedad y de rechazar el racismo biológico que imperaba en la época y que justificaba la continuación de una sociedad de castas heredada de la colonia. Sin embargo, Manuel Gamio, Moisés Sáenz y otros indigenistas comenzaron un proyecto que también contribuyó en gran medida a la reproducción de las diferencias étnicas. Promovieron la investigación sobre las culturas prehispánicas y sobre las culturas indígenas contemporáneas, de manera que se fue formando un conjunto de conocimientos, profesionales e instituciones cuya razón de ser era retratar al México mestizo y al México indígena como profundamente diferentes, así como crear políticas específicas para los indígenas. Además, el Estado mexicano ha usado la etnicidad como una forma de movilizar políticamente y cooptar a sectores del campesinado desde la década de 1930, sobre todo en momentos de crisis política (Martínez-Novio, 2006). Lázaro Cárdenas (1934-1940) fundó los Consejos de los Pueblos Indígenas, afiliados al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en un esfuerzo por institucionalizar y pacificar el país después de la Revolución, a través de la formación de grupos corporativos estrechamente vinculados al estado. Luis Echevarría (1970-1976) usó un discurso corporativista, que promovía la organización étnica para superar la crisis de legitimidad

del estado después de la masacre de estudiantes en 1968, por lo que dio nueva vida a los Consejos de los Pueblos Indígenas. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) también fomentó las organizaciones étnicas, en un contexto en el que era acusado de fraude electoral, la oposición había obtenido importantes victorias regionales y estaba realizando un profundo ajuste estructural que afectaba a los más humildes.

Desde principios de la década de 1990, el gobierno mexicano se ha caracterizado por un discurso claramente favorable al reconocimiento y a la promoción de la cultura y de las formas de organización social indígenas, a la vez que ha desarrollado políticas económicas regresivas, que han afectado negativamente a la población indígena y a otros grupos vulnerables y han tendido a disminuir el presupuesto para programas de desarrollo en zonas indígenas. En 2001 el presidente Fox (2000-2006), aunque no aceptó en su totalidad los acuerdos de San Andrés entre el estado y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en lo que se refiere a la autonomía de las zonas y comunidades indígenas para autogobernarse, aprobó legislación que promovía una visión más inclusiva de la definición de indígena —ya no solo basada en la lengua y la afiliación a una comunidad, sino también en la autodefinición—, prohibía la discriminación étnica, proponía políticas de acción afirmativa para promover la movilidad social de los grupos étnicos y declaraba el interés prioritario por parte del estado en los indígenas migrantes. Simultáneamente, clausuró el Instituto Nacional Indigenista y redujo las funciones de las instituciones que se ocupan del tema indígena a aquellas de coordinación y consejo.

Así, vemos que la afirmación del multiculturalismo y la diversidad en México ha ido unida en muchos casos a crisis políticas, a políticas económicas regresivas y a reducciones del presupuesto para el desarrollo de los pueblos indígenas (Gutiérrez-Chong, 2004). Además, puede haber otras motivaciones más allá del populismo y la cooptación corporativista tras este multiculturalismo impulsado por los conservadores. Se ha señalado que es interesante que se busque una definición más amplia de *indígena* y la promoción oficial de esta identidad, en un momento en que la agricultura mexicana para la exportación depende mayoritariamente de la mano de obra barata de los indígenas migrantes (Martínez-Novo, 2004a, 2004b; Macip, 2005; Vázquez-León, 2003).

Las instituciones estatales que estudié en Baja California en la segunda mitad de la década de los noventa, el Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría de Educación Pública y la Dirección General de Culturas Populares fueron consistentes en promover la identidad étnica, y formó líderes indígenas que trabajaban para el estado y que, a su vez, fomentaban la organización social basada en la etnicidad. Estas organizaciones sociales eran financiadas por el estado e incorporadas a él a través de las instituciones indigenistas o del PRI<sup>3</sup>. Aunque el gobierno estatal y un

3 El PRI gobernó México desde su fundación, ligada a la Revolución de 1910, hasta 2000, cuando se dio la victoria de la oposición, representada por el católico y conservador Partido de Acción Nacional.

buen número de gobiernos municipales en Baja California estaban dominados por el Partido de Acción Nacional (PAN), cuando realicé el trabajo de campo las instituciones federales aún eran lideradas por el PRI. Los funcionarios federales no pensaban que la promoción de la organización étnica debilitara al Estado mexicano; por el contrario, creían firmemente que lo fortalecía. La idea era articular los movimientos sociales al estado como ramas corporativas de este. Estas políticas estatales basadas en promover organizaciones de corte étnico eran hasta cierto punto democratizadoras, puesto que fortalecían la organización social y educaban a una población vulnerable en el ejercicio de sus derechos. Esto es lo que pretendían algunos funcionarios que provenían de la izquierda política. Por otra parte, al articular los movimientos sociales al estado y darles forma según las necesidades de él, estos perdían su independencia y su capacidad de responder a las necesidades de sus bases, en el supuesto de que fueran contrarias a las políticas estatales. Hay que señalar que los funcionarios estatales se opusieron a la explotación de los jornaleros agrícolas indígenas por los empresarios agroexportadores, pero no lo hicieron de forma directa, obligando a los empresarios a cumplir las leyes laborales que continuamente violaban, sino indirectamente, formando organizaciones sociales que confrontaran a sus patronos. De esta forma, el estado podía favorecer con sus políticas macroeconómicas la agroexportación y lavarse las manos con respecto a las violaciones de los derechos laborales, mientras que se constituía en protector de los desvalidos, financiando y animando sus organizaciones.

Las instituciones que estudié también financiaban políticas de conservación cultural. A veces los programas oficiales no demostraban respeto por las experiencias particulares de los indígenas mixtecos que migraban al norte de México, sino que les imponían una identidad estereotipada, que en ocasiones confundía cultura con pobreza y conservación cultural con exclusión de los recursos económicos y de las oportunidades sociales. Por ejemplo, intelectuales ligados al Instituto Nacional Indigenista pensaban que el trabajo infantil y la venta ambulante eran características intrínsecas a la cultura indígena, mientras que las mujeres indígenas que entrevisté no veían estas actividades como rasgos culturales sino como resultado de la necesidad económica y más bien buscaban la movilidad social de sus hijos por medio de la educación formal.

La Dirección General de Culturas Populares, una institución estatal a cargo de la promoción cultural, también veía en el fortalecimiento de la cultura indígena una forma de solidificar la cultura nacional mexicana. Sin embargo, esta sensibilidad cultural no era necesariamente democratizadora. La directora de la institución en Baja California a fines de los años noventa me manifestó que la pobreza y la falta de educación formal eran requisitos necesarios para mantener la identidad indígena. Ella sostenía que la educación formal arruinaría la autenticidad de esta cultura. También argumentaba que la sociedad indígena se basaba en la redistribución ritual y que por lo tanto era una aberración que individuos indígenas mejoraran económicamente. Por último, pensaba que esta cultura —que ella asociaba implícitamente con la marginación de



oportunidades educativas y económicas— debía conservarse como una riqueza de la nación mexicana, aunque sus portadores prefirieran integrarse y aprender, digamos, inglés y computación, conocimientos que la funcionaria no veía compatibles con la conservación cultural.

De esta forma, argumento que el multiculturalismo oficial toma varios rostros en México: el de un discurso populista, que incorpora simbólicamente mientras se dan reformas estructurales regresivas que afectan a los pueblos indígenas; el de la cooptación al estado a través de la incorporación corporativista basada en la etnicidad; el de la promoción de identidades excluyentes y el de la promoción limitada de los derechos de los más vulnerables.

## Estado y etnicidad en Ecuador

En Ecuador, a pesar de que algunos observadores han enfatizado que el discurso estatal del mestizaje ha sido sumamente poderoso y que ha buscado invisibilizar la diferencia cultural (Stutzman, 1981), los discursos y las políticas del estado han sido complejos, como en México. Mercedes Prieto prueba que durante la primera mitad del siglo xx las élites ecuatorianas de la sierra buscaron integrar a los indígenas a la nación como colectividades diferentes y subordinadas y no con un proyecto homogeneizador (Prieto, 2004). En los años cuarenta, después de la pérdida territorial en la guerra con Perú, intelectuales como Benjamín Carrión promovieron un proyecto nacionalista de mestizaje a través de instituciones estatales, como la Casa de la Cultura (Polo, 2002). Sin embargo, hace falta más investigación sobre qué significó en concreto el mestizaje para estos intelectuales y cuál fue el impacto más amplio de estas políticas culturales en la sociedad nacional. Más clara parece la búsqueda estatal de promover un estado mestizo a partir de los años sesenta y setenta, en una época de dictaduras militares que buscaban mitigar las desigualdades sociales. Durante la dictadura se llevó a cabo el proceso de reforma agraria y se dio el *boom* petrolero, que permitió una expansión del aparato del estado, particularmente del sistema educativo, desde donde pudo popularizarse el proyecto estatal de mestizaje. Sin embargo, ya desde la segunda mitad de los años ochenta, y sobre todo en los noventa, el estado acogió paulatinamente la agenda etnicista promovida por el entonces poderoso movimiento indígena del Ecuador.

El estado ecuatoriano ha promovido la preservación de la diferencia étnica a través de algunos discursos y políticas oficiales. Como en México, desde principios del siglo xx los indigenistas ecuatorianos de la sierra gozaron de posiciones de influencia en varios gobiernos y fomentaron una percepción de los indígenas como diferentes, ya fuera racial o culturalmente, de los no indígenas (Clark, 1998). El intelectual conservador Jacinto Jijón y Caamaño sostenía que los indios ecuatorianos tenían una cultura inferior, no podían llegar a ser ciudadanos y debían ser integrados a la nación como personas diferentes e inferiores, a través de su sujeción a la hacienda, o gran propiedad agraria, y a la religión católica (citado por Prieto, 2004). Los intelectuales liberales, como Pío Jaramillo Alvarado, rechazaban el que los indígenas fueran inferiores y buscaban abolir la

legislación que los oprimía, como el concertaje<sup>4</sup>, que mantenía a los campesinos quichuas atados a las grandes propiedades agrarias como siervos. Sin embargo, los liberales creían que se debía concebir a los indígenas como un colectivo diferente que requería políticas estatales especiales y no como otro ciudadano cualquiera (citado por Prieto, 2004).

La Ley de Comunas de 1937, debatida y aprobada por el Congreso ecuatoriano, buscó la integración de los indígenas de comunidades libres y de otros campesinos que no trabajaban en las haciendas al sistema político, a través de su participación en la elección de autoridades locales y en los gobiernos locales, que a su vez eran controlados por el Ministerio de Previsión Social y Trabajo. En la época y hasta 1979, los indígenas no podían votar, por causa de una ley que prohibía el voto a los analfabetos y por políticas educativas que en la práctica, aunque no en teoría, excluían a los indígenas del derecho a la educación. De esta manera se buscó integrarlos al estado y al sistema político como colectividades diferentes, no ciudadanas, que poseían gobiernos locales autónomos y que recordaban a las repúblicas de indios de la época colonial (Guerrero, 2000).

En los años setenta, las políticas estatales de reforma y desarrollo agrarios exigieron de nuevo la organización de los campesinos en comunidades jurídicamente aprobadas y controladas por el estado, así como en organizaciones sociales de segundo grado. Según León Zamosc (1993), esta fuerte organización comunal y supracomunal promovida por el estado es un factor clave para comprender la solidez y el éxito político del movimiento indígena ecuatoriano, hasta ahora uno de los más poderosos del continente.

Pero, ¿por qué esta solidez organizativa local patrocinada por el estado a través de las leyes de Comunas y Reforma Agraria revirtió en una intensificación de la identidad étnica en Ecuador y no únicamente en un fortalecimiento de la organización campesina de corte clasista? En algunas zonas, como el páramo de la sierra Central y la región amazónica sur, la intensificación de la identidad étnica está relacionada con el trabajo de la iglesia a través de órdenes religiosas. En otras áreas este fenómeno parece deberse al trabajo de un sector de la izquierda, que veía en lo andino y en la comunidad aspectos que contribuían a la resistencia contra el capitalismo.

El estado ecuatoriano, por carecer de los recursos para colonizar y dotar de infraestructura a la Amazonia ecuatoriana sur y por su interés de proteger el territorio de la penetración peruana, les otorgó a los padres salesianos, en 1893, el vicariato apostólico de Méndez y Gualaquiza, mediante un contrato que se ha renovado en varias ocasiones, hasta el presente (Botasso, 1986). La iglesia proveyó servicios que el gobierno no podía

4 Un contrato laboral basado en obligaciones y derechos consuetudinarios, en el intercambio de un pequeño lote de tierra por el trabajo de toda la familia y en el endeudamiento crónico. La deuda era hereditaria y el deudor podía ser encarcelado. La amenaza de encarcelamiento mantenía a los trabajadores y sus familias atados a una propiedad en particular. En muchos aspectos, el concertaje se asemeja a la servidumbre de los campesinos en la Edad Media europea (Guerrero, 1991; Prieto, 2004: 37-78).

proporcionar, como hospitales y escuelas, y contrajo el compromiso de difundir entre los habitantes del oriente el nacionalismo ecuatoriano; esto a pesar de que la mayoría de los padres salesianos eran europeos y, en particular, italianos. En el páramo de Cotopaxi los salesianos se convirtieron desde principios de la década de 1970 en representantes de los programas estatales de desarrollo agrario, como el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (Foderuma), financiado por el Banco Central del Ecuador, y crearon un sistema de escuelas.

Los misioneros salesianos son pioneros dentro de la iglesia católica en la promoción de la identidad y el orgullo étnicos a través de grupos pastorales con sensibilidad cultural. Este proceso de etnogénesis no supone tanto una vuelta a la tradición como una depuración de las tradiciones y un proceso de modernización y de articulación al estado, ya que para los salesianos la identidad indígena y el nacionalismo ecuatoriano nunca fueron contradictorios sino complementarios. En la sierra de Cotopaxi los salesianos crearon un programa de alfabetización, una red de escuelas primarias, varias escuelas secundarias y, más tarde, una universidad, en un área en la que durante los años setenta, antes de la llegada de los salesianos, existía un 70% de analfabetismo en los hombres y un 95% en las mujeres (Manangón et ál., 1992). Es importante para los salesianos reforzar la lengua y la cultura quichuas, pero esto no significa conservar la que ya hablan los campesinos, puesto que los salesianos consideran que no es pura y está salpicada de términos procedentes del español, debido a los muchos siglos de contacto entre las dos lenguas. Por lo tanto, se trata de enseñar a los campesinos un quichua purificado. Así mismo, los salesianos han promovido la organización política de los indígenas y crearon el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, una de las ramas más activas del movimiento indígena ecuatoriano; pero esta organización no se basa tanto en las autoridades tradicionales, como en nuevos cuadros formados por los salesianos a través de la educación y de la lucha por la tierra. Además, los salesianos transformaron las relaciones de poder tradicionales entre los campesinos, que se caracterizaban por la dominación de algunas familias provenientes de jerarquías entre trabajadores dentro de la hacienda, para promover formas de organización que los misioneros veían como más justas.

De manera similar, en una época anterior los salesianos promovieron la organización de los indígenas shuaras de la Amazonia ecuatoriana en centros y federaciones de centros, los educaron y publicaron un gran número de obras sobre su cultura, incluidas algunas escritas por los mismos shuaras (Jintiach, 1976). Los salesianos lideraron la creación de la Federación Shuar en 1964 y la demarcación de su territorio, para defenderlos de los colonos pobres de la sierra, cuya migración era promovida por la Ley de Reforma Agraria y Colonización de ese mismo año. La Federación Shuar fue la primera organización indígena del Ecuador y una de las pioneras en América Latina. Sin embargo, esta organización política de corte étnico tampoco reflejaba estructuras políticas tradicionales de la cultura shuar: era centralizada y jerárquica, en imitación del estado ecuatoriano, en vez de caracterizarse por la falta de delimitación

territorial y la autoridad difusa, como era tradicional entre los cazadores y horticultores amazónicos (Rubenstein, 2005).

Carlos Pichama, un anciano shuar de Sevilla Don Bosco al que entrevisté en febrero de 2006, se quejaba de la aproximación de los salesianos a la cultura shuar y de que la recuperación cultural que los salesianos han promovido desde los años setenta está tergiversando los significados culturales tradicionales y, por lo tanto, no representa una vuelta a lo tradicional. Pichama señalaba que por muchos años los salesianos habían enseñado a los shuaras que su deidad Arutam era el diablo y que sus prácticas tradicionales eran malignas y pecadoras, pero que desde hacía algún tiempo habían cambiado: daban la misa en idioma shuar y usaban la palabra Arutam como un sinónimo de Dios. “¿Cómo va a ser Arutam Dios, si es una deidad que nos daba fuerza para ir a la guerra y matar?”, se preguntaba don Carlos. Además, se quejaba de que los salesianos usaran en la misa música tradicional shuar de danzas guerreras que celebraban la muerte del enemigo y la obtención de su cabeza reducida (*tsantsa*), lo que, de acuerdo con el anciano, era inapropiado y hasta sacrílego. Los salesianos, con el uso del idioma y la música shuar en la misa, estaban tratando de “encarnarse” en la cultura, una doctrina central de la iglesia multicultural, que tiene su origen en el Concilio Vaticano II. Sin embargo, don Carlos con mucha razón nos recuerda que las culturas no pueden simplemente traducirse como si fueran equivalentes.

Las órdenes religiosas ven la formación de movimientos étnicos como una forma de defender los derechos de estos pueblos y de integrarlos a la nación y no, como se ha dicho en la bibliografía, como una forma de separatismo o cuestionamiento del estado-nación. De hecho, parte del mandato que reciben las órdenes religiosas del Estado ecuatoriano, a cambio de un territorio determinado, es enseñar a aquellas poblaciones el amor a su nación e integrarlos al estado. Por ejemplo, el Instituto Intercultural Bilingüe que crearon los salesianos en Cotopaxi se llama Jatari Unancha, que significa levanta la bandera, una forma de poner en un idioma étnico una ideología nacionalista.

A su vez, los indígenas han buscado con sus movimientos basados en la etnicidad ser reconocidos por el estado y no fragmentarlo o cuestionarlo. Por ejemplo, leí las tesis de un buen número de los estudiantes indígenas graduados por los salesianos en Cotopaxi. En ellas se repite una y otra vez que lo que se buscaba con la creación de la educación intercultural bilingüe era que el estado reconociera su sistema de escuelas y sus títulos de maestros. Así mismo, las comunidades del área no creyeron en la educación intercultural hasta que esta fue legalizada y reconocida por el estado. En las escuelas interculturales bilingües promovidas por los salesianos en Morona-Santiago y Cotopaxi, la cultura indígena se celebra en igual medida que los ritos de la nacionalidad ecuatoriana.

## Conclusión

He argumentado que, tanto en México como en Ecuador, los estados o las instituciones a las que estos les han delegado su autoridad han

promovido la reproducción de las diferencias culturales entre los indígenas. Desde este punto de vista, considero que el carácter homogeneizador de los estados latinoamericanos ha sido exagerado. Esto es más patente en el caso de Ecuador, donde los proyectos de mestizaje han sido bastante localizados, desde el punto de vista temporal, así como difundidos por un estado con poca capacidad institucional para imponer sus puntos de vista en todo el territorio nacional. En el caso de México, el mestizaje —el proyecto revolucionario de cohesión social por excelencia— se ha combinado con tendencias a la reproducción de las diferencias culturales, que han tenido efectos diversos de cooptación, reproducción de las jerarquías sociales de origen colonial o, también hay que decirlo, de fortalecimiento de los derechos políticos y sociales de los grupos subalternos.

En ambos casos, con la reproducción de las diferencias culturales no se ha pretendido la desintegración de las sociedades nacionales, sino la integración al estado-nación desde la diferencia. En mi trabajo de campo he observado que los actores estatales, la iglesia y los propios líderes y bases indígenas, tanto en México como en Ecuador, han buscado la integración y la cohesión social desde la diferencia cultural y no el separatismo, como a menudo se sostiene. Sin embargo, podemos observar en ambos casos que los proyectos culturalistas con frecuencia no han reconocido las tradiciones realmente existentes en los grupos populares. En el caso de México, el estado ha promovido identidades estereotipadas, en las que suele confundirse cultura con una situación socioeconómica de exclusión, y así ha contribuido a congelar las desigualdades sociales. En otros casos, la etnicidad ha sido una bandera para promover la organización política y la lucha por los derechos y, por lo tanto, sí ha tenido efectos positivos para la democratización. En el caso de Ecuador, las doctrinas de la iglesia católica desde el Concilio Vaticano II han buscado preservar la cultura, pero purificándola desde la ética cristiana. De acuerdo con este punto de vista, se les ha impuesto a las bases una cultura en la que a veces no se reconocen. Sin embargo, también hay que tener en cuenta los impactos positivos del papel de la iglesia, a la que el estado ha delegado su autoridad en muchas zonas indígenas, puesto que contribuyó a la creación de un movimiento indígena cohesionado y poderoso que ha democratizado, en gran medida, a la sociedad ecuatoriana. Además, aun cuando el proyecto de la iglesia haya sido autoritario, desde el punto de vista de la imposición de una forma de ver lo religioso y lo cultural, esta institución ha proporcionado servicios clave, como el de la educación, a una población que carecía de ellos y la ha impulsado a exigir políticamente el papel que le corresponde en la sociedad.

Finalmente, considero que la sensibilidad cultural y su promoción no deben concebirse como un valor democratizador en sí mismo, sino más bien analizar cuidadosamente, tal como lo ha propuesto Fraser (1996), hasta qué punto estas diferencias provienen de la desigualdad pasada, y buscar su supresión, o hasta qué punto su reconocimiento tiene un efecto liberador, tanto para aquellos etiquetados como diferentes,

como para la sociedad en general. Más que valorar la cultura en sí misma, deberíamos tener en cuenta los contenidos y los significados que le damos, que le dan las instituciones en sus prácticas, que le da la gente a este término, así como las consecuencias políticas y sociales de reforzar ciertos contenidos culturales particulares.

## Bibliografía

- Almeida, J. (2003). Identidades en el Ecuador. Un balance antropológico. En: Pachano, S. (ed.). *Ciudadanía e identidad*. Quito: Flacso.
- Applebaum, N., A. Macpherson. y K.A. Roseblatt. (2003). *Race and Nation in Modern Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Bonfil, G. (1981). *Utopía y revolución*. México: Nueva Imagen.
- Botasso, J. (1986). Las nacionalidades indígenas, el estado y las misiones en el Ecuador. *Ecuador Debate* (12).
- Bretón, V. (1998). *The Redemptive Work. Railway and Nation in Ecuador*. Wilmington: Scholarly Resources.
- Bretón, V. (1999). La medida de la diferencia: las imágenes indigenistas de los indios serranos en Ecuador (1920-1940). En: Cervone, E. y F. Rivera (eds.). *Ecuador racista: imágenes e identidades*. Quito: Flacso.
- Bretón, V. (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito: Flacso.
- Bretón, V. (2003). Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador. En: Bretón, V. y F. García (eds.). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina*. Barcelona: Icaria.
- Bretón, V. (2005). *Capital social y etnodesarrollo en los Andes*. Quito: Caap.
- Clark, K. (1998). Race, Culture and Mestizaje: The Statistical Construction of the Ecuadorian Nation. *Journal of Historical Sociology* 11(2), 185-211.
- Coronil, F. (1997). *The Magical State: Nature, Money and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press.
- Corrigan, P. y D. Sayer. (1985). *The Great arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Nueva York: Blackwell.
- De la Torre, C. (2002). *Afroquiteños: ciudadanía y racismo*. Quito: Caap.
- De la Torre, C. (2005). Afro-Ecuadorian Responses to Racism: Between Corporatism and Citizenship. En: Dzidzienyo, A. y S. Oboler (eds.). *Neither Enemies nor Friends. Blacks, Latinos, Afro-latinos*. Nueva York: Palgrave, pp. 61-75.
- Díaz Polanco, H. (1997). *Indigenous Peoples in Latin America: The Quest for Self-determination*. Boulder: Westview Press.
- Foster, G. (1967). *Tzintzuntzan: Mexican Peasants in a Changing World*. Nueva York: Elsevier.
- Fraser, N. (1996). *Justice Interruptus. Critical Reflections on the Post-socialist Condition*. Nueva York: Routledge.

- Friedlander, J. (2006 [1975]). *Being Indian in Hueyapan*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Guerrero, A. (1991). *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*. Quito: Libri Mundi.
- Guerrero, A. (1993). La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. En: Almeida, J. et ál. *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito: Cedime, Abya-Yala.
- Guerrero, A. (2000). El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura. En: Guerrero, A. (comp.). *Etnicidades. Antología de las ciencias sociales*. Quito: Flacso.
- Gutiérrez-Chong, N. (2004). Mercadotecnia en el indigenismo de Vicente Fox. En: Hernández, R. A., S. Paz y M. T. Sierra. *El estado y los indígenas en tiempos del PAN*. México D.F.: Ciesas-Porrúa.
- Herrera, G. (2005). *The Catholic Church and Public Life in Ecuador under Liberalism*. Tesis doctoral. Columbia University, Nueva York.
- Jintiach, J.V. (1976). *La integración del estudiante shuar en su grupo social*. Mundo Shuar, Serie B, N° 4. Sucúa.
- Joseph, G. y D. Nugent. (1994). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Mexico*. Durham: Duke University Press.
- Kearney, M. (1991). Borders and Boundaries of State and Self at the End of Empire. *Journal of Historical Sociology* 4(1), 52-74.
- Lewis, O. (1951). *Life in a Mexican Village: Tepoztlan Restudied*. Urbana: University of Illinois Press.
- Macip, R. (2005). *Somos un país de peones: café, crisis y estado neoliberal en el centro de Veracruz*. Puebla: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Puebla.
- Manangón, J. et ál. (1992). Sistema de escuelas indígenas de Cotopaxi. En: Torres, V. H. *La escuela india: ¿integración o afirmación étnica?* Quito: Comunidec.
- Martínez-Novo, C. (2003). The Culture of Exclusion: Representations of Indigenous Women Street Vendors in Tijuana. *Bulletin of Latin American Research* 22(3), 249-268.
- Martínez-Novo, C. (2004). Los misioneros salesianos y el movimiento indígena de Cotopaxi 1970-2004. *Ecuador Debate* (63), 235-268.
- Martínez-Novo, C. (2004a). We Are against the Government although we are the Government: State Institutions and Indigenous Migrants in Baja California. *Journal of Latin American Anthropology* 9(2), 352-381.
- Martínez-Novo, C. (2004b). The Making of Vulnerabilities. Indigenous Day Laborers in Mexico's Neoliberal Agriculture. *Identities* 11(2), 217-241.
- Martínez-Novo, C. (2006). *Who Defines Indigenous. Identities, Development, Intellectuals and the State in Northern Mexico*. New Brunswick: Rutgers University Press.

- Moreno, S. y J. Figueroa. (1992). *El levantamiento indígena del Inti Raymi*. Quito: Abya-Yala.
- Polo, R. (2002). *Los intelectuales y la narrativa mestiza en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Poole, D. y V. Das (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.
- Prieto, M. (2004). *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador post-colonial*. Quito: Flacso.
- Radcliffe, S. y S. Westwood. (1996). *Remaking the Nation*. Londres: Routledge.
- Rahier, J. (1998). Blackness, the Racial Spatial Order, Migrations and Miss Ecuador 1995-1996. *American Anthropologist* 100(2), 421-430.
- Redfield, R. (1930). *Tepoztlan: a Mexican village*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rubenstein, S. (2005). La conversión de los shuar. *Iconos* (22), 27-48.
- Sieder, R. (2002). Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate. En: Sieder, R. (ed.). *Multiculturalism in Latin America*. Londres: Palgrave, pp. 24-44.
- Stavenhagen, R. (2004). Challenging the Nation State in Latin America. En: Domínguez, J. *Race and Ethnicity in Latin America*. Nueva York: Garland.
- Stephen, L.(2002). *Zapata Lives! Histories and Cultural Politics in Southern Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Striffler, S. (2002). *In the Shadows of State and Capital: The United Fruit Company, Popular Struggle, and Agrarian Restructuring in Ecuador, 1900-1995*. Durham: Duke University Press.
- Stutzman, R. (1981). El mestizaje: An all Inclusive Ideology of Exclusion. En: Whitten, N. (ed.). *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*. Urbana: University of Illinois Press. pp. 1-41.
- Urban, G. y J. Sherzer, J. (1992). *Nation States and Indians in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Van Cott, D.L. (1994). *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Van Cott, D.L. (2000). A Political Analysis of Legal Pluralism in Bolivia and Colombia. *Journal of Latin American Studies* (32), 207-234.
- Van Cott, D.L. (2002). Constitutional Reforms in the Andes: Redefining Indigenous-state Relations. En: Sieder, R. *Multiculturalism in Latin America*. Londres: Palgrave, pp. 45-73.
- Vázquez-León, L. (2003). De identidades numeradas, racionalidades divergentes y la etnicidad entre los jornaleros agrícolas indígenas en el occidente de México. Ponencia presentada en el V Coloquio de Occidentalistas, Universidad de Guadalajara (México).
- Vázquez-León, L. (2010). Niveles étnicos bajo el fin del indigenismo y la nueva proletarianización de la población indígena. El caso de los



- jornaleros tarascos. En: Vázquez-León, L. *Purepecheo revisitado. Ensayos de inclusión y exclusión étnicas en Michoacán*. Guadalajara: Ciesas-Occidente, pp. 85-180.
- Villa-Rojas, A. (1955). *Los mazatecos*. Memorias del Instituto Nacional Indigenista (INI). México D. F.
- Warren, K. y J. Jackson (eds.). (2002). *Indigenous Movements, Self-representation, and the State in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Whitten, N. (1981). Introduction. En: Whitten, N. (ed.). *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*. Urbana: University of Illinois Press, pp. 1-41.
- Zamosc, L. (1993). Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana. En: Almeida, J. et ál. (eds.). *Sismo étnico en Ecuador*. Quito: Cedime, Abya-Yala.



**DEBATES ACADÉMICOS  
SOBRE EL ESTADO**



# “El problema es la falta de estado”.

## La dificultad de etnografiar el estado

**Ángela Rivas<sup>1</sup>**

Para contribuir al examen de la relación entre estado y multiculturalidad en Colombia sintetizaré a continuación algunos aportes conceptuales sobre el primero, con el ánimo de avanzar en la discusión de los obstáculos y las posibilidades en la tarea de etnografiarlo. Comenzaré por señalar algunas dificultades y dilemas que encierra su estudio, para luego enunciar algunas rutas y modalidades etnográficas posibles, que a mi juicio resultan sugestivas para avanzar en él.

### **Dificultades y dilemas del estudio etnográfico del estado**

Una de las mayores dificultades del estudio etnográfico del estado reside en la naturaleza elusiva de aquello que nos proponemos estudiar. Es decir, esa manera particular que tiene el estado de adquirir una apariencia concreta, sin renunciar a su carácter etéreo; esa forma esquizofrénica de estar siempre presente y escapar a cualquier intento de ubicación. La pregunta es entonces cómo hacer una etnografía de algo que se resiste a ser delimitado, localizado y acotado.

Aun sin resolver esta dificultad, o quizás en el afán de superarla, los intentos de abordar etnográficamente el estado corren el riesgo de revestirlo con características que, a simple vista, parecen facilitar su estudio, pero que a la postre terminan por dificultarlo. Uno de los equívocos más frecuentes en los intentos por etnografiar el estado es su reificación. No han sido pocos los esfuerzos de quienes al intentar abordar el estado desde la etnografía terminan por presentarlo como una entidad concreta, una personificación que cobra vida propia, un actor casi de carne y hueso. Así, a la dificultad de definir un objeto cuya naturaleza se opone a una sola definición se suma la dificultad de evitar caer en definiciones que desconozcan tal naturaleza.

Hace ya varias décadas, Abrams (2006) llamó la atención sobre los efectos de la reificación del estado y, en concreto, sobre los riesgos que conlleva para su estudio. Tratando de superar tales riesgos, Abrams nos invita a entender el estado como un hecho social y postula que este “no es la realidad que se esconde tras la máscara de la práctica política. Es en

---

1 Coordinadora Área Sector Empresarial, Conflicto y Construcción de Paz, Fundación Ideas para la Paz (FIP), Bogotá. [arivas@ideaspaz.org](mailto:arivas@ideaspaz.org)

sí mismo la máscara que evita que veamos la práctica política tal y como esta es" (ibíd.: 125). En este sentido, propone entender el estado como históricamente construido y escapar así a su reificación. De forma similar, en su reflexión sobre el estado, Taussig (1995) ha subrayado su fetichización y su existencia como fetiche.

Entonces, ¿cómo dar cuenta desde la etnografía de esa máscara de la que nos habla Abrams?, ¿cómo estudiar el estado sin terminar contribuyendo con la fetichización sobre la que nos alerta Taussig?

## Rutas posibles para una etnografía del estado

A la luz de las dificultades y los dilemas que he señalado, y sin desconocer los avances que se están dando en Colombia en el estudio del estado desde la antropología, me gustaría detenerme en lo que he llamado *rutas posibles para una etnografía del estado*, es decir, en los posibles tratamientos para avanzar en tal sentido.

### Una etnografía de los efectos del estado

Un primer punto de partida en el estudio etnográfico del estado se nutre de la propuesta de Mitchell (1999), que encuentro muy sugestiva. Este autor plantea entender el estado como un efecto estructural y, más exactamente, como la suma de efectos estructurales. Es decir, estudiar el estado como el efecto de lo que él mismo denomina *procesos mundanos* —procesos de organización espacial, mecanismos de supervisión y control, formas de vigilancia, etc.—, que crean la apariencia de un mundo dividido entre estado y sociedad.

Para una etnografía del estado, así como para los estudios etnográficos sobre multiculturalidad y estado, esta propuesta sugiere la posibilidad de observar el estado a partir de aquel conjunto de prácticas burocráticas que acompañan y hacen posible su efecto estructural: la recolección de sellos y firmas necesarios para obtener el reconocimiento de un cabildo o de un concejo comunitario, los trámites de legalización de territorios colectivos, la obtención de un documento de identidad o de un certificado de pertenencia a un grupo o comunidad específicos, los trámites propios de un derecho de petición o de cualquier otro medio para acceder a información, las diligencias necesarias para obtener una libreta militar, una licencia de funcionamiento o la radicación de una demanda, y las vueltas que se requieren para obtener cualquier tipo de documento oficial.

Estos ejemplos de lo que Mitchell denomina *procesos mundanos* no nos resultan ajenos cuando realizamos trabajo de campo, pues no solo hacen parte de nuestra cotidianidad, sino también, y de manera notable, de la cotidianidad de las personas con quienes interactuamos en nuestras investigaciones en el terreno. No obstante, su observación detallada y registro suelen dejarse de lado o, cuando más, se consideran como males necesarios o simples anécdotas de los ires y venires del antropólogo y de algunos de sus informantes. Por el contrario, es importante subrayar las posibilidades que tales procesos ofrecen para emprender una etnografía del estado; concretamente, para estudiar aque-

llas prácticas que median nuestra interacción con el estado y que en su sistematicidad, lógica, repetición y concreción crean ese efecto de una estructura —el estado— que interviene en la cotidianidad del ciudadano común y del investigador.

### **Una etnografía de las maneras de ver del estado**

Otro de los puntos de partida posibles en la tarea de etnografiar el estado se remite al trabajo de Scott (1998) sobre las *formas de ver* que son propias del estado y que, de acuerdo con este autor, se relacionan con procesos de simplificación necesarios para hacer legible aquello sobre lo que se busca intervenir y que resulta necesario gobernar. Es decir, con la adopción y la utilización de mecanismos que, como los datos estadísticos, las bases de datos, los mapas o los censos, permiten hacer inteligibles realidades altamente complejas. La simplificación, según Scott, consiste entonces en reducir realidades altamente complejas a categorías esquemáticas.

Al considerar este punto de partida, creo importante subrayar que la tarea de etnografiar el estado implica ir más allá de la denuncia desprevénida sobre la manera como las estadísticas oficiales desconocen las realidades individuales o la forma como la planificación estatal desconoce las dinámicas sociales de un lugar. Una etnografía de las formas de ver del estado implica precisamente lo contrario: indagar sobre los procesos que hacen posibles y hasta deseables tales formas de ver, así como sobre las lógicas y los saberes expertos que les dan vida y las hacen inteligibles. En otras palabras, una etnografía de las maneras de ver del estado implica indagar sobre los procesos, las lógicas y los saberes expertos que subyacen, por ejemplo, tras el uso de censos de población discriminados por grupos étnicos o de acuerdo con variables que permiten y/o justifican el diseño de políticas diferenciales o el establecimiento de categorías para la definición de poblaciones beneficiarias y no beneficiarias de determinado programa estatal; o indagar sobre los índices de minorías étnicas en contextos urbanos, el número de hectáreas y la localización de cultivos de coca fumigados, o el porcentaje de hectáreas en manos de comunidades indígenas y negras; pero también, sobre las tasas de homicidio por cien mil habitantes, para hablar de violencia, y el significado que esta variable adquiere cuando se cruza con otras, como la de pertenencia a grupos étnicos, e incluso, sobre la presentación de estadísticas como testimonio de los resultados de una intervención oficial en campos como la seguridad, la salud y la educación<sup>2</sup>.

### **Una etnografía de las narrativas sobre el estado**

Un tercer punto de partida posible para el estudio etnográfico del estado está en las narrativas que se construyen sobre él. Es decir, las expresiones, los relatos, las apreciaciones que nos hablan sobre el estado o sobre fenómenos, dinámicas y prácticas asociadas a él. Las intervenciones de los líderes de los movimientos étnicos en cortes internacionales

2 Para un ejemplo de este tipo de aproximación etnográfica a esta clase de prácticas y lógicas de conteo, ver Rivas (2007).

para presionar al estado a reconocer sus derechos colectivos; el discurso del alcalde local que, tras media hora de discusión sobre el aumento del crimen y la violencia en su municipio, señala que el problema es que “hay un abandono total del estado”; del policía que explica las dificultades para llevar a cabo su trabajo porque a él “le toca ser la única cara del estado”; del líder comunitario que explica las condiciones precarias de su localidad por “el abandono del estado”; del funcionario público que, al discutir las posibilidades de éxito de un programa, concluye que todo depende de “la voluntad política del estado”, o del presidente gremial que, frente a la solicitud de participar en programas de generación de empleo, responde que “eso es un problema del estado”.

Expresiones como estas, al igual que aquellos testimonios y apreciaciones que hacen alusión a dinámicas y fenómenos relativos al estado, son comunes en muchas de las conversaciones sostenidas durante nuestro trabajo de campo. No obstante, también es común que estas expresiones sean relegadas a un segundo plano o incluso omitidas en la presentación de los resultados del trabajo. En este sentido, y en el marco de una reflexión sobre cómo etnografiar el estado, vale la pena recordar trabajos como los de Arextaga (2000) y Gupta (1995), entre otros, que dan cuenta de la riqueza de tales narrativas para el estudio del estado desde la etnografía.

## A modo de conclusión

Para terminar, me gustaría complementar estas perspectivas con dos formas de hacer etnografía que en Colombia aún resultan novedosas y particularmente sugestivas cuando nos ponemos en la tarea de etnografiar el estado. Me refiero en primer lugar a la “etnografía de *shock*” propuesta por Taussig (1995), como una modalidad etnográfica que se nutre del arte y las lógicas de la producción artística.

En segundo lugar, a la perspectiva que Marcus (1995) ha llamado *etnografía multilocal*, capaz de abordar realidades atravesadas por la circulación y la movilidad de individuos, formas de conocimiento, conceptos, expresiones, fenómenos, etc. Esta modalidad etnográfica es capaz de dar cuenta de fenómenos propios del mundo contemporáneo que difícilmente pueden ser confinados a un lugar o un grupo de actores herméticamente aislado, como efectivamente es el caso de la presencia del estado. Las propuestas de estos dos autores abren a mi manera de ver posibilidades para pensar y avanzar de manera creativa en la tarea de etnografiar el estado.

## Bibliografía

- Abrams, P. (2006). Notes on the Difficulty of Studying the State. En: Sharma, A. y A. Gupta (eds.). *The Anthropology of the State. A Reader*. Oxford: Blackwell, pp.112-130.
- Arextaga, B. (2000). Playing Terrorist: Ghastly Pots and the Ghostly State. *Journal of Spanish Cultural Studies* 1(1), 43-58.



- Gupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State. *American Ethnologist* 22(2), 375-402.
- Marcus, G.E. (1995). Ethnography in /of the World System: The Emergence of Multi-sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology* 24, 95-117.
- Mitchell, T. (1999). Society, Economy and the State Effect. En: Steinmetz, G. (ed.). *State/culture: State Formation Alter the Cultural Turn*. Nueva York, Londres: Cornell University Press, pp. 76-97.
- Rivas, A. (2007). *Gorgeous monster: The Arts of Governing and Managing Violence in Contemporary Bogotá*. vDM Verlag Dr. Müller.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Taussig, M. (1995). *Un gigante en convulsiones*. Barcelona: Gedisa.



# Prácticas disciplinares y promesas de la etnografía: redescubrir el estado<sup>1</sup>

**Íngrid Bolívar<sup>2</sup>**

En este documento esbozo algunas cuestiones conceptuales y metodológicas que considero relevantes para la discusión sobre cómo aparece el estado en nuestras etnografías. Con este propósito organicé el texto en varias secciones. En la primera describo mi procedencia disciplinar, así como las prácticas profesionales que me fueron imponiendo la necesidad de comprender el estado y la política como realidades culturales y etnografiables. En la segunda reseño algunos resultados de un proyecto colectivo de investigación sobre la formación del estado y las identidades culturales entre tres grupos sociales colombianos que no están étnicamente marcados, integrados por colonos de los municipios de Montenegro (Quindío), Vistahermosa (Meta) y Carmen del Darién (Chocó)<sup>3</sup>. En la tercera insisto en la utilidad conceptual y política de situar las discusiones actuales sobre etnografía del estado en un mapa más amplio, que tenga en cuenta el conocimiento que otras ciencias sociales han acumulado sobre el proceso de formación del estado y sobre las transformaciones de la política.

## Procedencia disciplinar y prácticas profesionales

Varios autores han llamado la atención sobre la necesidad de conocer la historia de la construcción teórico-metodológica de determinados objetos de investigación, así como de los procesos de institucionalización de ciertas disciplinas (Bourdieu y Wacquant, 1995; Farr, 2003; Foucault, 1996; Porter, 2003). Algunos de ellos se interrogan explícitamente por la historia del estudio de la política y del estado y subrayan la preeminencia que

---

1 Las reflexiones expuestas en este documento las hemos discutido y elaborado conjuntamente en el grupo de investigación Violencia Política y Formación del Estado, del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), dirigido por Fernán González, al que perteneczo desde 1997.

2 Profesora, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, e investigadora del Centro de Investigaciones en Educación Popular (Cinep). ibolivar@uniandes.edu.co

3 Los resultados de esta investigación se recogen en Bolívar (2006a). Este libro presenta capítulos de varios autores que trabajaron en el proyecto y analizaron qué pasaba con las identidades de grupos "mestizos" en Montenegro (Quindío), Vistahermosa (Meta) y Carmen del Darién (Chocó), durante el periodo 2001-2002. En los tres casos interesaba extender a grupos no marcados étnicamente la pregunta sobre multiculturalidad y, más específicamente, sobre identidad cultural y estado.

en dicho estudio han tenido las aproximaciones filosófico-jurídicas y, en menor medida, los discursos sobre la historia del rey o del poder, en términos más amplios<sup>4</sup>. La preeminencia de esas formas de conocimiento en el estudio de la política y el estado se expresa aún hoy en el hecho de que los programas de ciencia política combinan aproximaciones doctrinales y filosóficas a la política con investigaciones de clara orientación empírica<sup>5</sup>. Sin embargo, esta última orientación no reconoce en la etnografía unas aspiraciones teóricas específicas ni una herramienta metodológica de utilidad<sup>6</sup>. Hago todas estas consideraciones porque la reflexión acerca de cómo aparece el estado en nuestras etnografías se enriquece si recordamos que este ha sido el objeto de indagación de otras disciplinas, que no solo lo han estudiado sino que también lo han proveído de sus principales formas de intervención, regulación y construcción de la sociedad<sup>7</sup>. Además —y es un punto fundamental aquí—, algunas de las disciplinas que han tenido en el estado uno de sus “objetos” de indagación privilegiados han participado sistemáticamente de las aspiraciones universalistas de las ciencias sociales europeas (Porter, 2003; Chakrabarty, 2000).

Lo anterior, contado así, parece una historia sin mayores conflictos o peligros. Sin embargo, esto se tradujo en que durante mi formación inicial como politóloga me enseñaron a pensar el estado como una suerte de culminación o de destino de la vida política. Como politóloga adquirí hábitos de pensamiento según los cuales el estado moderno es o debe ser una forma de funcionamiento del poder político, que opera o debe operar mediante reglas de juego racionalizadas y burocratizadas que garantizan o deberían garantizar las libertades y los derechos de los individuos-ciudadanos. Esas reglas de juego tendrían además que ser aprendidas y apreciadas por todos los ciudadanos, por cuanto su carácter “racional” bastaría para hacerlas más legítimas. Como politóloga aprendí a pensar en el estado como un conjunto de actores-entidades diferenciable de la sociedad y en la política como un espacio para el diálogo y la construcción de consensos. Aprendí que los principales actores de la vida política eran las organizaciones colectivas, tuvieran la forma de partido, gremio o movimiento social, y que esos actores debían estar orientados por una ideología o un proyecto de sociedad traducibles y articulables por medio de un discurso.

De acuerdo con esta visión de la política y del estado, no existe ningún interés en responder cómo los ciudadanos lo comprenden o cómo se hace

4 Foucault (1996) explora esta cuestión con mucho detalle. Explica qué formas de comprender el poder están en uso en los siglos XVI-XIX, cómo se relacionan con distintas disciplinas y qué significó la emergencia de lo que considera el primer discurso histórico sobre el poder.

5 Más aún, en Colombia algunos programas de ciencia política forman parte de las facultades de derecho y no de las de ciencias sociales.

6 Es útil recordar que en los programas de ciencia política el trabajo de campo no es considerado un requisito. Hablo aquí de etnografía en un sentido muy general; si bien cambia según orientaciones conceptuales específicas, siempre supone una comprensión específica de lo social y un conjunto dispar de técnicas de investigación que les dan centralidad a la experiencia del investigador y a las distintas conceptualizaciones en uso entre diferentes actores (Guber, 2001).

7 Discusiones centrales sobre los lazos constitutivos entre estado y ciencias sociales pueden leerse en Mann (1997), Bauman (1997), Castro (1999) y Foucault (1996).

presente en sus vidas. El estado aparece, de entrada, como una forma modular, universal y racional de organizar el poder político. Las categorías analíticas tienden a dar por sentada o por deseable su existencia. Esta se mide a través de indicadores de gasto público, presencia institucional, capacidad extractiva, participación electoral, entre otras cuestiones (Anderson, 1987; Escalante, 2008). Eso es lo que aprendí como politóloga.

Sin embargo, mi experiencia como funcionaria de una organización no gubernamental, el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)<sup>8</sup>, y como integrante, entre 1997 y 2006, de un grupo de investigación interesado en la violencia política, me mostró que en muchas regiones del país la vida política no necesariamente tendía hacia el estado o que este no lograba regularla y canalizarla<sup>9</sup>. Participar como tallerista y como investigadora de procesos de organización política con pobladores del Magdalena medio, Córdoba, Bogotá y Santander, entre otras zonas, me mostró que el estado y la política tenían que ver con las doctrinas, las regulaciones y las normas homogeneizantes que yo había aprendido y que me explicaban qué es un ciudadano, qué es un partido político, qué son los derechos, qué es el estado. Sí, lo que yo había aprendido tenía que ver con lo que me encontraba en las regiones, pero allí el ciudadano, el partido y los derechos de los que hablaban los libros se transformaban en un conjunto muy desigual de relaciones políticas.

La mayor parte de los pobladores de las zonas en las que trabajé denunciaba la “ausencia del estado” y su “debilidad”, puesto que no garantizaba sus derechos. Sin embargo, ellos también solían hacer reclamos que desde mi formación disciplinar no podía comprender o que juzgaba como expresiones de una condición premoderna. Por ejemplo, reclamos porque el estado no respetaba su cultura o porque perseguía a ciertos políticos y a ciertas familias que, para algunos de ellos, eran los que les habían dado tierra, protegido de la delincuencia o simplemente habían hecho la carretera. Esos pobladores se quejaban de la ausencia del estado y a la vez le reclamaban por perseguir a algunos de sus políticos o por invitarlos a ser desagradecidos con las familias políticas<sup>10</sup>.

Líderes sociales, sindicalistas, madres, estudiantes, integrantes de la Pastoral Social<sup>11</sup> y demás personas que intervenían en los talleres de formación política explicaban la vida política local y nacional aludiendo a procesos que mis categorías no tenían en cuenta. Para explicar la situación política regional ellos se referían a sus regiones de procedencia,

8 Para una historia del Cinep y de sus proyectos de intervención e investigación social, ver <http://www.cinep.org.co>

9 En otras publicaciones he reconstruido con más detalle parte de estas experiencias profesionales (Bolívar 2004a, 2004b; Bolívar y Nieto, 2003a, 2004b).

10 En varios textos he reconstruido situaciones de ese tipo. Por ejemplo, pobladores que lamentan que el “estado” y “Bogotá” “no gusten” de ciertos personajes locales o políticos, con los que algunos de ellos están agradecidos. Están por estudiarse aún las articulaciones entre los discursos emocionales sobre el “estado que nos abandonó”, el “estado que nos olvidó”, el “estado que traiciona” y el “estado del que esperamos reconocimiento”.

11 El Secretariado Nacional de Pastoral Social /Cáritas Colombiana es un organismo de servicio dependiente de la Conferencia Episcopal de Colombia; forma parte de la red Caritas Internationalis, confederación de 154 organizaciones católicas en 198 países (N. de E.).

a eventos de la historia reciente, en especial, a los asociados con la llamada Violencia de los años cincuenta, a la participación de sus familias en los partidos liberal y conservador o en las nuevas formas de organización política y comunitaria, así como a las “roscas” o familias que “hacían la política” en su zona y con las que se negociaba el acceso al estado (Bolívar, 2004b, 2006b). El énfasis que la gente ponía en su experiencia como “lo característico de la región” me mostró la importancia analítica, metodológica y política de comprender los procesos históricos que modelan el tipo de relación que una región o un grupo particular construyen con las agencias del estado y con los partidos políticos; esto es, los procesos históricos que sostienen una determinada cultura política y que operan como la *morada materia*<sup>12</sup> de eso que algunos sociólogos y politólogos abordan como actitudes y valores frente a la política y frente al estado<sup>13</sup>. Esas experiencias profesionales me llevaron a acoger, utilizar y revisar sistemáticamente las preguntas y los enunciados de los investigadores interesados en la configuración política del país, de las regiones y de los grupos sociales con quienes estaba trabajando<sup>14</sup>. Preguntas y enunciados que atendían a las condiciones de poblamiento, las economías políticas asociadas a diversos cultivos, el impacto de la economía de agroexportación, la constitución conflictiva de campesinos y otros actores rurales, la capacidad del bipartidismo para articular y proyectar diversas formas de identidad social, entre otras cuestiones.

Mi trabajo sobre esa producción académica, mi formación como historiadora y mi participación en el equipo de violencia política del Cinep me ayudaron a ver que aquello que emerge como “el estado” en una región determinada está enmarcado por y montado sobre las condiciones y los tiempos del poblamiento de la zona, los tipos de redes sociales y las formas de economía que allí se articulan, la propia historia de intervención del estado en la región y de conformación de los partidos políticos, e incluso por el tipo de conocimiento que las ciencias sociales colombianas han desarrollado sobre ese territorio (Bolívar, 2003, 2006a; González et ál., 2003). A través de esas experiencias profesionales, lo que el estado debía hacer dejó de ser el punto de partida y de llegada de mis análisis. Empecé a buscar

12 En el sentido que Thompson (1995) da a la expresión y que no supone un materialismo del que la experiencia sería mero reflejo, pero que tampoco ignora cómo la experiencia está localizada, materializada, circunscrita a redes específicas y desiguales de interacción.

13 Quienes desde la ciencia política se preocupan por la comprensión que tienen los actores sociales del estado y de la política, hablan de *cultura política*. Estos temas se están rediscutiendo hoy a partir de la acción política de los movimientos sociales y de la insistencia de varios autores en que la cultura política es también una política cultural (Álvarez et ál., 2001). Es muy importante notar el marcado contraste entre los estudios sobre normas y valores de la cultura política de los politólogos y el interés de la antropología y, sobre todo, de la etnografía por conocer y describir las comprensiones y teorías en uso de los actores concretos frente a los diversos fenómenos sociales. Antes que preocuparse por las teorías en uso sobre la política o la participación entre los actores sociales, la ciencia política tiende a preocuparse por construir diseños institucionales “efectivos” para lograr más participación o más inclusión.

14 Con esas preocupaciones hice una revisión de la historiografía de la Violencia de los años cincuenta del siglo pasado. Interrogué a esa literatura, buscando identificar qué comprensión del lazo entre estado y violencia habían construido los investigadores preocupados por el desarrollo regional de este fenómeno (Bolívar, 2003). Ver también la revisión bibliográfica sobre región y conflicto armado publicada en González et ál. (2003).

formas de detectar las distintas relaciones entre pobladores y estado en las regiones de trabajo. De una aproximación normativa e institucional a los deberes y las funciones de las agencias del estado y de los ciudadanos, pasé a una comprensión histórica sobre cómo se conformaron ciertas regiones y redes políticas y cómo estas se articularon con los partidos políticos y con las agencias políticas estatales. Cómo, cuándo y por qué medios —apelación a la ley, proyección política de una familia o candidato dentro de un partido, explotación de un recurso natural, etc.— unos grupos sociales o unas regiones lograban articularse a redes políticas que se extendían y que en ocasiones operaban como estado<sup>15</sup>. Específicamente me empecé a preguntar acerca de cuándo y cómo esos grupos lograban interactuar más o menos directamente con funcionarios o con entidades encargadas de resolver problemas de interés para ellos.

En las investigaciones en las que por entonces participé, el estado se pensó, de acuerdo con Mann (1997), como un conjunto de actores, un lugar de interacción social y una forma de organizar el poder político. Lentamente la investigación sobre el estado dejó de sustentarse en una perspectiva casi esencialista sobre su presencia y fortaleza, para articularse a preguntas más descriptivas sobre las formas de acción y los tipos de estado que se configuran en las regiones. Tipos que los demás, mis colegas y yo construimos muy intuitivamente a partir de los contrastes que detectamos entre el grado de presencia de las agencias estatales en varias regiones, la preeminencia política de los partidos y la trayectoria de otras formas de acción colectiva, entre otras cuestiones (González et ál., 2003).

Pese al cambio de perspectiva, sentía que mi trabajo sobre la formación del estado en Colombia y sus relaciones con la violencia política seguía muy impregnado del objetivismo propio de la ciencia política, la historia y la sociología (Bourdieu, 1997). No alcanzaba a darles un lugar analítico a las construcciones discursivas sobre el estado (Gupta, 1995). Sentía que mis categorías y mi trabajo no lograban capturar o comprender la importancia que los pobladores le dan a lo que ellos llaman “el abandono” o “el olvido” del estado. Tampoco lograba comprender el énfasis que ponían en sus interacciones con los funcionarios que los atendían, con quienes negociaban marchas a favor o en contra del despeje territorial exigido en el Magdalena medio por la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) para las negociaciones de paz. Ni sus propias reacciones a los discursos políticos de otros actores (Bolívar, 2006b).

En ese contexto de transformación de marcos conceptuales, en el periodo 2001-2002 dirigí un proyecto de investigación auspiciado por el Cinep y orientado a comprender cómo se articulaban ciertas agencias y ciertos discursos estatales con la construcción de formas de identidad regional entre grupos autocaracterizados como colonos (Bolívar et ál., 2006a). En contraste con muchos investigadores interesados prioritariamente en la relación entre los grupos étnicos y el estado, me preocupaba la relación entre este

15 Mi discusión sobre la dicotomía estado-sociedad y sobre los problemas analíticos y políticos que ella recoge no contradice el hecho de que esa dicotomía organice las interacciones políticas y la forma en que “experimentamos el estado”.

y grupos no marcados étnicamente, como era el caso de los colonos y los campesinos pobres de las regiones de intervención del Cinep. Algunas conclusiones al respecto son descritas en la siguiente sección.

Sin embargo, creo pertinente aclarar los motivos que tuve para hacer todo este recorrido por mi formación disciplinar y por mi experiencia en la investigación. Uno es que la etnografía del estado no fue una elección teórica, una orientación conceptual o metodológica que yo tomara de antemano o que mis disciplinas de origen me ofrecieran; por eso, cuando pienso en etnografiar el estado, considero importante explicitar cómo había aprendido a pensarlo y cómo lo piensan mis disciplinas de procedencia. El otro motivo es que creo que el proceso de indisciplinar el pensamiento exige una conciencia de método y una disposición a recibir sanciones de quienes permanecen protegidos en sus domicilios disciplinares<sup>16</sup>.

### **Formación del estado, identidades regionales e historias de la colonización**

Durante la realización del proyecto de investigación antes mencionado comparamos lo que estaba pasando con las identidades regionales /municipales /territoriales de grupos de pobladores de Montenegro, Vistahermosa y Carmen del Darién. Escogimos las zonas siguiendo los criterios de la sociología histórica sobre la formación del estado (Elias, 1990, 1998; González et ál., 2003; Mann, 1997). En esa orientación conceptual, la formación del estado implica la articulación de procesos de integración territorial, integración de estratos y centralización política (Bolívar, 2004c; González et ál., 2003).

Según esos criterios, queríamos comparar municipios integrados (Eje Cafetero), municipios integrados por la vía de la violencia de los cincuenta (zonas del sur y oriente del país) y municipios de integración política reciente al estado nacional, ya fuera por la vía de la guerra o por la del reconocimiento de la diferencia cultural (Urabá chocono) (González et ál., 2003). Estas categorías son definidas por la sociología histórica y aluden a un nivel objetivo de interacciones sociales. La integración se nota en la existencia o no de carreteras, en la presencia directa o no de agencias estatales específicas —policía, escuela, hospital, etc.—, en la cantidad de interacciones económicas entre la zona determinada y los centros políticos y económicos. Pero la integración también se detecta a través de la existencia o no de estereotipos, de imágenes que nos ayudan o no a identificar cómo se supone que es un paisa o un llanero. Nos interesaba partir de esa caracterización para explorar el tipo de relaciones que se construían con los funcionarios y las entidades del estado en cada una de las zonas diferenciadas, todas ellas con habitantes que se autodefinen como colonos. El libro que surgió de esta investigación incluye un capítulo para cada caso y otros dos en los que se describen las transformaciones conceptuales del proyecto y se comparan los resultados.

16 Esto suena un poco agresivo, pero no encuentro otra forma de expresarme sobre los riesgos que corro al hablar de etnografía, considerando los hábitos de pensamiento que he aprendido en disciplinas vecinas a la antropología, como la sociología, la ciencia política y la historia.



En este texto, para discutir cómo estamos etnografiando el estado<sup>17</sup>, quiero plantear algunas afirmaciones generadas en la reflexión sobre mi experiencia en la investigación mencionada.

Primero, la forma en que aparece el estado en nuestros estudios varió, dependiendo de los eventos y las temáticas concretas que eran importantes para los pobladores de la región estudiada. De esta manera, en Montenegro nos encontramos con la crisis del café, la reconstrucción después del terremoto y el auge de discursos ecologistas y de recuperación del patrimonio de orfebrería. En Vistahermosa, con una zona de distensión creada por el gobierno en el contexto de negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y con el interés ambiental relacionado con la reserva ecológica de La Macarena. Y en Carmen del Darién, con que el estado aparecía como un despliegue organizativo de agencias y funcionarios, en función de la Ley 70 de 1993 y el reconocimiento étnico. Así, etnografiar el estado supone capturar las interacciones de diversos actores sociales, funcionarios, políticos y pobladores en un lugar determinado<sup>18</sup> y en torno a cuestiones específicas. Esta entrada puede llevarnos a etnografías centradas en los acontecimientos o en eventos importantes<sup>19</sup>; no obstante, es muy útil porque nos deja ver el desenvolvimiento de las relaciones políticas sin introducir una situación ficticia en el análisis, como ocurre al aplicar técnicas directivas de investigación, y nos permite visualizar tensiones usualmente ocultas. Es útil entonces en nuestras etnografías del estado complementar una perspectiva que considere lo eventual, lo episódico, con otra más atenta a lo que ocurre en el día a día, a las rutinas que sostienen el andamiaje estatal.

Segundo, el estado apareció en nuestros estudios a través de fuentes muy distintas. La experiencia de campo del investigador —considerada la fuente distintiva de la etnografía— se nutrió con las discusiones acerca de las políticas públicas con funcionarios estatales y pobladores, desarrolladas en los espacios de encuentro creados por dichas políticas. El interés de la etnografía por comprender las conceptualizaciones en uso y las experiencias de los actores nos llevó a preguntarnos por las formas de conocimiento privilegiadas en las políticas públicas que congregaban a los pobladores. De este modo, etnografiar el estado supone un esfuerzo por detectar qué políticas públicas están en marcha, qué formas de conocimiento las sostienen, qué tipo de intervención sobre los grupos afianzan y qué formas de clasificación y regulación de las poblaciones implican. Etnografiar el estado significa detectar qué comprensión de la

17 Es importante recordar con Elias (1990) que toda reconstrucción histórica tiene un tufillo teleológico. Cuando hicimos el proyecto no sabía nada de etnografía del estado, pero mis tres compañeros eran antropólogos, dos de ellos con mucha experiencia de campo y en proyectos etnográficos. Esto, si bien no garantiza que hayamos hecho *etnografía del estado* con todas las de la ley —o sea, con todas las orientaciones teóricas hoy en uso—, sí le dio al proyecto una orientación conceptual y metodológica que reconozco como etnográfica, siguiendo a Rosana Guber (2001).

18 Lugar que no es autocontenido ni limitado al plano horizontal de su geografía, sino que localiza y extiende una serie de relaciones que atraviesan los límites territoriales de la clásica geografía política, organizada en estados (Gupta, 1995).

19 Para este momento ya conocíamos el trabajo de María Clemencia Ramírez sobre la utilidad metodológica de los eventos diagnósticos (Ramírez, 1998).

región, de los pobladores, del territorio, del orden regional se encuentra en el texto en el que se formula la política pública. Pregunta que solo se puede responder a partir del estudio de los eventos concretos convocados por funcionarios y líderes, de las interpretaciones que unos y otros construyen acerca de la aplicación de la política y del conjunto de procedimientos, espacios, rutinas y formas de acción que esta desencadena.

Tercero, el trabajo con funcionarios de distinto nivel territorial o competencia temática es otra forma de hacer aparecer al estado en las etnografías. Esto implica identificar la información y la interpretación que ellos tienen acerca de la política o la norma que orienta y legitima su accionar, de acuerdo con el modelo de estado burocrático racional. Así mismo supone conocer aquello que conceptualizan como los avatares de la norma en su despacho, avatares que los funcionarios mismos clasifican y cuyo análisis nos permite detectar entre ellos un entendimiento del estado como realidad modular que necesita ser aplicada o como una forma de entrelazamiento de las entidades y agentes del estado con el grupo poblacional. El estado aparece también en las agendas de los funcionarios, en sus rutinas, en la organización de sus despachos, en lo que tienen y lo que no tienen como medio de trabajo, en lo que han recibido como capacitaciones, como funciones, como retribución salarial. Pero también aparece en los discursos que sobre ellos mismos construyen los funcionarios y quienes se relacionan con ellos. El estado se juega en el tipo de respetabilidad que da o quita ser funcionario, en la redes de socialización en las que ellos participan y en el detectar cuándo y cómo su calidad de funcionarios opera como identidad social privilegiada en el contexto regional y cuándo o por qué esto no ocurre.

Finalmente, el estado también se detecta a través de las producciones discursivas que la política pública construye sobre él, así como también los funcionarios y actores sociales de la zona. La etnografía del estado parte del reconocimiento de que este no solo tiene una vida material y organizativa, sino también una vida discursiva, una vida como idea que organiza y encauza las relaciones sociales. En consecuencia, el estado aparece en nuestras etnografías tanto cuando preguntamos por la idea de estado que tienen diversos actores, como cuando intentamos descubrir qué atribuciones se le dan, mediante el tratamiento de temáticas o la aplicación de procedimientos específicos: acceso a la vivienda, reconocimiento de un baldío, entre otros.

Ese interés en la *idea del estado* (Abrams, 1998) y en lo que Bourdieu (1997) denomina las *estructuras cognitivas estatalizadas*<sup>20</sup>,

20 Esto es, en el hecho de que las formas en que pensamos el estado han sido producidas en el proceso mismo de conformación estatal. El estado opera también en las categorías que organizan la percepción. Recuérdese la referencia que hace Bourdieu a la ortografía como proyecto político estatal, no solo porque algunos “estudiosos” establecen y promueven el canon de lo que es una buena ortografía, sino porque una “mala ortografía” provoca en los “estudiados” desagrado o por lo menos curiosidad. ¿Qué siente frente a estas palabras: “Un vurro travajaba para eyos. Gracias a eso avia plata”? ¿qué piensa de la persona que lo escribió? Apuesto a que piensa que era quien vivía con el burro. De eso se trata, de ver cómo actos aparentemente desconectados, “no estatalizados”, articulan de manera simultánea nuestros procesos de cognición y de enjuiciamiento. ¿Cuál es el peligro de escribir ‘vurro’ y ‘gracias’?, ¿por qué tanto malestar en los círculos “educados”?

nos hizo explorar con detalle la centralidad que funcionarios y pobladores le daban al hecho de vivir en zonas de colonización y de ser ellos mismos “muy colonos”, de acuerdo con su propia percepción. Para ambos la condición de colono dejaba de ser un cierto tipo de relación histórica con la tierra y la propiedad, para convertirse en un conjunto de rasgos propios de una personalidad producida con independencia de la relación que aquellos que se autodefinen como colonos han mantenido, a lo largo de su historia, con las agencias del estado. No obstante, es la historia de su relación con el estado la que explica por qué los pobladores de Montenegro se ven a sí mismos como “emprendedores” y “echados pa'lante”; por qué los de Vistahermosa se quejan de haber sido expulsados de sus terrenos, entregados a la selva y obligados a vivir en una “zona roja” o por qué los migrantes sinuanos del norte del Chocó dicen que han aprendido a portarse bien con el territorio y que son colonos, pero no depredadores. En los tres casos una etnografía del estado nos permite reconocer el grado de estatalización de las estructuras cognitivas de los pobladores, es decir, el grado en el que ellos se piensan y se juzgan, dentro de un ejercicio de investigación y de un taller de formación política con los recursos cognitivos que ofrecen el estado, las ciencias sociales y las ONG.

Además de las cuestiones hasta aquí mencionadas, de nuestra experiencia en esta investigación resultan otras cuestiones que a su modo nos permiten responder también a la pregunta sobre cómo aparece el estado en nuestras etnografías. Específicamente, estas cuestiones se relacionan con la manera como la etnografía del estado debe abordar, y en ocasiones incorporar, algunas perspectivas o dimensiones consideradas por disciplinas distintas a la antropología en sus análisis sobre la formación del estado.

La primera tiene que ver con que el estado debe aparecer de entrada en nuestras etnografías como marco territorial y social de la interacción. A propósito, el sociólogo Michael Mann (1997) ha llamado la atención sobre la escasa conceptualización que hay en la teoría del estado acerca de la forma como siempre está localizado, territorializado (1997); por su parte, el antropólogo Akhil Gupta lo ha hecho sobre las dimensiones locales de la formación del estado (1995). Uno y otro enunciado se conectan porque cuando etnografiamos el estado —lo que implica hacerlo en una región determinada y en un tiempo específico— estamos ya montados en un larga historia de formación del estado en ese territorio, en una larga y conflictiva historia de relación entre este y el estado nacional —o sea, “con Bogotá”, como dicen en las regiones— y en una historia de diferenciación de funciones, funcionarios, entidades y lógicas de acción en el mundo institucional del estado. Reparo en este punto porque la etnografía, con su énfasis en la experiencia y en el estar ahí, puede subestimar los entrelazamientos históricos que han configurado la escena y los actores con quienes ahora se trabaja<sup>21</sup>. Puede subestimar además la intensa y conflictiva

21 No niego ni desconozco aquí la importancia y la utilidad de la etnografía histórica, pero estoy hablando de la experiencia de campo en la investigación que dirigí y de mis propios hábitos disciplinares.

diferenciación de funciones y personal que está detrás de lo que aparece ahora como una entidad pública, un programa de intervención estatal o la responsabilidad de un funcionario. En su trabajo sobre las fuentes del poder social, Mann describe con detenimiento los avatares políticos asociados a la constitución de las carreras y de los cuerpos especializados de funcionarios. Él llama la atención sobre la emergencia y la diferenciación lentas y arbitrarias de funciones estatales y su tendencia muy tardía a encarnarse en instituciones o en entidades con mandatos político-administrativos claros (Mann, 1997; Sayer, 1992). La etnografía del estado en un terreno específico —por ejemplo, en las políticas de promoción turística en el Eje Cafetero— gana profundidad y fuerza cuando nos interrogamos sobre la emergencia del tiempo libre como temática de política pública y cuando se conoce la historia de entidades que, como los ministerios de salud, de deporte y de recreación, han sido creados solo en el siglo xx. Estudiar el estado supone entonces recordar que la escena y los entramados de relaciones que seguimos como etnógrafos tienen una historia larga y nada lógica, en la que se van afianzando entidades, campos de acción y tipos de funcionarios. Una historia que ha implicado la separación entre política y administración, entre política y cultura, y entre personal político y funcionarios. De hecho, la propia existencia de un funcionario o de un burócrata —en el sentido clásico que la sociología decimonónica le da al término y que lo convierte en un profesional que presta su conocimiento al estado y al dominio legal racional— es el resultado idealizado de la experiencia tardía de profesionalización de unos grupos específicos (Bauman, 1997; Mann, 1997; Sayer, 1992). Experiencia que se idealiza y se proyecta en los requerimientos que unos estados o unas agencias —por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— exigen a otros estados para medir qué tan *racionalizado* es el manejo político; aspectos que debemos valorar como etnógrafos en toda su densidad histórica.

La segunda cuestión se relaciona con el tipo de conocimiento que las ciencias sociales colombianas habían acumulado sobre cada una de las zonas estudiadas en el proyecto. Sobre la zona del Darién, la revisión de literatura secundaria mostró la preeminencia de etnografías, mientras que sobre la zona cafetera y específicamente sobre Vistahermosa encontramos una amplia literatura historiográfica. Podría decirse entonces que en nuestras etnografías del estado aparece este también a través de las formas de conocimiento que se han privilegiado para conocer, interpretar e intervenir una región o un grupo. Aquí estoy apelando al señalamiento conceptual que hacía en la sección anterior acerca de las relaciones orgánicas entre estado y ciencias sociales. A partir de allí concluyo que una etnografía del estado interroga, junto a las conceptualizaciones en uso de pobladores, funcionarios y hacedores de política, a aquellas desarrolladas por determinadas formas de conocimiento o disciplinas sobre una región o grupo. En esta medida, la etnografía del estado es también la etnografía de la historiografía y la sociología con que ese estado ha pensado e intervenido en una región.

Finalmente, una tercera cuestión tiene que ver con la forma como se puede articular el conocimiento que los sociólogos, politólogos e his-

toridores han construido sobre los procesos de formación del estado moderno desde el siglo *xvi* y los siguientes, con los cuestionamientos metodológicos y conceptuales que viene aportando la etnografía sobre la manera en que se piensa el estado. El conocimiento de sociólogos e historiadores sobre la formación del estado puede aportarles a los etnógrafos del estado interesados en las formas de categorización social que se crean mediante los discursos producidos desde el estado y desde las prácticas de los funcionarios públicos, en las interacciones entre diferentes lugares de producción de discursos y en los efectos del saber-poder de los discursos expertos.

### **Cultura y política en el marco de la formación del estado**

Algunos sociólogos e historiadores interesados en la formación del estado moderno han problematizado la distinción entre política y cultura (Bauman, 1997; Burke, 1991; Mann, 1997; Thompson, 1995). Ellos muestran cómo se conecta la emergencia de una forma novedosa de organizar el poder político con cierta tendencia a diferenciar y a asumir como ontológicas las distinciones entre política y cultura. Esos mismos autores, y en especial Norbert Elias (1990), llaman la atención sobre el uso político e histórico de la contraposición entre cultura y civilización. Muestran cómo la formación del estado implicó la producción y la taxonomización de ciertos comportamientos como civilizados y de otros como expresiones de una cultura distintiva (Bauman, 1997; Elias, 1990; Thompson, 1995; Wallerstein, 1999). Mientras lo civilizado confluía y expresaba el proyecto liberal burgués del estado, la cultura era aquello que explicaba o expresaba la tendencia de ciertos grupos a conformar grupos étnicos o familiares en la política o a resistir el dominio político estatal (Thompson, 1995). De ahí una tendencia muy fuerte en la ciencia política y en la sociología modernizante a pensar la cultura como rasgos y como rezagos de formas de vida anterior o premodernas (Chakrabarty, 2000; Thompson, 1995), y también la importancia que esas disciplinas dieron a la distinción entre comunidad y sociedad, y entre identidades primarias y secundarias: las primarias, relacionadas con la familia, la lengua y la religión, mientras que las segundas lo están con la posibilidad de elegir, con lo individual y con lo moderno.

En otra parte he reconstruido con detalle la historia de estas contraposiciones, su relación con el proyecto político modernizador de la Revolución francesa y su importancia explicativa dentro de la visión que la ciencia política y la sociología tienen del estado (Bolívar, 2006c). Aquí me interesa señalar que los procedimientos analíticos de la etnografía del estado y su insistencia sobre cómo el estado produce formas de subjetividad y de categorización social contribuyen a la comprensión de la diferencia entre política y cultura, producto del proceso de consolidación del estado moderno y de la economía capitalista mundial a partir del siglo *xviii* (Wallerstein, 1988). Es solo con el lento pero homogeneizador proyecto político de estatalización de las relaciones políticas por la vía de constituciones, códigos penales y división de poderes, entre otras medidas, que aparecen formas de producir, nombrar y manejar la

cultura (Bauman, 1997; Thompson, 1995). En esta medida, el interés de la etnografía del estado por mostrarlo con sus procedimientos y rutinas como objeto cultural puede radicalizarse, si recordamos que incluso la cultura, en tanto noción, es un artefacto político acuñado en el proceso de constitución de los estados.

Para terminar me interesa proponer una reflexión sobre la forma en que se puede articular la etnografía del estado con los estudios históricos sobre las transformaciones de la política. Algunos de los autores que estudian la formación del estado llaman la atención sobre las transformaciones de la política como tal y sobre los equívocos en que caemos cuando damos por sentado que la política es o debe ser elaboración de consensos, argumentación racional, acción proyectada hacia el futuro y grandes elaboraciones discursivas (Hunt, 1984; Mann, 1997; Oakeshott, 2000). Ellos señalan que solo desde la Revolución francesa la política se empezó a entender como confrontación ideológica y como acción orientada racionalmente hacia el cambio social. Añaden que esa ideologización de la política expresa las aspiraciones y los anhelos políticos de sectores sociales urbanos muy específicos y carentes de otros recursos de poder, los cuales derrotaron las expectativas y las experiencias políticas de otros grupos que no hacían énfasis en lo ideológico y para quienes la política no era un espacio diferenciado de acción (Hunt, 1984; Mann, 1997; Oakeshott, 2000).

Considero que es útil atender a estos señalamientos en nuestras etnografías del estado, porque pueden facilitarnos el descubrimiento de las formas y los contenidos que tienen las experiencias políticas de los actores con los que trabajamos, sin que hacerlo implique necesariamente asimilar dichas formas y contenidos que suelen asociarse con el estado. Lo que propongo en este caso es desplazarnos de una etnografía del estado hacia una etnografía de la política. Una etnografía interesada en desdibujar los límites institucionales y los roles sociales que encuentra, porque los sabe producidos en relaciones políticas específicas. Una etnografía que se haga cargo del señalamiento de Norbert Lechner (1986), para quien la definición de la política es objeto de lucha política y la política, más que un subsistema de decisiones o de organizaciones claramente diferenciado, es una interacción social conflictiva que les da forma a los que aprendemos a reconocer como sujetos. Dice Lechner que la política no es la lucha entre sujetos ya constituidos, sino la lucha por definir los límites, los recortes, los pliegues, la geografía de eso que nos hará reconocer los artefactos hombre, mujer, niño, colono..., entre otras construcciones de sujeto.

La etnografía, con su capacidad para restituir distintos modos de presencia, de orientación y de comprensión del mundo, es en ese sentido una herramienta de lucha política para volver a definir qué es la política. Una herramienta contra las visiones racionalistas, ideologizantes y estado-céntricas que predominan hoy. La etnografía del estado puede ayudarnos a descubrir al estado en la experiencia de distintos grupos poblacionales y a resituarlo en un horizonte político más amplio. Un horizonte que no

dé por deseable la presencia del estado y que no asuma la política como un espacio de diálogo racional por excelencia. Un horizonte que no asuma la universalidad del estado o su carácter modular aplicable a las distintas sociedades, sino uno en el que la pregunta por el estado sea la pregunta por las formas que adquieren los lazos de pobladores y regiones con unas agencias y unas formas de institucionalidad determinadas.

## Bibliografía

- Alonso, A.M. (1994). The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism, and Ethnicity. *Annual Review of Anthropology* 23, 379-405.
- Álvarez, S., A. Escobar y E. Dagnino. (2001). *Política cultural y cultura política*. Bogotá: ICANH-Taurus.
- Anderson, L. (1987). The State in the Midle East and North Africa. *Comparative Politics* 20(1), 1-18.
- Bauman, Z. (1997). *De legisladores a intérpretes*. Buenos Aires: Quilmes.
- Bolívar, I. (ed.). (2003). *Política y formación del estado. Ensayo historiográfico sobre el desarrollo de la violencia de los cincuenta en Colombia*. Bogotá: Cinep-Universidad de los Andes.
- Bolívar, I. (2004a). Violencia y subjetividad: ¿de cuánta verdad somos capaces? En: Laverde, M. C., G. Daza y M. Zuleta (eds.). *Debates sobre el sujeto. Perspectivas contemporáneas*. Bogotá: Departamento de Investigaciones, Universidad Central (DIUC).
- Bolívar, I. (2004b). Comprender la nación: identidad, interdependencia y violencia política. *Estudios Políticos/Medellín* 25, 73-86.
- Bolívar, I. (2006a). *Identidades culturales y formación del estado en Colombia. Colonización, naturaleza y cultura*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bolívar, I. (2006b). Transformaciones de la política: movilización Social, atribución causal y configuración del estado en el Magdalena medio. En: Varios autores. *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*. Bogotá: Cinep-Colciencias.
- Bolívar, I. (2006c). *Discursos emocionales y experiencias de la política: las FARC y las AUC en los procesos de negociación del conflicto (1998-2005)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bolívar, I. y L. Nieto. (2003a). Transformaciones sociales y procesos de intervención: "comunidades", "agentes externos" y "conflicto armado" en el caso de Bojayá. *Palimpsestus* (3), 68-73.
- Bolívar, I. y L. Nieto. (2003b). Supervivencia y regulación de la vida social: la política del conflicto. *Nómadas* 19, 78-87.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. y L. Wacquant. (1995). *Respuestas para una antropología reflexiva*. Barcelona: Grijalbo.

- Burke, P. (1991). *La cultura popular en la Europa moderna*. Madrid: Alianza.
- Castro, S. (1999). Fin de la modernidad nacional y transformaciones de la cultura en tiempos de globalización. En: J. Martín-Barbero, F. López y J.E. Jaramillo (eds.) *Cultura y globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Chakrabarty, D. (2000). *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Corrigan, P. y D. Sayer. (1985) *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Nueva York: Basil Blackwell.
- Elias, N. (1998). Los procesos de formación del estado y de construcción de la nación. *Historia y Sociedad /Medellín* 5, 101-117
- Elias, N. (1990). *El proceso de la civilización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escalante, F. (2008). Menos Hobbes y más Maquiavelo. Mimeo.
- Farr, J. (2003). Political Science. En: *The Cambridge History of Science*. Vol. 7. *The Modern Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1996). *Genealogía del racismo: de la guerra de razas al racismo de Estado*. Madrid: La Piqueta.
- González, F. (1997). *Para leer la política*. Bogotá: Cinep.
- González F., I. Bolívar y T. Vásquez. (2003). *Violencia política en Colombia*, Bogotá: Cinep.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Norma.
- Gupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist* 22(2), 375-402.
- Hunt, L. (1984). *Politics, Culture, and Class in the French Revolution*. California: University of California Press.
- Kent-Wright, J. (2003). History and Historicism. En: *The Cambridge History of Science*. Vol. 7. *The Modern Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lechner, N. (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. España: Siglo XXI.
- Mann, M. (1997). Una teoría del estado moderno. En: *Las fuentes del poder social. II*. Madrid: Alianza.
- Oakeshott, M. (2000). *Racionalismo en política y otros ensayos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Porter, T. (2003). Genres and Objects of Social Inquiry, from the Enlightenment to 1890. En: *The Cambridge History of Science*. Vol. 7. *The Modern Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Quijano, A. (2004). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Pajuelo, R. y P. Sandoval (comps.). *Globalización y diversidad cultural: una mirada desde América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Ramírez, M. C. (1998). Las marchas de los coccaleros en el Amazonas. Reflexiones teóricas sobre marginalidad, construcción de identidades y movimientos sociales. En: Sotomayor, M. L. (ed.). *Modernidad, identidad y desarrollo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología (ICAN).
- Sayer, D. (1992). A Notable Administration: English State Formation and the Rise of Capitalism. *The American Journal of Sociology* 97(5), 1382-1415.
- Thompson, E. P. (1995). *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica.
- Wallerstein, E. (1988). *Raza, nación y clase*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (Iepala).
- Wallerstein, E. (1999). La cultura como campo de batalla ideológico del sistema mundo moderno. En: Varios autores. *Pensar en los intersticios*. Bogotá: Instituto Pensar, Pontificia Universidad Javeriana.



# **IMPACTO DE LOS DERECHOS ÉTNICOS**



# Contar y ser contados. El Censo 2005 y las minorías étnicas<sup>1</sup>

**Fernando Urrea<sup>2</sup>**

A los gobiernos nunca les ha interesado la clasificación racial. Se nos considera un grupo minoritario, a pesar de que los afros representamos más del 30% de la población colombiana”, afirmó Rosa García, de Plan Pacífico, en Colombia. “En la medida en que [nuestra gente] no sea vista, simplemente no existe. Hay resistencia a captar la multiétnia a pesar de las normas”, dijo. Y esta resistencia puede llevarse a cabo de manera muy simple. “No tiene ningún sentido abordar un debate sobre el censo si los gobiernos no tienen la voluntad política para concretar y asignar los recursos económicos necesarios para el florecimiento de la diversidad cultural en los países con pueblos indígenas”, añadió Rosa Cílos, del Consejo Indígena del Cauca, también en Colombia.

Registro de intervenciones realizado por Charo Quesada  
*I Encuentro Internacional “Todos contamos. Los grupos étnicos en los censos”  
Cartagena, 8 a 10 de noviembre de 2000*

Los resultados del Censo 2005 sobre la población afrocolombiana e indígena han motivado una fuerte controversia, especialmente entre las organizaciones del movimiento negro colombiano. Incluso el Proceso de Comunidades Negras (PCN), que en la etapa previa al censo se mostraba a favor de la pregunta de autoidentificación étnica, luego de su evaluación poscensal califica los resultados como un “genocidio estadístico” (PCN, 2006)<sup>3</sup>. Las discrepancias entre los sectores del movimiento negro sobre la pregunta étnica, expresadas a través del mecanismo de la Consultiva Nacional de Alto Nivel, también han hecho ruido sobre los esfuerzos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) por socializar los resultados del censo, lo que dio como resultado que una vez conocidos cuestionaran el ejercicio censal respecto al conteo de los afrocolombianos. Esta situación contrasta con el beneplácito de las organizaciones indígenas ante los resultados censales, que indican que entre 1993 y 2005 la población indígena se du-

---

1 En la elaboración de este texto colaboró Waldor Botero, estudiante de Sociología e Ingeniería Electrónica de la Universidad del Valle y miembro del grupo de investigación.

2 Profesor titular, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle, e investigador del Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (Cidse), Universidad del Valle, Cali. [furreagiraldo@yahoo.com](mailto:furreagiraldo@yahoo.com)

3 Castillo (2006) presenta un interesante análisis sobre qué significó para el movimiento negro la pregunta de autorreconocimiento étnico en el Censo 2005.

plicó; se preguntan en cambio por la medición censal de sus territorios étnicos y rechazan las preguntas del cuestionario relacionadas con las características de la vivienda y de los hogares indígenas, por considerar que no pueden ser medidos con los mismos parámetros aplicados para la “sociedad mayor”.

Las polémicas no son nuevas. Tienen muchos años, tanto para las organizaciones negras e indígenas como para el mismo DANE y, en general, para el conjunto de las entidades públicas que, desde finales de los años setenta, han incorporado los lineamientos de la agenda multicultural en el país. En este artículo sintetizo algunos de los cambios en los criterios técnicos censales de empadronamiento, tanto de los colectivos indígenas como de afrodescendientes y roms, y algunas de las discusiones a este respecto en las que se han visto involucrados los líderes de los movimientos.

## La construcción de estadísticas para la población indígena colombiana

Como lo registra el cuadro 1, en el siglo xx se desarrollaron en Colombia ocho ejercicios para empadronar a la población indígena y determinar sus características sociodemográficas en censos a nivel nacional, además de dos censos experimentales: el de resguardos indígenas en el Cauca, de 1972, y el binacional wayúu, de 1992-1993. Igualmente, se realizó la encuesta Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud (CAPS) de 1992-1993, que permitió un acercamiento riguroso a eventos como la fecundidad y la mortalidad en indígenas, aunque sin un muestreo probabilístico (Piñeros-Petersen y Sabogal, 1999: 27-28, 91-101). Ya en el siglo xxi, se realizaron el Registro de Población y Vivienda Embera-katio (2004); dos censos experimentales, que incluyeron la pregunta sobre población indígena (censos experimentales Yopal 2001 y Soacha 2003), y el Censo de Población y Vivienda y Actividades Económicas del Hogar, de 2005. Finalmente, se llevaron a cabo la Encuesta de Calidad de Vida 2003, que incluyó un módulo de autorreconocimiento étnico<sup>4</sup>, y el trabajo adelantado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desde 1980 sobre la población indígena del país, a través de un sistema de registro de resguardos que alcanzó cierta regularidad durante varios años.

El debate sobre la visibilización estadística desde una perspectiva multicultural se inició más temprano en el caso de los indígenas, en las interacciones de los miembros del Consejo Regional Indígena del

4 Se trata de la encuesta de calidad de vida con un diseño muestral no adecuado para grupos étnicos, pues hacer lo contrario no estaba entre sus objetivos. De todos modos, al expandir el reducido número de individuos que se autorreconocieron como indígenas y de hogares cuyos jefes eran individuos indígenas, en relación con el universo (marco muestral del Censo 1993), se alcanza el guarismo de 1.224.092 personas, o sea, el 2,8% de la población del país, según proyecciones de 2003. En el caso de la población afrocolombiana, el efecto del error de muestreo es mucho menor, hasta reducirse a los estándares normales en las regiones del país con alta concentración de este grupo (Chocó, Valle, Cauca, Nariño y todos los departamentos de la costa caribe). Al respecto, ver Urrea y Viáfara (2005).

Cauca (CRIC) con académicos y funcionarios y técnicos de entidades públicas, incluido el DANE<sup>5</sup>. Los indígenas, ya desde comienzos de los años setenta, se dieron cuenta de que la negociación con el estado pasaba por el reconocimiento de su peso demográfico. De ahí que en 1972 se realizara en el Cauca un primer censo de la población indígena bajo criterios estadísticos “modernos” (cuadro 1, ver Censo Prueba Resguardos Indígenas del Cauca 1972). Esta experiencia jugó un papel importante por la participación del DANE —entidad estadística rectora en el país— en un primer conteo de forma “moderna” de los indígenas caucanos. Además, la experiencia de 1972 sirvió de base para el censo de 1985 y, sobre todo, para el de 1993, gracias al formulario censal 2, especializado en recoger la información de hogares en territorios indígenas (cuadro 1).

Estos dos últimos censos representaron un enorme cambio en los criterios de visibilización estadística de la población indígena. Hasta el censo de 1973, el empleo de una lengua indígena y la existencia de resguardos fueron determinantes para visibilizar la población para empadronar y, hasta el censo de 1985, los indígenas —en términos de su registro estadístico— estaban asociados a su representación histórica como poblaciones rurales, aisladas del resto del país, confinadas a territorios determinados (resguardos), por lo que el operativo censal implicaba un levantamiento focalizado en esos territorios de las viviendas, los hogares y las personas. En contraste, los censos de 1985 y 1993 asociaron la visibilidad estadística al proceso de autorreconocimiento étnico, es decir, a la identidad política colectiva sustentada en la ancestralidad de sus culturas y de su presencia en los márgenes del estado-nación. En esta transformación del operativo estadístico y de su valoración —valorar ser contados—, el discurso multiculturalista jugó un papel fundamental.

Como es sabido, la Constitución de 1991, con sus diferentes antecedentes, desde mediados de la década de los ochenta, y la Ley 70 de Negritudes de 1993 promovieron nuevas representaciones de lo negro y de lo indígena y nuevas formas para su visibilización estadística. En la década de 1990, el esfuerzo por la visibilidad estadística apuntó fundamentalmente a la autoidentificación o al autorreconocimiento étnico del

5 Junto al DANE hay que resaltar el papel del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) desde finales de los años sesenta en el levantamiento de una información fehaciente sobre tierras de resguardo y la población indígena en ellas. Varios técnicos de esta entidad, entre ellos Roque Roldán, sentaron las bases para el registro estadístico de la población indígena en zonas de resguardo. Aunque en las décadas de los sesenta y de los setenta el discurso multiculturalista no estaba todavía prefigurado y el componente campesino reformista era el dominante, ya había un fuerte ingrediente “indígena” en las luchas agrarias de varias regiones del país, sobre todo en el Cauca, tanto entre los nasas (paeces) como entre los guambianos, y se destacó el resguardo como territorio de los campesinos indígenas y de su forma de gobierno (cabildo). En 1971, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) estimaba que había 280.000 indígenas, y el Incora, 244.000 (Pineda, 1987). Ya en la década de los setenta había una preocupación marcada por el asunto indígena en las esferas estatales de intervención en el sector agrario. Por parte del DNP, esta preocupación se manifestó desde 1980, cuando esta entidad elaboró el primer diagnóstico técnico sobre “los pueblos indígenas de Colombia” (Arango y Sánchez, 2004: xv), por solicitud del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

**Cuadro 1.** Operaciones estadísticas censales y encuestas especializadas o estudios con base en registros con información sobre población indígena, 1912-2005

Operación estadística	Modalidad de acercamiento a la población y tipo de pregunta	Población total en Colombia	Población indígena	Porcentaje (%)
<b>Censos nacionales</b>				
Censo 1912. Contraloría General de la República, Dirección General de Estadística	Clasificación de la población por el empadronador en razas con base en criterios fenotípicos.	5.072.604	344.198	6,8
Censo 1918. Contraloría General de la República, Dirección General de Estadística	Clasificación de la población por el empadronador en razas con base en criterios fenotípicos.	5.855.077	158.428	2,7
Censo 1938. Contraloría General de la República, Dirección General de Estadística	En los censos de 1938, 1951 y 1964 se buscó conocer la población indígena del país a través de preguntas y asociaciones del entrevistador, por el tipo de lengua y la ubicación rural. Algunas veces se recurrió a la presencia de misiones o de comerciantes en regiones selváticas para contar la población indígena (Fajardo, 1979) <sup>6</sup> .	8.701.816	100.422	1,15
Censo 1951. DANE	Ver nota 7. En el censo de 1951 se realizó un censo indígena conexo al censo nacional, entendido como censo de áreas de población y viviendas indígenas (edificios indígenas), centrado en "territorios nacionales" y en algunos departamentos, como el Cauca.	11.548.172	157.791	1,37
Censo 1964. DANE	Ver nota 7. Se procedió a llevar a cabo la misma metodología del censo de 1951.	17.484.508	119.180	0,68
Censo 1973. DANE	"En el censo de 1973, se definió como indígena a la persona perteneciente a un grupo caracterizado por rasgos culturales de origen prehispánico y con una economía de autoconsumo, en áreas previamente establecidas. La pregunta se hizo por vivienda y no por persona. Este censo se realizó en dos etapas en las áreas rurales con población indígena y en los territorios nacionales" (DANE, 2006: 30). Gente o grupo indígena al que pertenecen la mayoría de las personas de la vivienda. Lengua que habla más frecuentemente la mayoría de las personas indígenas.	20.666.920	383.629	1,86

*Continúa*

6 Reichel-Dolmatoff (citado por DANE, 2006: 30) señaló sobre el criterio utilizado en el censo de 1951 para captar la población indígena: "[...] no estaba claramente definido, designándose como indígenas ante todo a los que hablaban una lengua aborigen y vivían en un sistema tribal. De esta manera muchos individuos que desde el punto de vista antropológico de sus características culturales y de su fenotipo sí son indios, pero que hablaban el español y que se confundían con la población rural mestiza, no fueron incluidos en el censo indígena oficial". La cita referida por el documento del DANE corresponde a Fajardo (1979).



Operación estadística	Modalidad de acercamiento a la población y tipo de pregunta	Población total en Colombia	Población indígena	Porcentaje (%)
Censo 1985. DANE	"¿A qué gente o grupo indígena pertenece? 1. Nombre del grupo. 2. ¿No es indígena? 3. ¿Sabe leer y escribir en lengua indígena?"	30.062.200	237.759	0,79
Censo 1993. DANE Formularios censales 1 (hogares particulares en cabecera y resto) y 3 (lugares de alojamiento especial)	¿Pertenece [...] a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra? 1. Sí, ¿a cuál? 2. No. Pregunta aplicada a toda la población urbana y rural por fuera de las áreas de resguardo indígena. Además se hace la misma pregunta en el formulario 3.	33.109.840	44.235	0,13
Censo 1993. DANE Formulario censal 2	Formulario aplicado solo en los hogares ubicados en áreas de resguardo indígena y en general en la zona resto de los territorios nacionales con predominio de población indígena. El formulario 2 tiene preguntas específicas para la población indígena y presenta algunas variaciones con respecto al formulario 1. Se incluye también el censo binacional wayúu, 1992-1993 (ver adelante), que sirvió de base para la propuesta del formulario 2. O sea, en el operativo del censo de 1993 no se incluyó la zona wayúu porque ya se había realizado el censo.	33.109.840	530.247	1,60
Censo 1993. DANE	Población indígena de los formularios 1, 2 y 3.	33.109.840	574.482	1,73
Censo 2005. DANE	"De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... es o se reconoce: (1) Indígena, (1,1) ¿A cuál pueblo indígena pertenece?: (2) Rom, (3) Raizal del Archipiélago, (4) Palenquero, (5) Negro(a), Mulato(a), Afrocolombiano(a) o Afrodescendiente, (6) Ninguna de las anteriores". Es una pregunta universal para toda la población. Se elimina un formulario aparte para las "áreas indígenas".	42.888.590	1.458.212	3,4
<b>Censos pilotos y/o experimentales</b>				
Censo Prueba Resguardos Indígenas del Cauca 1972. DANE	Empadronamiento con apoyo de los cabildos indígenas de población en los resguardos en el departamento del Cauca. Se incluye información sobre la explotación agropecuaria y la tenencia de la tierra.	65.204	59.788	91,7
Censo Binacional Wayúu 1992. DANE	Formulario específico para esta población. Se aplica en todas las áreas wayúus rurales y urbanas en los dos países (Colombia y Venezuela).		128.727	
Censo Experimental Yopal 2001. DANE	"[...] se considera: 1. Indígena, 2. Raizal del Archipiélago, 3. Palenquero, 4. Rom(i), gitano(a), 5. Negro(a), 6. Mulato(a), 7. Afrocolombiano(a), afrodescendiente, 8. Mestizo(a) o blanco(a), 9. Otro, ¿cuál? [...]"			

Continúa

Operación estadística	Modalidad de acercamiento a la población y tipo de pregunta	Población total en Colombia	Población indígena	Porcentaje (%)
Censo Experimental Soacha 2003. DANE	"De acuerdo con sus costumbres y tradiciones [...] se considera: 1. Indígena, 2. Negro(a) afrodescendiente, 3. Raizal del Archipiélago, 4. Palenquero, 5. Gitano(a), rom(li), 6. Mestizo u otro diferente".	863.378	4.317	0,5
Registro de Población y Vivienda Embera Katío 2004. DANE	"¿A cuál grupo o etnia indígena pertenece? De acuerdo con sus costumbres y tradiciones [...] es: 1. Indígena, 2. Negro, 3. Otro muestreo".			
<b>Encuestas de hogares especializadas: muestro dirigido y probabilístico</b>				
Encuesta CAPS en Comunidades Indígenas, Colombia, 1993-1994. INS	Se trató de una muestra que no estuvo basada en criterios probabilísticos, sino que fue hecha a partir de la selección por cuotas de hogares en asentamientos indígenas pertenecientes a los grupos étnicos más numerosos, en seis regiones indígenas del país: 1) para la zona caribe, población wayúu en Mayapo (La Guajira) y arhuaca en Nabusimake (Cesar); 2) para la zona pacífica, población embera en Riosucio (Caldas); 3) para la zona andina del sur, población nasa en Inzá (Cauca); 4) para la zona andina central, población coyaima en Ortega (Tolima); 5) para la zona de los Llanos Orientales, poblaciones puinave, siknani y otras etnias en Puerto Inirida (Guania) y 6) para la zona de la Amazonia, poblaciones de diecinueve grupos étnicos, tubeo, cubeo, desano y otras en varios sitios del Vaupés. La muestra analizada correspondió en las seis zonas a 2.158 hogares y 11.522 personas.		No arroja valores sobre población indígena por no ser una encuesta por muestreo probabilístico, pero sus resultados han sido fundamentales para estimar una serie de patrones sociodemográficos de los grupos indígenas en el país.	
Encuesta de Calidad de Vida 2003. DANE	"¿De cuál de los siguientes grupos étnicos se considera usted?: 1. Indígena, 2. Gitano, 3. Raizal del Archipiélago, 4. Palenquero, 5. Negro, mulato (afrodescendiente), 6. Ninguno de los anteriores". Es una pregunta universal para toda la población de la muestra nacional.	43.717.578	1.224.092	2,80
<b>Otras fuentes estadísticas mediante registros</b>				
Los pueblos indígenas de Colombia. DNP. Datos estimados a diciembre de 2001. Ver: Arango y Sánchez, 2004.	Registro continuo de población indígena por resguardo y grupo étnico, con superficie por municipio.	42.975.715	785.356	1,83

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística; CAPS: Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud; INS: Instituto Nacional de Salud; DNP: Departamento Nacional de Planeación.

Fuente: Metadatos de censos de población y encuestas especializadas del DANE y otras entidades, y tabulaciones de los resultados sobre población indígena en la mayor parte de ellos. Al respecto, consultar: Bodnar (2002, 2006) y Arango y Sánchez (2004).

encuestado, a través del dispositivo censal y de encuestas por muestreo. Sin embargo, con estas últimas el asunto se convirtió en un problema “técnico”: ¿en qué medida un grupo estadísticamente minoritario puede ser registrado de forma aleatoria por una muestra representativa para el conjunto de la población?

Así, en el censo de 1993 se introdujo en el formulario censal 1 la pregunta de autorreconocimiento étnico para toda la población (cuadro 1 y anexo 1), con lo que se construyó en términos estadísticos una imagen del indígena separada del territorio. Sin embargo, la población indígena anclada al territorio siguió siendo empadronada a través del formulario censal 2 (cuadro 1), conforma la mayoría de la población indígena del país (92,3%) y se confunde con el conjunto de la población rural. Aun así, gracias a la pregunta universal que se implementó en el formulario 1, por vez primera en el país se hizo visible una población indígena urbana. Ya el censo wayúu (1992-1993) y los censos urbanos de población inga, kamsá y quichua, coordinados por Urrea entre 1989 y 1991 (ver Urrea y Puerto, 1992; Urrea, 1994) en Cali, Bogotá, Buenaventura y Pasto, revelaron una creciente población indígena que mantenía sus lazos étnicos con sus áreas de origen, pero que estaba inserta en los grandes centros urbanos del país<sup>7</sup>. Más adelante mostraré, con respecto a los grupos indígenas, los cambios ocurridos en esta dirección entre los censos de 1993 y 2005.

## Cambios en los censos de 1993 y 2005 y el recurso de las categorías de pertenencia étnicas como criterio único

Entre los censos de 1993 y 2005, además de introducirse el módulo de autorreconocimiento étnico para los indígenas, aumentó la participación del DANE en dinámicas de interacción con las organizaciones indígenas<sup>8</sup>, mediada por los organismos y agencias multilaterales. Así, ya para el Censo de 1993 existía la Unidad de Grupos Étnicos en la

7 Sobre la presencia de indígenas en las ciudades colombianas, recuerdo un animado debate que tuve con el antropólogo Luis Guillermo Vasco en un encuentro en Silvia (Cauca), cuando presenté mis resultados sobre las poblaciones indígenas en varias ciudades del país y sobre el fenómeno de organización de los primeros cabildos indígenas urbanos en Bogotá, Medellín y otras ciudades. Fue durante la Primera Jornada Regional de Cultura Popular, organizada en diciembre de 1989 por Colcultura y el Plan Nacional de Rehabilitación de la administración Barco (PNR); en ella Vasco cuestionó mi análisis, argumentando que era impensable un indígena por fuera de su territorio ancestral y calificó mi interpretación como fuera de contexto del análisis antropológico. Refiero esta anécdota porque ilustra el férreo ambiente académico de esa época en los medios antropológicos y sociológicos, que rechazaban cualquier fenómeno social que pusiera en jaque los paradigmas culturalistas del momento. Curiosamente, los indígenas urbanos quedaban por fuera de sus interpretaciones, comenzando por los wayúus que habitaban en Maracaibo y que el Censo de 1992 hizo visibles a los ojos de los académicos colombianos y venezolanos.

8 Según Bodnar (2005), “la participación de los grupos étnicos en todas las etapas censales, desde su planeación hasta la divulgación y uso de la información, toma más vigor cada día. Así, mientras en el censo de 1985 su participación se limitó a ser guías durante el operativo en sectores específicos de difícil acceso, en el de 1993 cubrió aspectos más amplios; desde la fase de planeación se efectuó una serie de reuniones con representantes de las principales organizaciones indígenas del país: ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) y AICO (Asociación de Indígenas de Colombia) y de comunidades negras que formaron parte de la Asamblea Nacional Constituyente (que dio paso a la redacción, tramitación y suscripción de la Constitución Nacional de 1991) y, por último, la promulgación de la Ley 70 de 1993. Estas reuniones se encaminaban principalmente a

Unidad de Censos del DANE, con participación de antropólogos y otros profesionales de las ciencias sociales. A raíz de los efectos de la Constitución de 1991 y de la Ley 70 de 1993, lo que era una preocupación centrada en los grupos indígenas se abrió hacia otras poblaciones: en el Censo de 1993 se incorporaron los términos *comunidades negras* y *grupo étnico rom* (gitano)<sup>9</sup>.

La antropóloga Yolanda Bodnar, directora de Censos entre 1993 y 2002, promovió la incorporación de la temática étnica en el DANE, expresada en el primer diseño de la pregunta sobre autorreconocimiento étnico del Censo 2005. Bodnar se enmarca en el pensamiento académico de la antropología cultural al privilegiar la etnia como categoría sustantiva en cualquier acercamiento estadístico, de ahí su mayor desenvolvimiento en los trabajos sobre los grupos indígenas y su dificultad con el acercamiento estadístico a las poblaciones negras basado en el componente racial. Para ella, la introducción de los rasgos fenotípicos como criterio censal “podría fortalecer conceptos como el de ‘raza’, que en el ordenamiento cultural fomenta la discriminación; además, provoca rechazo en los informantes y empadronadores” (Bodnar, 2005: 245). No obstante, reconoce que en una sociedad como la brasilera las estadísticas, a partir de la dimensión racial mediante el uso de categorías de “color de piel”, tienen una utilidad, ya que “cuando se busca identificar rasgos de discriminación racial, este criterio (el fenotípico) podría proporcionar información valiosa en las encuestas y estudios a profundidad” (Bodnar, 2005).

Como punto central, Bodnar considera que la etnia, como criterio de clasificación censal, debe apoyarse en procesos de autorreconocimiento:

Actualmente, la forma más acertada de obtener la información censal relacionada con los grupos étnicos es usar el criterio de autorreconocimiento de todas las personas, ya que es el único que parte del reconocimiento del otro y no de una mirada desde la sociedad hegemónica hacia los grupos étnicos. Además de

---

motivar su participación mediante el conocimiento de los beneficios del censo y a definir los criterios y preguntas. Luego, en cada región del país se realizaron cinco pruebas piloto, tanto del contenido del formulario censal como de los procedimientos de recolección. Miembros de las mismas comunidades fueron empadronadores, supervisores y guías de campo y participaron también en la discusión y definición final de las preguntas. En el censo se desempeñaron en esos mismos cargos y su papel en la determinación de las rutas de recorrido del operativo durante el censo fue fundamental. La capacitación fue hecha en forma directa por el DANE durante una semana, sin procesos de cascada, como estaba previsto para el resto del país; además, en varias ocasiones representantes de los pueblos indígenas actuaron como traductores” (243-244).

9 El evento más sobresaliente por la magnitud de su convocatoria y por los resultados que generó, a través del apoyo de las agencias multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y agencias de las Naciones Unidas, fue el I Encuentro Internacional “Todos contamos. Los grupos étnicos en los censos”, realizado en Cartagena, del 8 al 10 de noviembre de 2000, bajo el liderazgo del DANE. La participación activa de varios institutos de estadística de América Latina y el Caribe, amén de representantes de organizaciones indígenas y negras de Colombia y otros países, y de diversas agencias del sector público colombiano, permitió un debate interesante entre los actores implicados en la producción y explotación de estadísticas étnicas: los institutos de estadística, las organizaciones étnicas, las agencias multilaterales, el sector académico y las tecnocracias públicas, ya tocados por el discurso multiculturalista.

minimizar el parecer del empadronador, permite que cada uno decida su identidad, es decir, su pertenencia a un determinado colectivo social. El Convenio 169 de la OIT señaló: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como criterio fundamental para determinar los grupos interesados”. (Bodnar, 2005: 244)

No obstante, la aplicación del criterio de autorreconocimiento también entraña algunas dificultades. Bodnar misma lo señala: si bien su aplicación es fácilmente viable entre los grupos indígenas y los roms, “se podría producir una subestimación en el caso de los afrodescendientes, cuya conciencia étnica actual no es tan fuerte” (Bodnar, 2005: 245)<sup>10</sup>. Y es aquí donde se abre el debate entre el movimiento negro, la academia y el DANE sobre la pertinencia del enfoque étnico que toma como referencia a las poblaciones indígenas.

### El caso de la población negra (afrodescendiente o afrocolombiana)

Comparada con lo sucedido en el movimiento indígena, la reflexión en las organizaciones negras sobre la forma de visibilizar a la población que representan fue mucho más tardía: solo se dio hacia finales del siglo xx. Sin embargo, esta población fue considerada en el Censo de 1993 a través de un criterio étnico, por medio de la categoría *comunidades negras*. Este término —heredero de la intervención activa de antropólogos y sociólogos y de las luchas sociales en la región pacífica, concretamente en el Chocó, desde finales de la década de 1980— se consagra en la Ley 70, o Ley de Negritudes. Aunque el término se generalizó, a su lado fue tomando peso la expresión *afrocolombiano(a)* y ganando estatus en los nuevos intentos de registros estadísticos<sup>11</sup>.

Pese a que inicialmente se privilegió una noción étnica, el debate sobre su pertinencia continuó. El proyecto Cidse-IRD de la Universidad del Valle planteó la dimensión racial como elemento particular de la población negra, tomando como referente la experiencia brasilera y sus estadísticas raciales de más de 120 años, así como los resultados del trabajo de campo etnográfico en Cali sobre el efecto de la apariencia externa como marcador de diferencias. En tal sentido, los términos *negro(a)* y *mulato(a)* cobraron fuerza y la pregunta sobre el color de piel

10 Para esta autora y otros investigadores el fracaso del Censo de 1993, en relación con la reducida visibilidad estadística que aportó sobre la gente negra en el país, podría tener que ver con la “falta de conciencia étnica”, a diferencia de los indígenas y del grupo rom. Este tipo de análisis carece de un soporte histórico y sociológico sobre las características de las poblaciones negras y desconoce el peso que en ellas tiene la dimensión racial en su interacción con otros grupos de población blancos y mestizos (en el sentido de Goffman). Por supuesto, en el mismo movimiento negro hay sectores que han compartido este punto de vista, atrapados por una lectura muy estrecha de la etnicidad.

11 Diversos registros utilizados por varias entidades —Ministerio de Educación Nacional e Icetex— y el de población desplazada, que lleva a cabo la Acción Social, introdujeron el término *comunidad negra* y luego el de *afrocolombiano(a)*. Algo similar ocurrió con otras entidades, por ejemplo, con la iglesia católica, que comenzó a emplear la expresión *pastoral afrocolombiana* desde mediados de la década de 1990.

se convirtió en un referente obligado. Diversos ejercicios se hicieron bajo la modalidad de pregunta abierta: “¿Cuál es su color de piel?”, o con un registro clasificado de opciones entre las que decidían el encuestador y el mismo encuestado<sup>12</sup>. Otra experiencia realizada por el DANE y el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, en diciembre de 2000, para las trece áreas metropolitanas del país, utilizó cuatro fotografías para que el encuestado respondiera cuál de ellas estaba más cercana a su apariencia física y a la de los otros miembros de su hogar.

El Censo de 2005 concitó todos los componentes del debate, tanto para negros como para indígenas, en el que el DANE y el DNP tuvieron un papel activo durante la década de 1990 y los primeros seis años del siglo XXI. Las dos administraciones del DANE en el gobierno Uribe (2002-2010), de César Caballero y Ernesto Rojas Morales, desarrollaron un proceso interactivo con las diferentes organizaciones étnicas del país. Este proceso, ya puesto en marcha para el Censo de 1993, con la participación exclusiva del movimiento indígena, y con un primer antecedente en el de 1985, tocó el asunto de la pregunta étnica en el cuestionario censal, la participación activa de miembros de las organizaciones locales étnicas en su aplicación y la publicidad del operativo censal con temas alusivos a las características pluriétnica y pluricultural de la nación colombiana. La particularidad del Censo 2005 estuvo en el esfuerzo del DANE por involucrar al movimiento negro, sin descuidar al indígena y al rom, y en el mayor despliegue de recursos para encuentros y talleres entre su equipo y las organizaciones étnicas. También los esfuerzos en materia de prensa, radio y televisión fueron más insistentes. Además, por vez primera el DANE impulsó el uso de las estadísticas étnicas como ejercicio poscensal, articulado a un programa de capacitación de líderes negros e indígenas en la aplicación de indicadores sociodemográficos<sup>13</sup>.

Paralelamente, fue la primera vez que el componente racial fue crucial en la construcción de un cuestionario censal que considerara a la población negra. Los dos modelos de la pregunta de autorreconocimiento étnico que el DANE generó durante la administración de César Caballero y para el Censo 2005, durante la de Ernesto Rojas Morales incluyeron dicho componente. Lo paradójico es que el movimiento negro fue un activo defensor de esta inclusión, después de insistir durante la década de 1990 en el carácter exclusivamente étnico de la gente negra y

12 Para un análisis detenido, ver Barbary y Urrea (2004) y Barbary (1999). Vale resaltar la metodología para la construcción del referente del *color de piel* hecha para Cali a través de la Encuesta Cidse-IRD (1998) y la Encuesta Cidse-Banco Mundial (septiembre de 1999). Igualmente, la metodología utilizada para la explotación de los datos del Censo de 1993 a partir de lugares de origen, después de descartar el uso de la pregunta de etnia o comunidad negra, construyó el concepto de *municipios afrocolombianos* para referirse a los municipios que históricamente han sido considerados de mayoría de población negra —municipios del Pacífico colombiano, norte del Cauca, Patía caucano y sur del Valle—.

13 Desde finales de 2006, el DANE inició un diplomado para organizaciones étnicas afrocolombianas, indígenas y roms sobre el uso de las estadísticas, con el objetivo de producir indicadores para planes de vida locales y regionales de esas poblaciones, soportados en los datos del Censo 2005.

condenar cualquier referencia a lo racial, al punto de que en las negociaciones con el DANE uno de los términos de confrontación fue la categoría de *moreno(a)*, cuya inclusión fue exigida por estas organizaciones como equivalente a la de *negro(a)* y *mulato(a)*. Por supuesto, este vuelco en la representación de las poblaciones negras urbanas y rurales por fuera de la región del Pacífico colombiano, del archipiélago de San Andrés y Providencia y del palenque de San Basilio se relaciona con el peso demográfico de los grupos étnicos en la distribución del gasto público, a partir de los datos censales certificados por el DANE. En este contexto habría que ubicar la polémica expresión *genocidio estadístico* del PCN con independencia de la validez de este tipo de afirmaciones.

## Un análisis de las variaciones por distribución urbano / rural para poblaciones indígenas y afrocolombianas o negras entre los censos de 1993 y 2005

Al comparar los resultados de los censos de 1993 y 2005 para población indígena y afrocolombiana, o negra, en zonas rurales y urbanas (cuadro 2), encontramos fuertes diferencias, dependiendo del grupo poblacional considerado. Estas resultan tanto de las categorías y procedimientos censales aplicados, como de las dinámicas identitarias desarrolladas por quienes

**Cuadro 2.** Diferencia en la distribución urbano /rural de las poblaciones indígenas, bajo las categorías *comunidad negra* y *afrocolombiana* (incluyendo: negra /mulata, afrodescendiente; raizal y palenquera) vs. la población colombiana sin autorreconocimiento étnico-racial y el conjunto de la población colombiana. Censos de 1993 y 2005

Censo 1993				Censo 2005			
Categoría	Población urbana	Población rural	Total	Categoría	Población urbana	Población rural	Total
Indígenas	44.706 7,8%	52.9776 92,2%	574.482 100,0%	Indígenas	312.057 21,4%	1.146.155 78,6%	1.458.212 100,0%
Comunidades negras	201.171 37,3%	338.098 62,7%	539269 100,0%	Afrocolombianos y otras categorías	3.305.081 72,7%	1.241.110 27,3%	4.546.191 100,0%
Población colombiana sin indígenas y personas de comunidades negras	23.441.767 73,2%	8.554.322 26,7%	31.996.089 100,0%	Población colombiana sin autorreconocimiento étnico (incluye población rom)	28.549.305 77,4%	8.329.735 22,6%	36.879.040 100,0%
Total población colombiana	2.3687.644 71,5%	9.422.196 28,5%	33.109.840 100,0%	Total población colombiana	32.166.443 75,0%	10.722.147 25,0%	42.888.590 100,0%

Fuente: Censos de población 1993 y 2005. El Censo de 1993 fue procesado por hogares, tanto el formulario censal 1 como el 2 (metodología del proyecto Cidse /IRD-Univalle). Se clasifica como indígenas o personas de comunidades negras a individuos que hacen parte de los hogares cuyos jefes se han autoadscrito como tales. Por esta razón, hay una diferencia con los totales de individuos indígenas, 532.233, equivalentes a 1,6% de la población, y de individuos pertenecientes a comunidades negras, 502.343, equivalentes a 1,4% de la población. En el caso del Censo 2005 se tomaron directamente los individuos, sin tener en cuenta los hogares de pertenencia, y todos los valores se ajustaron a la conciliación poscensal a 30 de junio de 2005. Los valores del Censo 1993 corresponden a la población contada sin ajuste poscensal.

se adscriben a esos grupos, las que responden en buena medida al reconocimiento de derechos a los grupos étnicos en la Constitución de 1991.

Como se ve en el cuadro 2, hay una diferencia considerable entre la distribución urbano-rural de la gente de comunidades negras entre 1993 y 2005. En primer lugar, en 1993 la mayoría era rural (más del 60%), mientras que en 2005 era urbana (alrededor del 73%), aunque por debajo del promedio nacional y de la población sin autorreconocimiento étnico. Esta diferencia se explica porque en el ejercicio censal de 1993 el grueso de la población negra fue registrada en el Pacífico, sobre todo en el Chocó (cuadro 3), es decir, se contó sólo a un subconjunto de esa población que, además, era más rural que urbana. En parte, este procedimiento se debió al sesgo étnico que está detrás de la categoría *comunidad negra* aplicada en 1993 y a la ampliación del abanico de categorías usadas para el conteo de la población afrocolombiana, o negra, en 2005. Así, en 1993 la población urbana negra debió seguir un patrón similar al compararse con el resto de la población sin autorreconocimiento étnico que habita las mismas zonas, pero considerando que para el conjunto de la población colombiana la tasa de urbanización doce años atrás era menor entre cuatro y cinco puntos porcentuales. En segundo lugar, hay una modificación en los patrones de concentración por regiones frente al censo anterior: mientras que en 1993 la población negra se concentraba en un 85% en tres departamentos del Pacífico —Chocó, Cauca y Nariño—, en 2005 dentro de las áreas urbanas del Valle del Cauca se concentraba el 31% de toda la gente negra, seguidas de lejos por Antioquia y Bolívar, y en las áreas rurales la mayor participación la tenían Antioquia, Nariño, Cauca, Valle, Bolívar y Chocó.

En el caso de la población indígena, el fenómeno es completamente diferente, ya que en 1993 se dispuso una pregunta universal para toda la población urbana y rural en el formulario censal 1, de modo que entre los dos censos los indígenas estuvieron más cerca de un registro estadístico que mantuvo condiciones parecidas en relación con lo étnico. En primer lugar, apareció un fenómeno de “revitalización cultural de la identidad étnica” entre los indígenas, expresado en el aumento significativo de su población. Así, entre 1993 y 2005 hubo un aumento, al pasar de 574.482 a 1.458.212 efectivos, o sea, de 2,5 veces en 12 años. Como se ve en los cuadros 4 y 5, no se trata solamente de un fenómeno de expansión de los efectivos indígenas urbanos, sino también de un aumento del autorreconocimiento étnico en áreas rurales de varios departamentos del país. En segundo lugar, se presentó un aumento de la población indígena en los centros urbanos de 7,5 veces: pasó de 7,8% en 1993 a 21,4% en 2005, equivalente a un aumento de 44.706 a 312.057 efectivos. En tercer lugar, en contraste con el Censo de 1993 (cuadro 5), hay un orden manifiesto de concentración urbana diferente en el aumento en 2005 de la población indígena urbana en Córdoba, Sucre, La Guajira y Atlántico (cuadro 4). Por otra parte, hay departamentos con más de 90% de sus efectivos indígenas en la zona rural: Cauca, Chocó y Arauca. Por el contrario, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Norte de Santander, Quindío, Santander, Valle, San Andrés y Vaupés tienen a más del 50% de la población indígena en cabeceras y centros urbanos (cuadro 4).



Así, entre 1993 y 2005 los censos registraron importantes cambios en la población indígena en su dinámica de “revivalismo”, con nuevos efectivos urbanos y campesinos que se “indigenización”. Con todo, la hipótesis del revivalismo rural indigenista hay que tomarla con cuidado para las áreas históricamente indígenas, como el departamento del Cauca y quizás otros departamentos del país. Al revisar con cuidado los contingentes de población indígena entre los censos de 1993 y 2005 para los municipios del Cauca, se observan incrementos poblacionales exagerados que no son consistentes con ningún patrón demográfico, lo que hace pensar en un considerable subregistro de la población indígena en el Censo de 1993. Si esto es cierto, el incremento de la población indígena entre los dos censos no es de la magnitud que muestran los datos —se duplica en doce años—, de modo tal que la distancia entre una cifra y otra se explicaría porque el Censo de 1993 dejó por fuera a un sector significativo de gente indígena en las áreas rurales del país.

En contraste, sobre los afrocolombianos no es posible concluir nada al respecto porque el Censo de 1993 no permite un punto de comparación, por su sesgo rural y el carácter étnico de la pregunta usada para su conteo. Por supuesto, hay que señalar que los resultados censales de 2005 decepcionaron al movimiento negro, que aspiraba alcanzar un 25-30% para el peso porcentual de los afrocolombianos. Al respecto, debe considerarse que los resultados corresponden a la población que se autorreconoció bajo una categoría determinada y no a la que a la luz de un modelo de etnicidad o racialidad puede ser construida de manera ideal, entre otros motivos porque el resultado se vio afectado por un proceso de movilización social, vía la producción de identidades étnico-raciales, desarrollado en un contexto de políticas multiculturales como el que vive el país en los últimos veinte años. Así, para explicar el contraste entre los resultados del Censo de 2005 para población indígena y negra —por fuera de la crítica del PCN a dicho censo, por considerar que en este no fue bien contada la gente negra— puede sugerirse la hipótesis de que, de manera inversa, la población indígena fue mejor contada en los municipios donde históricamente ha sido la mayoría, a lo que se suma el proceso de conexión entre “indigenización” y autorreconocimiento étnico en el operativo estadístico en varios municipios del país donde los indígenas son una minoría étnica.

### **Diferencias y continuidades demográficas entre poblaciones negra, indígena, rom y el conjunto de la población colombiana en su composición por edad, sexo y relaciones de dependencia y de hijos/mujer**

Aunque los datos demográficos se constituyen en representaciones esencializadas de los grupos de población —en particular, cuando abordamos grupos étnico-raciales, pese a que son el resultado de procesos sociopolíticos—, tales datos también expresan un componente *material* de los procesos sociales, si pensamos en la tradición clásica de Marx y del mismo Durkheim y de Mauss. Me interesa detenerme en este punto para resaltar los diferentes efectos de los comportamientos de las poblaciones en

**Cuadro 3.** Distribución de la población afrocolombiana por departamento y cabecera y resto; % columna y % fila. Censos 1993 y 2005

Departamento	Censo 2005						Censo 1993					
	Cabecera	% Columna	Resto	% Columna	Total	% Columna	% Fila cabecera	% Fila resto	Total % fila	Total	% Columna	
Antioquia	420.429	13,4	173.297	14,7	593.726	13,8	70,8	29,2	100,0	12.422	2,5	
Atlántico	204.716	6,5	22.535	1,9	227.251	5,3	90,1	9,9	100,0	1.151	0,2	
Bogotá	97.862	3,1	23	0,0	97.885	2,3	99,98	0,02	100,0	1.749	0,3	
Bolívar	380.429	12,1	117.238	9,9	497.667	11,5	76,4	23,6	100,0	30.204	6,0	
Boyacá	9.075	0,3	7.571	0,6	16.646	0,4	54,5	45,5	100,0	97	0,0	
Caldas	12.855	0,4	9.804	0,8	22.659	0,5	56,7	43,3	100,0	831	0,2	
Caquetá	6.110	0,2	5.559	0,5	11.669	0,3	52,4	47,6	100,0	309	0,1	
Cauca	126.467	4,0	129.555	11,0	256.022	5,9	49,4	50,6	100,0	101.118	20,0	
Cesar	61.890	2,0	43.522	3,7	105.412	2,4	58,7	41,3	100,0	757	0,1	
Córdoba	90.085	2,9	101.966	8,6	192.051	4,5	46,9	53,1	100,0	587	0,1	
Cundinamarca	57.583	1,8	16.068	1,4	73.651	1,7	78,2	21,8	100,0	235	0,0	
Chocó	180.950	5,8	105.061	8,9	286.011	6,6	63,3	36,7	100,0	262.610	52,0	
Huila	5.815	0,2	5.729	0,5	11.544	0,3	50,4	49,6	100,0	88	0,0	
La Guajira	81.616	2,6	10.157	0,9	91.773	2,1	88,9	11,1	100,0	1.059	0,2	
Magdalena	69.456	2,2	40.893	3,5	110.349	2,6	62,9	37,1	100,0	529	0,1	
Meta	13.401	0,4	4.582	0,4	17.983	0,4	74,5	25,5	100,0	261	0,1	
Nariño	125.705	4,0	144.825	12,3	270.530	6,3	46,5	53,5	100,0	65.854	13,0	
Norte de Santander	18.493	0,6	3.630	0,3	22.123	0,5	83,6	16,4	100,0	209	0,0	

Continúa

Departamento	Censo 2005						Censo 1993				
	Cabecera	% Columna	Resto	% Columna	Total	% Columna	% Fila cabecera	% Fila resto	Total % fila	Total	% Columna
Quindío	11.420	0,4	1.322	0,1	12.742	0,3	89,6	10,4	100,0	129	0,0
Risaralda	34.739	1,1	8.823	0,7	43.562	1,0	79,7	20,3	100,0	2.059	0,4
Santander	40.394	1,3	19.614	1,7	60.008	1,4	67,3	32,7	100,0	81	0,0
Sucre	66.093	2,1	55.645	4,7	121.738	2,8	54,3	45,7	100,0	168	0,0
Tolima	11.278	0,4	4.553	0,4	15.831	0,4	71,2	28,8	100,0	339	0,1
Valle	966.258	30,8	125.911	10,7	1.092.169	25,3	88,5	11,5	100,0	11.876	2,3
Arauca	4.799	0,2	1.126	0,1	5.925	0,1	81,0	19,0	100,0	248	0,0
Casanare	3.261	0,1	743	0,1	4.004	0,1	81,4	18,6	100,0	60	0,0
Putumayo	6.206	0,2	5.424	0,5	11.630	0,3	53,4	46,6	100,0	1.566	0,3
San Andrés	20.687	0,7	13.174	1,1	33.861	0,8	61,1	38,9	100,0	8.012	1,6
Amazonas	812	0,03	56	0,005	868	0,02	93,5	6,5	100,0	72	0,0
Guainía	177	0,01	8	0,001	185	0,004	95,7	4,3	100,0	239	0,0
Guaviare	2.335	0,07	548	0,05	2.883	0,1	81,0	19,0	100,0	182	0,0
Vaupés	259	0,01	11	0,00	270	0,01	95,9	4,1	100,0	188	0,0
Vichada	793	0,03	18	0,00	811	0,02	97,8	2,2	100,0	116	0,0
Total nacional	3.132.448	100,0	1.178.991	100,0	4.311.439	100,0	72,7	27,3	100,0	505.405	100,0

Fuente: Procesamiento Redatam Plus, Censo 2005; [www.dane.gov.co/censo/SistemaRedatam](http://www.dane.gov.co/censo/SistemaRedatam) y procesamiento Cidse/Univalle, Censo 1993.

**Cuadro 4.** Distribución de la población indígena por departamento y cabecera y resto; % columna y % fila. Censo 2005.

Departamento	Cabecera	% Columna	Resto	% Columna	Total	% Columna	% Fila cabecera	% Fila resto	Total % fila
Antioquia	6.224	2,1	22.690	2,1	28.914	2,1	21,5	78,5	100,0
Atlántico	24.229	8,1	3.743	0,3	27.972	2,0	86,6	13,4	100,0
Bogotá	15.016	5,0	16	0,0	15.032	1,1	99,9	0,1	100,0
Bolívar	1.679	0,6	387	0,0	2.066	0,1	81,3	18,7	100,0
Boyacá	956	0,3	4.903	0,4	5.859	0,4	16,3	83,7	100,0
Caldas	8.453	2,8	29.818	2,7	38.271	2,7	22,1	77,9	100,0
Caquetá	1.610	0,5	3.416	0,3	5.026	0,4	32,0	68,0	100,0
Cauca	17.229	5,8	231.303	21,1	248.532	17,8	6,9	93,1	100,0
Cesar	5.316	1,8	39.519	3,6	44.835	3,2	11,9	88,1	100,0
Córdoba	41.736	14,0	109.328	10,0	151.064	10,8	27,6	72,4	100,0
Cundinamarca	3.290	1,1	4.111	0,4	7.401	0,5	44,5	55,5	100,0
Chocó	1.880	0,6	42.247	3,9	44.127	3,2	4,3	95,7	100,0
Huila	1.692	0,6	8.643	0,8	10.335	0,7	16,4	83,6	100,0
La Guajira	31.021	10,4	247.191	22,6	278.212	20,0	11,2	88,8	100,0
Magdalena	1.887	0,6	7.158	0,7	9.045	0,6	20,9	79,1	100,0
Meta	2.266	0,8	6.722	0,6	8.988	0,6	25,2	74,8	100,0
Nariño	20.521	6,9	134.678	12,3	155.199	11,1	13,2	86,8	100,0
Norte de Santander	5.390	1,8	1.857	0,2	7.247	0,5	74,4	25,6	100,0
Quindío	1.581	0,5	564	0,1	2.145	0,2	73,7	26,3	100,0

Continúa

Departamento	Cabecera	% Columna	Resto	% Columna	Total	% Columna	% Fila cabecera	% Fila resto	Total % fila
Risaralda	4.794	1,6	20.016	1,8	24.810	1,8	19,3	80,7	100,0
Santander	1.611	0,5	778	0,1	2.389	0,2	67,4	32,6	100,0
Sucre	38.285	12,8	44.649	4,1	82.934	6,0	46,2	53,8	100,0
Tolima	18.080	6,1	37.907	3,5	55.987	4,0	32,3	67,7	100,0
Valle	12.521	4,2	9.792	0,9	22.313	1,6	56,1	43,9	100,0
Arauca	182	0,1	3.097	0,3	3.279	0,2	5,6	94,4	100,0
Casanare	734	0,2	3.368	0,3	4.102	0,3	17,9	82,1	100,0
Putumayo	14.025	4,7	30.490	2,8	44.515	3,2	31,5	68,5	100,0
San Andrés	40	0,0	22	0,0	62	0,0	64,5	35,5	100,0
Amazonas	2.113	0,7	16.887	1,5	19.000	1,4	11,1	88,9	100,0
Guaimía	4.785	1,6	6.810	0,6	11.595	0,8	41,3	58,7	100,0
Guaviare	627	0,2	1.490	0,1	2.117	0,2	29,6	70,4	100,0
Vaupés	6.293	2,1	5.294	0,5	11.587	0,8	54,3	45,7	100,0
Vichada	2.206	0,7	15.457	1,4	17.663	1,3	12,5	87,5	100,0
Total nacional	298.272	100,0	1.094.351	100,0	1.392.623	100,0	21,4	78,6	100,0

Fuente: Procesamiento Redatam Plus, Censo 2005; www.dane.gov.co/censo/Sistema Redatam y procesamiento Cidse/Univalle, Censo 1993.

**Cuadro 5.** Distribución de la población indígena por departamento y tipo de formulario; % columna y % fila. Censo 1993.

Departamento	Formulario 1	% Columna	Formulario 2	% Columna	Total	% Columna	% Fila form. 1	% Fila form. 2	Total % fila
Antioquia	792	1,9	13.272	2,6	14064	2,5	5,6	94,4	100,0
Atlántico	307	0,7		0,0	307	0,1	100,0	0,0	100,0
Bogotá	1.230	2,9		0,0	1.230	0,2	100,0	0,0	100,0
Bolívar	238	0,6		0,0	238	0,0	100,0	0,0	100,0
Boyacá	75	0,2	4.802	0,9	4.877	0,9	1,5	98,5	100,0
Caldas	635	1,5	18.873	3,7	19.508	3,5	3,3	96,7	100,0
Caquetá	444	1,0	5.342	1,0	5.786	1,0	7,7	92,3	100,0
Cauca	7.065	16,6	127.144	25,0	134.209	24,3	5,3	94,7	100,0
Cesar	4.719	11,1	12.964	2,5	17.683	3,2	26,7	73,3	100,0
Córdoba	5.953	14,0	21.159	4,2	27.112	4,9	22,0	78,0	100,0
Cundinamarca	132	0,3		0,0	132	0,0	100,0	0,0	100,0
Chocó	157	0,4	28.200	5,5	28.357	5,1	0,6	99,4	100,0
Huila	253	0,6	1.050	0,2	1.303	0,2	19,4	80,6	100,0
La Guajira	9.225	21,7	87.399	17,2	96.624	17,5	9,5	90,5	100,0
Magdalena	220	0,5	4.117	0,8	4.337	0,8	5,1	94,9	100,0
Meta	252	0,6	5.789	1,1	6.041	1,1	4,2	95,8	100,0
Nariño	5.491	12,9	55.228	10,8	60.719	11,0	9,0	91,0	100,0
Norte de Santander	155	0,4	1.279	0,3	1.434	0,3	10,8	89,2	100,0
Quindío	72	0,2		0,0	72	0,0	100,0	0,0	100,0

Continúa

Departamento	Formulario 1	% Columna	Formulario 2	% Columna	Total	% Columna	% Fila form. 1	% Fila form. 2	Total % fila
Risaralda	141	0,3	6.000	1,2	6.141	1,1	2,3	97,7	100,0
Santander	83	0,2	313	0,1	396	0,1	21,0	79,0	100,0
Sucre	71	0,2	11.301	2,2	11.372	2,1	0,6	99,4	100,0
Tolima	806	1,9	11.869	2,3	12.675	2,3	6,4	93,6	100,0
Valle	832	2,0	3.838	0,8	4.670	0,8	17,8	82,2	100,0
Arauca	45	0,1	2.932	0,6	2.977	0,5	1,5	98,5	100,0
Casanare	90	0,2	1.260	0,2	1.350	0,2	6,7	93,3	100,0
Putumayo	1.604	3,8	20.200	4,0	21.804	4,0	7,4	92,6	100,0
San Andrés	10	0,0		0,0	10	0,0	100,0	0,0	100,0
Amazonas	883	2,1	17.023	3,3	17.906	3,2	4,9	95,1	100,0
Guainía	245	0,6	9.698	1,9	9.943	1,8	2,5	97,5	100,0
Guaviare	329	0,8	4.662	0,9	4.991	0,9	6,6	93,4	100,0
Vaupés		0,0	15.855	3,1	15.855	2,9	0,0	100,0	100,0
Vichada		0,0	17.511	3,4	17.511	3,2	0,0	100,0	100,0
Total nacional	42.554	100,0	509.080	100,0	551.634	100,0	7,7	92,3	100,0

Fuente: Procesamiento Redatam Plus, Censo 2005; [www.dane.gov.co/kenso/Sistema Redatam y procesamiento Cidse/Univalle](http://www.dane.gov.co/kenso/Sistema Redatam y procesamiento Cidse/Univalle), Censo 1993.

cuestión para su registro demográfico, sobre todo cuando estamos ante un fuerte discurso multiculturalista.

Las continuidades y diferencias demográficas tienen que ver con procesos de larga duración (Urrea, 2007), que se cristalizan en las características sociodemográficas. Los cuadros 6 y 7 y el gráfico 1 permiten una mirada descriptiva y sencilla sobre las diferencias que, en materia de edad, sexo, relaciones de dependencia y de hijos /mujer, existen entre las poblaciones indígena, afrocolombiana, rom y el conjunto de la población colombiana.

**Cuadro 6.** Composición porcentual de la población de los grupos étnicos por sexo, 2005

Población	Hombres	Mujeres	Índice de masculinidad
Indígena	50,4	49,6	101,6
Afrocolombiana	49,5	50,5	98,0
Rom	52,1	47,9	108,8
Nacional	48,8	51,2	96,2

Fuente: DANE, 2006.

**Cuadro 7.** Relación niños /mujer e índice de dependencia por grupo étnico, 2005

Grupo étnico	Relación de dependencia	Relación niños /mujer
Indígena	81,0	0,62
Rom	43,6	0,30
Afrocolombiano	63,1	0,42
Nacional	58,8	0,37

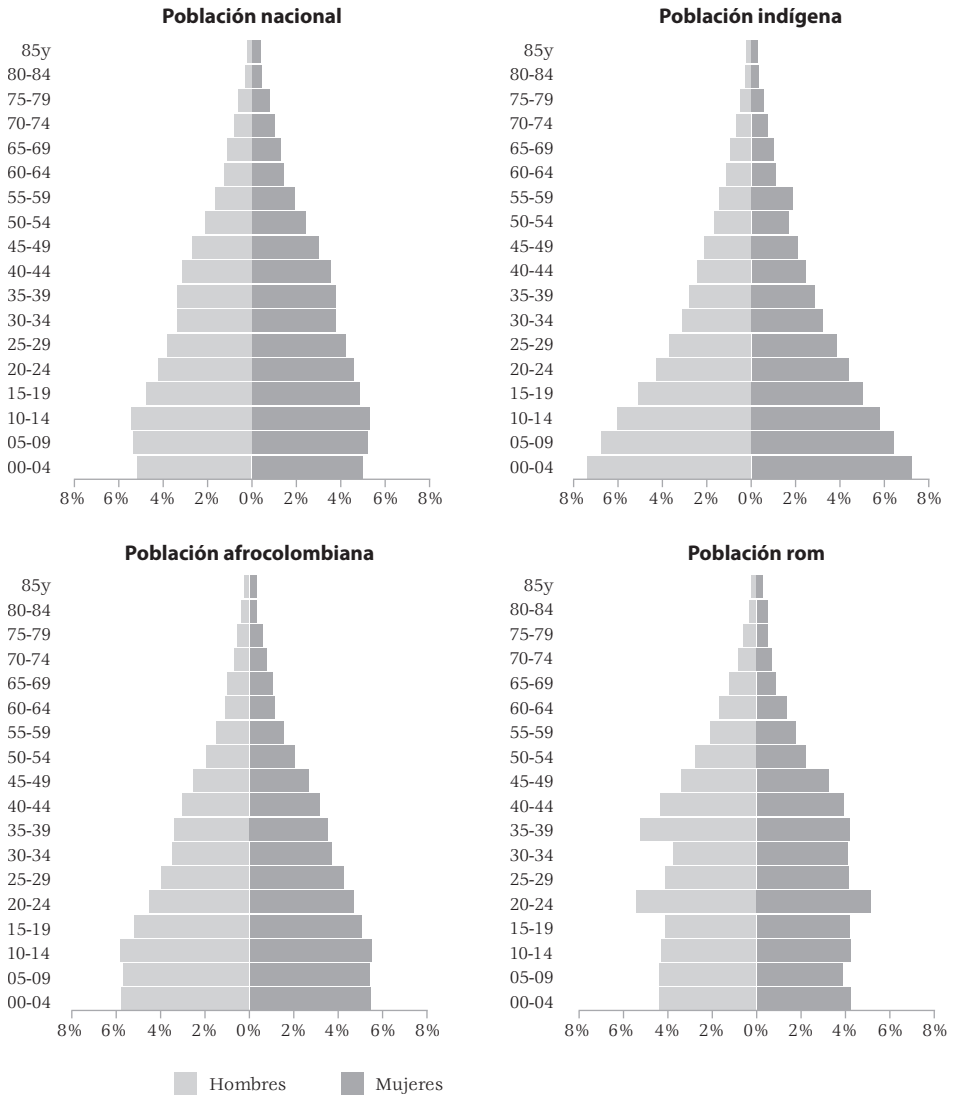
Fuente: DANE, 2006.

En primer lugar, hay una cercanía entre los índices de población masculina en las poblaciones afrocolombiana y nacional, ambas por debajo de 100, mientras que en las indígenas y rom son superiores a este valor (cuadro 6). Esto señala una población más urbana que rural para el total nacional y de los afrocolombianos respecto de los indígenas, debido en este último caso a una mayor emigración femenina desde las zonas rurales a las urbanas, por lo que hay más hombres que mujeres. Con relación a los roms, el efecto de las jefaturas del hogar exclusivamente masculinas como “imposición cultural” afecta los datos, a pesar de ser mayoritariamente urbanos. Las relaciones de dependencia y de niños menores de 5 años sobre mujeres en edad fértil, de 15-49 años<sup>14</sup>, son más altas para la población indígena, seguida de la afrocolombiana, mientras que las menores son las de la población total nacional y la rom<sup>15</sup> (cuadro 7). Esto también se puede observar a través de las pirámides poblacionales

14 La relación de dependencia es el cociente entre la población menor de 15 años + la población de 65 años y más, dividida por la población de 15-64 años; permite medir el grado de personas dependientes en términos demográficos. La relación (cociente) de hijos menores de 5 años sobre la población de mujeres de 15-49 años es un indicador indirecto de fecundidad, muy sensible.

15 Los rom presentan las relaciones menores de dependencia y de hijos menores de 5 años, lo que indica que se trata de una población con pocos hijos y muy masculina, con mayor concentración en el grupo etario de 15-64 años.





**Gráfico 1.** Estructuras de la población por sexo y edad por grupo étnico-racial, 2005.  
Fuente: DANE, Censo 2005

(gráfico 1): mientras que las pirámides afrocolombiana y del total de la población colombiana son muy parecidas, aunque la primera sugiere una población ligeramente más joven, la de la población indígena expresa un patrón de rezago importante en su transición demográfica. En el caso de la pirámide de la población rom se trata de una población más envejecida que las tres anteriores, lo que se refleja en las menores relaciones de dependencia y niños /mujer de los cuatro grupos analizados (cuadro 7).

Los diferenciales sociodemográficos analizados permiten sugerir una hipótesis complementaria a la relación entre construcción del dato estadístico de los grupos étnico-raciales y los patrones de modernización y urbanización de las poblaciones en cuestión. No se trata simplemente de

una fabricación arbitraria el ejercicio estadístico por fuera de los procesos “materiales” en los que se construyen grupos poblacionales. A pesar del proceso acelerado de urbanización que se observa entre los dos censos (1993-2005), la población indígena mantiene un anclaje rural; es una población todavía muy joven, debido al alto peso de los menores de cinco años, y con una fuerte emigración femenina. Esto significa que al compararse con las poblaciones afrocolombiana y la no marcada étnicamente, la población indígena presenta un mayor rezago en su transición demográfica. Por el contrario, esos otros dos grupos poblacionales son más próximos en sus indicadores demográficos —aunque la no étnica presenta una dinámica de mayor envejecimiento—, y se caracterizan por ser predominantemente urbanos. En esta medida, hay también una relación entre el discurso por el cual el “otro” es representado y su autorreconocimiento étnico-racial y las dinámicas concretas de las poblaciones concernidas. El discurso multiculturalista está en interacción con las poblaciones que se construyen étnica o racialmente a través de las diferencias sociales que son el resultado de procesos históricos de más larga duración —esclavitud, sistema de servidumbre, conformación de clases populares y grupos subalternos, etc.—, los que, a su vez, se manifiestan en las características sociodemográficas de los diferentes grupos poblacionales étnico-raciales.

## Observaciones finales

Para entender el efecto del multiculturalismo en las estadísticas nacionales y en las relaciones entre los grupos étnicos y la entidad estadística, hay que tomar en cuenta su impacto en las burocracias públicas, nacionales, regionales y locales. No se trata del resultado de un fenómeno social interno o endógeno en el país. Los procesos de mundialización han promovido el reconocimiento de la llamada *diversidad cultural* y de los derechos de las minorías étnicas. Las agencias multilaterales han incorporado en sus discursos ideológicos estos planteamientos, bien se trate de la banca multilateral —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros—, las entidades de las Naciones Unidas o las ONG y fundaciones anglosajonas y europeas. Este fenómeno globalizador se anunció desde la década de 1980, para imponerse en la de 1990 y en lo corrido del siglo XXI. Así, la financiación de estas agencias y los programas de cooperación que lo pusieron como modelo a seguir introdujeron el multiculturalismo en la producción de las estadísticas nacionales, discutidas por las organizaciones étnicas de las distintas naciones. Por ello, no resulta extraño que el Banco Mundial y el BID hayan liderado el tema de las estadísticas para negros e indígenas en Latinoamérica durante los últimos diez años y que en el soporte financiero y técnico a los institutos de estadística de esta región y el Caribe tal exigencia haya sido determinante<sup>16</sup>.

En este cuadro globalizador también es comprensible que los actores étnicos hayan tenido un papel más protagónico en los debates públicos internacionales sobre cómo son impactados por las agendas de desarrollo

16 A su vez, en estas agencias financieras se crearon departamentos especializados en grupos étnicos, con la conformación de un cuadro de tecnócratas de diferentes disciplinas: demógrafos, antropólogos, sociólogos.

económico y social, de medio ambiente y recursos renovables y no renovables, de derechos humanos y ejercicio de la democracia, etc. Por lo mismo, el tema de las estadísticas se vuelve estratégico, tanto para los movimientos sociales marcados étnicamente como para los gobiernos y las agencias multilaterales.

En los últimos quince años este proceso complejo ha construido nuevos modelos ideológicos de representación nacional y multinacional sobre los grupos étnico-raciales que están atravesados por el problema de una aproximación demográfica. Hay una puesta en juego de nuevas maneras de abordar la alteridad en las sociedades nacionales, ahora cruzadas por la preocupación de la cuantificación, de la producción de indicadores sociodemográficos y socioeconómicos. Por ello, una pregunta clave para los científicos sociales es cómo funciona y se genera en este juego de representaciones la ideología multicultural de las identidades étnicas, teniendo en cuenta la lógica social predominante de la medición, y cómo impactan las interacciones entre los actores colectivos étnicamente definidos y las entidades del estado. Pero además, cómo podemos establecer hipótesis sobre este juego de representaciones a partir de los diferenciales en las condiciones “materiales” sociodemográficas que arrojan los resultados de los estudios que utilizan las estadísticas étnico-raciales, ya que es claro que permiten abordar de una forma más compleja la desigualdad social en interacción con otras categorías sociales —clase, género, ciclo de vida, generación, grupos etéreos, etc.— y, con ello, tener un enorme impacto en el diseño de políticas públicas.

## Bibliografía

- Arango, R. y E. Sánchez. (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Barbary, O. (1999). Afrocolombianos en Cali: ¿cuántos son, dónde viven, de dónde vienen? En: Varios autores. *Afrocolombianos en el área metropolitana de Cali. Estudios sociodemográficos*. Documentos de trabajo Cidse, N° 38. Cali: Cidse-IRD, Universidad del Valle, pp. 63-98.
- Barbary, O. y F. Urrea (eds.). (2004). *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Cidse / Universidad del Valle-IRD-Colciencias. Medellín: Lealón.
- Bodnar, Y. (2002). Los grupos étnicos en los censos: El caso colombiano. En: *Memorias del Primer Encuentro Internacional “Todos contamos: los grupos étnicos en los censos”*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), pp. 69-100.
- Bodnar, Y. (2005). Pueblos indígenas de Colombia: apuntes sobre la diversidad cultural y la información sociodemográfica disponible. *Notas de población* 79, 231-262.
- Castillo, L. C. 2006. Nación, movimientos sociales y la lucha por las estadísticas: el caso del Censo 2005 en Colombia. Ponencia presentada en el Seminario internacional “Construcción y uso de las variables étnicas en las estadísticas públicas: lógicas y dinámicas intra e internacionales”, Guadalajara (México), 12 y 13 de octubre de 2006.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2006). Colombia: una nación multicultural y su diversidad pluriétnica. En: <http://www.dane.gov.co>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2002). *Memorias del Primer Encuentro Internacional "Todos contamos: los grupos étnicos en los censos"*. Bogotá: DANE.
- Fajardo, D. (1979). La población indígena en el momento de la Conquista. En: *Ayer y hoy de los indígenas colombianos*. Bogotá: DANE.
- Pineda-Giraldo, R. (1987). *Introducción a la Colombia amerindia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología (ICAN).
- Piñeros-Petersen, M. y Sabogal, L. E. (1999). *Conocimientos, actitudes y prácticas en salud en comunidades indígenas, Colombia, 1993-1994*. Bogotá: División de Investigación Social en Salud, Instituto Nacional de Salud (INS) y Ministerio de Salud, División de Biblioteca y Publicaciones.
- Proceso de Comunidades Negras (PCN). (2006). Evaluación del Censo 2005 y la pregunta de autoreconocimiento étnico entre afrocolombianos. Bogotá.
- Urrea Giraldo, F. (1994). Pobladores urbanos redescubiertos: presencia indígena en ciudades colombianas. En: Celade, Cidob, FNUAP, ICI. *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*. Santiago de Chile: OIC-Celade. pp. 365-387.
- Urrea Giraldo, F. (2007). Desafíos y perspectivas teóricas y metodologías comparativas: importancia de un acercamiento cuantitativo sociodemográfico a la dimensión étnico-racial en América Latina. Ponencia presentada en Fábrica de Ideas, Seminario internacional, "Fábrica de ideas: 10 años de experiencia"; Mesa II-Mesa III, Desafíos e Perspectivas Teóricas e Metodologías Comparativas. Salvador de Bahía (Brasil), 8 a 10 de agosto.
- Urrea Giraldo, F. y F. Puerto. (1992). Población inga residente en siete ciudades colombianas: un caso de pobreza. *Boletín de Estadística DANE* 466.
- Urrea Giraldo, F. y C. Viáfara-López. (2005). Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción. Informe final. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, Departamento Nacional de Planeación. Documento (DNP), Cidse /IRD-Universidad del Valle.

# Más allá de la cifra: actores, estrategias e identidades en la pregunta étnico-racial del Censo 2005<sup>1</sup>

**Óscar Quintero<sup>2</sup>**

La medición y su resultado más concreto, la cifra, con todo su poder simbólico para producir realidades, se han convertido en uno de los pilares de los estados-nación contemporáneos para gobernar a los grupos diferenciados. Esta práctica se hace aún más evidente en el actual contexto de globalización, multiculturalismo y neoliberalismo, en el que el dato cuantificado en la cifra se mistifica hasta el punto de constituirse en una realidad en sí misma y sirve para esconder los procesos políticos, sociales, culturales y económicos que están detrás de su producción histórica (Barthes, 2002). Con el propósito de reflexionar sobre los juegos de poder que se esconden detrás de la construcción de las cifras censales, el presente texto examina el proceso de definición de la pregunta étnico-racial del Censo General 2005, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), especialmente en lo que tiene que ver con la población afrocolombiana en el país. Dado que este proceso fue de gran complejidad, por la multitud de actores y las distintas estrategias en juego para presentar y representar una multiplicidad de individuos y comunidades cuyas identidades eran susceptibles de ser contadas como afrocolombianas, es muy sugestivo para examinar la configuración de la estatalidad nacional bajo la égida relativamente reciente del multiculturalismo en Colombia. Mi objetivo específico, sin embargo, es aportar algunos elementos para la discusión sobre las variables a considerar en el análisis de la producción de las estadísticas étnicas. Este es un campo de estudio nuevo y poco explorado en relación con el tema que nos reúne.

## **Saber / poder y la construcción de la diferencia**

Las estadísticas nacionales, y más específicamente aquellas sobre las minorías étnicas, se encuentran en el corazón mismo del circuito entre saber y poder (Balibar, 2005). Entre las características institucionales de los estados modernos está la formación de organismos encargados de la

---

1 Este documento es resultado de una relación de cooperación académica internacional del autor, a través de sus estudios de maestría y de doctorado.

2 Estudiante del doctorado en Sociología de la Universidad de Haute Bretagne, Rennes. [oquinteror@yahoo.com](mailto:oquinteror@yahoo.com)

producción de datos estadísticos confiables y continuos, que sirven para la definición de las políticas públicas y la distribución de los recursos del estado. Estas instituciones por lo general se alimentan del conocimiento científico producido desde disciplinas como la estadística y la demografía, por medio de la participación de investigadores, académicos y personal técnico. De esa forma, la producción del conocimiento nunca ha estado ajena a los avatares del poder político, y su relación mutua refleja la construcción de las identidades nacionales y los grupos sociales que componen tales naciones.

Esta tendencia no es exclusiva de sociedades en las que existe un desarrollo estatal del multiculturalismo. Por ejemplo, en Francia —donde sociedad y estado se muestran muy reacios a ceder en los principios sobre los que se asienta la ciudadanía universal, frente a las corrientes globales que proclaman una ciudadanía cultural— se presenta actualmente un debate álgido en relación con la aplicación o no de estadísticas étnicas, o “estadísticas de la diversidad”, como las reivindican las organizaciones negras de ese país y un grupo importante de investigadores y profesores universitarios. Sus detractores, entre los que se encuentran organizaciones sociales, científicos sociales y políticos, se manifiestan en favor de la igualdad de los ciudadanos, sustentada en el universalismo republicano. Las intervenciones políticas de este último grupo se fundamentan además en una ley vigente que prohíbe cualquier solicitud de información según criterios de raza u otras categorías que puedan ser fuente de discriminación<sup>3</sup>.

En Colombia, el debate público sobre derechos y diferencia no conluga las mismas posturas que en el caso francés. Desde el cambio constitucional de 1991, el estado-nación colombiano ha dado un giro a favor de derechos y políticas multiculturales que ha generado nuevos escenarios de gobierno para los grupos marcados por la diferencia étnica y racial. En este contexto, las estadísticas étnicas se han convertido en herramientas indispensables en relación con el multiculturalismo y, por lo tanto, se han establecido como una práctica normal y necesaria para los grupos étnicos reconocidos. Esto no quiere decir que no exista un debate público alrededor de ellas; por el contrario, las disputas en torno a las metodologías de medición y especialmente acerca de las categorías que se utilizan para hacer las mediciones son álgidas, y por lo general distantes de la unanimidad.

Para el caso de la población afrocolombiana, el punto neurálgico y a la vez el más visible del debate tiene que ver con la cifra: que el Censo de población 1993 arrojó apenas un 1,5%, que los cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) proponen el 26%, que las encuestas especializadas hechas por los académicos arrojan cálculos

3 Para tener una percepción general sobre este debate, véase: “Statistiques ethniques, c’est possible”, *Le Monde*, 15 de septiembre de 2006; “Engagement républicain contre les discriminations”, *Libération*, 23 de febrero de 2007; “Pas d’ethnique dans les statistiques”, *Libération*, 23 de febrero de 2007; Faux débat sur les statistiques ethniques, *Le Monde*, 14 de noviembre de 2007; Enquête sur la diversité: le savoir que refuse sos Racisme, en: <http://www.mouvements.info/Enquete-sur-la-diversite-le-savoir.html>

intermedios cercanos al 18%, que el Censo 2005 arrojó 10,6%, que este último resultado mejoró frente al Censo 1993 pero aún es insuficiente. Estos, entre otros, son algunos de los argumentos que se ventilan. La situación nos hace pensar que el meollo del debate se podría condensar en una ecuación simple: entre más alta sea la cifra, mucho mejor el resultado. Sin embargo, el resultado depende de otros factores, entre los que cabe destacar los posicionamientos de los actores que entran en juego, el grupo que se quiere medir estadísticamente y quién y en dónde está midiendo.

Para dar un ejemplo de este tipo de escenario, me referiré a la crítica que hizo el pueblo rom o gitano al Censo Experimental de Soacha de 2003. Según este censo, en ese municipio se encontraron doscientas personas que se autoidentificaron como gitanas. Sin embargo, para los voceros de este grupo la cifra carecía de validez debido a que, de acuerdo con su conocimiento, en esa ciudad no residían miembros del grupo, por lo que le solicitaron al DANE cambiar la opción *gitano* por la palabra *rom* en la pregunta de autorreconocimiento étnico. Ante la insistencia del DANE para que se reconsiderara la solicitud, ya que muy pocas personas en Colombia utilizaban esta denominación para referirse a los gitanos, argumentaron que una persona verdaderamente gitana era aquella que hablaba la lengua rom y que, por lo tanto, entendería lo que significaba esta palabra (Red de Estadísticas Étnico-raciales, 2004).

La estrategia de los roms contrasta con la de las organizaciones de afrocolombianos. Para los primeros, la eficacia de la cifra se relaciona con la capacidad de demostrar ante la sociedad nacional la especificidad del pueblo gitano y su carácter de minoría étnica, en términos cuantitativos y cualitativos. Ese fue precisamente el efecto de los resultados del DANE: aproximadamente 4.832 personas se autorreconocieron como pertenecientes al pueblo rom, es decir, 0,01% de la población colombiana<sup>4</sup>. Para los segundos, en cambio, el objetivo es demostrar su significativa presencia en el territorio nacional con el fin de exigir la aplicación de políticas públicas que atiendan a las necesidades específicas de este grupo. Este es un propósito que depende de procesos e interacciones entre distintos actores sociales e institucionales, lo que analizaremos a continuación.

## Actores del proceso de la producción estadística sobre la población afrocolombiana

Uno de los propósitos generales de mi análisis es demostrar que en la producción de las estadísticas étnicas, y específicamente sobre las

4 Al respecto cabe preguntarse si para un grupo tan reducido y, por lo mismo, de fácil ubicación espacial en el territorio colombiano no hubiera sido más pertinente desarrollar encuestas especializadas, con el fin de levantar datos que permitieran una mayor profundidad en su conocimiento. Sin embargo, el análisis de la visibilidad estadística de este grupo de población está por fuera de los propósitos de nuestra intervención. Esta y otras ideas relacionadas con el tema surgieron en el coloquio "Des catégories et de leurs usages dans la construction sociale d'un groupe de référence: 'race', 'ethnie', et 'communauté' aux Amériques, mascipo-EHESS", realizado en París en diciembre de 2005. Al respecto, el DANE informa que el pueblo rom se concentra en dieciocho municipios del país y en el Distrito Capital de Bogotá; ver: DANE (2006).

poblaciones afrocolombianas, hay una multitud de actores sociales e institucionales que entran en juego y que no se trata tan solo de un “asunto de Estado”, sino que se convierte en un punto de confluencia de distintos actores, precisamente por el poder simbólico y real que tales estadísticas pueden tener. En ese sentido, tengo en cuenta las dinámicas de cuatro grupos de actores: las organizaciones afrocolombianas, el estado, la academia y los que denomino como actores inter y transnacionales. Más allá de la cifra existen otros factores, como las estrategias y los intereses de estos diversos actores y su injerencia en los procesos de construcción identitaria, que también entran en juego en esta producción.

Las organizaciones afrocolombianas, por ejemplo, han incluido en sus agendas reivindicaciones relacionadas con la medición estadística. Sus demandas en este sentido obedecen al argumento de que es necesario contar con estadísticas robustas para presionar al estado a que formule políticas públicas que resuelvan los problemas que los aquejan. Esta lógica propone que entre más población registrada, mayor el volumen de recursos y, por extensión, mayores beneficios para sus comunidades. Sin embargo, eso no es necesariamente cierto si se mira el caso indígena. Como lo muestra el trabajo de Chaves y Hoyos publicado en este volumen sobre los efectos de la reforma a la Ley de Transferencias entre los resguardos del Putumayo, es posible —según la legislación existente— que un mayor número de miembros signifique, antes que un aumento de recursos, una división de estos entre un mayor número de personas y comunidades, que hace más difícil el cubrimiento económico de sus necesidades. Me interesa entonces examinar las estrategias diferenciadas que las organizaciones afrocolombianas utilizan en su relación con cada uno de los actores citados.

La academia es uno de los actores más importantes con que las organizaciones afrocolombianas interactúan en el proceso de producción de cifras estadísticas sobre la población que representan. Las organizaciones tienen claro que, en la medida en que la academia constituye la instancia más importante de producción de conocimientos sobre los problemas afrocolombianos, su capacidad de (des)legitimación del discurso político del estado, pero también de las organizaciones, no es despreciable; además, muchos activistas se mueven en círculos académicos, y no pocos académicos militan en el movimiento, lo que les agrega un componente de fluidez a la relación y a la manera como el discurso académico y el de las organizaciones circulan en ambos sentidos. No es sorprendente entonces que los discursos de los activistas vayan con frecuencia paralelos a los que están en boga entre los académicos. Un ejemplo de esta relación se refleja en el caso del Proceso de Comunidades Negras (PCN): esta organización ha reivindicado tradicionalmente los derechos étnico-territoriales de las comunidades negras del Pacífico y por algún tiempo consideró que el tema del racismo no tenía “audiencia”, con lo cual privilegiaba así un enfoque más cultural de sus reivindicaciones (Wade, 2005). Sin embargo, desde que sus vínculos y aproximaciones con círculos académicos nacionales y extranjeros que



trabajan sobre este tema se estrecharon, el PCN ha comenzado a proponer líneas de acción en la “lucha contra el racismo”<sup>5</sup> y los recursos y espacios políticos que circulan sobre este tema. No es insignificante entonces que la evaluación que hizo esta organización sobre los resultados del Censo 2005 se basara en una encuesta cuantitativa propia (PCN et ál., 2006), con la que criticaron los datos oficiales de población y de la que se destacan los siguientes resultados:

1. El cuestionario del censo no se aplicó a todos los miembros de los hogares (al menos a uno de los miembros del hogar) de la muestra seleccionada, en un promedio de 13,9%.
2. La pregunta de autorreconocimiento étnico no se le aplicó al 42,1% del total de informantes encuestados.
3. La pregunta de autorreconocimiento étnico no se les aplicó a todos los miembros del hogar (al menos a uno de ellos) en un 51%.
4. El 94% de las personas se autorreconoció en las categorías incluidas en la pregunta de pertenencia étnica del Censo 2005 del DANE, mientras que el 6% lo hizo bajo denominaciones o criterios distintos; de estos, 3,6% se reconoció como moreno.

Como se puede ver, es el poder de las estadísticas en las políticas de gobierno del estado lo que ha llevado al PCN a luchar con las mismas armas y a hablar el mismo lenguaje estadístico. Para este los resultados del Censo 2005 no cumplieron con sus expectativas: “A pesar de todo nuestro empeño, el DANE cometió una reiterada, permanente y advertida cadena de errores que llevó a que muchos afrocolombianos fueran de nuevo invisibilizados en esta suerte de genocidio estadístico” (PCN, 2006).

Este caso nos remite al tercer grupo de actores con el que interactúan las organizaciones: me refiero a los actores trans e internacionales. Siguiendo con el examen de las intervenciones del PCN, encontramos que la evaluación cuantitativa de la pregunta étnica del censo que esta organización adelantó no se habría podido realizar de no haber contado con una financiación importante de una ONG internacional de tipo religioso<sup>6</sup>. Esto no significa, sin embargo, que las relaciones de las organizaciones con los actores trans e internacionales se establezcan exclusivamente en términos de financiación de actividades y proyectos; también constituyen referentes políticos y legales transnacionales de primer orden a la hora de fundamentar y justificar sus demandas frente a los gobiernos nacionales. La declaración y el programa de acción de la “Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”, realizada en Durban en 2002, son los referentes más importantes con los que cuentan las organizaciones para negociar y exigirle al estado. Las organizaciones hacen muchas referencias a esta

5 Véase la página web del PCN: <http://www3.renacimiento.org:8080/pcn/lineas-de-accion>. Figuras destacadas del PCN, como Carlos Rosero y Libia Grueso, han entablado estrechas relaciones con antropólogos, como Arturo Escobar y Eduardo Restrepo, lo que ha dado pie para la producción de publicaciones de importancia (Grueso et ál., 1998).

6 Se trata de la Church World Service, fundada en 1946 como una cooperativa de 35 congregaciones protestantes, ortodoxas y anglicanas; ver <http://www.churchworldservice.org>

declaración pues, en teoría, está por encima de la autoridad del estado, que debe cumplir con estos acuerdos internacionales. Como lo propone la Organización Cimarrón por medio de su presidente, Juan de Dios Mosquera, a propósito de la conmemoración de la Semana Nacional de la Afrocolombianidad y la Diversidad, en mayo de 2008:

Difundir e impulsar con los funcionarios gubernamentales y estatales, los gremios empresariales, las instituciones educativas y las organizaciones sociales, la evaluación de las políticas públicas y privadas adoptadas en acatamiento del Plan y Programa aprobado por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, llevada a cabo en el 2001 en Durban, Sudáfrica. (Mosquera, 2008)

Al analizar igualmente las distintas interacciones entre los demás actores en juego, se puede apreciar que el actor internacional no solamente se relaciona con el estado sino también con la academia, impulsando proyectos de investigación muy ambiciosos. Uno de los ejemplos fehacientes de este tipo de relación lo constituyen las encuestas especializadas hechas por el Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica (Cidse) de la Universidad del Valle, para el caso de Cali y parte del Pacífico colombiano, con financiaciones provenientes en parte del Banco Mundial y de proyectos de cooperación internacional con instituciones de alto calado, como el Institut de Recherche pour le Développement (IRD), una de las agencias francesas más importantes de cooperación internacional a nivel científico y tecnológico, que desarrolla sus actividades principalmente en los países del sur. Estas relaciones de cooperación académica internacional no solo se han centrado en estudios estadísticos sino en interesantes estudios cualitativos desde disciplinas como la antropología, la geografía y la sociología. No en vano muchos resultados, avances y discusiones de estos macroproyectos de investigación se han visto plasmados precisamente en la inclusión del factor racial o fenotípico en la pregunta étnica del Censo 2005 (Red de Estadísticas Étnico-raciales, 2004).

Finalmente, en relación con el tema de las estadísticas las organizaciones están en estrecha interacción con el estado. El DANE, como institución con la máxima autoridad estadística nacional, es el principal interlocutor en este tema, como efectivamente se evidenció en el proceso de discusión de la pregunta étnica del Censo 2005, iniciado en 2000 con el Encuentro Internacional "Todos contamos", realizado en Cartagena y organizado por el DANE. En 2002 se llevó a cabo su segunda versión, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), máxima autoridad estadística de Perú. Ambos eventos fueron financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismos multilaterales que han movilizad con gran éxito recursos financieros en la promoción del discurso de la diversidad cultural y cuya influencia en las agendas de los estados latinoamericanos es considerable (BID, 2000). El objetivo de estos encuentros fue "analizar cuánto se había avanzado en la recolección de información sobre poblaciones

indígenas y afrodescendientes a través de los censos nacionales en los países de América Latina" (INEI, 2002). Allí, además de funcionarios de las instituciones estadísticas de los distintos países, participaron expertos y miembros de las organizaciones étnicas.

## La política de las categorías censales

Este proceso de discusión, comenzado en estos encuentros internacionales, presentó una interesante dinámica nacional, con presencia de los actores mencionados. Uno de los escenarios más interesantes para apreciar su interacción y la movilización de distintas categorías étnicas y raciales con fines estadísticos lo constituyó el Taller de Socialización para Población Afrocolombiana del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, realizado por el DANE en Bogotá, en septiembre de 2004. En este taller participaron aproximadamente trescientas personas, entre representantes de organizaciones afrocolombianas, políticos afrocolombianos de partidos políticos tradicionales y funcionarios del DANE, incluido su director de ese entonces, César Caballero. A pesar de los encuentros y desencuentros entre las organizaciones y el DANE, y entre las mismas organizaciones, el evento evidenció la ambigüedad y la dificultad que encierra la institucionalización de categorías étnicas o raciales con el fin de producir estadísticas o, dicho de otra forma, las dificultades para conjugar estatalidad y multiculturalidad en Colombia.

Como la lógica de las organizaciones era "sumar", algunos activistas optaron por proponer la mayor cantidad de categorías de identificación étnico-racial posibles para que fueran incluidas en la pregunta sobre autorreconocimiento, de manera que hubiera mayor probabilidad de autoidentificación como afrocolombiano(a) entre las personas censadas. Después de muchas discusiones, se acordó que en el formulario censal se incluyeran categorías como: *raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia*, *palenquero de San Basilio*, *negro*, *mulato*, *afrocolombiano* y *afrodescendiente*<sup>7</sup>. Las organizaciones habían propuesto que se incluyeran otras categorías, como *zambo*, *chilapo*, *niche* y *afro* (a secas), *moreno* y *trigueño*. Después de varios intercambios entre los asistentes, las cuatro primeras categorías fueron descartadas pues, a pesar de ser palabras comunes de autodesignación, algunas tenían una connotación muy local, como *chilapo* y *niche*, lo que impedía su comprensión por el conjunto de la población afrocolombiana del país. Los otros dos términos, *zambo* y *afro*, también se descartaron pues en cierta forma estaban incluidos en las demás categorías propuestas<sup>8</sup>.

Las categorías *moreno* y *trigueño* causaron mayor controversia entre los representantes de las organizaciones y los funcionarios del DANE. Para la discusión sobre el término *trigueño*, el subdirector del DANE, por ejemplo, hizo una crítica a la inclusión de esta categoría para medir la pobla-

7 La pregunta del Censo 1993 utilizó únicamente la categoría *comunidades negras*.

8 Por cuestiones de extensión del presente documento, no estamos en capacidad de explicar en detalle cada uno de los argumentos y contraargumentos presentados por los actores en dicho escenario de negociación. Sin embargo, presentamos las posiciones más comunes y las decisiones finales.

ción afrocolombiana, trayendo a colación un argumento según el cual el significado etimológico de la palabra *trigueño* hace alusión a lo *triétnico*. Su argumentación no fue convincente, por lo que tanto él como el director de la institución mostraron sus propias cédulas de ciudadanía para sustentar la invalidez de la utilización de este término para clasificar a las personas de color<sup>9</sup>, lo que dio paso a la decisión de no incluir este término en la pregunta de autorreconocimiento étnico. La discusión sobre la opción *moreno* no se pudo saldar: para los representantes de las organizaciones es una palabra muy utilizada en contextos con gran proporción de población afrocolombiana, como Cali y el Pacífico colombiano, lo que también ha sido identificado por algunos estudios académicos. Los argumentos por parte de los funcionarios del DANE se basaban en que esta misma categoría era utilizada en otros contextos, como el bogotano, en donde no se hace referencia a la población afrocolombiana. Sin embargo, los funcionarios del DANE, al ver la posición inamovible de las organizaciones, se comprometieron a que esta opción estuviera en un principio incluida en la pregunta étnica del censo, dependiendo de una reflexión por parte de los funcionarios de la institución, pues añadir una categoría en la pregunta representaba un mayor presupuesto para el desarrollo del formulario y del operativo censal.

Pocos días después de la realización de este taller, a mediados de septiembre de 2004, el director del DANE renunció a su cargo por contradicciones con el ejecutivo. Este suceso originó una serie de cambios frente a los compromisos adquiridos por la institución. En ese sentido, la opción *moreno* fue excluida de la pregunta censal, pese al reclamo activo por parte de las organizaciones afrocolombianas sobre el incumplimiento de la institución con los acuerdos del taller de socialización, que incluían no solo la definición de la pregunta étnica sino la participación activa de las organizaciones en los procesos de sensibilización y seguimiento del operativo censal (PCN, 2006). En efecto, el cambio en la dirección del DANE reflejaba algunas de las contradicciones más notables de las configuraciones estatales del multiculturalismo en ese momento. Si bien no nos interesa analizar las causas y las circunstancias que rodearon el cambio de dirección del DANE, sí son relevantes las implicaciones que tuvo sobre el proceso de interacción que se estaba adelantando hasta ese entonces entre ese instituto, las organizaciones y, en cierta forma, los demás actores sociales e institucionales presentados arriba.

En ese sentido es clara la interrupción de un proceso concreto que estaba en desarrollo entre los funcionarios del DANE y las organizaciones. La realización de este taller en septiembre de 2004 con las organizaciones fue un intento por llegar a acuerdos entre las partes, así esto no fuera tan evidente como se presentó arriba. Sin embargo, con la nueva dirección del DANE el tono de las relaciones cambió sustancialmente y se pasó a una negativa institucional para negociar la pregunta étnica y la

9 Transcripciones del Taller de Socialización para la Población Afrocolombiana, del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, Bogotá, septiembre 09 de 2004. Material grabado y transcrito por el autor.

participación directa de las organizaciones en la campaña de sensibilización del censo, específicamente sobre la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial. Este era un proceso de diálogo que venía de años atrás y había contado con el acompañamiento de un grupo de trabajo del DANE, que fue removido de la institución poco después de la salida del antiguo director<sup>10</sup>. Esto explica en parte la frustración de las organizaciones ante el incumplimiento de los acuerdos, pues el hecho hacía evidente que se cortaba de tajo un proceso en el que su participación había encontrado espacio. En suma, a partir de la nueva administración el proceso de discusión sobre la pregunta étnica tomó el mismo rumbo inesperado de todo el proceso censal, al que muy pronto se le definió una nueva metodología. Entre otros cambios importantes se destacan la existencia de tres formularios —general, ampliado y de entorno—, en lugar de un formulario único como estaba presupuestado; así mismo, el operativo de aplicación ya no se desarrollaría en un día con inmovilización nacional, sino en un lapso de 150 días con inmovilización parcial por municipios (Uribe-Mallarino, 2007).

## Conclusiones

La interrupción del proceso de diálogo entre las organizaciones afrocolombianas y el DANE nos hace reflexionar sobre el papel crucial que juega la estabilidad institucional en los rumbos que toman las políticas multiculturales y el rol fundamental de los sujetos que a nombre del estado adelantan esta tarea. El recuento de este *impasse* muestra que la voluntad política o, si se quiere, el “interés étnico” de los directivos políticos depende en buena parte de coyunturas políticas y sociales en las que el tema gana o pierde vigencia. Al respecto, muy pocos estudios se han ocupado de analizar precisamente la “burocracia étnica” surgida del viraje multiculturalista del Estado colombiano. Utilizo este término no en una acepción peyorativa sino en su definición sociológica, entendida como la división social propia del trabajo estatal (Weber, 1964). Es necesario orientar más estudios desde esta perspectiva, con el fin de examinar los dilemas y las encrucijadas en las que se encuentra actualmente el estado en un contexto multicultural, propósito que se une a los demás estudios y reflexiones propuestos en este libro.

Las configuraciones del multiculturalismo en Colombia se manifiestan en múltiples formas y una de ellas se puede apreciar a través de las discusiones en torno a la pregunta étnico-racial del Censo de 2005. Se ve además que tanto las estrategias como los intereses y las construcciones identitarias de los distintos actores en juego pueden ser simultáneamente complementarias y contradictorias, lo que puede depender de circunstancias coyunturales o de la correlación de fuerzas del momento. Para el caso de las estadísticas de la población afrocolombiana, la discusión no está saldada, pues a pesar de que en cierta medida se han

10 Para un análisis detallado del proceso de producción de las estadísticas oficiales y sobre el papel de la academia y el de la prensa, así como el de los graves problemas que han surgido en términos de confiabilidad estadística de los resultados del Censo de 2005, ver Uribe-Mallarino (2007).

institucionalizado los términos *negro* o *afrocolombiano*, estos son dinámicos y fluidos, razón por la que siempre será necesaria una adaptación y apropiación de las categorías por parte del estado y de los mismos grupos étnicos. Como ocurre con la población *raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, que demanda cada vez más una distinción frente a la categorización genérica de *afrocolombiano*, de acuerdo con diferencias de orden cultural, relacionadas con una lengua específica y unas condiciones geográfico-insulares particulares. Lo propio ocurre con la población *palenquera*, que también reivindica una diferenciación cultural lingüística e histórica. Estas reivindicaciones se convierten en verdaderos desafíos para el estado y generan nuevas preguntas para los científicos sociales.

De igual forma siguen abiertas las inquietudes en torno al papel de las estadísticas étnorracializada en la reproducción-institucionalización —o en la develación-denunciación— de una cierta jerarquía etnorracializada de las relaciones sociales en Colombia, ya sea desde el discurso del mestizaje o desde el propio multiculturalismo. La intención de este documento es precisamente proponer algunas herramientas para abordarlas.

## Bibliografía

- Balibar, E. (2005). La construction du racisme. *Actuel Marx* (38), 11-28.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2000, 7 de noviembre). Inter-American Development Bank, World Bank, and Colombia Host International Seminar on Racial and Ethnic Factors in Latin American Censuses. Comunicado de prensa. En: <http://www.iadb.org/news/articledetail.cfm?language=EN&artid=799>
- Barthes, R. (2002). *Mitologías*. 12ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2006). *Colombia, una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá.
- Grueso, L., C. Rosero y A. Escobar. (1998). The Process of Black Community Organizing in the Southern Pacific Coast of Colombia. En: Álvarez, S., E. Dagnino y A. Escobar (eds.). *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2002, octubre). Nota de prensa n° 30.
- Mosquera, J. D. (2008). Semana Nacional de la Afrocolombianidad y la Diversidad. En: <http://www.cimarronracismo.org/modules.php?name=News&file=article&sid=12>; consulta: 21 de junio de 2008.
- Proceso de Comunidades Negras (PCN). (2006). *Evaluación del Censo general 2005 y la pregunta de autorreconocimiento étnico entre afrocolombianos*. Bogotá: mimeo.
- Proceso de Comunidades Negras (PCN), Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) y Alianza Estratégica de Afrodescendientes de América Latina y el Caribe (AEA). (2006). Evaluación

- afrocolombiana sobre el Censo 2005. En: <http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=4558>; consulta: 21 de junio de 2008.
- Red de Estadísticas Étnico Raciales (DANE-Cidse-ICANH-Universidad Externado de Colombia) (2004, julio). Acta n° 002. Bogotá: mimeo.
- Restrepo, E. (2004). Hacia los estudios de las Colombias negras. En: Rojas, A.A. (comp.). *Estudios afrocolombianos. Aportes para un estado del arte*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, pp. 19-57.
- Uribe-Mallarino, C. (2007). Borrón y cuenta nueva: las estadísticas en Colombia se reinventan a sí mismas. *Universitas Humanística* (63), 91-108.
- Wade, P. (2005). Defining Blackness in Colombia. En: *Memorias. Coloquio "Des catégories et de leurs usages dans la construction sociale d'un groupe de référence: 'race', 'ethnie', et 'communauté' aux Amériques"*, París, 13 a 15 de diciembre de 2005. Mascipo-Ehess, CNRS.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.





# Opciones políticas indígenas y batallas (pos)electorales, o cómo pelear con (el arbitraje de) el estado

Virginie Laurent<sup>1</sup>

## Introducción

Con la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se inauguró una etapa sin precedentes en las modalidades de lucha de las organizaciones indígenas creadas en Colombia a lo largo de las décadas de 1970 y 1980<sup>2</sup>. En esa oportunidad salieron elegidos Francisco Rojas Birry, en nombre de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), y Lorenzo Muelas, en representación del movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Han pasado más de quince años desde este episodio iniciático, durante los cuales las organizaciones y los líderes indígenas siguen presentes en la palestra electoral, aunque sea en distintos grados.

Con esta incursión relativamente duradera de las organizaciones indígenas en el paisaje político colombiano han venido cambiando los términos de su relación con el estado. Por primera vez dejaron de lado la posición abstencionista que habían defendido hasta entonces y pasaron a competir electoralmente para participar en un espacio de debate a nivel nacional. Así, su movilización política-electoral en los últimos años revela la sustitución de una actitud de oposición a un sistema político del que las organizaciones se sentían excluidas a una actitud de participación.

Independientemente del desequilibrio que puede arrojar el balance respecto a su experiencia en el campo electoral y sin que se abandonen

---

1 Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, Bogotá, e investigadora asociada del Instituto Francés de Estudios Andinos. [vlaurent@uniandes.edu.co](mailto:vlaurent@uniandes.edu.co)

2 Creado en 1971 en el suroccidente colombiano, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) cumplió un papel pionero en términos de reivindicaciones territoriales e indígenas, a la vez que fue fuente de inspiración para la formación de otras organizaciones indígenas en todo el país, hasta el nacimiento de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en 1982. Paralelo al CRIC y la ONIC, un movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente (AISO) también tomó forma en el Cauca a partir de finales de los años setenta, para defender una política más “auténticamente indígena”, que rechazaba la presencia de numerosos asesores “blancos” en el CRIC y el carácter ante todo gremial —y no cultural— de la organización. Sobre estas organizaciones indígenas de la “primera generación”, ver, entre otros: Bonilla (1995); Findji (1993); Gros (1991) y Laurent (2005).

del todo formas de movilización por vías de hecho —características de las primeras etapas de la lucha indígena—, las organizaciones y los líderes indígenas hoy tienden a demostrar que su acción se expresa, antes que *en contra de, dentro del* estado. Un estado cuyo papel y responsabilidades frente a los derechos y destinos de las poblaciones indígenas también han sido redefinidos desde la adopción de la Constitución de 1991, al instituirse como veedor del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana (Laurent, 2005).

Paralelamente, la movilización electoral indígena traduce sin duda una voluntad de las organizaciones indígenas de participar en los organismos del poder ejecutivo o legislativo, a los que sus representantes solo pueden acceder a partir de procedimientos de selección —las elecciones—, cuyas normas de funcionamiento están reglamentadas desde el estado. Tal es el caso de las condiciones impuestas para la inscripción de los candidatos, la definición del tipo de circunscripción electoral en la que se compite o la manera como se relaciona la repartición de curules con el conteo de votos. Dentro de este contexto, las organizaciones y los líderes que se reivindican como voceros del movimiento indígena han llegado en más de una oportunidad a encarnar o a afirmarse como opciones políticas rivales, más allá de su identificación compartida en cuanto que “indígenas”.

Por los cambios que generan en las dinámicas internas del movimiento indígena y en su enlace con las esferas del poder ejecutivo y legislativo, las nuevas formas de representación política indígena ofrecen un punto de análisis interesante de la articulación entre multiculturalidad y estado<sup>3</sup>. De hecho, en Colombia y en otras partes de la región la validación pública del reconocimiento de la(s) diferencia(s) como respuesta a la crisis del modelo universalista, basado en una supuesta igualdad y uniformidad ciudadanas, va a la par con una serie de incertidumbres y efectos perversos.

En primer lugar, si bien se destaca una posición respetuosa de la alteridad con la definición desde 1991 de la nación colombiana como multiétnica y pluricultural, queda el interrogante de si tal principio es aplicado en la(s) práctica(s) y cómo ocurre esto. En segundo lugar, la opción del multiculturalismo, incluso en el caso de ser puesta en marcha, supone varios riesgos para los pueblos indígenas y para otros sectores de la población nacional: puede llevarlos a la estigmatización y a un repliegue identitario basado en la homogeneización de *comunidades imaginadas* (Anderson, 1983), antes que marcar eventuales contrastes entre ellas (Adler, 1997; Barber, 1995; Touraine, 1997). Puede también

3 De acuerdo con Isabelle Tabéada Leonetti, citada en Cunin (2003), se entiende aquí por multiculturalidad “[la] coexistencia, en el seno de un mismo sistema estatal, de varios segmentos de población que se diferencian por la práctica de una lengua o de una religión diferente a aquella del grupo mayoritario o también por la referencia a una filiación histórica o a una ‘identidad cultural’ específica”. Por su parte, se entiende por multiculturalismo “[la] forma de gestión política de la multiculturalidad, es decir, el reconocimiento institucional de la naturaleza multicultural de la sociedad en cuestión y la inscripción consecuente de unas medidas legislativas que buscan preservar los derechos culturales de cada uno de los grupos en cuestión y particularmente de los grupos minoritarios” (38).

fomentar procesos de victimización —cuando la pertenencia a un grupo discriminado permite acceder a beneficios fundados en la discriminación positiva—, crear nuevas desigualdades y exclusiones entre sectores sociales cubiertos por estatutos específicos o generar una dispersión creciente de los individuos alrededor de la búsqueda sin fin de defender intereses particulares (Feher, 1995; Todorov, 1995; Walzer, 1995 y 1997). En tercer lugar, el surgimiento en Latinoamérica<sup>4</sup> de actores y organizaciones políticas alrededor de discursos identitarios y de su inclusión en la palestra electoral deja entrever posibilidades de “empoderamiento” por parte de grupos sociales antes excluidos de la toma de decisiones, pero sin que ello anule los riesgos de su fragmentación interna o de su absorción en un pluralismo solo de fachada (Camilleri, 1997; Jaccoud, 1992).

Al considerar estos efectos contrastados, resulta interesante para una reflexión sobre multiculturalidad y estado esclarecer la incidencia de las instituciones estatales en el proceso de movilización político-electoral indígena. Esto, bien sea porque definen las reglas del juego, a partir de las cuales las organizaciones indígenas compiten electoralmente, o porque tienen la responsabilidad de zanjar litigios que involucran organizaciones y líderes indígenas, motivados por su participación en procesos electorales.

Para analizar esta incidencia, a lo largo del texto me centraré en dos aspectos. Primero, abordaré la influencia de las políticas de funcionamiento del sistema democrático sobre el surgimiento y la posterior afirmación de las organizaciones y los líderes indígenas en el escenario electoral. Para hacerlo, analizaré en esa dirección los efectos de la llamada *apertura democrática* de finales de los ochenta y principios de los noventa, para luego examinar la forma como el Acto Legislativo 01 —conocido como la reforma política de 2003— favoreció un cierre de los espacios de participación ya abiertos a los indígenas. Segundo, analizaré las batallas jurídicas emprendidas por representantes del movimiento indígena para acceder a una curul, apelando tanto a las normas establecidas en la legislación nacional como a aquellas definidas por la costumbre de sus comunidades y acudiendo a distintas instituciones del estado para que den la “última palabra” al respecto.

### **De la “apertura democrática” a la reforma política de 2003: reglas del juego electoral y altibajos de las organizaciones indígenas**

Sin duda, el giro de las organizaciones indígenas hacia la actividad electoral durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 puede explicarse a partir de la *confluencia oportuna* entre reivindicaciones indígenas y políticas implementadas desde el estado (Laurent, 2005). De hecho, este giro es en parte el fruto de una serie de dinámicas internas del movimiento indígena relacionadas con su creciente visibilidad y expansión

4 Sobre las motivaciones y efectos de las movilizaciones político-electorales indígenas en América Latina, ver, entre otros: Albó (2003[2002]); Lacroix (2005); Laurent (2005, 2007); León et ál. (2005); Massal (2005); Ortiz (2004); Ospina (2006); Recondo (2002); Santana (1992); Van Cott (1995, 2003); Viqueira y Sonnleitner (2000).

entre las décadas de 1970 y 1990, dirigidas a lograr una “participación propia” a través de sus organizaciones. Adicionalmente, la movilización político-electoral indígena se benefició de un entorno político nacional favorable a una apertura democrática del país, en el que dio paso a una descentralización y modernización del estado, así como a una mayor participación ciudadana.

En este contexto, la reforma municipal de 1986 y la Constitución de 1991 hicieron posible la elección de alcaldes y gobernadores, anteriormente nombrados por el poder central. A su vez esto permitió la elección de candidatos de las organizaciones indígenas para los cargos del ejecutivo a nivel local y regional, de quienes se esperaba una mayor aptitud para representar y defender los intereses de la población indígena.

Estos esfuerzos a favor de una reformulación de la ciudadanía para todos los colombianos fueron de la mano del reconocimiento constitucional de una *ciudadanía diferente* (León, 2005: 18). Esta se expresó en la ratificación de derechos específicos para los grupos étnicos y en especial para las poblaciones indígenas, en materia de educación y de salud, en el reconocimiento del carácter colectivo de sus territorios y en la posibilidad de gozar de autoridades políticas autónomas y de ejercer justicia en su interior según sus usos y costumbres. Así mismo, la Carta Magna aseguró la presencia de las poblaciones indígenas dentro del Congreso de la República a través de la creación de circunscripciones electorales especiales para ellas, reservando dos curules a sus delegados en el Senado y una en la Cámara de Representantes.

Dadas estas nuevas condiciones, en los noventa se dio una renovación de las organizaciones indígenas, las cuales, además de representar a las poblaciones indígenas frente al estado y la sociedad nacional, empezaron a tener aspiraciones en el escenario electoral (Laurent, 2005). Así las cosas, el movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) tomó el relevo a nivel nacional de su precursor regional, el movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente (AISO). Tal como lo evoca su nombre, el movimiento AICO propone encarnar las voluntades de autoridades reivindicadas como propias<sup>5</sup> y para este fin funda su misión en los principios de “historia, permanencia, identidad y territorio”<sup>6</sup>. Por su parte, la Alianza Social Indígena (ASI), creada en 1991, y el Movimiento Indígena Colombiano (MIC), constituido en 1993, heredaron la experiencia, los sectores de influencia y el respaldo de organizaciones regionales afiliadas a la ONIC<sup>7</sup>. Mientras que la ASI está estrechamente ligada a la zona

5 Cabildos, concejos de ancianos, médicos tradicionales, entre otros representantes del ejercicio político entre las poblaciones indígenas, son reconocidos legalmente por el estado como *autoridades tradicionales* (Decreto 2164 de 1995).

6 Al respecto, ver Autoridades Indígenas de Colombia (1994 y s. f.).

7 En 1994, las organizaciones AICO, ASI y MIC compitieron por primera vez y de forma simultánea en el escenario electoral. Anteriormente, la AICO y la ONIC se habían movilizado a nivel nacional para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. En 1991, sin embargo, el desacuerdo de algunos dirigentes y organizaciones regionales de la zona Andina —Antioquia, Cauca y Tolima, principalmente— respecto a la elección de un líder amazónico como candidato para Senado (Gabriel Muyuy), llevó a una disidencia dentro

andina, el MIC se afirmó como representante de las zonas de selva y llano de la Amazonia y la Orinoquia. Cada una de estas organizaciones se reivindicó como portadora de un proyecto político alternativo enriquecido por dimensiones étnicas y culturales, dirigido a contribuir a la edificación de una “nación donde sea elemento básico la diversidad cultural y el respeto a la diferencia”<sup>8</sup> o a “orientar y dirigir [los] pueblos [indígenas] y otros sectores de la sociedad colombiana, adquiriendo nuevas relaciones que [...] permitan la concertación de espacios de participación y la toma de decisiones acorde con [las] necesidades [indígenas]”<sup>9</sup>.

Con relación a sus resultados, tras unos primeros pasos dados por las fuerzas políticas indígenas en la arena electoral a principios de los noventa se abrió el camino para su consolidación progresiva y se aumentó el número de sus candidatos y elegidos en las elecciones municipales, departamentales y parlamentarias entre 1994 y 2002<sup>10</sup>. En 2003, sin embargo, las opciones políticas indígenas acusaron una sensible caída, expresada en la pérdida de 46 curules locales y departamentales. Esta misma tendencia se repitió en las elecciones parlamentarias de 2006, al registrarse una baja considerable de los votos a favor de las organizaciones ASI y AICO<sup>11</sup>.

Junto a las dificultades para ejercer el poder electoral en el propio seno del movimiento indígena —falta de preparación, divisiones internas, ausencia de un proyecto político claro y unificado, entre otros—, este retroceso se explica por la introducción de una serie de cambios en el sistema electoral (Laurent, 2005). Entre estos, la reforma política adoptada en 2003, que impuso a las fuerzas en competición la obligación de obtener un número mínimo de votos —el umbral— para conservar su personería jurídica. Según sus defensores, esta reforma fue adoptada para evitar la dispersión y las “microempresas electorales”; sin embargo, para sus detractores implicó una amenaza para la sobrevivencia de los partidos pequeños, incluidas las opciones políticas indígenas.

---

de la ONIC y a la creación de la ASI. Dos años después, la decisión de la ONIC de retirarse del escenario electoral para retornar a un trabajo “con las bases” condujo a la creación del MIC por parte de sectores y líderes de la Amazonia y la Orinoquia. En 1998, sin embargo, por “sus malos resultados” en las elecciones parlamentarias esta última organización perdió su personería jurídica y desapareció del paisaje político. Por fuera de estas organizaciones vale la pena mencionar algunas candidaturas indígenas dentro de los partidos tradicionales o, más recientemente, entre las fuerzas independientes —Polo Democrático Alternativo, Huella Ciudadana, Cambio Radical—, sobre todo para elecciones para Senado. Así mismo, sobresalen la aparición y la desaparición sucesiva de varias agrupaciones cuya denominación buscaba reflejar un vínculo directo con el movimiento indígena. No obstante, solo la AICO, la ASI, la ONIC (hasta 1993) y el MIC (hasta 1998) lograron constituirse como opciones políticas de alcance nacional.

8 Ver Alianza Social Indígena (s. f. b.: 15 y ss.).

9 Ver Movimiento Indígena Colombiano (s. f.: 2 y ss.).

10 Después de 32 elegidos con el aval de organizaciones indígenas en 1991 y 1992, para unas 40 candidaturas se censaron en 1994 más de 300 aspirantes y 191 elegidos y desde finales de los noventa más de 500 candidatos y cerca de 200 elegidos. También es de resaltar en 2000 la elección de un indígena como gobernador del departamento, por primera vez en la historia de Colombia; ver Laurent (2005).

11 Los datos electorales posteriores a 2003 fueron recolectados en la Registraduría Nacional del Estado Civil; para las series de elecciones realizadas entre 2002 y 2007, ver [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

Muy pronto esta reforma impactó las estrategias electorales de las organizaciones y los líderes indígenas. Por un lado, la ASI y el movimiento AICO, como una “táctica de retaguardia” recurrieron a las circunscripciones especiales, ante la imposibilidad de lograr un número de votos suficientes para asegurar la elección de sus candidatos en el marco de la circunscripción ordinaria<sup>12</sup>. Por otro lado, varios candidatos indígenas —algunos con una larga trayectoria en el movimiento indígena y en el escenario electoral— acudieron a fuerzas políticas más amplias, dado el limitado potencial electoral de las organizaciones indígenas. En este contexto, los preparativos de las elecciones legislativas de 2006 dieron lugar a una nueva configuración: después del auge de las organizaciones político-electorales indígenas en la década de 1990, partidos no específica o explícitamente indígenas de varias inclinaciones, izquierda / derecha, contaron con la presencia de sus propios candidatos indígenas, obviamente sin que esto asegurara su elección<sup>13</sup>.

Al lado de las elecciones para presidente y congresistas de 2006, las municipales y departamentales de octubre de 2007 revelaron el alcance de la reforma electoral de 2003 sobre las dinámicas de las opciones políticas indígenas. Mientras AICO recibía un nuevo golpe con la baja de sus resultados, la ASI recuperaba una serie de curules perdidas en las contiendas anteriores, aunque a costa de una concesión poco selectiva de avales a numerosos candidatos<sup>14</sup>.

### Normas nacionales o normas consuetudinarias: ¿qué vale más?

Fuera de los efectos mencionados, la reforma política de 2003 generó una serie de controversias. Estas ilustran cómo desde la entrada del movimiento indígena en el juego electoral surgieron numerosas disputas, fruto de las rivalidades entre las organizaciones y los líderes que pretenden

12 Para las elecciones legislativas de 2006, AICO y ASI juntaron cuatro candidatos en la circunscripción especial indígena: por el primero, Ramiro Estacio (9.901 votos) y Lorenzo Almendra (6.926); y por el segundo, Jesús Enrique Piñacué (24.196) y Eulalia Yagari (9.123), según información de la Registraduría, en: [www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm](http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm); consulta: marzo de 2006.

13 Para las elecciones legislativas de 2006, tres líderes indígenas con trayectoria reconocida y exmiembros de las organizaciones político-electorales indígenas AICO (Floro Tunubalá) y ASI (Francisco Rojas Birry y Gerardo Jumí) fueron candidatos al Senado por el Polo Democrático Alternativo, el principal partido de la izquierda colombiana y de oposición al presidente Álvaro Uribe (2002-2010). Por su parte, una mujer de ascendencia arhuaca, Belkis Izquierdo, se inscribió para la Cámara de Representantes en nombre del partido Cambio Radical, favorable al entonces presidente. Ninguno de estos candidatos salió elegido. Sin embargo, la candidata wayúu Orsinia Polanco, también del Polo Democrático, fue elegida representante a la Cámara después de ganarle a Rosa Iguarán, otra candidata wayúu de la ASI, dentro de la circunscripción especial indígena.

14 El aval de una fuerza política reconocida por el CNE, formalidad necesaria para la inscripción de los candidatos, da lugar a múltiples negociaciones entre aspirantes y dirigentes de las organizaciones indígenas. En algunos casos, “prestarles el nombre” a candidatos conocidos en el escenario electoral, pero aislados de los principales partidos políticos, permitió multiplicar las victorias de las organizaciones indígenas, en ocasiones de manera especialmente significativa. Siguiendo esta estrategia, la ASI ganó en 2000 la Alcaldía de Bogotá con Antanas Mockus y la de Medellín en 2003 con Sergio Fajardo, y en 2007 con Alonso Salazar. No obstante, en la mayoría de los casos a nivel nacional, departamental y municipal se cuestiona el compromiso de estos elegidos, “convertidos de última hora”, con las organizaciones que supuestamente representan.

encarnar el movimiento y en las que las instituciones del estado cumplían el papel de árbitros.

Al día siguiente de las elecciones del 12 de marzo de 2006, los representantes de las organizaciones políticas indígenas y los organismos electorales descubrieron con sorpresa que el voto en blanco superaba el número de votos a favor de alguno de los candidatos inscritos en la circunscripción especial<sup>15</sup>. Según la Constitución de 1991, esta situación implicaba repetir las elecciones; quedaba, sin embargo, una duda por resolver: cuáles serían los candidatos autorizados a tomar parte en la nueva batalla. En efecto, de las dos organizaciones solo la ASI siguió existiendo como “partido indígena”; por el contrario, el movimiento AICO corrió el riesgo de ser borrado del mapa político por no alcanzar el umbral requerido.

Para resolver esta complicación imprevista se organizó una mesa de concertación entre funcionarios de la Registraduría Nacional y del Consejo Nacional Electoral (CNE) y representantes de las organizaciones indígenas; en ella, los indígenas unieron sus voces para impedir la convocatoria de nuevas elecciones. Sin embargo, las organizaciones fundaron sus discursos en argumentos diferentes: mientras que AICO rechazaba contundentemente la validez del umbral para la circunscripción especial, la ASI no asumía ninguna posición al respecto. De hecho, la pérdida de la curul reclamada por AICO significó su conquista para la ASI. Después de varias semanas de negociaciones con el CNE, AICO logró finalmente salvar su personería jurídica: de común acuerdo se admitió que la condición del número mínimo de votos no aplicaba para la circunscripción electoral especial<sup>16</sup>.

Más allá de esta salvación *in extremis* del senador indígena y del movimiento que encabezaba, el episodio demuestra que las reglas del juego electoral —definidas por la mayoría no indígena en el Congreso—, así como su interpretación por las instituciones del estado encargadas de velar por su buena ejecución, pueden definir la vida, o la muerte, de las organizaciones políticas indígenas. Así mismo, este pleito evidencia la fuerza de las pugnas entre organizaciones indígenas que aparecen como opciones político-electorales antagónicas. Además, su análisis nos lleva a preguntarnos: ¿qué vale más: las leyes estatales o las reglas consuetudinarias de las comunidades indígenas?, ¿cómo asegurar el equilibrio entre un reconocimiento de todas(os) y para todas(os) en la fórmula nacional y el respeto de identidades particulares?; cuestiones estas que tocan puntos neurálgicos de la política estatal de reconocimiento a la multiculturalidad en Colombia.

Siguiendo este orden de ideas, vale la pena recordar el altercado mantenido en 1998, después de las elecciones parlamentarias, entre

15 El voto en blanco recogió el 59,67% de los sufragios, según información de la Registraduría. En muchos casos este voto fue interpretado como en contra de los candidatos inscritos en la circunscripción especial. Ver: [www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm](http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm); consulta: marzo de 2006.

16 Resolución 1057 de 2006 del Consejo Nacional Electoral, ver: [www.cne.gov.co/CNE/PARTIDOS-POLITICOS.page](http://www.cne.gov.co/CNE/PARTIDOS-POLITICOS.page)

dos representantes indígenas, ambos candidatos al Senado dentro de la circunscripción especial, en representación de organizaciones rivales. Luego de las elecciones el perdedor, representante del MIC, demandó al ganador y recién elegido senador del movimiento de AICO por no tener treinta años al momento de su elección, condición requerida para ser senador conforme al artículo 172 de la Constitución. El demandado fundó su defensa en dos tipos de argumentos: uno, que el artículo 171, dedicado a la circunscripción indígena, en ningún momento establece la edad como condición para ser candidato al Senado, lo que sí ocurre con la comprobación de su vínculo directo con comunidades indígenas, y dos, que la noción de edad biológica sería un concepto ajeno al mundo indígena, considerando que en algunas comunidades no es extraño contar con autoridades menores de quince años. Lo que quiero resaltar en este caso es que, a pesar de que la defensa apeló a la costumbre indígena, la responsabilidad de zanjar este litigio le correspondió a un órgano del poder judicial nacional, al Consejo de Estado, que efectivamente anuló tal elección (Laurent, 2005). Más recientemente ocurrió un hecho similar: una dirigente arhuaca, Ati Quigua, elegida como concejala de Bogotá, fue demandada por la misma razón: no tener la edad necesaria para ejercer esta función. Esta vez, sin embargo, la Corte Constitucional, otro órgano judicial nacional, ratificó en su cargo a la líder indígena<sup>17</sup>.

### **A manera de conclusión: incertidumbres y multiculturalismo a prueba**

Como se puede apreciar, las disputas en que se involucran líderes y organizaciones del movimiento indígena no se limitan a su ámbito. Por el contrario, generan debates de dimensión nacional, que además sobrepasan el campo meramente electoral y en los que intervienen distintas entidades del estado.

Tales disputas revelan también el carácter polifónico de los aparatos estatales, a la vez que muestran cómo las contradicciones y lagunas en el plano legal pueden servir a los intereses de la “causa indígena” o, al menos, a la de sus numerosos pero no siempre unidos defensores. En efecto, en un contexto marcado por el carácter borroso de la reglamentación de los principios plasmados en la Constitución de 1991, que involucran la ratificación oficial del multiculturalismo, las poblaciones indígenas —en especial, las organizaciones y los líderes que pretenden representarlas— circulan en una franja de transacciones abiertas, es decir, tienen la oportunidad de ir y venir entre espacios, reglas y sistemas políticos, reivindicados unos como tradicionales y comunitarios, otros como modernos y ligados al estado<sup>18</sup>.

17 Ver: <http://www.polodemocratico.net/Ati-Quigua-recupera-su-curul->

18 De hecho, más allá de peticiones de las organizaciones indígenas o de leyes implementadas desde el estado para proteger la(s) tradición(es) indígenas, es necesario repensar la separación entre “sociedades occidentales, dinámicas y complejas, con historia y modernidad” y “comunidades no occidentales, simples y religiosas, arraigadas en el mito, la tradición y el ritual”, ya que “con frecuencia, ambos lados están reflejándose el uno al otro” (Dube, 2001: 16).



Así mismo, las disputas por la participación electoral entre líderes indígenas dirimidas por las instituciones estatales constituyen unas de las numerosas puntas del iceberg de las políticas de reconocimiento a la multiculturalidad en Colombia. Lo mismo ocurre con la exploración y la explotación de recursos naturales y con la implementación de megaproyectos de desarrollo en territorios indígenas o con las diferencias de trato entre poblaciones protegidas o, por el contrario, olvidadas por la ley, especialmente de indígenas, afrocolombianos, campesinos, desplazados y colonos (Laurent, 2005).

De otra parte, tras unos primeros años dedicados a celebrar una Constitución llena de promesas para un “nuevo país” y después de algunos otros cargados de cuestionamientos sobre sus posibles efectos, la política de reconocimiento constitucional de la multiculturalidad de la nación parece estar en riesgo. De hecho, la Colombia del año 2000 no ha estado en el momento de la “apertura” sino en el de la “seguridad democrática”, con preocupaciones y prioridades bien distintas, ante todo destinadas a dirimir el conflicto armado interno. Lejos quedó también la etapa de los acercamientos y las negociaciones entre las organizaciones indígenas y el gobierno: ante la posición asumida por el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), las organizaciones indígenas retomaron una estrategia de lucha basada en operaciones menos institucionales pero consideradas más eficientes para hacer valer sus derechos ante el nuevo panorama. Un ejemplo de ello son las recuperaciones de fincas para “liberar a la madre tierra” y las marchas de protesta organizadas desde el departamento del Cauca en los últimos años<sup>19</sup>. Por cierto, es llamativa esta toma de distancia y las posiciones abiertamente críticas de las organizaciones indígenas frente a los representantes del estado, cuando puede considerarse que el movimiento indígena tiende a institucionalizarse, entendiendo esta institucionalización no solo como su reconocimiento por parte del estado, sino también como su propia aceptación y uso de los mecanismos de acceso y ejercicio del poder válidos a nivel nacional.

¿Habrán que ver en el recurso de las acciones directas un regreso nostálgico hacia los primeros tiempos de la lucha indígena en el país? ¿Serán perceptibles entre estas acciones y la presencia en el escenario electoral dos corrientes contradictorias del movimiento indígena

19 Sobre las múltiples denuncias y acciones llevadas en contravía de las políticas implementadas por los dos gobiernos sucesivos de Álvaro Uribe desde 2002, se sugiere consultar los sitios web de las organizaciones indígenas, como: [www.cric-colombia.org](http://www.cric-colombia.org), [www.nasaacin.org](http://www.nasaacin.org), [www.onic.org.co](http://www.onic.org.co), [www.aicocolombia.org](http://www.aicocolombia.org), así como el portal de información [www.etniasdecolombia.org](http://www.etniasdecolombia.org). En especial vale la pena subrayar las operaciones de lucha por la tierra reanudadas en los últimos años en el norte y el nororiente del Cauca —en especial, en las fincas La Emperatriz y Pepe Estela—, que han dado lugar a enfrentamientos fuertes entre las poblaciones y organizaciones indígenas del departamento y los representantes de la fuerza pública. Por último, cabe recordar la gran marcha —conocida como Minga por la Vida, la Justicia, la Alegría, la Autonomía y la Dignidad— desarrollada por las organizaciones indígenas del Cauca para unir las ciudades de Popayán y Cali, en septiembre de 2004, como demostración de su oposición a las políticas neoliberales del presidente Uribe y a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Colombia. Con respecto a esta movilización se debe aclarar que también tenía como propósito rechazar la presencia de actores armados, ilegales y legales, en los territorios indígenas, pues tal presencia es interpretada como una violación al principio de su soberanía.

colombiano? Más allá de cualquier debate sobre los pro y los contra de una y otra de estas opciones, más bien las organizaciones indígenas parecen buscar la articulación de formas variadas de movilizarse, fruto de la experiencia adquirida y como medida de autoprotección para evitar perderse, y perecer. Así las cosas, antes que rechazar el aparato estatal, las organizaciones y los líderes del movimiento indígena tratan de combinar la alternativa de la participación electoral con las de la acción contestataria y la resistencia pacífica, como una forma de hacer frente a los abusos y las omisiones del estado y a las múltiples agresiones de los actores armados. Sin duda el ejemplo del Cauca es tan atípico a nivel nacional como emblemático de los logros posibles de esta apuesta del movimiento indígena. No obstante, tiende a revelar una tendencia perceptible entre las poblaciones y organizaciones indígenas que no se limita a este departamento: hoy en día participan del sistema político, de las ramas del poder público, de las instituciones del estado, aunque sea para cuestionarlos o para pedir su reformulación, aunque sea para “pelear”. Pelear *contra*, pelear *gracias* al estado, sus múltiples agentes y rostros<sup>20</sup>, pelear ahora también *desde adentro*.

## Bibliografía

- Adler, F. H. (1997). Différence, antiracisme et xénologique. *L'Homme et la Société* (125), 59-67.
- Albó, X. 2003 (2002). *Pueblos indios en la política*. La Paz: Cipca/Plural.
- Alianza Social Indígena (ASI). (s. f. a). *Estatutos*. Bogotá: mimeo.
- Alianza Social Indígena (ASI). (s. f. b). *Perfil político y programa de la ASI*. Bogotá: mimeo.
- Alianza Social Indígena (ASI). (s. f. c). *¿Qué es la ASI?* Bogotá: mimeo.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Bonilla, V.D. (1995). Itinerario de una militancia paralela: la lucha por los derechos indígenas y la lucha por la democratización en Colombia. En: Grunberg, G. (comp.), Barabas, A., M. Bartolomé y S. Nahmad (eds.). *Articulación de la diversidad. Tercera reunión de Barbados*. Cayambe: Abya-Yala, pp. 323-345.
- Bustos, G. y O. Kaltmeier (eds). (2007) *Etnicidad y poder en los países andinos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad de Bielefeld, Editora Nacional.
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (1990). *Historia del CRIC*. Popayán: CRIC.
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (1986-1992). *Unidad Álvaro Ulcué* (1-25), números especiales *25 años CRIC* (marzo de 1996) y *10° Congreso CRIC* (marzo de 1997).
- Dehouve, D. (2004). Estado plural, indios plurales. *Trace* n° 46 (*Indígenas y derecho*), 11-21.

20 Tomo prestada esta expresión a Dehouve (2004), que la utiliza a propósito del caso mexicano.

- Dube, S. (2001). *Sujetos subalternos. Capítulos de una historia antropológica*. México D. F.: El Colegio de México.
- Findji, M. T. (1993). Movimiento social y cultura política: apuntes para la historia del Movimiento de Autoridades Indígenas en Colombia. En: *Memorias del VIII Congreso Nacional de Historia de Colombia*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- GRAL-Ciela (eds.). (1982). *Indianité, ethnocide, indigénisme en Amérique Latine*. Toulouse: Editions du CNRS.
- Gros, C. (2000). *Políticas de la etnicidad. Identidad, estado y modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Gros, C. 1991. *Colombia indígena*. Bogotá: Cerec.
- Guerrero, F. y P. Ospina. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: Clacso-ASDI.
- Hobsbawm, E. y T. Ranger (eds). (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann O. y M. T. Rodríguez (eds). (2007). *Los retos de la diferencia. Los actores de la multiculturalidad en México y Colombia*. México: Cemca-Ciesas-ICANH-IRD.
- Lacroix, L. (2005). *Indigènes et politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative*. Tesis de Sociología. Iheal-Université Paris III.
- Laurent, V. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: ICANH-IFEA.
- Laurent, V. (2007). Indianité et politique en Amérique Latine. Variations andines autour d'un phénomène continental. *Transcontinentales* (4), 59-76.
- Le Bot, Y. (1994). *Violence de la modernité en Amérique Latine. Indianité, société et pouvoir*. París: Karthala.
- León, J. (2005). Los pueblos indígenas y su participación gubernamental en Ecuador, 2002-2003. En: León, J., F. Patzi et ál. *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz: Institut Français d'Études Andines (IFEA), Embajada de Francia en Bolivia, PIEB. pp. 11-37.
- León, J., F. Patzi et ál. (2005). *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz: Institut Français d'Études Andines (IFEA), Embajada de Francia en Bolivia, PIEB.
- Massal, J. (2005). *Les mouvements indiens en Équateur*. París: Karthala.
- Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). (1994). *Estatutos*. El Corzo, Guachucal, Nariño: mimeo.
- Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). (s. f.). *Elementos para la construcción de una política indígena del Estado colombiano*. Bogotá: mimeo.
- Movimiento Indígena Colombiano (MIC). (s. f.). *Estatutos del movimiento político Movimiento Indígena Colombiano*. Bogotá: mimeo.

- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (1975-1995). *Unidad Indígena* (4-110).
- Ortiz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: Flacso.
- Ospina, P. (coord.). (2006). *Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del gobierno municipal de Cotacachi y el gobierno provincial de Cotopaxi*. Informe final de investigación. Quito: mimeo.
- Recondo, D. (2002). *Etat et coutumes électorales dans l'Oaxaca. Réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*. Tesis de Ciencias Políticas. Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- Santana, R. (1992). *Les indiens d'Équateur, citoyens dans l'ethnicité?* Toulouse: CNRS.
- Van Cott, D. L. (ed.). (1995). *Indigenous peoples and democracy in Latin America*. Nueva York: San Martin's Press.
- Van Cott, D. L. (2003). Cambios institucionales y partidos étnicos en América Latina. *Análisis Político* 48, 26-51.
- Viqueira, J. P. y W. Sonnleitner (coord.). (2000). *Democracia en tierras indígenas: las elecciones en los altos de Chiapas (1991-1998)*. México: Ciesas, Colegio de México, IFE.

# El estado en las márgenes y las márgenes como estado. Transferencias económicas y gobiernos indígenas en Putumayo

Margarita Chaves<sup>1</sup> y Juan Felipe Hoyos<sup>2</sup>

Una aproximación alternativa [para el estudio del estado] no debería considerar el límite elusivo entre estado y sociedad como un problema de precisión conceptual, sino como una clave de la naturaleza del fenómeno que buscamos estudiar. Antes que pretender encontrar una definición que permita fijar el límite entre estado y sociedad [...], necesitamos examinar los procesos políticos a través de los cuales se produce la incierta pero poderosa diferenciación entre ellos.

Timothy Mitchell (1999)

La transferencia de recursos económicos a los resguardos, definida por la Constitución Política de 1991, instauró prácticas de estatalidad entre los gobiernos indígenas que han perfeccionado la presencia del estado en sus territorios. Esta presencia no es en absoluto transparente<sup>3</sup>. Por el contrario, mientras las prácticas, las rutinas y los discursos locales asociados con las transferencias mantienen un límite efectivo entre estado y sociedad indígena, los mecanismos legales e institucionales que rigen el Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>4</sup>, al que se articula la medida, permiten que los intereses del estado colombiano entren a formar parte del orden social y político de los resguardos, y se desvanece así la línea que aparentemente los separaba.

---

1 Investigadora del Grupo de Antropología Social, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Bogotá. [mchaves@icanh.gov.co](mailto:mchaves@icanh.gov.co)

2 Investigador del Grupo de Antropología Social, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Bogotá. [jhoyos@icanh.gov.co](mailto:jhoyos@icanh.gov.co)

3 Este artículo es resultado del proyecto "Prácticas de estatalidad indígena. Sistema General de Participación de Transferencias, autoridades municipales y gobierno indígena en Putumayo", ICANH, 2006-2007. En su primera fase, este proyecto hizo parte del proyecto Idymov (ICANH-Colciencias 096-10-13-048, [www.indymov.com](http://www.indymov.com)). Además de los autores, en esta fase participó Marcela Rozo, quien proporcionó la base del análisis económico sobre las tendencias en la asignación de transferencias desde el gobierno central en los dos periodos señalados (Roza, 2006).

4 El Sistema General de Participaciones es el conjunto de recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud y otros sectores de inversión y cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001.

Tomando en serio la propuesta de Mitchell de identificar

[...] las caras porosas donde las prácticas oficiales se mezclan con las semificiales y luego con las no oficiales, en líneas de separación que permiten que el estado pueda permanecer como un objeto autodirigido aparte (Mitchell, 1999),

nos propusimos examinar la política de transferencias económicas. Partimos de las prácticas localizadas de administración de recursos fiscales, articuladas a procesos institucionales estatales, en particular el *SGP* y las normativas de contratación, y los discursos internacionales relacionados con la corrupción. Abordamos esta articulación de escalas a partir de una mirada a las políticas de descentralización, teniendo en cuenta la recomendación metodológica de Gupta (1995) de identificar la manera como las políticas transnacionales estructuran efectos y sobredeterminan contextos cotidianos y prácticas localizadas. En síntesis, buscamos mostrar cómo los mecanismos y las prácticas de gobierno que se presentan como una política de redistribución económica se incorporan en el pensamiento y la acción de los nuevos ciudadanos indígenas.

La perspectiva etnográfica que privilegiamos aborda los efectos de la adjudicación, administración y ejecución de las transferencias en los resguardos indígenas de Putumayo (Colombia). Cuenta con antecedentes en estudios que examinaron los procesos de reindigenización desarrollados en esta región desde finales de la década de 1990 (Chaves, 2002, 2003, 2005). Estos estudios mostraron que los discursos desde el estado y sus políticas étnicas diferenciales jugaron un papel central en el desarrollo de estas dinámicas y que las transferencias fueron uno de sus móviles más importantes. Nos interesó entonces indagar cómo se llevó a efecto la aplicación de esta medida, cuáles fueron los montos presupuestales adjudicados a los resguardos en Putumayo y qué prácticas y discursos generó la recepción de estos dineros. De este modo, la tarea de etnografiar la construcción local del estado nos permitió ahondar en el estudio sobre la producción de nuevas identidades, desarrolladas en años anteriores.

Con base en un análisis preliminar sobre la política nacional de transferencias (Rozo, 2006), orientamos la mirada hacia los resguardos constituidos en la región del Putumayo medio, que son los que pueden acceder a la titularidad de tales recursos. Realizamos trabajo de campo entre julio y agosto de 2006, momento en el que se hacía efectivo el cambio de régimen normativo de la Ley 60 de 1993 a la 715 de 2001, que rige en la actualidad las transferencias y que en Putumayo se instauraba con varios años de retraso<sup>5</sup>. Esta ley definía procesos administrativos y de contratación más complejos que la anterior y reducía el crecimiento anual de las transferencias y los sectores de inversión de estas. Este cambio de escenario nos facilitó enormemente conocer las apreciaciones indígenas sobre lo que se tejía alrededor de estos dineros. Nuestro trabajo recogió los puntos de vista y las observaciones de líderes y comuneros indígenas ingas, entrevistados en los resguardos de Yunguillo y Condagua,

5 No encontramos un consenso respecto a la causa del retraso de la aplicación de esta ley, ni tampoco con respecto al año en que comenzó a aplicarse en Putumayo.

del municipio de Mocoa; los diálogos con algunos miembros de la Asociación de Cabildos de Villagarzón (Acimvip) y con funcionarios de las alcaldías de ambos municipios, así como información obtenida en el archivo de la Alcaldía de Mocoa (Hoyos, 2006).

Siguiendo la propuesta de Briones (2005) de identificar las especificidades regionales de la construcción de estatalidad, encontramos que en Putumayo esta se expresa en relaciones históricas de subordinación de los resguardos indígenas a los gobiernos municipales. Recientemente, la participación o no de líderes indígenas, pertenecientes a las generaciones de jóvenes con educación formal media y superior, en los gobiernos de los resguardos es una de las dinámicas que han entrado a alterar este tipo de relación histórica. Para caracterizar la formación de estatalidad que predomina en Putumayo fue necesario no acotar la noción del estado a un modelo y al conjunto de objetivos, instituciones, funciones y procedimientos que por ley lo definen, sino observar su funcionamiento en el entramado que tejen las relaciones y las prácticas que vinculan a los funcionarios y a las autoridades indígenas (Abrams, 1977; Gupta, 1995; Mitchell, 1999). Así, identificamos las prácticas y el tipo de relaciones que surgieron en la interacción entre líderes indígenas y funcionarios municipales en torno a la política de transferencias, al tiempo que observábamos cómo se incrementaba la dependencia de los cabildos con relación a los bienes y servicios estatales para retener la gobernabilidad de sus resguardos, como lo analizamos más adelante. En este cruce identificamos la producción de nuevos discursos sobre la autonomía indígena, que responden a la necesidad que experimentaron los cabildos de construir una representación sobre su capacidad de gobierno en las condiciones que les demandaba la nueva normativa sobre transferencias.

Son pocos los estudios antropológicos sobre el tema, y los existentes hasta el momento han cuestionado exclusivamente las implicaciones de la medida en el ejercicio y el fortalecimiento de la autonomía política indígena (Benavides y Duarte, 2010; Meneses, 2002; Vasco, 2002). Dejan sin analizar, sin embargo, cómo la medida ha reforzado la idea de la separación entre estado y sociedad indígena, a la vez que ha facilitado la introyección de sus prácticas y discursos en este medio. En este sentido, además de constatar la eficacia de la medida en la reducción de la autonomía de los cabildos y en el incremento de la dependencia del estado, nuestro estudio identifica cómo se instaura la lógica de gobierno del estado entre poblaciones y en regiones que históricamente se han definido como los márgenes del estado-nación.

La propuesta de Das y Poole (2004) de etnografiar la construcción del estado desde las márgenes resulta sugerente para nosotros y, de manera específica, en tres de sus implicaciones: en primer lugar, las autoras sugieren que las márgenes no son inertes sino espacios de agencia desde donde aquello que llamamos estado no solo es resistido o interpelado sino también reconfigurado. En segundo lugar, las márgenes no pueden pensarse como lugares en donde el estado se disuelve paulatinamente, se degrada o tan solo está ausente; por el contrario, las márgenes suponen formas específicas de realización del estado y no una versión negativa de este. Finalmente, las márgenes son más que espacios periféricos en el cuerpo político del estado: ellas lo atraviesan, lo que implica entender

que se producen en medio de una relación indisoluble entre legalidad e ilegalidad. Ello permite reinterpretar los discursos que plantean que la ilegalidad es un riesgo que caracteriza a lo marginal como instrumento para crear la ilusión de la separación entre estado y sociedad civil. Nuestro trabajo procura delinear la forma en que esos dos ámbitos en la práctica se entretejen y en el discurso se separan.

## Discursos y prácticas de la autonomía indígena en el marco de la Ley 60

La Constitución de 1991 estableció la autonomía administrativa para los entes territoriales de la nación —departamentos, municipios y resguardos indígenas<sup>6</sup>—. La Ley 60 de 1993 pretendió definir su alcance, pero la carencia de un plan de ordenamiento territorial sobre el cual articular esta reglamentación más allá de lo meramente administrativo produjo un vacío estructural, reflejado en el menoscabo de la autonomía de las regiones que se perseguía. En el caso de los resguardos indígenas, los decretos reglamentarios de la Ley 60 establecieron además criterios contradictorios en cuanto a las responsabilidades de la ejecución presupuestal. El Decreto 1386 de 1994, por ejemplo, definió que “los recursos a que tienen derecho los resguardos indígenas por su participación en los ingresos corrientes de la Nación son de su propiedad y sus autoridades decidirán sobre su destinación, de acuerdo con sus usos y costumbres”<sup>7</sup>. Sin embargo, más adelante determinaba que tales recursos debían ser administrados por los alcaldes o gobernadores de la entidad territorial en la que se encontrara el resguardo y que su ejecución debía atenerse a los sectores de inversión estipulados para cualquier entidad territorial, siempre y cuando fueran compatibles con “el fuero y los usos y costumbres” de las comunidades indígenas<sup>8</sup>.

Este tipo de ambigüedad se derivó de la articulación entre reconocimiento multicultural y descentralización administrativa, que creó un marco de acción confuso en el que se amalgamaron la racionalidad propia de la administración pública y el discurso del reconocimiento multicultural. La retórica incluyente que domina en el discurso del reconocimiento supeditó el papel de los gobiernos municipales a las decisiones de los gobiernos indígenas y el de las prioridades estatales en la inversión de los recursos a las de los “usos y costumbres” de las comunidades, como si estos fueran un corpus establecido de normas dentro del mismo sistema jurídico vigente<sup>9</sup>.

6 Constitución Política de Colombia, artículos 286 y 287.

7 Decreto 1386 de 1994, artículo 1º. La expresión *usos y costumbres* que acompaña las referencias a la cultura indígena en el universo jurídico amerita un análisis crítico detallado que no estamos en capacidad de desarrollar aquí. Queremos, sin embargo, señalar que la expresión hace parte del marco conceptual colonial que construyó la diferencia cultural en la dicotomía entre lo moderno y lo tradicional.

8 Decreto 1386 de 1994, artículos 3 y 5.

9 Por esta razón el estado comenzó a demandar la formulación de “planes de vida” por parte de los resguardos indígenas, en un intento por hacer coincidir los intereses de la comunidad con los sectores de inversión estipulados en los planes nacionales de desarrollo. Su formulación se ha sustentado tanto en las leyes del reconocimiento como en el lenguaje antropológico de la atención diferencial.



En la práctica, y pese a que la normatividad no lo establecía directamente<sup>10</sup>, fueron los gobernadores de los resguardos quienes terminaron administrando y ejecutando directamente los recursos de transferencias durante casi una década en Putumayo. Tres factores incidieron en este resultado. Por una parte, la poca claridad en la definición de las competencias de cada uno de los gobiernos —indígena, municipal y departamental— que entraron en relación directa con la descentralización administrativa. Por otra, las interpretaciones de la Ley 60 que hicieron tanto los funcionarios de las alcaldías como las autoridades de los resguardos y que estaban fuertemente influenciadas por la prominencia del discurso multicultural. Finalmente, la cultura política regional, que incluía relaciones personalistas y clientelistas que incidían en la administración de los recursos.

De este modo, los gobernadores indígenas ejecutaban los proyectos de inversión, siguiendo en mayor o menor medida los formatos técnicos que les demandaban las alcaldías. Suscribían un convenio general, en el que se les reconocía por su gestión —de acuerdo con la norma— un 10% del valor de la obra, recibían un cheque a su nombre y pagaban directamente a las personas de su comunidad que ejecutaban los proyectos. Esto los convirtió en ordenadores del gasto sin regulación legal y les permitió decidir, según sus propios criterios, qué se hacía, quién lo hacía y cómo se hacía.

Como la ley establecía que los sectores de inversión en los que se debían enmarcar sus proyectos estaban supeditados a sus “usos y costumbres”, las inversiones en los resguardos tuvieron márgenes muy amplios, de acuerdo con la interpretación que los indígenas le dieron en cada caso a esta expresión<sup>11</sup>. Si el convenio general era entendido por las partes como un contrato a partir del cual se les giraba a los gobernadores de los cabildos el dinero para la ejecución de los proyectos, el mismo les permitía planear y aprobar todo tipo de proyectos, desde infraestructura educativa hasta fiestas y carnavales. En la práctica, gran cantidad de proyectos se orientó a la compra de materias primas para la elaboración de artesanías o de atuendos tradicionales que reflejaran los “usos y costumbres” que los habían hecho acreedores de esos recursos, y a la realización de talleres de artesanía, música y danza tradicionales para los adultos de la comunidad, que incluían el pago de los instructores y de cada una de las artesanías que elaboraran los participantes.

10 Tampoco lo señala ninguno de los decretos reglamentarios de la Ley 60: el 1809 de 1993, el 2680 de 1993, el 1386 de 1994 y el 840 de 1995.

11 Los sectores de inversión responden a las acciones que un gobierno debe emprender para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y se estipulaban en la Ley 60, artículo 21, así: salud, educación, vivienda, saneamiento básico, agropecuario, *subsidios a la población pobre para el acceso a servicios básicos, planes de atención a grupos de población vulnerables, justicia, recreación y deporte, cultura, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas para las actividades de estos sectores, construcción de vías*. A cada uno le correspondía un porcentaje mínimo obligatorio, hasta cuando se lograra la cobertura total; criterios estos que define el artículo 22, al que no estaban sujetos los resguardos indígenas. Con la Ley 715, la reducción de estos sectores fue patente y quedaron: salud, incluyendo la afiliación al régimen subsidiado; educación preescolar, básica primaria y media; vivienda; agua potable y desarrollo agropecuario de la población indígena. Los sectores enfatizados arriba fueron los excluidos, de acuerdo con esta nueva ley, para las comunidades indígenas.

Pero las prácticas de gobierno que a partir de entonces surgieron en los resguardos indígenas fueron la causa de múltiples conflictos dentro de las comunidades, y entre estas y la administración municipal. Los rumores sobre malversación de recursos públicos al amparo de proyectos que financiaban la compra de instrumentos musicales, materiales y manufactura de indumentaria tradicional, o de la celebración de fiestas, fueron muy corrientes en las alcaldías y le dieron una muy mala reputación a la administración indígena de las transferencias, tanto en el nivel regional como en el central. Respondiendo a estos rumores, los indígenas denunciaron que los funcionarios de las alcaldías no solo dificultaban la ejecución autónoma de los proyectos, sino que muchas veces les negaban los recursos municipales para las inversiones en salud y educación, aduciendo que ya tenían los fondos propios de transferencias a sus resguardos.

Al revisar los proyectos presentados por los cabildos a la Alcaldía de Mocoa entre 1994 y 2003, encontramos otras prácticas de administración y ejecución de recursos no mencionadas por nuestros entrevistados indígenas. Por ejemplo, casi todas las obras de infraestructura o de producción agropecuaria incluían la prestación de mano de obra por parte de la misma comunidad. Es decir, se establecían acuerdos en los cabildos por los cuales se conseguía que el dinero invertido en los proyectos quedara en manos de los miembros de los resguardos y solventara de paso la premura por recursos monetarios dentro de sus comunidades. También era usual que los gobernadores les asignaran los contratos a sus parientes, práctica que motivaba rumores y tensiones entre grupos familiares. En la compra y el transporte de materiales había sobrefacturación y se repartían el sobreprecio con los intermediarios, y si el gobernador aparecía como contratista, o lo era a través de un tercero, se ganaba hasta un 25% del valor del contrato. En este punto la ejecución se tornaba una fuente de apropiación particular de bienes públicos, como suele ocurrir con la contratación del estado.

Para no caer en juicios moralistas, la lectura de ese tipo de prácticas nos demandó una mirada que contextualizara la lógica de la inversión, ahora en manos de los gobiernos indígenas. Para ello, se hacía imperativo tener en cuenta la dinámica de la economía regional, atravesada en ese entonces por la guerra, el narcotráfico, las políticas asistencialistas del estado y su reconocimiento multicultural (Chaves, 2010). En este contexto, la ejecución de recursos en proyectos culturales se puede interpretar como un medio importante para poner en escena la diferencia cultural que sustentaba el acceso de los cabildos a los recursos públicos y, al mismo tiempo, la justificación para efectuar formas de contratación y circulación de dinero en el interior de las comunidades, que compensaban la carencia de mercados laborales y de productos agropecuarios. La gobernabilidad de las autoridades indígenas pasaba a depender entonces de su capacidad para movilizar los recursos hacia sus grupos de interés: en el interior de la comunidad, para mantener su autoridad, y fuera de ella, para establecer y reforzar redes con proveedores de materiales para los contratos, clave para seguir usufructuando los recursos de las transferencias.

Ahora bien, el desequilibrio que se producía por la circulación de los recursos hacia los grupos cercanos al gobernador del cabildo se compensaba con la rotación anual de este cargo. Doce meses era un tiempo corto para pensar en la proyección de acciones de gobierno, pero muy apropiado para permitir una circulación rápida de recursos entre los diferentes grupos familiares y de interés.

## **Descentralización administrativa y prácticas de gobierno indígena en el marco de la Ley 715 de 2001**

Con la Ley 715 el gobierno redujo el crecimiento y los sectores de inversión de las transferencias a las entidades territoriales, con el fin de cubrir el déficit fiscal que el Estado colombiano padecía hacia finales de la década de 1990<sup>12</sup> y combatir la ineficiencia y el alto endeudamiento en los que el estado central y los entes territoriales estaban incurriendo (Baquero et ál., 2000; Restrepo, 2006). Su carácter restrictivo encontró una justificación adicional en la agenda internacional contra la corrupción que, hacia finales de los años noventa, se constituyó en el lente con el que se leían los efectos del crecimiento del estado en el marco de la descentralización.

En 1997 el Gobierno colombiano aprobaba la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en el plano internacional fue la primera iniciativa para combatir aquella. Su enunciación dejaba entrever el vínculo de este discurso con las políticas desarrollistas, antidrogas y de protección a los mercados capitalistas (OEA, 1996). A finales de 2000, las Naciones Unidas (ONU) creaban un comité encargado de negociar un instrumento jurídico internacional contra la corrupción (Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004) y, al año siguiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya contrataba una investigación en Colombia sobre la relación entre descentralización y corrupción (González, 2001). En 2003 las negociaciones del comité de la ONU desembocaron en la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, que empezó a regir a finales de 2005<sup>13</sup>. Es decir, el marco político internacional sobre corrupción y los debates que a nivel nacional enfatizaban los nefastos efectos de la descentralización confluyeron en la gestión de la Ley 715.

12 Ver la anterior nota de pie de página.

13 Los fundamentos de esta convención, calco de los de la OEA, enunciados por el entonces secretario general de la ONU, Kofi A. Annan (1997-2006), desnudan la relación de la corrupción con las políticas que legitiman la expansión del neoliberalismo: "La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. [...] Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo" (Naciones Unidas, 2004: iv).

En el plano nacional, la articulación del discurso contra la descentralización con el de la corrupción les permitió a los funcionarios del gobierno central, y principalmente a los del Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>14</sup>, establecer unas prácticas de “buen gobierno”. Estas promovieron rígidas medidas de administración pública, como la elaboración de proyectos de inversión según estrictos formatos, la realización de contratos por cada proyecto y la legalización de cada uno de los gastos. Las dificultades que esas prácticas implicaban para los gobiernos indígenas, que hasta entonces habían administrado directamente los recursos de transferencias, fueron interpretadas por ellos como un menoscabo de los derechos políticos consignados en la Constitución y del ejercicio de la autonomía política plasmada en las supuestas facultades que les confería la Ley 60. Para examinar en detalle las dos caras de esta articulación analizaremos las transformaciones de las prácticas de gobierno indígenas a partir de la Ley 715, y luego la irrupción del discurso de la corrupción y los medios de intervención estatales que la acompañaron en el plano local.

En el marco de la Ley 60, los montos de transferencias se calculaban de acuerdo con el censo de cada resguardo; así, los indígenas procuraron aumentar los registros de población para ver crecer los montos adjudicados. La Ley 715 transformó esta situación: estableció un monto fijo del total de ingresos corrientes de la nación para transferir a las regiones. De ese monto fijo asignó un porcentaje, no dependiente de los altibajos macroeconómicos, para cada tipo de entidad territorial. El porcentaje fijo que les correspondió a los resguardos indígenas fue el 0,52% de los ingresos corrientes de la nación. La reducción del crecimiento anual de los giros para los resguardos se hizo promediando los montos de transferencia de acuerdo con el número de población de cada uno de ellos, sobre el total de la población indígena nacional proyectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esto significó que, en la medida en que hubiera más resguardos o más población indígena, el porcentaje que le correspondería a cada resguardo sería menor (Roza, 2006). Sin embargo, el cambio en el cálculo fue tan sutil que pasó desapercibido para los gobiernos indígenas, que solo años después notaron el decrecimiento de sus ingresos.

Otro de los efectos de la aplicación de la Ley 715 —y tal vez el más determinante para la mayoría de los entrevistados— fue la pérdida de la capacidad de ejecución directa y del porcentaje por gestión que cada gobernador indígena se asignaba. Las autoridades indígenas sostenían que durante la vigencia de la Ley 60 los proyectos se ejecutaban sin demora porque ellos, una vez hacían efectivo el dinero, procedían a contratar las obras sin necesidad de la aprobación de ninguna otra instancia. Además, el gobernador tenía cómo cubrir sus gastos de gestión sin comprometer sus recursos propios. Efectivamente, la ley estipulaba que hasta un 10% del proyecto

14 El Departamento Nacional de Planeación es el principal organismo asesor del Gobierno nacional en política económica y social del estado. Lidera la formulación de los planes nacionales de desarrollo y otras políticas de desarrollo económico, social y ambiental del país.

podía ser destinado a su elaboración y gestión<sup>15</sup>, lo que les permitía a los gobernadores arrogarse ese porcentaje. Con el cambio de la ley, dependían de la voluntad de los funcionarios y, sin excepción, se quejaban de las dificultades económicas de trasladarse sin financiación a las cabeceras municipales, con impactos negativos sobre su economía familiar y sus relaciones políticas dentro y fuera del resguardo.

Según las autoridades indígenas, los controles derivados de la implementación de la Ley 715 sobre la administración y la ejecución de las transferencias los obligaron a modificar sus estrategias de gestión. Así nos lo expresaron durante una reunión del cabildo en el resguardo de Yunguillo:

Es que anteriormente por la Ley 60 eso era que nosotros hacíamos cualquier proyecto, pero era la voluntad nuestra. Al trabajador se le decía: “Vamos a pagarle a usted, usted es el contratista y le pagamos quinientos mil pesos para que usted haga...”. [...] Ahora les tocan impuestos parafiscales, inscribirse en la Cámara de Comercio, pagar en el régimen contributivo salud, pensión, durante el tiempo que dure el contrato, a cada uno de los trabajadores que participen en el contrato... Certificado judicial, Contraloría y Procuraduría. Y un indígena que recibió el contrato de diez milloncitos de pesos para hacer una cocina, haciendo ese mundo de vueltas se le van los diez millones, porque para ir por el papel de la Fiscalía —“que venga mañana”—, él no se puede quedar en Mocoa porque no vive allá, se viene para acá, vuelve a bajar dentro de ocho días, paga hotel, son cuatro mil pesos de viaje, cuatro mil de regreso, ocho mil de hotel: son diez y seis mil, más la comida, veinticinco mil para un papel. Le faltan tres papeles más y, cuando completó todo, ha gastado un mundo de plata, más de lo que se piensa que debe gastar, que sería un diez por ciento, y no le queda nada de ganancia. Y que tienen que cumplir con el contrato. [...] Además el que contrata todo es la Alcaldía, ya no es la comunidad. Entonces la comunidad ya no tiene injerencia en nada, y el pobre contratista, si es de la comunidad, queda [hace gesto de ahorcado] y si no es de la comunidad queda muy bien, se lleva todo y no hace nada. ¿Y quién lo controla? Nada, se va y ya. Como era el amigo del alcalde, entre amigos se arreglan las cosas. (Entrevista en campo)

Por otra parte, las limitaciones que les impuso la Ley 715 revivieron las discusiones sobre el significado de la autonomía política indígena. Así, en algunas de nuestras entrevistas encontramos que esa flexibilidad que hasta hace unos años les ofrecía la Ley 60 se asociaba con un sortilegio que les abría puertas a sus propias decisiones para proyectar, administrar y ejecutar las transferencias con una supuesta mayor autonomía, entendida como resultado de la ley. En la medida en que consideraban que la Ley 60 no imponía sectores de inversión obligatorios, los conflictos y la malversación de fondos presentes en ese momento de cambio en la legislación se achacaban a la “ilegitimidad” de la Ley 715. De manera sorprendente, lo que observamos en nuestro trabajo de campo era que

15 Decreto 1386 de 1994, artículo 5.

tanto funcionarios municipales como gobiernos indígenas interpretaron los conflictos que se produjeron en torno al manejo de los recursos y a la ejecución de los proyectos como resultado de la legislación y no de la manera como se orientaba la administración de los recursos en las alcaldías y resguardos. Se evidenciaba así la coincidencia entre los sentidos que unos y otros les asignaban a la normatividad y a las prácticas que encontraban un nicho en ella para reproducirse.

Una y otra vez escuchamos denuncias sobre la pérdida de la autonomía indígena después del ajuste normativo, el cual irónicamente se les ofrecía a los indígenas en un contexto de supuesto reconocimiento y respeto por la diversidad cultural que ellos encarnaban. Otra puede ser la lectura de los cambios que implicó la medida, si interpretamos las prácticas de administración de los recursos económicos como una apropiación cultural que extendió los métodos de gobierno regionales a los gobiernos de los resguardos indígenas. En efecto, las autoridades indígenas administraron las transferencias a la luz de las prácticas de tipo clientelista que imperan en la región e interpretaron esa administración como el ejercicio de su autonomía política. Replicaron de este modo el proceder de los gobiernos locales, sin percibirlo como corrupto. Para los gobiernos municipales, por su parte, dejar en manos de los gobernadores indígenas la administración de transferencias era la manera más fácil de darle espacio al discurso de la multiculturalidad que los conminaba a tenerlos en cuenta.

### **El antídoto contra la corrupción: capacitación para la gestión y la ejecución de recursos**

La Ley 715 construyó un conjunto de tecnicismos para adelantar las acciones relacionadas con las transferencias, que les permitió a los funcionarios de las alcaldías imponer un “conocimiento técnico” para conformar un campo de interacción con los indígenas controlado completamente por ellos. Los indígenas, por su parte, en lugar de objetar los procedimientos que los funcionarios utilizaban —y a pesar de que los percibían como abusivos—, demandaron capacitación para satisfacer tales tecnicismos.

En efecto, una vez los gobiernos locales de Putumayo conocieron la Ley 715, en 2003, los funcionarios del DNP se encargaron de impulsar complejos procedimientos de planificación y gestión de los recursos para implementarla. Los líderes indígenas, obligados a adelantar estos procedimientos, se vieron en la necesidad de diligenciar diferentes formatos<sup>16</sup> en interminables y repetidas visitas a las alcaldías, que les exigían anexas otros documentos técnicos regidos por normatividades diferentes, como la Ley 80, de Contratación Pública. La descripción que nos brindó al respecto un joven líder indígena de Villagarzón es elocuente:

Porque la dificultad es que eso es técnico: un gobernador no lo puede hacer así no más, así la ficha sea de cuatro hojitas en formato... es complicado que ellos se sienten, que digiten... bueno,

<sup>16</sup> Como los que aparecen anexos en la cartilla *Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos indígenas* (DNP, 2005b).

¡imagínese! Ahora, vaya a hacer una resolución de adición, por ejemplo. La Alcaldía llega hasta decirnos: “No, ustedes tráiganme acá todo, desde el presupuesto, resolución de adición, convenio marco y proyectos”, entonces el gobernador queda sin saber. “¿Qué es eso...?”, se pregunta. Y le piden más datos: “Tiene que ir a Presupuesto [Municipal], allá le dicen el valor mayor, el menor valor, súmele lo que llegó de reserva...”, y bueno, ellos quedan ahí, ahí en ese lugar se estanca todo. Entonces le hicimos propuesta al alcalde: capacitación. La Ley 715 dice: “Bríndese capacitación a los compañeros para que ellos puedan hacer su propuesta”.

Las alcaldías ignoraron su deber de facilitarles a las comunidades indígenas la realización de tales procedimientos; por el contrario, sus funcionarios abusaron de su complejidad para dilatar la ejecución de los proyectos y retener los dineros o asignarlos a otros rubros. Durante esos años, por ejemplo, los problemas de manejo por parte de las alcaldías se agudizaron de tal forma que prácticamente todos los resguardos acumularon recursos anuales sin ejecutar, algunos hasta por cinco años.

Los problemas empeoraron hasta que a finales de 2005 la Contraloría General de la República (CGR) realizó auditorías en los municipios de Mocoa y Santiago para las vigencias de 2003 y 2004. En ellas encontró irregularidades administrativas, fiscales y disciplinarias en la administración de las transferencias, como: inversión por fuera de los cinco sectores estipulados, no actualización de los reportes de población de los resguardos, falta de consignación de los rendimientos financieros, coadministración y ejecución de los recursos por parte de los gobernadores, retención de los recursos de los resguardos por parte de las alcaldías e inconsistencias en los documentos de soporte (CGR, 2005a, 2005b). Como producto de esas investigaciones, la Alcaldía de Mocoa estableció un plan de mejoramiento, resultado de varias mesas de concertación con indígenas y funcionarios de la Contraloría, en el que se comprometía a corregir las fallas identificadas. En esas mesas de concertación, aparte de la retención de dineros en las alcaldías, la solicitud más recurrente por parte de indígenas y funcionarios fue nuevamente la capacitación.

Aunque la responsabilidad por las irregularidades parecía recaer sobre las alcaldías municipales, los informes del ente de control y la mesa de concertación también pusieron en tela de juicio las prácticas de gobierno de las autoridades indígenas. Estas fueron juzgadas utilizando una retórica ambigua que, a la vez que insistía en prohibir los procedimientos que hasta entonces las habían caracterizado, no afirmaba abiertamente que fueran ilegales<sup>17</sup>. Los funcionarios encargados de las auditorías asociaron las prácticas que las comunidades indígenas entendían como soporte de su autonomía con actuaciones situadas entre la ignorancia y la corrupción. La mala actuación en que resultaban implica-

17 Esta ambigüedad también caracterizó la retórica de la Contraloría General de la Nación, que en sus auditorías de la participación de los resguardos indígenas en las transferencias intergubernamentales hizo “hallazgos” de “deficiencias”, “incumplimientos” y “debilidades”, sin caracterizar legalmente su condición (Contraloría General de la República, 2006: 135 y ss.).

dos los indígenas los llevó a identificar su falta de conocimiento sobre los procesos administrativos del estado como la causa del problema y a pedir capacitación como solución. Así, la capacitación entró a ser en primera instancia la forma de articulación con el nuevo contexto práctico y moral. Durante el trabajo de campo un representante de la organización indígena regional lo analizaba en los siguientes términos:

¿Por qué se ha perdido la plata? La plata no se robó, la plata fue que se malgastó. Primero, nosotros los indígenas no tenemos unos estudios técnicos, los estudios técnicos quieren decir: "Vamos a hacer una unidad sanitaria". Entonces cuando llegan los recursos todos nos antojamos a manejar proyectos: "Mire, a mí denme un proyecto y yo lo hago porque tengo capacidad...". Listo. Eso desde hace un año ya ha ido cambiando todo, la administración, las fichas, todas esas cosas. Hoy ya el gobernador firma el contrato, el convenio, pero quien hace el contrato es otro, es ya el contratista. [...] eso ha costado, ha costado porque nos están enseñando a manejar otras cosas nuevas, que haya resultados, que haya seguimiento y evaluación a los proyectos.

Antes de 2006 las alcaldías no adelantaron procesos de capacitación. Fue la Organización Indígena Zonal del Putumayo (OZIP) la que entre 2003 y 2004 gestionó con recursos de cooperación internacional las capacitaciones sobre la Ley 715. Pero estas iniciativas ya estaban insertadas en relaciones regionales de poder, en las que el papel de las dirigencias indígenas quedaba cuestionado por los comuneros de los resguardos. Los talleres de capacitación realizados en Mocoa dejaron una gran inconformidad entre las comunidades alejadas de esta cabecera municipal y motivaron el reclamo por la asistencia exclusiva de los gobernadores y las personas cercanas a la OZIP. Así nos lo comentó una líder de Yunguillo:

Estaban en un taller allá en la OZIP unos de Hemera<sup>18</sup>, estaban dictando ahí. Nosotros desconocíamos ese proyecto, estábamos a punto de descubrir cómo era, si era trayendo personas o era desplazándose a las comunidades. Yo no sé cómo legalizarían esas platas, no entiendo, pero yo estaba inconforme. La realidad es que siempre lo mismo se ha cometido con las comunidades. Qué pasa: el proyecto lo hacen es por acá [en Mocoa], donde la comunidad lo desconoce. A la hora de ejecutar el proyecto también lo viene a hacer aquí no más, porque no se va a las comunidades donde lo necesitan, entonces sigue quedando ese vacío. [...] De pronto pensamos que hayan venido recursos para capacitar a las comunidades, pero como esas cosas a veces no se dan porque para capacitar las comunidades no es traer tres de allá y capacitarlos acá y no más, porque esos tres nunca van a seguir liderando y así, porque en la costumbre, en la cultura de nosotros es que un año administran unos, un año administran otros... Entonces necesita capacitar en sus propios territorios, y eso es lo que es imposible acá.

18 Hemera es una ONG liderada por miembros de la dirigencia indígena nacional.



La demanda y el usufructo desigual del saber especializado también se reprodujeron en otros ámbitos. Los requerimientos de la alcaldía para darles fundamento técnico a los proyectos crearon una clientela reducida de consultores no indígenas —abogados, ingenieros, administradores—, que realizaba proyectos en marcos especializados de saber y desconectados de las necesidades de los habitantes de los resguardos. En algunos casos dichos proyectos beneficiaban solo al gobernador del cabildo y al contratista, sin posibilidad de seguimiento por parte de la comunidad, como quedó evidenciado en el Plan de Acción del Municipio de Mocoa en 2005. En otros casos las generaciones jóvenes de indígenas que contaban con formación técnica entraron a intermediar entre los gobiernos de los cabildos y las alcaldías municipales, que los promovían como agentes legítimos. Se formaba de este modo un incipiente mercado laboral profesional, con recursos de las transferencias, en torno a los resguardos indígenas.

Si bien los problemas asociados con la corrupción se identificaron con la puesta en marcha de la nueva normativa, el seguimiento al archivo de las alcaldías nos permitió establecer que antes de la aplicación de la Ley 715 también hubo conflictos entre los resguardos, sus dirigentes y los funcionarios de las alcaldías acerca de la administración de los fondos. Aparecieron conflictos y denuncias de prácticas como sobrefacturación, malversación, e investigaciones por abandono de bienes adquiridos con recursos de transferencias y modificaciones irregulares de los proyectos por parte de los funcionarios. También, que los indígenas ya habían asumido prácticas de estatalidad, como delimitar sus proyectos a los sectores de inversión, llevar la facturación y las cuentas de forma organizada e incluso innovar en procedimientos de planeación dentro de los resguardos por medio de la creación de comités compuestos por cabildantes por cada sector de inversión. Pese a ello, los líderes indígenas ocultaron estas acciones pasadas con el fin de dar una imagen en la que la Ley 60 representaba su autonomía y la Ley 715, su dependencia.

El discurso sobre la corrupción que se impuso en este contexto consolidó un campo moral de gobierno que reforzó la ubicación de las formas de administración de recursos asociadas a los gobiernos indígenas en el lugar de lo indebido. Los indígenas hicieron de su demanda de capacitación un medio para neutralizar el juicio moral que pendía sobre su administración de transferencias en épocas de la Ley 60, para superar los nuevos controles de los funcionarios y defender su autonomía. Pero en el curso de su aprendizaje de las nuevas prácticas de estatalidad encontraron otras formas más efectivas para atenuar su dependencia de los gobiernos municipales.

### **Economía regional y competencias burocráticas**

Las transferencias económicas entraron en vigencia justo en una década en la que las políticas sociales del estado para la región se orientaban casi exclusivamente al control militar contrainsurgente —Plan Colombia y, más tarde, Plan Patriota— y a la erradicación de los cultivos de coca por medio de las fumigaciones, mientras la economía de los pobladores

regionales, rurales y urbanos continuaba dependiendo en gran medida de actividades que de una u otra manera tenían relación con la debilitada economía de la coca. El cultivo, la cosecha y el procesamiento de la hoja de coca, la comercialización de la pasta de coca, el lavado de activos del narcotráfico por medio del comercio y los negocios financieros, tales como préstamos “gota a gota”<sup>19</sup> y pirámides de inversión fueron, durante los primeros años de la década de 2000, las actividades de las que derivaba su acceso al dinero la mayoría de los pobladores. En este contexto, la dispersión de los recursos de transferencias que, como hemos visto, se canalizaban en proyectos grandes y pequeños, hizo que estos dineros terminaran en los bolsillos de quienes alcanzaban a acceder a alguno de los contratos.

Ante la reducción de la agencia de los gobernadores y el ostensible aumento en el control sobre los recursos de transferencias por parte de los gobiernos municipales, las autoridades y las comunidades de los resguardos encontraron varias salidas para que el dinero volviera a circular en el interior de estos: propusieron proyectos agropecuarios en los que la misma comunidad era la ejecutora, porque podía demostrar experiencia cualificada y porque los proyectos no sobrepasaban el tope de los \$8.500.000 (alrededor de USD 4.500) que, según la Ley Orgánica de Contratación Pública, permitía la contratación directa sin necesidad de licitación. En esos proyectos se especificaba el número de jornales, pero el trabajo se realizaba en mingas que no requerían su pago, y luego se legalizaba el dinero como propiedad del cabildo. Con este dinero hacían inversiones que, según ellos, no estaban estipuladas dentro de los sectores que la ley delimitaba —como subsidios de vivienda o compra de tierras para la ampliación de resguardos—, pero que la ley permitía.

También crearon asociaciones para licitar todo tipo de proyectos, desde aquellos financiados por transferencias y por otras entidades del estado, hasta los que financiaban agencias de cooperación internacional. Por último, existía una opción negociada entre algunas administraciones municipales y los indígenas, en la que aquellas establecían abiertamente un sobrecosto a la materia prima de una obra para que los gobernadores tuvieran una ganancia. Los funcionarios justificaban esta práctica como medio para desestimular desviaciones mayores de los recursos por parte de los gobernadores de los cabildos. Así nos lo manifestaba un exfuncionario de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) de Mocoa:

Ellos decían, supongamos: “Un sobre de semilla de tomate vale \$5.000”. Yo sé que vale \$3.000, entonces, como obviamente a ellos les toca venir acá, trasladarse en bote, trasladarse por carro, caminar, entonces les decíamos: “No, un precio más o menos moderado es \$3.500”, supongamos. O sea, a nosotros nos interesaba que no estuviera muy alto y a ellos les interesaba también que estuviera

19 Se refiere a una modalidad muy difundida en Colombia entre quienes no cuentan con facilidades para acceder a crédito, caracterizada por altísimos intereses que se cancelan a veces diariamente (“gota a gota”) y que, en caso de morosidad, se cobran incluso de manera violenta (N. de la E.).

acorde con adonde ellos lo iban a comprar, porque ellos tenían que tener sus gastos. Entonces más o menos se concertaba un precio y ellos concertaban también los trabajos que tenían que hacer, la mano de obra no calificada que ellos aportan, porque de todas maneras el proyecto es para ellos y es un recurso de ellos.

La instauración del conocimiento experto como estructurador de las nuevas relaciones entre los gobiernos indígenas y los locales también encontró una salida desde los indígenas. Este es el caso de la redefinición de las prioridades de inversión hacia lo agropecuario, que les permitía fungir como contratistas de los proyectos y asegurarse la apropiación de recursos. Lejos de concebirlas como prácticas indebidas o corruptas, los indígenas las representaban como parte de su “malicia indígena” para superar el incremento de los controles.

A pesar del cambio de la norma, las prácticas instauradas por la Ley 60 no desaparecieron por completo. Tanto indígenas como funcionarios se adecuaron a las circunstancias y conformaron un campo de prácticas informales no definidas por la ley, que sin embargo fue esencial para la implementación de esta. Incluso la corrupción, que el estado central entendía como una práctica que atentaba contra su funcionamiento, aparece en este contexto como una dimensión complementaria de las relaciones que él mismo promovió entre los gobiernos indígenas por esta vía para materializar su presencia entre ellos.

Los cambios en la administración y en la ejecución de las transferencias a los que nos hemos referido demandaron de los indígenas no solo la adquisición de conocimientos, sino la capacidad para ponerlos en práctica y saber cuáles eran los contextos apropiados para negociarlos y las redes para llegar a ellos. Esto desembocó en la adopción de nuevas prácticas de estatalidad, que tenían como finalidad conservar los beneficios que la dinámica regional les aseguró en un primer momento.

Estos efectos se dirigieron en dos direcciones aparentemente contrarias, aunque, como veremos, complementarias e interrelacionadas. La primera dirección fue la institucionalización de las prácticas —trámites, contratos, fiscalización—, superando el desconocimiento que tenían las comunidades y sus gobernadores sobre la administración pública. Aparecieron asociaciones que agrupaban resguardos de un municipio para darle asesoría a cada uno de los gobernadores en el desarrollo de los proyectos, con el fin de unificar la presentación de los “paquetes” de exigencias burocráticas y hacerles *lobby* a los funcionarios para facilitar el cumplimiento de los términos de los contratos. Así mismo surgieron asociaciones de personas naturales de una comunidad con el fin de superar las innumerables exigencias de la contratación pública para licitar proyectos financiados por las transferencias o para buscar financiación de otras entidades del estado y agencias internacionales. Otra forma de institucionalización fue el relevo generacional que se presentó en buena parte de los cabildos con la elección de jóvenes con estudios técnicos o profesionales, quienes entraron a cumplir las funciones de planeación y gestión de los proyectos, según los criterios de la contratación pública,

lo cual terminó debilitando la posición de los líderes tradicionales pertenecientes a una generación más adulta.

La segunda dirección fue hacia la desinstitucionalización, entendida como la aparición de prácticas que se alejaban de la organización y la reglamentación institucional, apelando a vínculos personalistas entre los cabildantes, los funcionarios y las bases, con el fin de mantener el acceso al dinero. Los medios más comunes fueron la sobrefacturación con proveedores, licitadores y funcionarios y la legalización de dineros de los proyectos agropecuarios de menor cuantía.

Esas dos respuestas aparentemente divergentes se engranaron en una suerte de *competencia burocrática*<sup>20</sup> que identificamos repetidamente en las interacciones observadas durante nuestro trabajo de campo. La entendemos como la capacidad adquirida por los líderes indígenas para gestionar recursos dentro de las redes y los campos de acción del estado, que implica el conocimiento tanto de las leyes y los procedimientos como su capacidad para flexibilizarlos, negociarlos y romperlos —si es necesario—, creando alianzas, grupos de interés, “roscas” e incluso poniéndoles un precio a esos conocimientos adquiridos. Cabe insistir en que la distinción entre la institucionalización y la desinstitucionalización no corresponde tanto a una distribución real de las actividades entre diferentes personas que se hallan de uno u otro lado de la legalidad, sino que es una práctica conjunta llevada a cabo por todos los actores y cuya separación se da solo en el espacio del discurso dirigido a los funcionarios y a nosotros como investigadores.

Así, algunos líderes hombres y mujeres, por sus diferentes trayectorias en el gobierno indígena y sus múltiples relaciones con el gobierno municipal, han aprendido la legislación y las prácticas que alrededor de ella se entretajan. De esta manera integran las prácticas institucionalizadas y las desinstitucionalizadas en un solo quehacer que aumenta su capacidad de gobierno, y se articulan a las prácticas de estatalidad que le dan forma al estado en estas regiones marginales. En este contexto la “corrupción” cumple un papel central como práctica vinculante entre sujetos ubicados en diferentes espacios de poder, que permite el acceso a recursos y redes que de otra manera no estarían a su alcance y sin los cuales las posibilidades de gobernar serían prácticamente nulas. Esto plantea serios interrogantes sobre las nociones centrales de corrupción, dado que en nuestro caso parten de la institucionalidad fundada sobre relaciones que desinstitucionalizan<sup>21</sup>.

## A modo de conclusión

Como señala Mitchell (1999), el límite elusivo entre estado o sistema político y sociedad “es en sí mismo un mecanismo que genera recursos

20 Este concepto retoma el sentido de *competencia lingüística* para llevarlo al campo de la gestión pública. En el ámbito de la sociolingüística, esta competencia se refiere a la relación entre conocimientos gramaticales y léxicos de una lengua y las habilidades para utilizarlos en diferentes situaciones; se desarrolla en el campo de la acción y su adquisición es por lo tanto progresiva.

21 Para el concepto institucional de *corrupción*, ver González (2001: 14 y ss.).

de poder” para disfrazar el rol de determinados grupos sociales en el sostenimiento de un orden político establecido. En el caso de los gobiernos indígenas, las “competencias burocráticas” que la política de transferencias les hizo desarrollar se han compaginado gradualmente con la entronización o el surgimiento de élites políticas que han renovado las relaciones de tipo paternalista —consensuadas o antagónicas— con el estado, que, mediante un discurso de lucha por la autonomía como eje de su ejercicio político, mantienen la ilusión de la separación entre estado y sociedades indígenas.

Para desentrañar la ambigüedad que residía detrás de los juegos de inclusión / exclusión que plantearon las nuevas normatividades, tuvimos que examinar etnográficamente diferentes aspectos y niveles de la intervención de los indígenas en la planificación, la gestión, la administración y la ejecución de recursos del estado en sus resguardos, así como los escenarios en los que se desenvolvían sus interacciones con los representantes de los gobiernos municipales en nuestra región de estudio. Es decir, analizamos la formación local del estado en los discursos y prácticas que construyen nociones de estatalidad, mediante las actividades de gobierno, sus rutinas y rituales para la constitución y la regulación de las identidades sociales —siempre en diálogo y conflicto con las prácticas culturales preexistentes—. Son estas prácticas las que el sistema político dominante pretende inculcar para generar el cambio cultural necesario para la imposición de nuevas formas de producción (Joseph y Nugent, 2002: 41 y ss., 48 y ss.). En esa medida, las prácticas de estatalidad serían precisamente esas actividades que configuraron un nuevo sujeto social inmerso en las relaciones de poder capitalistas, conducidas por políticas neoliberales. Así como Gupta encontró al estado implicado en los discursos de la corrupción y localizado en la *textura de los minutos* de las comunidades del norte de India (1995: 375), encontramos en Putumayo un discurso oblicuo, indirecto, que no etiquetaba las prácticas de los gobiernos indígenas como corruptas, pero que a la vez reforzaba el poder de ese discurso que veladamente se constituyó en el eje organizador de la política de descentralización y de su tortuosa implementación en la región.

Al imponer políticas diferenciales que implicaban procedimientos administrativos no diferenciales, el estado logró que las comunidades ingresaran en un complejo juego identitario y las empujó a inscribirse en prácticas políticas que, desde la perspectiva indígena, cumplían con las exigencias de la ley para asegurar su legitimidad como sujetos de esas políticas diferenciales. A su vez, al señalar casos de corrupción en las comunidades indígenas, el Gobierno central encontró la justificación que necesitaba para recortar los beneficios que les había otorgado. Si bien el estado se manifestaba en las márgenes de la nación por medio de políticas fragmentarias, desconectadas en sus ámbitos normativo y ejecutivo y puestas en manos de múltiples funcionarios que representaban caras diferentes conectadas con intereses diversos y muchas veces contradictorios, las márgenes del estado se construyeron respondiendo a esa multiplicidad de intereses y de actores

con amagos de institucionalización, que incluían lógicas corruptas y clientelistas para establecer una gobernabilidad que el mismo Estado central les dificultaba, pese a que la promovía en su discurso descentralizador y multicultural.

Esta condición contradictoria del estado tiene un efecto adicional sobre las comunidades indígenas. El discurso indígena acerca de la autonomía ha estado marcado por las experiencias relacionadas con la administración de transferencias y ha adoptado el “espíritu” descentralizador de la Constitución de 1991. De acuerdo con este, la administración autónoma de recursos públicos se ha convertido en parte integral de la autonomía cultural que los indígenas creen tener. Este desvanecimiento de las perspectivas de autonomía evidencia la dependencia que la aplicación de la política de transferencias ha generado en las comunidades indígenas y sobre todo entre sus gobernantes. De este modo, el discurso indígena de la conservación de las comunidades como “culturas” y de su supuesta autonomía depende ahora no de su aislamiento, como pretendía muchas veces el estado, sino de su efectiva inserción en las prácticas estatales y en los mercados locales, en los que son reconocidos como “indígenas”, así no exista realmente dentro de tales espacios ninguna práctica diferencial para ellos.

Vistas desde su propia dinámica, antes que orientarse hacia la fundamentación de un régimen económico autónomo que se correspondiera con el proyecto político territorial que había sustentado esta política de descentralización fiscal, las transferencias a los resguardos se orientaron a satisfacer proyectos de poco impacto social y económico. La fabricación de artesanías y la financiación de fiestas tradicionales de la primera etapa (Ley 60) o los proyectos productivos y de infraestructura más recientes (Ley 715) nunca se plantearon en los marcos de una reflexión sobre las posibles acciones que les permitirían a los cabildos fortalecer su gobierno en los territorios indígenas, con criterios estratégicos propios diferentes a los sugeridos por el estado. No surgieron en todos estos años iniciativas de generación de ingresos a partir, por ejemplo, de la creación de impuestos para las actividades económicas rentables que se desarrollaban dentro de los resguardos, como la actividad comercial de las tiendas y el expendio de licores, ni propuestas encaminadas a extender el periodo de gobierno de los gobernadores indígenas a temporalidades similares a las de los alcaldes municipales, para propiciar así que sus agendas de gobierno formularan y consolidaran planes con metas a mediano plazo y responsabilidades verificables. La retroalimentación que debió existir entre las bases, los cabildantes y sus representantes políticos, tanto en el Congreso como en las organizaciones que hacían parte del movimiento indígena nacional, nunca se evidenció en el plano local. Sin la articulación de un proyecto de envergadura política que se planteara transformar la situación de tutelaje del estado, las transferencias no tuvieron un alcance más allá del plano local y el corto plazo.

## Bibliografía

- Abrams, P. 1988 (1977). Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of Historical Sociology* 1(1), 58-89.
- Baquero, J., G. Acosta, D.I. Restrepo et ál. (2000). *Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (Ocse)* 6, 1-20. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.
- Benavides, C. y C. Duarte. (2010). Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. *Análisis Político* 23(68), 26-42.
- Briones, C. (2005). Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales. En: Briones, C. (ed.). *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Geaprona, pp. 11-44.
- Chaves, M. (2010). Movilidad espacial e identitaria en Putumayo. En: Chaves, M. y C. del Cairo (comps.). *Perspectivas antropológicas sobre la Amazonia contemporánea*. Bogotá: ICANH y Pontificia Universidad Javeriana, pp. 81-103.
- Chaves, M. (2005). "¿Qué va a pasar con los indios cuando todos seamos indios?". *Ethnic Rights and Reindianization in Southwestern Colombian Amazonia*. Tesis doctoral. University of Illinois, Urbana-Champaign.
- Chaves, M. (2003). Cabildos multiétnicos e identidades depuradas. En: García, C. I. (ed.). *Fronteras, territorios y metáforas*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia y Hombre Nuevo Editores, pp. 121-135.
- Chaves, M. (2002). Discursos subalternos de identidad y movimiento indígena en Putumayo. En: Archila, M. y M. Pardo (eds.). *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia e ICANH.
- Contraloría General de la República (CGR). (2006). *Evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Informe social*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Das, V. y D. Poole. (2004). State and Its Margins: Comparative Ethnographies. En: Das, V. y D. Poole (eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2005a). *Guía unificada para la asignación de recursos Sistema General de Participaciones*. Bogotá: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/SistemaGeneraldeParticipaciones.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005b). *Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos indígenas*. Bogotá: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/SistemaGeneraldeParticipaciones.aspx>

- González, E. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia*. Documento n° 167. Bogotá: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial.
- Gupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist* 22(2), 375-402.
- Hoyos, J. F. (2006). *Formación local del estado: resguardos indígenas, autoridades municipales y administración de transferencias*. Segundo informe de trabajo. Proyecto de investigación "Prácticas de estatalidad indígena". Proyecto Idymov, ICANH-Colciencias 096-10-13-048. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Joseph, G. M. y D. Nugent. (2002). Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario. En: Joseph, G. M. y D. Nugent (eds.). *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Era, pp. 31-52.
- Meneses, L. E. (2002). La política nasa y el clientelismo en el municipio de Páez, Cauca. *Revista Colombiana de Antropología* (38), 105-130.
- Mitchell, T. (1999). Society, Economy, and the State Effect. En: Steinmentz, G. (ed.). *State/culture. State Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 76-97.
- Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Nueva York. En: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. En: [http://www.anticorruccion.gov.co/areas/politicas\\_transversales/convencion\\_oea/documentos/texto\\_convencion\\_oea.pdf](http://www.anticorruccion.gov.co/areas/politicas_transversales/convencion_oea/documentos/texto_convencion_oea.pdf)
- Ramírez, M. C. (2002). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: ICANH-Colciencias.
- Restrepo, D. I. (2006). La celada contra las transferencias para la salud y la educación pública. *UN Periódico* n° 98. Disponible también en versión electrónica: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/98/09.html>
- Rozo, M. (2006). *Descentralización fiscal y Sistema General de Participaciones para la población indígena. Análisis de casos*. Informe de trabajo. Proyecto Idymov, ICANH-Colciencias 096-10-13-048. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Torres, M. C. (2007). Comunidades y coca en el Putumayo: prácticas que hacen aparecer al estado. *Controversia* 188, 198-245.
- Vasco, L. G. (2002). *Entre selva y páramo. Viviendo y pensando la lucha india*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). pp. 164-168.



# Multiculturalismo, etnografía y estado: retóricas del derecho y jurisprudencia indígena en las márgenes del estado

**Juan Pablo Vera**<sup>1</sup>

El asunto es más bien la penetración y dominación del derecho estatal y su subversión en los márgenes de la sociedad.

Sally Engle Merry

Esta reflexión en torno al multiculturalismo, la etnografía y el estado se nutre de dos fuentes: mi experiencia en el estudio sobre la utilización de conceptos de cultura en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y en el intento de escribir con representantes de la comunidad nasa de Calderas (Cauca) su derecho, o *palabra mayor*<sup>2</sup>. Ambos proyectos se enmarcan evidentemente en la producción simbólica y material del estado, y de ahí su relevancia para los propósitos de esta compilación. Por una parte, la jurisprudencia es la forma de reactualización del derecho; por otra, la pretensión de un grupo de indígenas de pensar el derecho de su comunidad corresponde a la necesidad, compartida con otros grupos indígenas, de equipararse con el estado.

A partir de estos dos elementos, mi objetivo es examinar las diferentes estrategias de ajuste social y legal que comunidades como la de Calderas emprenden en su búsqueda por mantener su autonomía, en el contexto de la jurisdicción especial indígena (JEI). Esto a su vez me permite esclarecer la interpretación jurisprudencial sobre la diversidad cultural colombiana y su influencia sobre las visiones que desarrollan antropólogos e indígenas sobre la cultura y el derecho. Su estudio resulta particularmente interesante si consideramos que la jurisprudencia en el proceso de articulación de la diversidad cultural a la unidad nacional ha elaborado, caso a caso, una suerte de “teorías interculturales”, que son rearticuladas por antropólogos e indígenas para pensar y hablar sobre el mundo en el que se desenvuelven. En este sentido, más allá de las teorías interculturales que están en juego,

---

1 Profesor asistente, Departamento de Antropología, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. [veraj@javeriana.edu.co](mailto:veraj@javeriana.edu.co)

2 Este ensayo no refleja ningún resultado de investigación fruto del trabajo con la comunidad de Calderas (Cauca). Constituye una reflexión posterior sobre el trabajo realizado y su relación con la antropología, la etnografía y el derecho.

este ensayo plantea una reflexión metodológica que rebasa el ámbito de las políticas multiculturales y gira en cambio en torno a la relación entre estado y práctica etnográfica. Para ello, parto del supuesto de que después de la Constitución de 1991 tanto indígenas como antropólogos, así como operadores jurídicos, compartimos un mismo horizonte de significados legales —discursos jurídicos y estatales— (Austin y Sarat, 2000), en el que construimos nuestras interacciones y damos sentido a realidades sociales relacionadas con la diversidad cultural y en general con el mundo en el que interactuamos.

Al reconocer el poder enunciativo y productor de sentido de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las prácticas de antropólogos e indígenas, la intervención del estado en el trabajo etnográfico de los antropólogos que trabajamos en los diferentes escenarios del derecho y la sociedad encuentra un nuevo sentido. Primero, porque reconocemos que las categorías con que nos aproximamos al mundo se relacionan en buena parte con el derecho —ya están “juridizadas” de alguna manera—, y segundo, porque estas categorías así puestas y utilizadas son socialmente legitimadas y poseen más valor social. ¿Qué hace que estos discursos jurisprudenciales se conviertan en las categorías que le aplicamos al mundo? La presente reflexión describe cómo se relaciona el discurso legal con las prácticas de los sujetos —antropólogos e indígenas, en este caso—, haciendo una interpretación de mi propia experiencia de investigación. Al final presento una hipótesis general sobre la forma como esta relación con el discurso legal ha producido la profundización de las redes burocráticas del estado y la integración de los indígenas al contexto mayoritario por otra vía diferente al desarrollo y la materialización de la JEL.

Voy a desarrollar mi argumento de la siguiente manera: primero doy cuenta del caso concreto de Calderas, que motivó esta reflexión en torno a las prácticas sociales y los discursos legales. Posteriormente presento los elementos asociados a la Corte Constitucional que caracterizan el contenido formal de la diversidad cultural, en particular la forma como el discurso legal se asocia con interpretaciones sujetas a contextos retóricos y sociales particulares. En tercer lugar presento la forma como estos dos ámbitos operan en la articulación de las prácticas de los antropólogos, los indígenas y su interrelación. Por último elaboro un análisis teórico de estas dimensiones, esgrimiendo una tesis sobre la burocratización de los grupos indígenas, su inmersión en la sociedad mayoritaria y su horizonte cultural compartido con los antropólogos.

### **La jurisdicción especial indígena y la escritura del “sistema jurídico” de Calderas**

Uno de los elementos más llamativos del proceso de autodeterminación de los grupos indígenas después de la Constitución Política de 1991 ha sido la articulación de su organización política y social a diferentes procedimientos legales y burocráticos del estado. El proceso ha incluido desde el reconocimiento legal de sus resguardos hasta la intervención en luchas legales relacionadas con la distribución de recursos económicos

y la delimitación de territorios, la definición legal de la autonomía jurisdiccional, el reconocimiento de procesos y prácticas propias, etc.

También ha motivado a algunos dirigentes indígenas a organizar un entorno legal propio, orientado hacia el exterior de la comunidad, para avanzar en la constitución de un derecho ejemplarizante para otros grupos indígenas y, hacia el interior, para recuperar la memoria y los saberes tradicionales relacionados con la medicina y los sistemas de regulación social ancestrales. Estas dos narrativas sobre el porqué y el para qué (re)pensar la palabra y/o el “derecho mayor” han estado mediadas por intereses que varían según la posición que detentan los actores dentro de sus comunidades y la utilidad relativa que en cada caso se desprende de la escritura del derecho.

Este es el caso del proyecto desarrollado en 2003 por algunos indígenas pertenecientes a la comunidad nasa de Calderas y miembros de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, cuando plantearon *objetivar* (escribir) el derecho mayor de este pueblo indígena. El proyecto, que se inició dos años después bajo la asesoría del Departamento de Antropología de la misma universidad y en el que pude participar, dejó al descubierto la lucha que un sector de esta comunidad indígena había emprendido para construir y dar sentido al sistema normativo de su comunidad.

Una vez se inició el trabajo de campo, el grupo de investigación se encontró con un sector de líderes locales que se resistía al desarrollo del proyecto y rechazaba su presencia en la comunidad. Por otra parte, “la base social” se mostraba completamente indiferente al proceso. Para dar inicio al proyecto, este se sometió a discusión durante dos sesiones de asamblea (*Nasa Wala*), al término de las cuales se aprobó en medio de un debate entre líderes de la comunidad. Esta situación nos planteó serios interrogantes sobre la metodología colaborativa horizontal que habíamos previsto para apoyar el trabajo de escritura del derecho mayor. También, reflexiones prácticas y éticas relacionadas con nuestro papel en medio de relaciones de poder en pugna y diferencias conceptuales sobre las aproximaciones teóricas al contexto al que nos enfrentábamos. Nos parecían insuficientes la metodología y el marco conceptual relacionados con el derecho propio, la medicina tradicional y la tradición oral. En este contexto empezamos a vislumbrar que las discusiones alrededor de la construcción del derecho mayor y sus connotaciones jurídicas y legales se hallaban inmersas en discursos legales que, vistos en la comunidad, pertenecían a las mismas retóricas estatales de los conflictos asociados con la política y los intereses sociales<sup>3</sup>.

Las implicaciones y las complicaciones de este ejercicio etnográfico se podrían articular alrededor de tres elementos. Primero, de las limitaciones del trabajo colaborativo que se han planteado como una

3 La comunidad nasa de Calderas experimentaba durante nuestro primer viaje, realizado en 2006, una situación conflictiva. Se encontraba en un debate político interno vinculado al debate electoral nacional, que polarizaba a la comunidad en torno al apoyo del candidato de la Alianza Social Indígena (Asi), Antanas Mockus, y al candidato del Polo Democrático, Carlos Gaviria. Las consecuencias de este hecho en el ambiente comunitario eran significativas.

salida políticamente correcta a las demandas de intervención efectiva de investigadores en las comunidades objeto de su estudio (Rappaport, 2005)<sup>4</sup>; esta perspectiva metodológica resultaba ingenua en la relación con los indígenas y no daba claridad sobre la influencia que ejercen en estos contextos los investigadores académicos. Segundo, alrededor de las fracturas políticas de la comunidad y las múltiples conciencias vinculadas a los sistemas normativos; en este caso se planteaban diferentes interpretaciones sobre la naturaleza del proyecto y del concepto de derecho: mientras algunos grupos minoritarios ubicados en posiciones de liderazgo político incitaban a participar en la reflexión sobre el derecho mayor, la mayoría de las bases era reticente o no comprendía la naturaleza de la iniciativa de aquellos. Por otra parte, la noción de derecho que orientaba el proyecto y que había sido proporcionada por miembros de la élite de la comunidad resultó muy problemática en el terreno. No solo no se correspondía con las visiones de las bases, sino que constituía un campo de lucha de sentido, en el que se evidenciaban intereses académicos y políticos. Tercero, alrededor de la existencia de un derecho consuetudinario, inconsciente si se quiere, que permitía identificar a primera vista una diversidad de procedimientos jurídicos cotidianos sobre los que no existía una interpretación unificada. Esta situación constituía uno de los elementos más críticos, que daba cuenta de la complejidad frente a la que nos encontrábamos: la lucha por el monopolio y el control del derecho local<sup>5</sup>.

¿Cómo desglosar finalmente todos los entramados de relaciones que comunican nociones jurídicas avaladas por instancias estatales como la Corte Constitucional, que son movilizadas por sectores sociales como las élites y los académicos; los agentes de proyectos políticos dominantes y subalternos en lucha por la construcción de la hegemonía del derecho; el lugar de saber /poder representado por la academia y, en este caso, por la antropología? Incluir todos estos elementos en las dinámicas y en los horizontes de sentido proporcionado por el estado y sus manifestaciones concretas nos permite plantear una interpretación en la que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se erige como la principal fuente de sentido de estas disputas.

4 Una referencia obligada sobre los alcances de la etnografía colaborativa es el trabajo de Rappaport (2005).

5 Al hacer referencia al monopolio legal, hablo de las luchas e intereses alrededor de la escritura del derecho mayor de Calderas. Los resguardos de Tierradentro (Cauca) poseen una larga tradición en la reflexión sobre su derecho. Existe de hecho hace muchos años la escuela jurídica local, que ha estado compuesta por indígenas y ha tenido influencia de antropólogos de la región. En este contexto, el proyecto que formulábamos no correspondía a una iniciativa de la escuela ni del grupo de personas pertenecientes a la escuela jurídica, sino a unos profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana y a otros miembros de la comunidad. En efecto, gran parte de la oposición al desarrollo del proyecto provino de miembros de la escuela, que anunciaron desde las primeras reuniones su inasistencia al proceso. Sin embargo, en el fondo de esta desavenencia había una lucha interna entre miembros de la comunidad por el monopolio del conocimiento, la investigación y la producción de un derecho propio. Es importante aclarar que en una visita preliminar, dos años antes, de profesores de derecho de la Javeriana, el proyecto se había diseñado con miembros de la escuela jurídica de Calderas, de donde provinieron categorías como *yuuwe nhe'jue'sx*, que no se pudieron aplicar.

## El discurso legal como lenguaje común

Al estudiar la forma como la Corte ha resuelto las tensiones producidas entre la JEI y otros principios constitucionales, como la libertad de cultos, el libre desarrollo de la personalidad, el debido proceso, etc., podemos identificar los elementos que han dado forma a la interpretación jurídica de la diversidad cultural. Basta contrastar los fallos en torno a la protección de derechos sociales, económicos y culturales de los grupos étnicos dictados por la primera y la segunda Corte<sup>6</sup>, para identificar las nociones de cultura que han predominado y que van desde el esencialismo cultural instaurado en las sentencias de la primera Corte hasta visiones más dinámicas sobre la cultura y la identidad, reconocibles en algunos fallos de la segunda<sup>7</sup>.

Sin embargo, no existe un paso concreto hacia una visión menos esencialista de la cultura en la jurisprudencia de la segunda Corte. Dado el contexto político y social en el que ha fallado, su jurisprudencia ha sido menos activa en temas relacionados con la diversidad cultural. La crisis humanitaria, el desplazamiento forzado, las víctimas de la violencia, la Ley de Justicia y Paz, la reelección, la Ley Forestal, los derechos patrimoniales de parejas del mismo sexo, entre muchas otros, se han constituido en los temas relevantes en esta última década. Este hecho no ha permitido el desarrollo de un concepto de cultura y diversidad más dinámico<sup>8</sup> y, por tanto, hemos visto cómo las categorías y las ganancias logradas en los fallos de la primera Corte son el prisma de interpretación de la diversidad cultural. Hemos visto también cómo activistas de otras minorías —comunidades negras, grupos LGBT, etc.— han movido estas interpretaciones para avanzar en la lucha de sus propios derechos.

Por este motivo, una línea de reivindicación cultural indígena ambientada en las ganancias acumuladas en la jurisprudencia del periodo inmediatamente posterior a la proclamación de la Constitución de 1991 se ha mantenido. Este hecho es de suma importancia para mi análisis, pues en ausencia de la reglamentación de su artículo 246, que define a la JEI, algunos de los principios de interpretación proporcionados por la primera Corte han sido esenciales en el proceso de ajuste de las comunidades indígenas y el estado. Este es el caso de Calderas, comunidad heredera de una larga tradición de organización política, en su intento por ganar terreno frente al estado a través de la JEI, lo que en palabras

6 Al referirme a la primera Corte, se trata de la que sucedió a la Corte provisional posterior a la Constitución de 1991. Esta Corte se caracterizó por sus decisiones progresistas y filosóficas que discurrían sobre temas amplios del ser humano, la diversidad cultural, etc. (maximalismo constitucional). La segunda Corte, ya próxima a finalizar su periodo y que se inició con un recambio total de jueces a partir de 2001, se caracteriza por su pragmatismo y está enfocada en casos concretos (minimalismo constitucional). Es interesante anotar que esta última Corte no ha sido tan activa ni interesada en temas de diversidad cultural; ha hecho más énfasis en temas de derechos sociales y económicos, como en sus sentencias progresistas en torno a la comunidad LGBT y a los desplazados. Sin embargo habría que hacer un estudio más riguroso al respecto.

7 Para un análisis más detallado sobre el tema, ver Vera (2006).

8 Es interesante ver cómo el concepto de diversidad se está desarrollando en el ámbito de los derechos de las parejas de mismo sexo (Sentencia T-268/00).

de uno de sus líderes se ha traducido en: “Queremos recordar nuestro derecho y si es necesario, inventarlo”.

El desarrollo conceptual de la JEI en la jurisprudencia de la primera Corte permitió, por medio de la interpretación constitucional del artículo 246 que la crea, la materialización del principio de autonomía. Los elementos formales —conceptos legales como propiedad colectiva, territorio, ámbito territorial, etc.— que se derivan de dicha interpretación y han permitido identificar la relación entre el discurso legal que se construyó a partir de allí y las prácticas sociales generadas en la comunidad nasa de Calderas. Nociones como autoridad jurisdiccional, autonomía para crear normas y procedimientos, límites jurisdiccionales dentro del ámbito territorial, plan de vida, etc. son algunos de los conceptos desarrollados por la Corte que han puesto en marcha procesos de adaptación y articulación social a las redes estatales que distribuyen recursos, otorgan representatividad política y proporcionan los medios que mediante el lenguaje otorgan legitimidad y diferenciación dentro de los contornos de la vida social indígena.

En el caso observado, por ejemplo, las tensiones permanentes entre las prácticas locales y estas nociones hicieron que miembros de la comunidad de Calderas vieran la necesidad de, por un lado, buscar reglamentar la JEI en el Congreso de la República y, por el otro, como alternativa, “objetivar” el derecho mayor. Según ellos, la tarea era necesaria para armonizar las costumbres locales con las del estado y no a la inversa, como se supone desde la perspectiva de una política del reconocimiento, tal como la que sustenta la JEI.

Desde entonces, muchas de las dinámicas de organización social de las comunidades de Tierradentro (Cauca) se relacionan con la invención de formas jurídicas vinculadas a la JEI que se imponen desde arriba —desde el estado— sobre las comunidades, incitando a la renovación de formas de regulación social y de resolución de conflictos. Dentro del marco expuesto, me interesa ahora reflexionar sobre el modo en que se produce la iniciativa de pensar el derecho mayor en la comunidad nasa de Calderas, los intereses en juego y los efectos de la discursividad jurisprudencial del estado en el trabajo etnográfico.

## **Las retóricas del estado en escena**

La articulación de los grupos indígenas con el derecho es compleja, permanente y cambiante. En este aparte examino el mecanismo por el que se activa este proceso que ha incluido desde el reconocimiento legal de sus resguardos hasta la intervención en luchas legales relacionadas con la distribución de recursos económicos y la delimitación de territorios. También ha motivado a algunos dirigentes indígenas a organizar un entorno legal propio para avanzar, hacia el exterior, en la constitución de un derecho ejemplarizante para otros grupos indígenas, y hacia el interior, para recuperar la memoria y los saberes tradicionales relacionados con la medicina y los sistemas de regulación social ancestrales. Como lo mencioné anteriormente, estas diferentes narrativas entran en tensión al responder por qué y para qué (re)pensar la palabra

y/o el derecho mayor, respuestas que evidencian intereses que varían según la posición que detentan las personas dentro de sus comunidades y la utilidad relativa que para cada una de ellas se pueda derivar.

Motivado por las preguntas relacionadas con la perspectiva etnográfica a aplicar y, sobre todo, por las reflexiones prácticas y éticas relacionadas con el trabajo de campo, que se encontró con aspectos formales de la jurisprudencia derivados de la visión constitucional —conceptos más o menos consistentes y estables— y las prácticas de la comunidad nasa de Calderas y de otras comunidades inmersas en las retóricas del estado, articularé la reflexión sobre las implicaciones de este ejercicio etnográfico sobre dos elementos centrales: el contexto social y de poder dentro del que nos encontramos inmersos y los conceptos jurídicos en juego.

Las fracturas políticas de la comunidad y las múltiples conciencias jurídicas vinculadas a los diferentes sistemas normativos planteaban diferentes interpretaciones de la naturaleza del proyecto de escritura del derecho mayor<sup>9</sup>. La misma noción de derecho que se pretendía explorar, proporcionada por indagaciones preliminares, era muy problemática; no solo se correspondía difícilmente con las visiones de los grupos de base sobre lo que era el derecho —la ley madre, el derecho mayor, *yuwe nhe'jue'sx*, la asamblea, el saber ancestral, etc.—, sino que, como lo mencionaba, alrededor del derecho nasa se encontraba un campo de disputa, en el que había un capital de gran valor, no solo político sino social, expresado en programas de enseñanza escolar dentro del resguardo, en proyectos académicos de las autoridades indígenas y en iniciativas de reconstrucción-construcción por parte de antropólogos.

Mientras la antropología jurídica tradicional (Nader, 1968) observaba estos contextos como sistemas de control social derivados de sistemas más amplios y complejos —que pueden ser vistos a través de múltiples interrelaciones de sistemas políticos o de creencias<sup>10</sup>—, los elementos de análisis implicados en una visión externa como la nuestra enfatizan los contextos normativos tradicionales o “extramuros” que tienden a deshabilitar una visión autocontenida de los sistemas de regulación en contextos territoriales, como en el caso de los sistemas cobijados por la JEL. En efecto, en este contexto resultaba problemático y contradictorio sostener estas visiones sobre el derecho propio y, a la postre, sobre la jurisprudencia que desarrolla el artículo 246 de la

9 El término *conciencia legal* proviene de los desarrollos de la perspectiva cultural de los estudios legales contemporáneos del contexto posrealista norteamericano. Si bien las tradiciones de estudio del derecho norteamericanas han sido influenciadas por múltiples disciplinas (economía, sociología, literatura, etc.), los estudios de conciencia legal constituyen un viraje particular hacia la antropología cultural, como lo señalan Trubek y Esser (1989). Desde esta perspectiva, el fenómeno jurídico se ha visto como un elemento constitutivo de la realidad social y no como un aparato institucional sin incidencia en la realidad. De este modo, la mirada se dirige a aquellas prácticas sociales concretas, cotidianas, en las que las normas jurídicas son percibidas como elementos constitutivos de la realidad (García, 2001).

10 Vinculados a la forma como se resuelven conflictos por medio de adjudicación, mediación, arbitramento, sanción para cumplir diferentes funciones y actuar de forma punitiva o restitutiva.

Constitución<sup>11</sup>. Al contrario de la autonomía que pretendía fortalecer la JEI, veíamos a través de ella procesos de homogeneización, no de prácticas legales pero sí de presencia de los contenidos ideológicos del derecho hegemónico. Las nociones de justicia, igualdad, debido proceso y otras correspondientes al campo del derecho eran cada vez más notorias en este proceso de burocratización de las comunidades indígenas. Por medio de las visiones y las narrativas especializadas de los antropólogos o de las élites indígenas que han buscado la autonomía y la autodeterminación de sus pueblos, se desarrolla un proceso de cooptación jurídica por medio del lenguaje. En efecto, los mismos miembros de la comunidad de Calderas, atrapados en las visiones del derecho hegemónico, intentaban, intentan, y lo seguirán haciendo, reproducir el corpus del derecho estatal y su género.

Por otra parte, la existencia en Calderas de diversos procedimientos jurídicos, que responden a la emergencia de múltiples hechos de la vida social y sobre los que se aplican diferentes interpretaciones y procedimientos, daba cuenta de la complejidad de un sistema legal justificado en el pasado y en la tradición, pero que, dadas las nuevas realidades, se encontraba en proceso de creación y sometido, como cualquier otro sistema normativo, a la lucha por el monopolio y el control del derecho local. Las contradicciones de esta evidencia se revelaban en otro elemento: la visión de injusticia que miembros pertenecientes a la comunidad de Calderas percibían en su propio sistema jurídico o su propia ley.

El despliegue de la asimetría, la discontinuidad y la diversidad de perspectivas sobre el proyecto de escritura del derecho mayor evidenciaba los efectos de la formulación de la multiculturalidad fundamentada en concepciones comunitarias y esencialistas que han concebido a muchos de estos grupos como liberales (Bonilla, 2001). Por el contrario, lo que observamos es el proceso de creación, adaptación y ajuste de la noción de multiculturalidad a las retóricas del estado y la emergencia de nuevos actores y prácticas que han generado procesos de articulación y adaptación social y política entre las comunidades indígenas, como parte de las estrategias que implican la movilización local del derecho hegemónico. En este marco es posible esgrimir la siguiente tesis: los procesos de burocratización, canalizados por las retóricas del estado y originados en conceptos jurídicos como la jurisdicción especial indígena, han desarrollado la ilusión de la autonomía cultural y territorial. Sin embargo, las prácticas sociales de las comunidades al ser cooptados los

11 Desde la perspectiva del pluralismo jurídico y de la taxonomía de Griffiths (1986) respecto a la ideología del centralismo legal, el sistema jurídico colombiano corresponde a un ejemplo de pluralismo jurídico débil en el que prima la ideología del centralismo legal. En el esquema de Griffiths, el pluralismo jurídico designa la idea de que en la sociedad se encuentran en menor o mayor grado diferentes focos de juridicidad. En el sentido fuerte se encuentra la convicción de que el estado no es la única fuente de derecho. En el sentido débil se reconoce la primacía de la ideología del centralismo legal, en la que el derecho es un ordenamiento jerárquico, exclusivo, sistemático y unificado. En este sentido, según la JEI existiría un pluralismo jurídico fuerte, en tanto los grupos indígenas son fuente de su propio derecho. Según yo lo muestro, en este caso particular el derecho estatal sigue siendo la única fuente de juridicidad



indígenas por el lenguaje legal han devenido en nuevas formas de burocratización y, por tanto, en una extensión del estado concreto<sup>12</sup>.

Por lo pronto es importante señalar que la experiencia del trabajo de campo desligada de los contenidos formales —jurisprudenciales— de la diversidad y al rearticularse de manera perspectiva<sup>13</sup> da cuenta de los múltiples niveles —instituciones, élites locales, investigación social, comunidades y agentes institucionales— que caracterizan la inmersión de los grupos indígenas en el estado y la sociedad mayoritaria. Este marco permite también mostrar otra dimensión relacionada con los saberes expertos y los intereses de las élites indígenas y de los antropólogos que interactúan con las instituciones públicas y privadas para conseguir recursos, con los medios y las fuentes en que unos y otros se encuentran con un lenguaje común. Este lenguaje resulta, no del hecho de que el indígena sea un intelectual o de que el antropólogo comparta el horizonte cultural del contexto observado, sino de que entre unos y otros aparezcan unos códigos comunes de habla —JEI, territorio, ámbito territorial, autonomía indígena, debido proceso, etc.— que universalizados les permiten plantearse problemas y preguntas de un mismo tipo. La existencia de tales lenguajes posibilita reconocer el ajuste social de la reconstrucción comunitaria después de 1991, en torno a las demandadas de la JEI y a su articulación al sistema jurídico ordinario.

De este modo, al rastrear los elementos más destacados de las pre-nunciones del trabajo de campo y la perspectiva etnográfica inicial<sup>14</sup>, interesa contrastar las diferentes percepciones en juego a la hora de abordar elementos asociados a la JEI y los sistemas normativos propios. En el caso de Calderas, estos sistemas respondían a los aspectos formales que, tanto en el derecho como en la literatura antropológica, estaban asociados a nociones de autonomía indígena, tradición, ancestralidad, unidades culturales homogéneas o diferentes, cuyas visiones teóricas fijaban las dinámicas que integraban el pensamiento tradicional con lo mágico-religioso y con las formas de control social.

Así, es importante dar cuenta del papel que cumplen los grupos minoritarios dentro de las comunidades en la profundización de las tensiones y de las contradicciones entre la búsqueda por mantener un carácter tradicional y la necesidad de ajustarse a la sociedad mayoritaria. La intervención de las élites en sus comunidades y la gestión de proyectos con el objeto de introducir modelos, ideas o tecnologías derivadas de sus experiencias y sus profesiones alteran los espacios locales al introducir dilemas políticos de otras esferas y escenarios.

12 Entiendo por estado concreto lo opuesto al estado reificado, definido por la ilusión de las instituciones de manera abstracta. Entiendo por estado concreto el conjunto de relaciones entre personas que producen y reproducen prácticas derivadas del poder legitimador que les confiere pertenecer al campo burocrático del estado. Ver Bourdieu (1997: 54). Taussig (1992) desarrolla la misma idea en otro sentido.

13 Esto es, al alejarse del trabajo de campo y pensar en las redes sociales e institucionales en las que nosotros mismos nos encontrábamos inmersos.

14 Para todo este trabajo reflexivo resultaba muy interesante volver a las diferentes etnografías y actas que los participantes del proyecto elaboraron durante el trabajo de campo preliminar.

Con relación al ejercicio etnográfico, los argumentos expuestos nos llevan a considerar la necesidad de establecer las diferentes variables en las que se encuentra inmerso el antropólogo, en particular aquellas asociadas al lenguaje y a miradas no localizadas en el trabajo de campo sino durante el ejercicio etnográfico. El espacio social en Colombia está sujeto a interrelaciones de orden local, nacional y global que constituyen los diferentes ámbitos de las experiencias de los sujetos inmersos en narrativas culturales. Este hecho evidencia la riqueza del estudio de las dimensiones micro del estudio cultural —las tensiones sociales y políticas que enfrenta el etnógrafo y las narrativas en las que se encuentra sujeto— y las dimensiones macro —las condiciones materiales que transforman los procesos sociales y políticos locales dependiendo en mucho, en este caso en particular, del constitucionalismo transnacional—. Estos elementos nuevamente producen la emergencia del derecho y de la sociedad como ámbitos más amplios de lo que tradicionalmente se ha señalado en la antropología jurídica o en la teoría política. Al apreciar más de cerca el estado de derecho como un horizonte de significado (Kahn, 2001) o como una guía de acción (Geertz, 1998), les restituimos al campo legal y a las diferentes esferas de sistemas normativos derivados de la representación de las acciones en la vida cotidiana el aspecto constitutivo de la realidad social, que en este campo de producción de sentido social se da constantemente y que obviamos por natural.

### **Hacia un marco de análisis multivariable: los efectos asociados al estado, el lenguaje y las prácticas en el margen**

Dos conceptos centrales han atravesado este ensayo: discurso legal y burocratización. Uno correspondiente al ámbito del discurso y el otro, al ámbito de los efectos sociales del discurso legal. En este aparte me remitiré brevemente a la relación entre estas dos categorías, en particular a lo que entiendo por burocratización y cómo se opone al concepto de autonomía que provee la jurisprudencia y, con ella, la JEL.

Abordar el estudio del estado desde esta perspectiva etnográfica, y en particular en el contexto de la producción de prácticas, instituciones y discursos que se han activado en torno a la diversidad cultural en Colombia, implica identificar los focos de producción institucional y reconocer sus efectos simbólicos y materiales en los grupos y en las comunidades. De este modo el trabajo etnográfico da cuenta de fenómenos más globales que explican las particularidades de los efectos de la retórica del multiculturalismo y su mecanismo. Así, este ensayo plantea una perspectiva de análisis global sobre la relación entre el derecho y las prácticas sociales asociadas a la JEL.

Como se dijo antes, en tanto que la interpretación constitucional del artículo 246 de la Constitución es la que permite que el principio de autonomía indígena se materialice, los elementos formales que de allí se derivan son importantes para identificar la relación entre los conceptos jurídicos construidos por la Corte y las prácticas sociales efectuadas por los sujetos. Si bien los conceptos al movilizarse en el orden del discurso por fuera del derecho cambian de sentido, se reinterpretan y adaptan

de múltiples maneras, el foco de producción —el derecho— impele al ejercicio de una serie de acciones sociales con el fin de responder a la mejor interpretación posible de esos enunciados legales. En ese sentido es que se observa la producción de nuevas prácticas referidas a los contenidos del derecho. De este modo vemos que en el caso de la comunidad nasa de Calderas hay cambios alrededor de la estructura social y de la forma de solucionar conflictos, producto de la reproducción y la mimesis de la estructura social global, o mayoritaria.

Así podemos decir que las Cortes, las leyes, la jurisprudencia, el tratamiento de diferentes temas —autonomía, Ley 70, JEI, etc.— por parte de expertos, indígenas o no, son fuentes de sentido social en las que conceptos como territorio, identidad, ancestralidad, etnia, cultura, víctimas, desplazamiento o conflicto son categorías que entran a movilizarse dentro de —y por— los grupos sociales. De este modo se les confiere un rol central dentro de la lucha local con —y contra— el estado, no necesariamente en detrimento de la infinidad de prácticas cotidianas que se realizan, fruto de la costumbre y de las formas de vida ordinaria.

Es así como ese sentido social opera en la generación de conciencias jurídicas comunes, contrapuestas o complementarias de operadores jurídicos, de indígenas o de antropólogos<sup>15</sup>. Vemos cómo acudir al lenguaje legal —conceptos legales, citar la Constitución, llamar a cuento la JEI para legitimar decisiones autonómicas, recurrir al concepto de territorio o ámbito territorial, etc.— y a las prácticas del derecho —asambleas, reuniones del cabildo, etc.— constituye una noción por lo menos global del horizonte de significados en el que los indígenas se encuentran inmersos. Expresa su pertenencia a un régimen social —de símbolos y significados— más amplio, que regula, organiza y legitima las acciones de los indígenas al mismo nivel que lo hace con cualquier otro ciudadano de la sociedad mayoritaria.

En consecuencia, el lenguaje, su uso, sus aplicaciones y reconversiones resultan ser la vía por excelencia por la que se movilizan los contenidos y crean a su vez una serie de prácticas que hacen que el estado materializado en prácticas aumente sus fronteras, y se aproxime por medio de la JEI, por ejemplo, a lugares no colonizados por el estado reificado. Así es como se realiza la emergencia de un proceso de burocratización,

15 El término *conciencia jurídica* también se ha explicado desde diferentes ángulos, aunque tradicionalmente se utiliza para describir cómo piensan los ciudadanos acerca de las normas jurídicas y cómo las negocian. Ewik y Sylbey, en el ensayo de 1992 "Conformismo, oposición y resistencia: un estudio de conciencia legal", caracterizan la conciencia legal de tres maneras diferentes frente al derecho, como un epifenómeno de la estructura social y como una práctica cultural. Los autores prefieren esta última en tanto creen que las instituciones proporcionan el campo posible de imaginación en donde los individuos interactúan, pero al mismo tiempo poseen la capacidad de renovarlas y transformarlas. En este contexto, y con la particular contribución de García (2003), la conciencia jurídica se refiere a la manera como la experiencia con las normas, con las convenciones jurídicas y su conocimiento práctico moldea la actividad social, otorgándole un lugar central al lenguaje, como medio por el que operan mecanismos de dominación y formas de violencia simbólica, por medio y a través de los cuales se perpetúan relaciones de dominación entre grupos sociales. En este sentido, la mayoría de estos estudios sobre la vida cotidiana y el derecho han utilizado el lenguaje y el discurso como fuente de investigación y han convertido el método etnográfico en el mejor medio de indagación.

dominio y “colonización” estatal, por medio de los mecanismos y las herramientas legales que garantizaban su relativa separación y autonomía. El *pluralismo jurídico débil* de Griffiths (1986) se ha realizado.

Es en este sentido que la etnografía ha identificado nuevas prácticas sociales, asociadas a las realidades que estas tensiones jurídicas plantean. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: formas de negociación de conflictos difusas, con procedimientos inestables —por ejemplo, incapacidad de las autoridades para manejar temas concernientes a esferas de poder más amplias, temor a represalias jurídicas de la jurisdicción ordinaria—; emergencia de nuevos líderes, con cualidades diversas y complementarias —búsqueda de influencia y representación en ámbitos estatales como los consejos municipales, las alcaldías, las gobernaciones etc., que motivan tensiones entre las diferentes dimensiones y esferas de poder—; emergencia de élites locales que canalizan saberes, tecnologías y recursos —con sus correspondientes y diferentes formas de capital social y simbólico—; dispersión y difuminación de los poderes en diferentes redes de influencia —partidos políticos, organizaciones sociales, proyectos de investigación, ONG, etc.—; y transformación o perpetuación de una estructura social inequitativa —nuevas relaciones entre élites y grupos de base o grupos sociales marginados—. Todo esto en detrimento del principio general o del espíritu del artículo 246 de la Constitución, que si bien pretendió llevar el concepto de autonomía al campo de la retórica —fruto de las diferentes formas de presión y de tensión dentro del campo étnico—, integra de forma paradójica a los grupos y a los individuos a la sociedad mayoritaria, produciendo una suerte de estatalización de los indígenas por medio de la integración de sus subjetividades a los horizontes de significados del derecho hegemónico. Aquí vemos la realización pragmática de la ideología del multiculturalismo liberal.

De este modo observamos cómo se produce un proceso nada nuevo relacionado con la expansión del horizonte de significados del estado de derecho que conlleva —bajo la ilusión de sus categorías legales y, en particular, bajo el discurso de los derechos— la posibilidad de vivir proyectos de vida disímiles, aun en la lucha permanente por el contenido y el monopolio de estas categorías, que son en última instancia el medio por el que la cultura y la vida social se producen y reproducen por igual.

Abordar entonces el estudio del estado desde una perspectiva etnográfica, y en particular en el contexto de la producción de prácticas, instituciones y discursos que se han activado en torno a la diversidad cultural en Colombia, implica identificar los focos de producción institucional y reconocer sus efectos simbólicos y materiales sobre las personas y las comunidades. De este modo el trabajo etnográfico podrá dar cuenta de fenómenos más globales que expliquen las particularidades de los efectos de las ideologías legales y su mecanismo.

Igualmente, y para finalizar, como Comaroff y Comaroff (2004) observan al estudiar la relación entre derecho y orden social en Sudáfrica, el lenguaje jurídico transnacional transplantado a través del constitucionalismo contemporáneo proporciona unidad y coherencia a los estados-

nación en el contexto poscolonial. El constitucionalismo, al facilitar las bases de la negociación y la renovación de la tradición y de las identidades por medio del lenguaje legal, establece al estado como el *axis mundi* del orden dentro del cual se organiza la diversidad. Como lo afirman:

El derecho [la ley] es, en definitiva, el instrumento multifacético por el cual los estados poscoloniales buscan hoy en día ampliar el control sobre el espacio y el tiempo, la cultura y las identidades de sus súbditos. (2004:539)<sup>16</sup>

De igual modo, los diversos elementos observados en el proceso de incorporación y rearticulación de los discursos jurídicos por parte de indígenas y antropólogos hacen parte de procesos globales, multidimensionales, que ponen en escena los retos de la nueva etnografía en el contexto de la transnacionalización del estado de derecho.

## Bibliografía

- Bonilla, D. (2001). *La ciudadanía multicultural y la política del reconocimiento*. Estudios Ocasionales Cijus. Bogotá: Universidad de los Andes
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama.
- Comaroff, J. y J. Comaroff. (2004). Policing Culture, Cultural Policing: Law and Social Order in Postcolonial South Africa. *Law and Social Inquiry* 29(3), 513-545.
- Cotterrell, R. (1983). The Sociological Concept of Law. *Journal of Law and Society* 10, 241-255. Reimpreso en: Rokumoto, K. (ed.). (1994). *Sociological Theories of Law*. Aldershot, Dartmouth, Nueva York: New York University Press, pp. 3-17.
- Cotterrell, R. (1998). Why Must Legal Ideas Be Interpreted Sociologically? *Journal of Law and Society* 25(2), 171-192.
- Ewinck, P. y S. Sylbey. (2001). Conformismo, oposición y resistencia: un estudio sobre conciencia jurídica. En: García, M. (ed.). *Sociología jurídica del derecho. Teoría y sociología del derecho en los Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Felstiner, W. L. F., R. L. Abel y A. Sarat. (1981). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claming. *Law and Society Review* 15, 631-654.
- García, M. (ed.). (2001). *Sociología jurídica. Teoría y sociología del derecho en los Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- García, M. (2002). Law as Hope: Constitutional and Social Change in Latin America. *Winsconsin International Law Journal* 20(2), 353-370.
- García, M. (2003). Symbolic Power without Symbolic Violence? *Florida Law Review* 55(1), 157-189.
- Geertz, C. (1964). Ideology as a Cultural System. En *Ideology and Discontent*. Nueva York: Free Press.

<sup>16</sup> "Law, in short, is the hydra-headed instrument by which pos-colonial states seek nowadays to extend control over the space and time, the culture and identities of their subjects" (Comaroff y Comaroff, 2004: 539).

- Geertz, C. (2000). Hecho y ley en la perspectiva comparada. En: *Conocimiento local: ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós.
- Griffiths, J. (1986). Whats is Legal Pluralism? *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24, 1-55.
- Kahn, P. (2001). *El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos*. Barcelona: Yale Law School, Gedisa.
- McCann, M. y T. March. (1995). Law and Everyday Forms of Resistance: A Socio-political Assessment. En: Sarat, A. y S. S. Silbey (eds.). *Studies in law, politics and society*. Greenwich: JAI Press.
- Nader, L. (1968). *Law in Culture and Society*. Nueva York: Academic Press.
- Rappaport, J. (2005). *Intercultural Utopias: Public Intellectuals, Cultural Experimentation, and Ethnic Pluralism in Colombia*. Durham, Londres: Duke University Press.
- Sack, P. y J. Alek. (1992). *Law and Anthropology*. Londres: New York University Press.
- Sarat, A. (1985). Legal Effectiveness and Social Studies of Law. On the Unfortunate Persistence of a Research Tradition. *Legal Studies Forum* 9, 21-31
- Starr, J. y M. Goodale (eds.). (2002). *Practicing Ethnography in Law. New Dialogues, Enduring Methods*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Taussig, M. (1992). Maleficium: State Fetichism. En: Taussig, M. *The Nervous System*. Nueva York, Londres: Routledge, pp. 111-140.
- Uprimny, R. et ál. (2000). Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. Mimeo.
- Vera, J. P. (2006). La jurisprudencia como campo de reflexión de la diversidad cultural: apropiación jurídica de nociones culturales. *Universitas Humanística* 62, 205-238.

**TERRITORIO,  
DERECHOS TERRITORIALES  
Y CONFLICTO**





# La movilización política de *espacios imaginados*: construcción de fronteras multiculturales en la sierra Nevada de Santa Marta\*

**Diana Bocarejo<sup>1</sup>**

El estado se construye como un ente doble, tanto ilusorio como real, tanto máscara como práctica. Este dualismo ha sido objeto de gran debate en las ciencias sociales y a partir de él han surgido diversas tendencias analíticas. Para algunos autores, como Abrams, el estado es un fetiche, es la máscara que “nos previene de ver la práctica política como es” (1988: 58), y es por esto que debemos diferenciar entre idea y realidad, y concentrarnos en estudiar la estructura práctica e institucional centrada en el gobierno. Por el contrario, otros autores, como Taussig (1997), se preocupan por iluminar el fetiche estatal, su carácter fantasmagórico y su circulación en múltiples esferas por fuera de la institucionalidad de un gobierno. Sin embargo, al mostrar la grandeza del fetiche se pierde de vista la historicidad de su construcción y de su “magia”. Este artículo favorece una tercera vía, en la que tanto práctica como idea son procesos constitutivos del estado dentro de un contexto histórico particular. Como afirma Coronil (1997), la práctica de enmascarar y el desenmascaramiento de la práctica son aspectos duales del proceso histórico a través del cual los estados se constituyen.

Esta aproximación al estado es de gran relevancia para entender el multiculturalismo. Por una parte, el multiculturalismo se crea en el seno de las democracias liberales y se regula a través de la carta constitucional y de una multiplicidad de instituciones estatales que confluyen para determinar su alcance, operatividad y gobernabilidad. Por ejemplo, en el caso colombiano tal labor la realizan instituciones como la Oficina de Etnias del Ministerio del Interior, la Corte Constitucional, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Defensoría del Pueblo, las corporaciones autónomas regionales, la Oficina de Parques

---

\* Este texto es parte de una reflexión más amplia. Para un mayor desarrollo véase el libro *Tipologías y tipologías indígenas del multiculturalismo colombiano*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad del Rosario, Universidad Javeriana.

1 Profesora y coordinadora del programa de Antropología, Universidad del Rosario, Bogotá. [dbocarejo@gmail.com](mailto:dbocarejo@gmail.com)

Nacionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entre otras. Todas estas instituciones de nivel nacional y regional dictan la posición del estado frente al multiculturalismo, hacen parte de un gobierno que se piensa como unitario, aunque sus prácticas fluctúan, son cambiantes y disímiles. Por otra parte, estas instituciones no solo se relacionan entre sí, también lo hacen con las distintas esferas de la sociedad civil, y es mediante esta relación que se crea la idea de un estado y se establece su posición frente al multiculturalismo. Es por esto que no existen necesariamente posiciones unitarias ni inmunes al conflicto.

Esta característica me permite introducir otro de los principios que fundamentan este tipo de propuestas: la falta de fijación institucional, tanto a nivel histórico como teórico, en el análisis del estado. Esta aproximación de Trouillot (2001) retoma las propuestas de Gramsci, en las que el estado no se reduce al gobierno sino que debe pensarse en concordancia y de manera inseparable de la sociedad civil. De esta forma, para Trouillot (2001) y para otros autores, como Mitchell (1999), que analizan el estado a partir de sus efectos, este y la sociedad conforman un bloque histórico. Sin embargo, las relaciones de autoridad que se establecen entre uno y otro no son uniformes, aunque puedan redundar en políticas hegemónicas. Una vía importante de análisis que nos permite verificar y entender la complejidad de dicha relación es, precisamente, aquella que aborda el multiculturalismo. Por esa vía se desdibuja la dicotomía entre un estado que dirige una política multicultural y una sociedad civil que la recibe, y emerge en cambio una multiplicidad de efectos que resultan de las alianzas y las disputas entre diversas autoridades, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, en un espacio y un tiempo particulares.

En esta corta reflexión analizo uno de los efectos de las diversas pugnas y movilizaciones del multiculturalismo, relacionado con la manera como estas reconfiguran la tenencia y el uso del territorio. Concretamente abordo la creación de una frontera entre indígenas y campesinos en la sierra Nevada de Santa Marta, en donde los mensajes disímiles de las instituciones gubernamentales y de las diversas autoridades del área constituyen un nuevo paisaje político entre esos dos sectores de la población. De este modo ilustro las fronteras simbólicas y materiales que construyen las prácticas multiculturales entre beneficiarios y no beneficiarios de ellas, en un contexto de dominio paramilitar. Para hacerlo me baso en algunas conclusiones derivadas de una investigación más amplia (Bocarejo, 2008), resultado del trabajo de campo en siete veredas del departamento del Cesar, en donde los indígenas arhuacos están comprando tierras campesinas, en contextos de violencia y “soberanía” paramilitar.

Desarrollaré tres puntos centrales relacionados con los medios y los contextos que han permitido una “nueva” organización en la tenencia de la tierra y que expresan las nuevas configuraciones de autoridad en el área. En primer lugar presento la complejidad de trazar los límites territoriales entre indígenas y campesinos en la sierra Nevada y las diversas organizaciones que participan activa o indirectamente en esta delimi-

tación. En segundo lugar analizo la forma como diversas instituciones construyen y utilizan representaciones estáticas sobre lo que se supone debe ser un paisaje indígena y uno campesino, y muestro cómo estos se han convertido en argumentos esenciales para apoyar la compra de tierra indígena o campesina, siguiendo respectivamente los lineamientos de la política de protección del medio ambiente o las retóricas del desarrollo agrícola. Finalmente retomo el problema de la venta de tierra y el desplazamiento campesino actual dentro del contexto político y de disputa entre el estado, la guerrilla y los paramilitares, un conflicto que se ha caracterizado por la hiperestabilidad de la autoridad paramilitar en la zona.

### La fragmentación y la multiplicación de fronteras

Mucho antes de la Constitución de 1991, la Resolución 02 de 1973 del Ministerio de Gobierno reconoció la importancia de los límites territoriales indígenas de la sierra Nevada de Santa Marta. Esta resolución considera que la cultura de arhuacos, kogis y malayos<sup>2</sup> que viven en la “sierra Nevada del Cesar, incluye en el centro de este territorio un área circular delimitada por puntos, que se denomina la *línea negra*”. Esta línea negra “incluye sitios considerados como símbolos místicos por estas culturas [...] [que] constituyen elementos fundamentales para el concepto de equilibrio universal y tienen que ser accesibles para hacer ofrendas que ayuden a mantener este equilibrio” (Ministerio de Gobierno, 1973: 1-2). El territorio ancestral o tradicional —como lo llaman las organizaciones indígenas de la sierra Nevada— se delimita a través de representaciones, especialmente de mapas que,

trazan los límites del corazón del mundo que contiene los guardianes o dueños de aquellos que habitan en la sierra [...] quienes guardan el conocimiento de la montaña, en donde nuestros *mamos* practican su conocimiento y cuidado del centro del mundo y la supervivencia del universo. (Organización Gonawindua Tayrona et ál., 1999: 6)

El referente de la línea negra se ha expandido y utilizado en diferentes esferas, notablemente entre diversas ONG, la Oficina de Parques Nacionales, la industria turística y en medios de comunicación locales y extranjeros (Ereira, 1990; Ferry, 2004). La ampliación del territorio demarcado por la línea negra es compleja, pues incluye todo el macizo, sin excepción de las partes bajas, y llega hasta la plaza Alfonso López, en Valledupar (ver Fundación ProSierra, 1997 y *crc*, 1999). Esta delimitación no es puramente simbólica y se ha potencializado dentro del marco de una política de expansión territorial indígena, de gran alcance en la sierra Nevada. Sin embargo, esta no es la única representación espacial que incluye “signos, códigos y conocimientos” para concebir el territorio de la sierra, en palabras de Lefebvre (1991[1974]) y Harvey (1989).

2 Nombre que se les da también a los arzarrios, sanhas o wiwas. Ver Reichel-Dolmatoff, G. (1991). *Los ika. Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 8 (n. de e.).

En el macizo se sobreponen numerosas jurisdicciones y conceptualizaciones de ordenamiento territorial. En efecto, la sierra Nevada se divide entre tres departamentos, incluye dos parques nacionales naturales, un parque arqueológico, una reserva de la biosfera y los resguardos de los indígenas arhuacos, wiwas, kogis y kankuamos. Esta geografía política genera múltiples problemas de articulación, en los que surgen diversas alianzas y disputas que definen el alcance de la política territorial indígena. La Oficina de Parques Naturales es uno de los aliados de las organizaciones indígenas, pues, dentro de su concepción de manejo, busca crear pautas conjuntas de ordenamiento, tanto en las zonas de traslape como en aquellas áreas de los parques que hacen parte de la línea negra. Por el contrario, la articulación con las gobernaciones, los municipios y las corporaciones autónomas regionales ha sido más problemática y se han producido todo tipo de disputas, que van desde la oposición indígena a crear nuevos municipios en zonas consideradas como territorios tradicionales hasta admitir corregidores en áreas de resguardo.

La negociación de proyectos que se pretende realizar en zonas de resguardo o en los límites de la línea negra es también un tema de gran tensión política. Tal es el caso de los megaproyectos, como represas y puertos, y los planes de desarrollo turístico que visualizan nuevas áreas de visita y planes, como la construcción de teleféricos, que despiertan grandes expectativas y resistencias, aunque su realización no sea inminente. Lo mismo ocurre con los proyectos en que están involucradas tanto instituciones gubernamentales y ONG como personas nacionales y extranjeras, en los que se incluyen proyectos de desarrollo sostenible, documentales, creación de iglesias, torres de telefonía, carreteras, visitas de escaladores a los picos nevados, entre otros.

La estrategia de las organizaciones indígenas, especialmente de los arhuacos que trabajan en la Organización Gonawindua Tayrona (OGT) en Santa Marta y en la Confederación Indígena Tayrona (CIT) en Valledupar, es comprar tierras en todo el macizo montañoso y no únicamente en los límites de los resguardos reconocidos. Esto ha derivado en una amplia ilegibilidad espacial, que resulta del carácter borroso y confuso de las fronteras entre indígenas y campesinos y, de paso, en la multiplicación de dichas fronteras. El Incoder, entidad encargada de delimitar los resguardos a nivel nacional, ha ayudado a desarrollar procesos de “saneamiento” de tierra dentro de los resguardos indígenas y en ocasiones ha acompañado algunas de las compras que realizan las organizaciones, proporcionando información sobre avalúos y usos de la tierra y asesoría jurídica. El director en el área del Cesar conoce el proceso de compra de tierras por parte de los indígenas y dice que este ha generado un descontento en la población campesina, que asume que la institución está creando nuevos resguardos. Él afirma que se ha hecho énfasis en que a los indígenas se les tenga más en cuenta, y agrega: “Nosotros no podemos hacer nada porque ellos priorizan y compran con el dinero de transferencias”. Al preguntarle por la responsabilidad de la planeación de la sierra Nevada y la configuración territorial de la tierra, afirma que “es responsabilidad del estado como tal, del estado central”.

¿Y quién es el “estado como tal, el estado central”? Si suponemos que hace referencia al presidente, entonces veamos cómo este último se relaciona con la expansión territorial indígena en la sierra Nevada. Muchos indígenas afirman que el gobierno —se refieren al de Uribe (2002-2010)— no se ha comprometido con la lucha indígena, pero paradójicamente uno de los procesos territoriales de gran alcance y visibilidad en la sierra Nevada es la construcción de “pueblos talanquera”, financiada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). El primer pueblo fue Gunmakú, a doce kilómetros de Aracataca (Magdalena); en su inauguración, que contó con la presencia del presidente Álvaro Uribe, los líderes indígenas pidieron más apoyo para expandir su territorio. En respuesta, él se comprometió a crear otros siete pueblos, y hoy en día ya se negoció la creación de uno más. Como afirma uno de los líderes arhuacos, estos pueblos se están creando “para detener el avance de la colonización, de todo lo que atenta contra el territorio de la sierra Nevada”.

Las diversas instituciones del gobierno entablan una gran variedad de alianzas y negociaciones con las organizaciones indígenas, que buscan expandir su territorio movilizando el reconocimiento multicultural. Estas diversas asociaciones están creando efectos tangibles sobre los espacios vividos e imaginados en la sierra Nevada. Estos espacios crean nuevas fronteras indígenas y campesinas, que han variado en diferentes momentos y espacios.

### ¿Hegemonía medioambiental?

La conceptualización de Gramsci, según la cual un estado y una sociedad civil constituyen un bloque histórico, parte de la construcción de una política hegemónica naturalizada e interiorizada en la práctica diaria (Comaroff, 1998). Las representaciones y categorías asociadas con diversas comunidades, a partir de clasificaciones sobre clase social, grupo étnico, nacionalidad u otras, son componentes de esta hegemonía política. Las representaciones identitarias han incluido diversas formas de asociación y significado del territorio, utilizadas para promover políticas gubernamentales y no gubernamentales de tenencia y uso de la tierra. Actualmente los discursos que se movilizan a favor o en contra de la tenencia de tierra indígena o campesina son el resultado de rígidos presupuestos sobre su espacio vivido e imaginado. Estos presupuestos parten de una premisa particular sobre la construcción social del espacio, según la cual lo que prima no es la construcción diferencial de un paisaje social, sino la forma como cada una de estas comunidades se asocia con un paisaje natural distinto.

La naturalización de estas dicotomías no se realiza a partir de análisis explícitos sobre el tema, sino de recuentos de características que son asumidas como propias de cada uno de los grupos. Es difícil encontrar referencias puntuales que contrasten directamente con ambas comunidades, pues cuando están en un mismo texto se presentan de manera separada, aunque siempre se les asignan características diferentes (Fundación ProSierra, 1997). Este contraste es aún más explícito en las en-

trévistas desarrolladas con diversas organizaciones gubernamentales y ONG de la zona, en las que se les pide su opinión sobre ambas poblaciones. Por una parte, imágenes sobre progreso rural y desarrollo se asocian con campesinos y suponen un paisaje “moderno”, con carreteras y desarrollo de actividades económicas, como ganadería o cultivos de café, frijol y, en los últimos tiempos, palma africana. También suponen un cierto tipo de paisaje construido con casas cuadradas, acceso a servicios públicos, centros deportivos, colegios y mercados. Sin embargo, estos atributos asociados con la vida campesina también pueden ser considerados como expresiones de la destrucción del medio ambiente, daño de las cuencas hidrográficas y de las fuentes de agua.

En contraste, el paisaje indígena supone un espacio-tiempo pre-colonial marcado por suelos prístinos que no han sido sobrecargados, pequeños espacios de habitación, casas redondas asociadas a zonas de cultivo para consumo; en fin, imágenes de una coexistencia armoniosa con la naturaleza. Al igual que con el paisaje campesino, estas representaciones también pueden movilizarse para mostrar atraso e “involución económica”. Organizaciones indígenas y campesinas, ONG y múltiples instituciones estatales, como la Oficina de Parques Naturales en Santa Marta y las corporaciones autónomas regionales, ponen en circulación fotos, mapas y otras representaciones que construyen una rígida oposición entre paisajes indígenas y campesinos. Estas conceptualizaciones son vehículos para juzgar los grados de “bondad” o “maldad”, y con ello el derecho de las poblaciones a acceder en mayor o menor proporción a la tierra, dependiendo de la perspectiva de las diversas organizaciones, agencias y grupos económicos involucrados.

Lo cierto es que esta polarización hace más difícil la relación entre indígenas y campesinos y crea en ocasiones más tensiones, en vez de posibilidades de trabajo conjunto. En efecto, el problema no es si los discursos de desarrollo y acerca del medio ambiente son o no commensurables, sino que las comunidades indígenas y campesinas son consideradas como inconmensurables. Actualmente las inversiones de desarrollo agrícola en las partes bajas de la sierra siguen siendo dirigidas por y hacia los grandes productores, aunque en las veredas y pequeños caseríos campesinos los indígenas arhuacos han venido comprando varias parcelas campesinas. Estas compras no se hicieron en las zonas limítrofes del resguardo sino en diferentes lugares de la sierra, a veces muy alejadas de este, lo que ha creado problemas de cohesión y de relación entre los arhuacos que viven en estas áreas. Los recursos utilizados vienen de transferencias estatales, pese a que estas no están destinadas para la compra de tierras, pero crean acuerdos con el municipio directamente para poder hacerlo. Así, según datos de la Alcaldía de Valledupar, durante 2004 la cantidad de dinero utilizada en “ampliación y saneamiento” fue de \$764.679.963,78, de un total de \$1.369.679.963,78, es decir, 56% del monto transferido por el gobierno; en 2003 se utilizó el 60% de las transferencias y en 2002, el 59,4%. En este proceso de compra se presentan escenarios complejos de negociación, en los que se fijan el precio de los predios, los mecanismos de compra y la titulación o el propietario

de las nuevas tierras; temas que no pretendo explicar en este escrito. Sin embargo, es importante mencionar que uno de los problemas es que estos predios no son resguardos y quedan a nombre de la “comunidad indígena arhuaca”, “de la comunidad indígena arhuaca y la alcaldía” o del “cabildo gobernador”. En paralelo a este proceso de adquisición de tierras indígenas con recursos de las transferencias, también se negocian predios de ampliación de resguardos a través del Incoder y otros fondos que provienen de agencias de cooperación, en especial de proyectos destinados a la protección del medio ambiente.

Los proyectos medioambientales se han convertido en instrumentos importantes en la reconfiguración de la tenencia y el uso de la tierra en las áreas medias de la sierra Nevada. La forma como estos proyectos afectan la relación entre campesinos e indígenas puede resumirse en los siguientes puntos: primero, los recursos destinados para protección ambiental canalizados a través de las organizaciones indígenas son utilizados para comprar tierras, antes que para realizar programas específicos sobre medio ambiente. Segundo, cuando indígenas y campesinos hacen parte del mismo proyecto ambiental, se crean programas diferentes para cada comunidad, y por lo general la sección destinada a los campesinos únicamente consta de la realización de talleres, cartillas y a veces de la entrega de algunas herramientas de trabajo. Tercero, la opinión campesina sobre la compra de tierra indígena varía, pero una de las más frecuentes es: “Si lo que quieren es comprar, ¿por qué cubrirlo con proyectos de protección ambiental?”. Cuarto, los campesinos creen que muchos de los programas que se dirigen a indígenas y no son de compra de tierras serían de gran utilidad para ellos. Las diversas agencias que actúan en la zona están preocupadas por “indigenizar” o “acomodar la diferencia cultural dentro de los proyectos”, como afirmó el representante de una ONG. Sin embargo, muchos de estos proyectos realmente no se fundamentan en una aproximación tan diferencial. Por ejemplo, existe una gran preocupación por el manejo de las aguas, la creación de tanques y plantas de tratamiento; programas de los que los campesinos también podrían beneficiarse, como afirma uno de ellos: “El agua la necesitamos todos, no hay que ser indio para necesitarla”. El problema es que con la construcción de imágenes opuestas sobre indígenas y campesinos los trabajos conjuntos son difíciles de realizar.

### **Simplificación del contexto de desplazamiento campesino**

Para finalizar quiero presentar algunos problemas que considero relevantes en la forma como se ha entendido el proceso de venta de tierra campesina y analizar la incidencia en él de la presencia paramilitar en la zona. Las dos explicaciones más frecuentes sobre la venta de tierra campesina plantean que “es un proceso de recuperación indígena” y que “los campesinos no están obligados a vender”. Estas dos explicaciones son muy dicentes y constantes en las diversas entrevistas realizadas a representantes de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el área. La primera enfatiza el proceso de recuperación de tierra de los grupos indígenas, que, en efecto, es excepcional dadas las

circunstancias que afrontan. Sin embargo, el otro lado del proceso está completamente silenciado. Muchos activistas y académicos consideran estos actos de compra como mecanismos de reforma en la tenencia de la tierra y en la autoridad de la zona, en donde élites bien reconocidas son dueñas de grandes extensiones. Pero lo cierto es que la tierra que se compra viene de dueños de pequeñas porciones de tierra, de minifundistas, que también han estado al margen del estado y que en su mayoría cuentan con historias de desplazamiento forzoso que datan de los años de la violencia de la década de los cincuenta. Es más, las élites locales no están viendo sus tierras afectadas.

La segunda explicación es más complicada porque sigue una lógica racional de mercado libre, en la que una persona vende y compra llevada por su propia iniciativa y racionalidad. Desde este punto de vista el proceso es limpio, claro y una expresión de la libre escogencia y voluntad. Sin embargo, un análisis más detallado permite entender que existen dos circunstancias que explican la decisión de venta: el abandono y la inestabilidad gubernamental y los efectos para los habitantes de la zona de la lucha entre estado, guerrillas y paramilitares. Dentro de este contexto, lo que libertad y escogencia significan debe ser reconsiderado. Un factor importante en esta decisión es el silenciamiento de las víctimas campesinas, que en su mayoría venden su tierra por amenazas directas de grupos armados y sienten que no han sido apoyadas por las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la protección de derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo y la OEA, entre otros. Este silenciamiento se debe principalmente a la falta de organizaciones políticas campesinas, a la estructura organizativa de los programas de derechos humanos, que trabajan a partir de demandas recibidas y no de un trabajo de campo entre las comunidades, y a las limitaciones de las agencias financiadoras, que dirigen los recursos al trabajo exclusivamente con indígenas, como por ejemplo el programa del Defensor Comunitario en la Sierra, los programas de derechos humanos de la Vicepresidencia de la República y el programa por la Paz del Cinep, entre otros.

## Conclusiones

El estudio del multiculturalismo, tanto en el discurso como en la práctica, nos permite entender el estado a partir de su relación con la sociedad civil. En efecto, el estudio de la configuración política que resulta del gobierno y una multiplicidad de esferas y agentes —como ONG, grupos económicos y grupos al margen de la ley— es la única vía posible para entender el alcance y la práctica multicultural. De igual forma, la complejidad de la idea de un estado se evidencia en las posiciones disímiles de las diversas autoridades gubernamentales y de sus relaciones con actores no gubernamentales, y en la ausencia de planificación territorial en la sierra. Diversas instituciones gubernamentales y las comunidades en general que allí habitan reclaman la presencia de un estado que planifique un ordenamiento territorial que incluya tanto a campesinos como a indígenas. La idea del estado se crea a partir de este tipo de expectativas,



de no poder ubicar su lugar y de especular sobre su posición frente al multiculturalismo. Es por esto que “no son las ideologías del centro, sino las fantasías de las personas en las márgenes sobre el secreto del centro lo que es más importante para la idea del Estado” (Taussig, 1997: 132).

Por ahora el panorama político a través del cual se está configurando la tenencia de la tierra es el resultado de un complejo paisaje de poder, en el que diversas autoridades regulan —unas de manera más estable que otras— su visión y perspectiva sobre el territorio. La movilización de leyes y proyectos estatales y no estatales que apoyan directa o indirectamente la expansión territorial indígena ha estado acompañada de la creación de una representación opuesta y binaria entre los campesinos y los indígenas. No parece haber una intención clara de ninguna de las partes, y sobre todo de parte de las instituciones gubernamentales, en buscar acuerdos, compromisos o una planeación precisa sobre la reconfiguración de la sierra Nevada, en términos de tenencia y uso de la tierra. Además, predomina una actitud de indiferencia frente a la situación campesina entre las diversas instituciones y agentes que realizan proyectos con los indígenas de la zona. En efecto, el interés de muchas de las organizaciones está volcado hacia el trabajo con indígenas, y como ellos no tienen coaliciones con campesinos, entonces prevalece la idea de que las organizaciones tampoco deben tratar de crearlas.

La situación es aún más difícil pues en muchas ocasiones la autoridad paramilitar decide quién tiene o no acceso a la tierra, aunque la opinión sobre la expansión territorial indígena varía y depende del comandante de turno y de su ubicación territorial. En este contexto volátil, gracias a la labor y a la visibilización política de los líderes indígenas se ha realizado un gran número de proyectos de ampliación territorial, especialmente por parte de los indígenas arhuacos. Sin embargo, es importante analizar lo que está pasando con aquellos campesinos que tienen que vender, pues la situación en la sierra Nevada no debe entenderse como un recuento de oposiciones binarias o como una historia entre buenos y malos. Es importante recordar que las fronteras, tanto espaciales como comunitarias, no son naturales sino construcciones sociopolíticas (Hall, 1996). Como se ha argumentado desde hace varias décadas en la antropología, tendremos un mejor conocimiento de las comunidades que pretendemos estudiar si las pensamos como series de relaciones y procesos, en vez de como esencias ahistóricas.

## Bibliografía

- Abrams, P. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of Historical Sociology* 1, 58-89.
- Bocarejo, D. (2008). *Reconfiguring the Political Landscape after the Multicultural Turn: Law, Politics and the Spatialization of Difference in Colombia*. Tesis doctoral. University of Chicago, Chicago.
- Comaroff, J. (1998). Reflections on the Colonial State, in South Africa and Elsewhere: Factions, Fragments, Facts and Fictions. *Social Identities* 4, 321-361.

- Consejo Territorial de Cabildos (CTC). (1999). Declaración conjunta de las cuatro organizaciones indígenas de la sierra Nevada de Santa Marta para la interlocución con el Estado y la sociedad nacional. *Janwa Pana* 1, 29-51.
- Coronil, F. (1997). *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ereira, A. (1990). *The Elder Brothers*. Nueva York: Knopf.
- Ferry, S. (2004, octubre). Keepers of the World. *National Geographic*.
- Fundación ProSierra Nevada de Santa Marta. (1997). *Plan de desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Proyecto de Cooperación Colombo-alemán. Bogotá: Fundación ProSierra Nevada de Santa Marta.
- Hall, S. (1996). When Was the Post-colonial time? Thinking at the Limit. En: Chambers, I. y L. Curti (eds.). *Post-colonial Questions: Common Skies Divided Horizons*. Londres: Routledge.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Post-modernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.
- Lefebvre, H. (1991[1974]). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Mitchell, T. (1999). Society, Economy, and the State Effect. En: Steinmetz, G. (ed.). *State/culture*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, pp. 76-97.
- Organización Gonawindua Tayrona, Dirección General de Asuntos Indígenas, UAESPNN-Parque Sierra Nevada de Santa Marta. (1999). *Lineamientos de los pueblos indígenas de la sierra Nevada de Santa Marta para el manejo del territorio*. Manuscrito inédito.
- Taussig, M.T. (1997). *The Magic of the State*. Nueva York: Routledge.
- Trouillot, M-R. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization. *Current Anthropology* 42, 125-138.

# Reconfiguraciones del paisaje: estado, territorios y conflicto entre grupos étnicos

**Carlos Betancur<sup>1</sup>**

En esta presentación esbozo algunas preguntas acerca de cómo se articula la acción estatal en los territorios de comunidades indígenas y negras en el contexto actual del conflicto armado colombiano. Considero que tales preguntas tendrán validez en la medida en que nos permitan descifrar cómo la violencia de las últimas décadas impactó y viene impactando la relación entre los grupos étnicos y el aparato estatal.

Animo los esfuerzos por etnografiar la acción de las burocracias públicas en contextos multiculturales, más si se considera el carácter mítico que envuelve el concepto de estado, no lejano del de los mitos etnografiados durante décadas en pueblos tribales de todo el mundo. ¿O acaso la idea de un estado representativo del pueblo, imparcial, que promulga leyes abstractas y generales carece de elementos míticos<sup>2</sup>?

Descifrar los entramados que se operan en la relación de indígenas y/o negros con el estado en el ámbito local, en regiones cultural y geográficamente diversas, le añade complejidad a la discusión. En este texto intentaré mirar tales entramados desde los temas de territorialidad étnica, en torno a los que he trabajado en los últimos años. Para hacerlo me centraré en los procesos territoriales desarrollados en la región del Catatumbo, en Norte de Santander, y en la del Chocó, en el Pacífico; dos regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado colombiano en la últimas décadas y donde la presencia del estado no ha logrado consolidarse sino de manera muy precaria.

## **¿Quién es el estado?**

La pregunta qué es el estado deriva más que en una respuesta en otras preguntas: ¿mediante qué mecanismos opera?, ¿cómo actúa en regiones pobladas por comunidades indígenas o negras, marginales de los centros históricos de decisión?, ¿cuál es hoy su naturaleza luego del reconocimiento de la diversidad étnica del país y de los derechos culturales consagrados a

---

1 Investigador independiente. betancur.carlos@gmail.com

2 El carácter mítico de la idea de estado y de su actividad en la sociedad fue ampliamente analizado por Ernest Cassirer en *El mito del estado* (1946).

los grupos étnicos en la Constitución de 1991?, ¿cómo tramitan el estado colombiano y sus múltiples agencias el reconocimiento constitucional de esos derechos?, ¿cómo se relacionan dichas agencias con las autoridades étnicas que mantienen jurisdicciones territoriales propias después de quince años de su consagración en la Carta Política del país? y, en especial, ¿de qué forma las autoridades de las comunidades indígenas y negras se reconocen como estado, es decir, como integrantes de un proceso de descentralización administrativa en el país o como autoridades públicas ante su comunidad y frente a otros sectores de la sociedad y el mismo estado? Las preguntas podrían ser interminables, y sus respuestas, escasas.

Luego de la promulgación de la Constitución de 1991 se operó en el país el reconocimiento jurídico-político de los grupos étnicos de la propiedad colectiva sobre grandes extensiones territoriales y de sus autoridades como autoridades públicas y administradoras de sus territorios. En la mayoría de los casos, aquellas se localizaban en las zonas de mayor impacto del conflicto armado en el país y eran con frecuencia objeto de despojo por parte de agroempresarios. En efecto, el reconocimiento de territorios y autoridades étnicas ocurrió en un contexto marcado por graves limitaciones del estado colombiano para mantener operaciones militares de control territorial y políticas económicas, sociales y de infraestructura en las regiones donde unos y otras se ubicaban.

En esta coyuntura, el reconocimiento estatal de la propiedad colectiva y de autoridades públicas étnicas —cabildos, capitanes, mamos, juntas de consejos comunitarios, etc.— que actuaban como autoridades administrativas en un esquema descentralizado<sup>3</sup>, antes que ser un procedimiento para darles poder real a estas autoridades permitió establecer la presencia simbólica del estado entre las comunidades y los territorios fuertemente afectados por el conflicto armado. Un indicio de esto es que después de dieciséis años de expedida la Constitución de 1991 no se ha desarrollado una ley de coordinación de la justicia nacional con la indígena ni una ley orgánica de ordenamiento territorial que fijen la distribución de competencias entre los diferentes niveles del estado y las autoridades étnicas. Toda mediación entre el estado y los territorios étnicos se ha dejado a la coyuntura —a la negociación del momento o a las necesidades de cada gobierno—, y se ha obviado la construcción consensuada de principios o pautas que guíen esa compleja relación intercultural entre territorios, autoridades y acción estatal, en un país que se reconoce como pluriétnico y multicultural.

El panorama atrás descrito se aplica especialmente a las regiones del país en las que por su situación de orden público y/o su distancia geográfica de las burocracias centrales colombianas la operación del estado ha estado fuertemente limitada. Tal es el caso de la región del Catatumbo, en Norte de Santander, y del Chocó, en el Pacífico, donde el estado, sus agen-

3 Recordemos que la Constitución de 1991 estableció como parte del esquema descentralizado del estado que los territorios indígenas serían entidades territoriales indígenas, con funciones de entes de prestación de servicios, administradores territoriales y autoridades públicas en sus territorios.

cias y sus programas en las décadas de 1980 y 1990 no han conseguido consolidarse sino de manera precaria. En los dos casos el estado estableció su presencia en territorios que no lograba controlar, a través del reconocimiento de las autoridades étnicas: los caciques del pueblo barí en la región del Catatumbo, los consejos comunitarios de comunidades negras y los cabildos de comunidades emberas en el Chocó. A través de esta estrategia, el estado —aunque solo en el plano teórico— funcionaba en todo el territorio, y aplicaba así los principios constitucionales aun en las regiones más apartadas, de difícil acceso por sus características selváticas y por la presencia de grupos guerrilleros, paramilitares o de narcotraficantes.

### **Estado multicultural y seguridad democrática**

¿Cómo opera ese modelo multicultural en el marco de la seguridad democrática? ¿Cómo se resuelve la confluencia de conflicto, territorios étnicos y aprovechamiento de los recursos en los mismos espacios geográficos?

En los últimos años el modelo de presencia estatal a través del reconocimiento de las autoridades étnicas, al menos en los dos casos referidos, parece haber cambiado. Con el nuevo modelo, puesto en marcha a partir de la política de seguridad democrática, la intervención del estado gira en torno a las estrategias y los avances de las fuerzas militares mediante la “recuperación social del territorio”, como parte de un plan militar; proceso desplegado sobre regiones que tienen graves situaciones de orden público y que vuelven o comienzan a tornarse importantes económicamente, a medida que avanza el conocimiento de sus recursos naturales. En esta coyuntura algunas acciones de las autoridades civiles van de la mano de la fuerza pública para el control social del territorio.

En este nuevo contexto las autoridades étnicas de las dos regiones, si bien son reconocidas, son consideradas más como organizaciones de la sociedad civil que como autoridades públicas. No obstante, esas mismas autoridades buscan que se concrete el reconocimiento que les hizo la Constitución de 1991 en lo que respecta a ser administradores públicos, ser gobierno en sus territorios y poder decidir sobre cómo y cuándo explotar sus recursos. En pocas palabras, esperan ser reconocidos como parte del estado.

Por su parte, las nuevas demandas de los grupos étnicos para obtener la titulación de territorios se mueven en las burocracias estatales, ya no en función del reconocimiento de sus derechos constitucionales, sino de movimientos calculados sobre qué tanto el reconocimiento impide o no la maniobrabilidad del estado sobre la explotación de yacimientos de minerales, petróleo u otros recursos existentes en el territorio. Hoy, alrededor de 150 parcialidades indígenas del país esperan su reconocimiento, y cerca de 2 millones de hectáreas se mantuvieron represadas en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) hasta julio de 2007, esperando que avancen los trámites de constitución y ampliación de resguardos. De este modo, una política de profundización del reconocimiento de los grupos étnicos cede a otra dirigida hacia su contención. Ahora la prioridad, antes que ampliar las posibilidades de reconocimiento efectivo de territorios y autoridades étnicas, es trazar de forma más estricta los alcances que tiene la propiedad colectiva, establecer mayores

requisitos para su reconocimiento, establecer nuevos entes, en el sentido burocrático, que adquieran las competencias y las normas del estado, así como definir las restricciones de las comunidades.

Como se deduce del análisis de la evolución de la presencia estatal en zonas como las mencionadas, posiblemente no hay otro campo donde el estado despliegue tanto su maquinaria como en el territorial, fundamento mismo de las teorías políticas de su existencia. Es el estado el que lleva el padrón y la cartografía de las tierras; levanta el registro legal de los títulos; constituye y deslinda la propiedad colectiva; administra los parques naturales y las áreas protegidas; determina el ordenamiento, uso y aprovechamiento del suelo; planea sus vías; proyecta su explotación; protocoliza los títulos de propiedad y reconoce a los grupos étnicos y a sus autoridades. En consecuencia, cualquier pretensión de etnografiar el estado deberá tener en cuenta la manera en que este opera en el campo territorial, tanto durante su esfuerzo por “hacer presencia” en el territorio, como al pautar las condiciones con las cuales distintos sectores de la población, incluidos los grupos étnicos, entran a negociar sus condiciones de acceso y manejo de este.

En el contexto actual, en el ejercicio de etnografiar el estado aparece un estado múltiple y complejo en los niveles nacional, departamental y local. Ante este nuevo estado las demandas o solicitudes comunitarias sobre el territorio recorren un largo camino, abriéndose paso entre burocracias ciudadanas, lentos procedimientos en oficinas centrales e inciertas mediciones de tierras; estas políticas institucionales llenas de sutilezas legales desvelan intereses políticos y discursos diversos entre las agencias públicas. Aquí se incluyen desde disputas por el uso de tierras vecinas —cada vez más frecuentes por la presión sobre la tierra— y deslindes con grandes propietarios, hasta aclaraciones de títulos coloniales —cerca de cincuenta en el país— y solicitudes de constitución de resguardos y de tierras colectivas de comunidades negras.

Todavía hoy tenemos la impresión de que estos expedientes recorren los tortuosos caminos que recorrían aquellos producidos contra los abusos a indios y negros durante la administración colonial. Los mismos caminos que recorrían los expedientes del juez Armendáriz —en la descripción que hace William Ospina en su novela *Ursúa*<sup>4</sup>—, que viajaban a través del río Magdalena humedecidos y descoloridos, destinados a ser comida de caimanes.

Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de las comunidades baríes en el Catatumbo. Desde 1997 vienen haciendo solicitudes formales de ampliación de la propiedad colectiva de dos resguardos indígenas sobre tres mil hectáreas en la línea fronteriza con Venezuela, en la cuenca del río de Oro. En 2006 el Incoder determinó que, después de su recomposición y fusión con el antiguo Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), la solicitud se había desactualizado y se refundió entre miles de expedientes, por lo que era necesario volver a comenzar el procedimiento.

4 Ospina, W. (2006). *Ursúa*. Bogotá: Alfaguara (N. de E.).

Sin embargo, ya para ese momento las tres mil hectáreas habían sido ocupadas por colonos, que entraron durante los últimos diez años a la zona, abrieron fincas e iniciaron procesos de repoblamiento violento, de la mano de paramilitares, guerrillas y narcotraficantes.

Procesos como el anterior corren paralelos a una apreciación que hace carrera en el gobierno central, referida en particular a la situación andina, pero con efectos para otros casos como el barí, según la cual los indígenas colombianos tienen demasiadas tierras y en zonas muy productivas. Según esta apreciación, reforzada desde el ejecutivo durante el gobierno de Uribe Vélez, los indígenas serían una especie de terratenientes ancestrales que pretenden ocupar tierra para no producir nada, empobreciéndonos a todos. Estos discursos son ahistóricos y alimentan una separación tajante entre indios, negros y campesinos, bien lejanas de las dinámicas locales y de sus redes complejas de solidaridades, recelos y configuraciones multiculturales que caracterizan al país.

### **De pueblos indígenas a Familias en Acción**

Otros signos de la metamorfosis del estado se relacionan con las nuevas estrategias desarrolladas por las entidades públicas nacionales para llegar a las regiones donde el estado históricamente ha tenido una presencia precaria o fragmentaria.

En dichas regiones el estado está presente de múltiples maneras y ya no solo en función del reconocimiento étnico y de una construcción de estado a partir de este. Entre esas nuevas estrategias se incluye el desarrollo de programas a través de los cuales el estado establece contacto directo con las familias y los integrantes de las comunidades indígenas, sin que medien los tamices comunitarios propios de cada cultura y sus reglas de control social ejercidas a través de sus autoridades. Este es el caso de los planes gubernamentales basados en la asignación de subsidios condicionados a familias pobres, como Familias en Acción y el programa de erradicación de cultivos ilícitos Familias Guardabosques, que vienen profundizándose en varias regiones del país a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social (Acción Social), cuya meta total en todo el país para 2010 son cerca de tres millones de afiliados.

En los ejemplos mencionados la estrategia no consiste en llegar a las comunidades étnicas en función de las autoridades públicas que se crearon siguiendo líneas de reconocimiento de la Constitución de 1991, en las que era el estado el que se adecuaba a la diversidad. Por el contrario, los programas pasan por encima de dichas autoridades y se relacionan de forma directa con las familias de las comunidades étnicas, bajo el rasero de su situación económica y no de su pertenencia étnica. Además estas iniciativas, con el incentivo de subsidios condicionados o de la entrega de bonificaciones por la erradicación de cultivos de coca, marginan a las autoridades indígenas o negras de comunidades que han sufrido procesos de violencia, desplazamiento forzado o confinamiento, o dividen la precaria institucionalidad étnica. Esto es lo que ocurrió, por ejemplo, en la región del bajo Atrato, en donde la puesta en marcha de tales programas fragmentó los procesos comunitarios iniciados a partir

del reconocimiento de las territorialidades y de las formas propias de gobierno de las comunidades negras, consagradas en la Ley 70 de 1993.

Una etnografía de la acción estatal debe tener en cuenta estas nuevas estrategias y configuraciones de la relación estado-grupos étnicos para entender, en lo local, cómo se recomponen las estrategias de las autoridades y organizaciones étnicas y los nuevos tentáculos estatales.

### **Propiedad colectiva, territorios y desplazamiento forzado**

Tal vez la mayor distorsión de las políticas públicas en el campo agrario y territorial en regiones con una importante presencia de grupos étnicos la constituya el pensar dichas regiones solo en función de la propiedad colectiva, es decir, en función de los resguardos.

Este es el caso del Catatumbo, donde los resguardos baríes suman unas 120.000 hectáreas. Allí la reducción del problema étnico y territorial a la definición del perímetro de los resguardos ha empobrecido los planes de ordenamiento territorial e impedido una mirada de conjunto sobre la región. Más aún, tal reducción ha frenado una observación sobre la situación de colonos, campesinos repobladores e indígenas que dé cuenta del carácter multicultural del universo social del que participan y de las reconfiguraciones territoriales y poblacionales producidas por la guerra.

Esa mirada, agenciada desde el estado sobre el territorio, no permite visualizar los diálogos desarrollados entre las diversas culturas que comparten el territorio en un contexto de desplazamiento forzado e impide mirar la complejidad de los procesos involucrados en su uso, administración y manejo. Sin embargo, no se puede afirmar que esta sea la única mirada desarrollada desde el estado sobre la región. Por ejemplo, la Unidad de Parques Nacionales ha planteado la necesidad de dar una mirada más amplia que la desarrollada desde el Incoder —entidad que ha restringido su visión en función de las demarcaciones de propiedad colectiva y adjudicaciones individuales— que incorpore la sostenibilidad ambiental de los territorios resguardados.

Además, en este contexto el estado diseña nuevos marcos legales que modifican los derechos territoriales, como ocurrió con la promulgación de la Ley 1152 de 2007. Si bien todavía no conocemos el alcance de esta nueva ley agraria, una lectura atenta de su articulado basta para darse cuenta de que se dirige a incluir nuevos procedimientos y dependencias —alcaldías y gobernaciones— en los procesos de demarcación de los territorios étnicos. De esta manera, los grupos étnicos enfrentan una nueva forma de relacionarse con el estado: ahora esta relación supone la interacción con nuevos actores locales, que tienen la facultad de definir en sus planes de ordenamiento territorial las políticas que afectan el tema agrario indígena y negro.

En este nuevo contexto resulta importante analizar cómo reaccionan las comunidades negras e indígenas, incluidos los baríes de la región del Catatumbo, frente a este replanteamiento de la relación entre grupos étnicos y estado hecho por medio de la Ley 1152. Es decir, resulta



necesario entender cómo reelaboran esas nuevas presencias del estado en sus territorios y cómo reacomodan sus estrategias en función de ser gobiernos o comunidades.

Son los grupos étnicos del país los que han conocido y padecido de manera histórica las consecuencias de lo que hoy llamamos desplazamiento forzado, las reconfiguraciones de sus culturas en función de la violencia y los que han experimentado la pérdida de sus referentes culturales y sus territorios. En este panorama los principales cambios se verifican en la manera como hoy las agencias del estado desarrollan estrategias de atención a las poblaciones étnicamente marcadas y, mediante su aplicación, reconfiguran la relación de estas con el aparato estatal.

En este contexto, una etnografía del estado debería dar cuenta de cómo en el país esas nuevas burocracias y sus nuevos programas reconfiguran el paisaje, perfilan las nuevas relaciones estado-grupos étnicos y transforman con su acción las también nuevas estrategias políticas y culturales de resistencia o de acomodamiento de estos grupos.



# Etnicidad, estado y organizaciones de comunidades negras en el bajo Atrato

Daniel Ruiz Serna<sup>1</sup>

## Introducción

“Antes la gente decía: ‘esta tierra es mía’; ahora lo que se dice es que la gente hace parte de un territorio”, afirmó Humberto Paz, un joven atraiteño, durante una de las reuniones del Comité de Cultura de la Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba)<sup>2</sup>, celebrada en Riosucio (Chocó) en agosto de 2006. En este tipo de reuniones yo solía participar como miembro del equipo del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) que trabajaba en el proyecto de acompañamiento y fortalecimiento de las organizaciones sociales de esta región. La afirmación de Humberto es importante porque alude al cambio en las formas de posesión de la tierra que por ese entonces experimentaba la gente negra de esta región.

La promulgación de la Ley 70 de 1993, con sus normas y disposiciones legales para el reconocimiento de la titulación colectiva de los territorios habitados por comunidades negras del Pacífico colombiano, constituía el punto de corte entre el antes y el después en los cambios en las relaciones sociopolíticas y culturales del momento. Para las organizaciones rurales del Chocó el *antes* hacía referencia a la identificación de sus miembros como campesinos y a la definición de sus estrategias organizativas y políticas, con miras a frenar la desmesurada explotación maderera y a reclamar participación en los beneficios económicos y sociales de los proyectos extractivos que se adelantaban en la región por parte de empresarios privados. En general, las organizaciones campesinas de la región —entre las que se encontraba la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) y la Asociación de Campesinos del Municipio de Riosucio (Acamuri)— apelaban a una identidad gremial para promover su trabajo organizativo. El *ahora* se construye con referencia a la Constitución de 1991 y, particularmente, a la Ley 70 de 1993, que erigieron

---

1 Estudiante de maestría en Antropología, Universidad de McGill, Montreal. danielruizserna@gmail.com

2 Ascoba reúne más de 52 consejos comunitarios de los municipios de Riosucio, Carmen del Darién y Belén de Bajirá, en el bajo Atrato.

la identidad étnica y cultural como argumentos políticos para demandar derechos y organizar la interlocución con el estado. A partir de la creación de los consejos comunitarios como nueva instancia política de representación para los habitantes de los entonces titulados territorios colectivos, las organizaciones campesinas se constituyeron como organizaciones de comunidades negras.

La construcción de la etnicidad negra a partir de esta ley creó nuevos espacios de interlocución entre las comunidades negras y el estado. Apelando a la norma, muchas organizaciones que antes se denominaban campesinas, incluidas las del bajo Atrato, comenzaron a enunciar su identidad étnica en términos de tradiciones ancestrales, cultura compartida, historia común y territorios colectivos. Comenzaron a promover la identificación étnica y la constitución de los consejos comunitarios en las comunidades ribereñas, por medio de talleres, asambleas y reuniones. Hace algún tiempo que no visito un consejo comunitario ni participo en las asambleas que Humberto y mis otros amigos de Ascoba seguramente continúan realizando; sin embargo, voy a retomar algunos escenarios de mi experiencia etnográfica entre ellos para reflexionar sobre la intervención del estado en la producción de una identidad étnica en ese contexto y sobre la manera como esa identidad se plasma en el trabajo que realizan los consejos comunitarios del bajo Atrato, para la defensa de sus derechos y territorios colectivos (Ruiz, 2006).

### **La etnicidad como fuente de legitimidad en la acción de los consejos comunitarios**

La Ley 70 de 1993 les reconoció el derecho de la propiedad colectiva a las comunidades negras, que debieron iniciar la conformación de consejos comunitarios para su administración interna. Estos consejos recogieron el legado organizativo de las juntas de acción comunal<sup>3</sup>, investidos ahora como autoridades tradicionales de las comunidades negras. A ellos se les asigna en esta ley, entre otras funciones, “velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y la preservación de la identidad cultural” (artículo 5). Los consejos comunitarios se constituyen entonces en representantes de las entidades territoriales de comunidades negras y legitiman su acción colectiva ante el estado como organizaciones étnico-territoriales. El carácter étnico de su función política implica, además de velar por los territorios adjudicados, la tarea de preservar la cultura y la identidad étnica, es decir, un conjunto de rasgos culturales que fungen como soporte de la

3 Las juntas de acción comunal (JAC) son organizaciones cívicas que funcionan en el país desde finales de la década de 1950. Están constituidas por vecinos y residentes de un barrio, en el caso de las ciudades, o de una vereda, en el caso de las áreas rurales. De algún modo constituyen la célula organizativa en Colombia y su función principal es la de gestionar ante las autoridades locales los recursos indispensables para dar respuesta a las necesidades sentidas por estas comunidades. En el bajo Atrato, por ejemplo, a través de la constitución de las JAC las comunidades alcanzaban reconocimiento legal y obtenían el derecho de recibir asistencia de las alcaldías municipales para la construcción de escuelas.

identidad de estos pueblos.

La tarea conlleva acciones para la reafirmación de su historia, de su manera de ver el mundo, de sus expresiones artísticas y de sus tradiciones orales. Así, todos aquellos elementos relegados hasta entonces al campo de las expresiones folclóricas comenzaron a ser visibilizados y reinterpretados desde el lente étnico, es decir, como prácticas potencialmente movilizadas para la acción política (Oslender, 2004). Las organizaciones sociales de comunidades negras empezaron a articular en su discurso político los conocimientos tradicionales, la oralidad, la música, las prácticas y las representaciones sobre el territorio y la naturaleza (Hoffmann, 2004). Esta movilización de la cultura en términos políticos implica de parte de las organizaciones una relectura de sus tradiciones, su historia y sus costumbres en el proceso de reconocimiento de su identidad étnica como comunidades negras.

En las comunidades del bajo Atrato este esquema se vivió como un proceso de recuperación arqueológica de la cultura. Para Ascoba (2003), por ejemplo, se trataba de “recuperar nuestras formas culturales, ancestrales y tradicionales de expresión oral [...]. Recuperar nuestras formas ancestrales y tradicionales de resolver nuestros conflictos [...]. Revivir nuestras prácticas y creencias religiosas”. Es decir, la cultura comenzó a asumirse como un capital limitado, que hoy se tiene pero que se puede perder, por lo que resultaba necesario emprender acciones para preservarlo. Lo interesante era que las acciones por la recuperación tendían a otorgarles mayor legitimidad a las demandas de estas comunidades por obtener el respeto a sus derechos colectivos sobre el territorio, como si solo aquellas comunidades que fueran depositarias de “una cultura” —que sirve de sustento a una etnicidad reconocida por la ley— fueran mejores interlocutoras políticas ante el estado. Estas concepciones sobre la cultura resultan importantes en el intento de otras comunidades no negras del bajo Atrato por hacerse visibles y luchar por sus derechos frente a una ley que no las reconoce como etnias.

### **Los efectos de la etnicidad: el caso de los chilapos en el bajo Atrato**

De acuerdo con la Ley 70, los fundamentos del derecho a la titulación de los territorios del Pacífico están basados en una serie de premisas, como la historia compartida, las costumbres comunes y la cultura ancestral. El concepto *prácticas tradicionales de producción* se convirtió en uno de los argumentos más utilizados por las organizaciones negras del Pacífico para sustentar la singularidad identitaria de las comunidades ribereñas. Este concepto resultaba ser una pieza importante en las demandas de estas comunidades, pues les permitía reivindicar ante el estado y la comunidad internacional la tradición productiva y la relación con el medio ambiente que durante generaciones han mantenido con su entorno. La presencia de un conjunto de saberes y quehaceres para el uso sostenible y el aprovechamiento racional de los recursos naturales empezó entonces a ser constantemente utilizada en el discurso de las comunidades. Pero mientras el estado promovía una discriminación positiva de las

comunidades negras como portadoras de buenas prácticas ecológicas, discriminaba negativamente a los campesinos mestizos del Pacífico, a quienes consideraba como simples colonos sin cultura ni identidad étnica y, en consecuencia, sin acceso a ningún reconocimiento de derechos territoriales.

En el bajo Atrato existe un número considerable de campesinos mestizos que en su mayoría llegaron a la región a partir de los años sesenta desde el valle del río Sinú, en el departamento de Córdoba. A estos campesinos se les conoce como *chilapos*, término polivalente que hace alusión a su región de origen, sirve como denominador para identificar su origen racial mestizo, o en todo caso para designar un color de piel distinto al de los negros y al de los indígenas. Existen distintas versiones sobre el origen de este término: que viene del *chile*, o canasto, que usan estos campesinos para recolectar maíz; que viene del nombre que tiene el río Sinú en sus cabeceras (Chinú) o que se debe a que los chilapos son los actuales descendientes de los indígenas chimilas.

En todo caso, desde el ámbito de las comunidades negras resulta perfectamente natural y socialmente aceptado llamar chilapos a todos estos campesinos mestizos. Ahora bien, su presencia supuso una serie de conflictos con las comunidades negras por el derecho a la titulación de unos territorios que ambos, negros y chilapos, compartían desde hacía décadas.

La Ley 70 —norma que reguló la titulación colectiva de los territorios que se consideraban posesiones ancestrales de las comunidades negras— no tuvo en cuenta que en el bajo Atrato no existía una delimitación segregada de los diferentes grupos de población. Es decir, en muchos casos las tierras estaban en posesión de chilapos o gente mestiza que hasta antes de la ley compartían los ideales y las formas de organización de los campesinos negros.

Luego de expedida la Ley 70, varias organizaciones negras comenzaron a adoptar una actitud excluyente hacia los campesinos mestizos ubicados en espacios susceptibles de titulación colectiva, hasta el punto de amenazarlos con expulsarlos de la región. Esta ley hablaba de “territorios de comunidades negras” y, según ellos, los negros eran fácilmente identificables por su fenotipo. Además, solo a ellos se les reconocían una cultura y una identidad propias. Los chilapos, en cambio, no contaban con ninguno de los elementos fundamentales para su reclamo: además de mestizos —y por lo tanto carentes de una identidad cultural distintiva—, eran colonos a los que era imposible reconocerles “ancestralidad” en el bajo Atrato. La presencia de chilapos en las tierras del bajo Atrato era un asunto innegable, aun para los más férreos defensores de la propiedad colectiva de las comunidades negras.

Sin embargo, las discusiones sobre el derecho de los chilapos a la titulación de sus tierras no se desarrollaron a partir de las premisas de las que partía la Ley 70 para reconocer los derechos preferentes de las comunidades negras como raza, etnia o cultura; conceptos que además son fácilmente cuestionables. En este caso, las discusiones de las comunidades del bajo Atrato estuvieron contextualizadas por las condiciones del

conflicto armado en la región. La escalada de la guerra entre guerrilla, ejército y paramilitares que se intensificó a partir de 1996 no discriminó grupos de población. Entre diciembre de 1996 y febrero de 1997, más de seis mil campesinos de las diferentes comunidades ribereñas se desplazaron forzosamente. La crisis humanitaria generalizada que se vivió por ese entonces en todo el territorio condujo a las organizaciones de base afros y campesinas a idear estrategias organizativas de resistencia civil capaces de asegurar el retorno de los desplazados a sus tierras, frente a los intereses de grupos armados y grupos económicos capitalistas.

En 1999, las comunidades negras y mestizas del bajo Atrato se constituyeron en comunidades de paz, una figura organizativa que, apelando al Derecho Internacional Humanitario, buscaba crear una distinción entre la población civil y los actores armados del conflicto. Durante los más de dos años que estuvieron en condición de desplazamiento, los líderes y representantes de estas comunidades de paz se encargaron de concertar una agenda de negociación con el estado para que este les garantizara su retorno en forma digna y la defensa de los derechos colectivos que la Ley 70 les había reconocido. Para entonces, la titulación colectiva ya era uno de los temas de la agenda común creada por negros y mestizos en estas comunidades.

Tras largas jornadas de discusión, asambleas, consultas y lecturas de la Ley 70, las víctimas del conflicto armado del bajo Atrato consolidaron un trabajo organizativo conjunto. Las comunidades de paz lograron que se reconociera a los chilapos como *ocupantes de buena fe* y, a partir de esta cualidad, su derecho a la participación en la titulación colectiva. El concepto de *ocupantes de buena fe* se desprendió de la lectura de los requisitos para pertenecer a un consejo comunitario. La Ley 70 establecía claramente que para pertenecer a los consejos y tener derecho a la titulación colectiva era necesario ser nativo del territorio de la comunidad para la cual se elige, reconocido por esta y registrado en el censo interno, o tener allí residencia permanente por un periodo no inferior a diez años y haber asumido las prácticas culturales de la comunidad.

La permanencia de los chilapos por más de diez años en la región y el reconocimiento de este hecho por parte de las comunidades negras zanjaron algunas de las diferencias que afloraron en un principio. Además, a través de una serie de asambleas y discusiones adelantadas en estas comunidades de paz durante los acuerdos para la obtención de los títulos colectivos, los chilapos establecieron convenios para respetar los principios de la Ley 70, en especial, las prescripciones referidas a la función ecológica de la propiedad. Así, en tanto que ocupantes de buena fe, los chilapos asumieron el compromiso de “portarse bien con el territorio”, para utilizar las palabras de uno de los líderes mestizos del bajo Atrato. Es decir que los chilapos debían mantener, de la misma manera en que la ley lo reconocía para las comunidades negras, una regulación en el uso y la explotación de los recursos naturales. Quizá es en este sentido como mejor puede entenderse la norma, cuando dice que los ocupantes de buena fe deben asumir las prácticas culturales de

las comunidades negras.

El segundo punto para negociar tuvo que ver con la prescripción que la norma hace en cuanto a “la protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza” (Ley 70 de 1993, artículo 3). Evidentemente, el reconocimiento de la propiedad colectiva de las comunidades negras se fundamenta en parte en la representación de estas como un grupo humano naturalmente inclinado a la protección y conservación de los recursos naturales del Pacífico, por medio de la utilización de prácticas ancestrales para su uso. La relación armónica naturaleza-comunidades negras a que alude el artículo 3 de la Ley 70 se convierte entonces en un requisito que le asigna a la propiedad una función ecológica y obliga a las comunidades a adoptar un deber ser específico: “En consecuencia los adjudicatarios [de los títulos colectivos] desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas” (artículo 6) y “velarán por el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales” (artículo 5).

Es por esto que algunos investigadores interpretan en la normatividad que las comunidades negras aparecen más como guardabosques que como “grupos humanos cuyo manejo sociocultural de los recursos naturales se contrapone a un mercado libre del suelo” (Pardo y Álvarez, 2001: 241). Así, la Ley 70, al atribuirle una función ecológica a la propiedad colectiva, les confiere a estas comunidades un rol de protectores naturales de las selvas del Pacífico. Recordemos que esta es justamente una de las nuevas funciones que deben asumir los consejos comunitarios.

En este marco legislativo, que reconoce a las comunidades negras como dueñas ancestrales y legítimas de los territorios colectivos y como defensoras natas de los recursos del bosque, se procedió al segundo paso de las negociaciones con los chilapos. Para darles cabida en la titulación, se les exigió comprometerse a adoptar prácticas tradicionales de producción, es decir, que asumieran las prescripciones de la ley respecto a la función ecológica de la propiedad colectiva. Los mestizos se comprometieron a seguir las normas de conservación y protección de los recursos naturales y a adoptar el tipo de racionalidad económica descrita con el concepto de *prácticas tradicionales* de producción de las comunidades negras.

Al asumirse como poseedores de buena fe, con la obligación de proteger la naturaleza e inscribir sus prácticas económicas en la lógica de conservación de la biodiversidad promovida por la Ley 70, los chilapos comenzaron a jugar también con la representación de *nativos ecológicos* que se les reconoce a las comunidades negras (Ulloa, 2001). Hacerlo les permitió el derecho a la titulación de sus tierras, a ser pensados y asimilados dentro del mismo marco normativo de las comunidades negras, lo que les confiere un lugar privilegiado ante el estado. En este sentido, negros y chilapos logran darle en el bajo Atrato un carácter amplio y generoso a la Ley 70, lo que rompe con el rígido marco descriptivo con que esta ley asume el carácter étnico de las comunidades negras. Hoy



en día, en las organizaciones sociales de la región se asume que esta ley no es exclusiva de la gente negra, sino que puede proteger a todas aquellas comunidades que se sometan al manejo y al ordenamiento del territorio dispuestos por ella, independientemente de su color o de su identificación étnica.

### **Representación política y poder estatal**

Aunque los chilapos cumplieran los compromisos pactados durante el proceso de titulación colectiva —asumir las prácticas tradicionales de las comunidades negras y ajustarse a los reglamentos de los consejos comunitarios—, en la práctica su reconocimiento como ocupantes de los territorios colectivos no fue simétrico con el de la gente negra. Aun cuando su pertenencia estaba legal y socialmente aceptada, a los chilapos no se les permitió ocupar el cargo de representantes legales dentro de los consejos. La persona que se elige para este cargo, que el estado avala como máxima autoridad de los consejos comunitarios, se convierte en el/la representante de las comunidades ante los ministerios y las autoridades nacionales para dar trámite a cualquier solicitud, desde la titulación hasta los permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales. Igualmente, es su responsabilidad representar a los consejos ante los gobiernos municipales y departamentales, y gestionar con las distintas autoridades locales las ayudas para la solución de las necesidades comunitarias. Como supuestos depositarios de la cultura y de los valores de las comunidades negras, los consejos comunitarios constituyen las instancias organizativas en las que se proponen y aprueban los preceptos étnicos y culturales reconocidos por el estado a la población negra del Pacífico. De ahí que las propias comunidades busquen que su representación caiga siempre sobre personas racialmente negras, independientemente de que en su acción representen también los intereses de estos campesinos chilapos. Así, a pesar del creciente papel que los mestizos han empezado a jugar en las organizaciones étnico-territoriales del bajo Atrato, la autoridad máxima continúa recayendo por razones prácticas en personas de color negro, que son al fin y al cabo los interlocutores reconocidos por el estado.

Entre tanto, lo que revela el hecho de que los chilapos se acojan a los consejos comunitarios es su necesidad de hacerse reconocer a través de la figura organizativa introducida por la Ley 70. Por su parte, para las comunidades negras la inclusión de los chilapos dentro de los consejos comunitarios significó reconocer el fenómeno histórico de la colonización mestiza del bajo Atrato, las consecuentes relaciones sociales y familiares establecidas durante varias décadas, así como también los derechos territoriales a los que podían acceder unos campesinos que, como las comunidades negras, han enfrentado la desidia estatal y la ausencia de reformas agrarias. Finalmente, aceptar a los chilapos dentro del régimen de propiedad colectiva fue una respuesta de solidaridad entre campesinos que han sido víctimas de la violencia que ha azotado a la región durante los últimos años.

Conservar y proteger la propiedad colectiva, por un lado, y constituirse en consejos comunitarios, por el otro, son dos elementos a los que

los mestizos se subordinan cultural y organizativamente. Al ajustarse a las normas de juego de la Ley 70, los campesinos mestizos del bajo Atrato se han asegurado el ejercicio real de una serie de derechos que les han sido históricamente negados y que solo hasta hace poco se les han reconocido a aquellos grupos representados como los depositarios de la esencia multicultural y pluriétnica de nuestra nación: indígenas y negros. De esta manera, ser negro, en cuanto a las prácticas tradicionales de producción y a la relación con la naturaleza, o asumirse organizativamente como lo hacen las comunidades negras, vuelve legítima la acción de los chilapos por el reconocimiento de sus derechos.

## Conclusión

Es bien reconocido que la Constitución de 1991 generó nuevos escenarios políticos, en los que la diversidad étnica y cultural se convirtió en un componente discursivo de diferentes movimientos sociales. Este es el caso de las organizaciones del Pacífico, en donde reconocerse étnica y culturalmente como comunidad negra, como un otro privilegiado, abrió nuevas posibilidades para regular las relaciones con el estado y promover diferentes prácticas de uso y gestión sobre los territorios. A través de la Ley 70 el estado participa en la construcción de identidad entre las comunidades rurales del bajo Atrato, mientras que sus organizaciones sociales se encargan de promover esa identidad para dotar de legitimidad a su acción política. A ese lugar privilegiado que el estado le asegura a lo “étnicamente negro” es al que apelan los chilapos para erigir sus propios discursos acerca de su identidad y su historia y para reivindicar, junto a las organizaciones de comunidades negras, los derechos ligados a aquello que se empieza a reconocer como el territorio.

## Bibliografía

- Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). (2003). Memorias de la Primera Asamblea General. Mimeo.
- Bolívar, I. (2001). Estado y participación: ¿la centralidad de lo político? En: Archila, M. y M. Pardo (eds.). *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia e ICANH.
- Hoffmann, O. (2004). *Communautés noires dans le Pacifique colombien. Innovations et dynamiques ethniques*. París: Karthala.
- Oslender, U. (2003). “Discursos ocultos de resistencia”: tradición oral y cultura política en las comunidades negras de la costa pacífica colombiana. *Revista Colombiana de Antropología* 39, 203-235.
- Pardo, M. (2001). Escenarios organizativos e iniciativas institucionales en torno al movimiento negro en Colombia. En: Archila, M. y M. Pardo (eds.). *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia e ICANH.
- Pardo, M. y M. Álvarez (2001). Estado y movimiento negro en el Pacífico colombiano. En: Pardo, M. (ed.). *Acción colectiva, estado y etnicidad en*

*el Pacífico colombiano*. Bogotá: ICANH y Colciencias.

- Restrepo, E. (1998). La construcción de la etnicidad. Comunidades negras en Colombia. En: Sotomayor, M. L. (ed.). *Modernidad, identidad y desarrollo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología (ICAN) y Colciencias.
- Ruiz, D. (2006). Nuevas formas de ser negro. Consideraciones sobre las identidades entre la gente chilapa y negra del bajo Atrato chocoano. En: Bolívar, I. (ed.). *Identidades culturales y formación del estado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO).
- Ulloa, A. (2001). El nativo ecológico: movimientos indígenas y medio ambiente en Colombia. En: Archila, M. y M. Pardo (eds.). *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia e ICANH.



# Dificultades de etnografiar el estado: una experiencia de campo en las islas del Rosario

**Carlos Andrés Durán<sup>1</sup>**

Cuando me pregunto como antropólogo cómo fue mi relación con el estado colombiano en la etnografía que hice en las islas del Rosario (Cartagena), encuentro que estuvo fuertemente marcada por el activismo social. Mi interés era describir los conflictos existentes entre los múltiples actores —estado, comunidad afrodescendiente, empresarios turísticos, dueños de casas de recreo, turistas, organizaciones no gubernamentales, etc.—, según la forma como cada uno de ellos concibe los modelos idóneos de desarrollo y conservación del medio ambiente en ese “paraíso” insular del Caribe colombiano (Durán, 2007).

Para cumplir con mi trabajo de campo llegué allá en agosto de 2005 y el primer actor con el que me involucré fue la comunidad afrodescendiente que habita en isla Grande, la de mayor extensión, como su nombre lo dice. Desde ese primer momento mi activismo surgió a raíz del escenario en el que me encontré: ante los esfuerzos del Estado colombiano por recuperar el dominio sobre las islas, por tratarse de baldíos reservados de la nación, la comunidad estaba amenazada de ser expropiada del territorio que ha ocupado, según lo cuentan, por más de trescientos años. Ante esta situación, los miembros del Consejo Comunitario Afrodescendiente, constituido al tenor de la Ley 70 de 1993, o de Negritudes, aceptaron recibirme e instalarme en el poblado de Orika, siempre y cuando los apoyara en su proceso organizativo para solicitar la titulación colectiva del territorio de las islas del Rosario, siguiendo lo estipulado por esta ley<sup>2</sup>.

Al convertirme en un antropólogo “aplicado”, el ejercicio de etnografiar la relación de esta comunidad con el estado colombiano estuvo determinado por las exigencias y las demandas que la población isleña viene formulando, relacionadas con el “abandono” o “la falta de presencia estatal”. Así, denunciar la ausencia del estado se convirtió en un co-

---

1 Consultor externo y asesor de enfoque diferencial de la Subdirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). carliduran@gmail.com

2 La Ley 70 reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991. Reconoce a las comunidades negras la propiedad colectiva de las tierras baldías que han ocupado históricamente en las riberas de los ríos de la cuenca del Pacífico y en otras zonas del país con similares condiciones (N. de la E.).

modín narrativo en mi diario de campo, en el que lo presentaba como antagonista de la historia y como un *otro* externo a la comunidad.

Detrás de las denuncias de los antropólogos o de los ciudadanos sobre la ausencia de estado, hay un ideal de este que depende de cómo lo observamos y lo definimos como concepto y de cómo nos relacionamos con las personas que actúan en su representación. Para un investigador social hablar del estado implica enfrentar el horizonte conceptual y jurídico adquirido en la academia con la realidad etnográfica que observa. Por eso, cuando las definiciones académicas y jurídicas del estado o los ideales de los ciudadanos sobre él no concuerdan con la realidad observada, la respuesta sencilla es decir que no se hace presente o que incumple con sus obligaciones en el lugar o con el grupo social que estudiamos.

En este ensayo voy a dejar a un lado las definiciones jurídicas y académicas sobre el estado, para asumir una postura reflexiva con respecto a las observaciones que hice sobre él y su relación con el resto de actores identificados en mi etnografía en las islas del Rosario. En esta ruta he dividido el texto en dos partes. En la primera contaré brevemente la forma como describí al estado colombiano en el contexto particular de las islas del Rosario. Enseguida describiré la relación que se entabló entre la comunidad, el estado y los antropólogos relacionados con ella, a partir del proceso de solicitud de titulación colectiva y de mi investigación. Finalmente, analizaré algunas implicaciones metodológicas derivadas de la identificación del estado como actor en un contexto multicultural y relacionadas específicamente con las formas de materialización del estado en la praxis social y con las contradicciones existentes entre ellas. Igualmente argumentaré que en el ejercicio de etnografiar el estado los antropólogos somos otro actor social que, al interactuar con el resto de los actores involucrados en nuestras etnografías, participa en la configuración y reconfiguración de la cultura política<sup>3</sup> local.

## El estado que vi en las islas del Rosario

En un correo electrónico que escribí a mis amigos y familiares una semana después de haber llegado a las islas, el 9 de agosto de 2005, se hace evidente la forma como percibí desde el principio el abandono estatal: "¡Los nativos no tienen cómo salir y entrar a la isla! ¡No hay muelles propios, no hay agua! ¡No hay baños, no hay policía, no hay un centro de salud, no hay estado!".

Las exclamaciones, además de hacer más pintoresca mi descripción, tenían un tufillo de denuncia: el abandono estatal se evidenciaba empíricamente en la ausencia de infraestructura de transporte, servicios públicos, programas de higiene y, por supuesto, de la policía. Según esta versión el estado logra corporeidad a través de la presencia física de sus representantes o, en su defecto, de la infraestructura y los servicios públicos que está obligado a prestar. Este discurso, de moda en los tiempos de

---

3 Empleo una definición amplia del concepto de cultura política, entendida como "los complejos vínculos que se tejen entre la esfera pública, la vida política y los universos o representaciones que sobre esta poseen los miembros de toda comunidad política" (Morán, 1999: 98).

la seguridad democrática del gobierno de entonces (Álvaro Uribe [2002-2010]), fue utilizado con vehemencia por los medios de comunicación en octubre de 2006, cuando se realizó la primera expropiación de una casa de recreo en las islas del Rosario.

En Orika, el pueblo que está en el corazón de la isla Grande, la de mayor extensión del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, sus 750 pobladores no tienen agua potable, luz, ni teléfono, y lo peor es que tampoco tienen acceso a las playas del archipiélago. Sus habitantes, en su mayoría afrocaribeños, bautizaron su caserío, levantado bosque adentro de la isla, como Orika, en honor a la hija de Benkos Biohó<sup>4</sup>, el negro africano que escapó del yugo español y fundó los palenques, primeros pueblos libres de América. Irónicamente, Orika, palabra que significa libertad, es un pueblo que parece estar preso y cuyos habitantes no tienen derecho a darse ni un “chapuzón” en el mar. Ocurre que isla Grande está rodeada en sus orillas por decenas de casas de veraneo que impiden el paso de los nativos a las playas. (*El Tiempo*, 1<sup>o</sup> de septiembre de 2006)

En esta noticia no se hace alusión explícita al estado pero se intuye una denuncia de abandono, ya que se refiere al incumplimiento de algunos derechos que el estado les debe garantizar a los pobladores, tales como el acceso a servicios públicos o la libertad de desplazarse y de hacer uso de un bien público, como lo son las costas y el mar.

Aunque mi percepción original siempre fue similar a esta<sup>5</sup>, con el tiempo revalué esa primera impresión de un estado ausente en gran parte del territorio nacional, lo que es una práctica típica en la cultura política nacional a la hora de ver y relacionarse con el Estado colombiano. Poco a poco fui conociendo y relacionándome con múltiples representantes de distintas instituciones oficiales que visitan esporádicamente las islas, y pude conocer sus distintas formas de “ser estado” en zonas periféricas del país. Por ello, dos años después en el texto de mi tesis de maestría describí un estado cuya presencia se tornaba compleja:

El siguiente actor involucrado en la problemática de las islas del Rosario es el estado colombiano desde sus múltiples instituciones del orden local y nacional. Sería imposible retratarlo como un solo actor, ya que en el accionar de cada una de sus instituciones se encuentran contradicciones y conflictos que obligan a pensar cada institución como un actor diferente, según el tipo de función. (Durán, 2007: xxx)

4 Personaje mítico del siglo xvii, considerado el gran cimarrón, organizador de la resistencia militar y de la negociación política con la administración colonial; héroe fundador del palenque de San Basilio, este rey africano —dice la leyenda— llegó a Cartagena esclavizado junto con su esposa Wiwa y sus hijos Sando-Biohó y Orika. Ver: Friedemann (1979). *Ma Ngombe, guerreros y ganaderos en Palenque*. Bogotá: Carlos Valencia Editores. Disponible también en versión electrónica: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/antropologia/magnom/nina5.htm> (N. de E.).

5 Al convertirme en un habitante más del pueblo de Orika, donde vive gran parte de la comunidad afrodescendiente, tuve que enfrentarme a las dificultades de no tener agua potable y tener que pedir permiso para atravesar predios para llegar a las costas.

Al decir esto me refería a aquellos encuentros y desencuentros que han existido entre las muchas instituciones estatales que llevan sus programas a las islas a través de sus funcionarios. Un ejemplo específico puede ser la política de Participación Social para la Conservación, también llamada Parques con la Gente, implementada desde 1999 en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo<sup>6</sup> (en adelante, parque Los Corales), para vincular a los distintos actores en torno a programas de educación ambiental y desarrollo sostenible, para convertirlos en aliados de las actividades de protección del medio ambiente de los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales (UAESPNN). Esta política tuvo resultados exitosos al lograr la creación de cooperativas de trabajo asociado de pescadores artesanales, de guías ecoturísticos, de mujeres recolectoras de basuras, entre otras, que siguen funcionando en el parque Los Corales. No obstante, ante coyunturas tales como la modificación de las políticas desde el gobierno central, la interacción con programas de otras instituciones o el cambio de director del área protegida, cada cooperativa ha enfrentado dificultades para poder continuar funcionando exitosamente.

En el caso de la cooperativa de pescadores artesanales, la mayor dificultad que enfrenta es que la normatividad prohíbe actividades productivas dentro del área marina protegida, lo que significa para los pescadores ser perseguidos por las autoridades ambientales o tener que recorrer mayores distancias, consumir más gasolina y hacer de la pesca artesanal una actividad poco rentable para el sostenimiento de la cooperativa.

Otra es la situación de la cooperativa de mujeres recolectoras y recicladoras de basura. Este programa fue desarrollado originalmente por la política Parques con la Gente, pero en el tiempo en que estuve en las islas del Rosario tenía dificultades para seguir funcionando, al enfrentarse a la falta de pago por parte de los usuarios y de apoyo de las empresas de aseo de la ciudad de Cartagena, que no aportaban la logística de recolección y traslado de la basura. Además, el material reciclado difícilmente le aporta ingresos a la cooperativa para pagarles a sus empleadas.

La cooperativa de guías ecoturísticos, a pesar de ser la que mayor éxito y continuidad ha tenido en las islas, ha visto una gran amenaza que puede afectar su propia existencia. Esto porque la política de participación social para la conservación incluyó programas para involucrar al sector privado, específicamente a la industria turística, para producir mayores ingresos y así hacer sostenibles las actividades de cuidado de las áreas protegidas. Son varios los servicios turísticos en los parques nacionales que se les han dado en concesión a empresas nacionales y extranjeras para ofrecer actividades de ecoturismo<sup>7</sup>. Aunque hasta el

6 El parque, creado en 1977 y con 120.000 ha, es básicamente submarino e incluye el arrecife de coral más extenso y diverso de la plataforma continental colombiana, así como praderas de pastos marinos. En su parte terrestre figuran los manglares en la isla de Barú y cuatro islas: Tesoro y Rosario, en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, y Maravilla y Mangle, en el archipiélago de San Bernardo (N. de E.).

7 Este es el caso de los parques nacionales naturales Tayrona, en el Caribe colombiano; Otún Quimbaya y Los Nevados, en el centro del país; Gorgona, en el Pacífico colombiano; y Amacayacu, en la Amazonia colombiana. Los servicios turísticos de estos parques fueron entregados, desde 2004, en concesión a empresas como Aviatur y Decamerón.



momento este no es el caso del parque Los Corales, la cooperativa de guías ecoturísticos ve amenazada su posibilidad de expansión por tener que enfrentarse a un “pez gordo” o dejarse tragar por él, es decir, por una multinacional del turismo.

Las contradicciones en las políticas estatales y la falta de coordinación institucional —como ocurre en el caso de los programas de privatización del turismo, que compiten y afectan el desempeño de los programas de ecoturismo comunitario— impiden describir el estado como un actor uniforme, sin que ello implique negar su presencia. Además, al identificar la complejidad de las interacciones institucionales en las islas del Rosario, asumí que existen distintos niveles de presencia e ingerencia estatal, según la óptica que se le dé a lo que se entiende como *presencia*:

La alcaldía de Cartagena también tiene presencia en las islas del Rosario a través del Centro Educativo de las Islas del Rosario, que cuenta con cinco maestros y dicta [sic] hasta noveno grado, y del centro de salud, atendido por un médico que presta el servicio entre semana, ya que los fines de semana se devuelve a Cartagena a descansar. Se podría decir que estas son las dos únicas formas en que el Distrito Turístico de Cartagena se hace visible en las islas del Rosario. Las islas del Rosario pertenecen a la Localidad Turística y del Caribe Norte y tienen un alcalde menor; no obstante, su presencia y actividad solo se han hecho efectivas recientemente a causa del desalojo de las casas de recreo. Esto se hace evidente en la ausencia de un programa de saneamiento básico para el poblado de Orika, que se mantiene en la marginalidad y en condición de “invasión”; y en la ausencia casi total de la policía, que ocasionalmente hace presencia para vigilar las playas y protege a los turistas de los hoteles en isla Grande. (Durán, 2007: xxxiii)

En este fragmento persistí en denunciar la poca presencia estatal, aunque en un tono que trata de ser más descriptivo que crítico. Cuando muestro a los actores que hacen parte de la situación en las islas del Rosario, solo fue posible hacer referencia al estado al mencionar las instituciones que tienen relación con la comunidad a través de sus funcionarios o, en su defecto, de programas y servicios que han de prestar. Pero la descripción sobre el estado cambia cuando la etnografía se enfoca en la relación con los distintos actores y en las prácticas y los discursos de cada uno de ellos. Es ahí cuando aparece un estado cuya presencia trasciende lo físico —infraestructura y funcionarios—, para convertirse en un ente metafísico al que los demás actores le atribuyen las dificultades que enfrentan, bien sea por las acciones o las omisiones de aquel. Así el estado se convierte en causa última de todo lo que ocurre, ya que una vez más se utiliza como comodín narrativo para explicar o justificar la situación que viven los demás actores de las islas.

### **Etnografía de la interacción en medio del conflicto por el territorio**

En años recientes el estado se ha convertido en el centro del debate entre aquellos actores que han visto amenazados sus intereses respecto a

la propiedad de terrenos en el archipiélago, es decir, entre los miembros de la élite nacional que tienen casas de recreo en las costas de las islas, los empresarios hoteleros y la comunidad afrodescendiente que habita en isla Grande. El papel del estado no ha sido propiamente el de un facilitador que garantice el bienestar y la convivencia armónica entre todos estos actores. Al contrario, se ha constituido en un agente externo que ha llegado a imponer un nuevo orden, determinado por las recetas de los técnicos, la normatividad y por los intereses económicos de los actores más poderosos.

Históricamente, en el caso de la comunidad afrodescendiente el estado ha sido percibido como una alteridad, por estar encarnado por personas que no pertenecen a la comunidad. Las escarapelas institucionales, los uniformes o un color de piel distinto y una forma de hablar más cercana a la de la gente del interior del país —los *cachacos*— suelen ser los elementos que se utilizan entre los habitantes de las islas para identificar quién es ese otro al que llaman estado. Como un otro, el estado también es relacionado con aquellos ocupantes de casas de recreo que son políticos nacionales o regionales reconocidos, además llamados *patrones* por ser empleadores de la mano de obra local. Pero el calificativo de patrones no solo lo reciben estos empleadores “blancos”: también, algunos funcionarios del estado, en especial aquellos que demandan servicios de la comunidad. En otros casos, algunos cachacos del común también son asumidos como representantes del estado —en este caso, de las autoridades ambientales—, por tratarse de guardaparques voluntarios o de miembros de ONG ambientales que apoyan las labores de la Unidad de Parques Nacionales<sup>8</sup>.

Recientemente, a causa del proceso de expropiación que el estado ha llevado a cabo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y en particular el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se han convertido en los principales enemigos y agentes de conflicto para la comunidad afrodescendiente y también para quienes poseen casas de recreo y hoteles en las islas. Esta situación ha significado expropiaciones con uso de la fuerza pública, en unos pocos casos<sup>9</sup>; renunciadas obligadas a la propiedad, para firmar contratos de arrendamiento de los terrenos ocupados con casas de recreo y hoteles y, en el caso de la comunidad afrodescendiente, preocupación por perder su territorio y ser “reubicados” (desplazados) en Cartagena o por verse forzados a renunciar a la propiedad histórica del territorio que han habitado por generaciones.

8 En mi caso, entré a las islas camuflado en una ONG ambientalista que me abrió las puertas y me presentó a la comunidad afrodescendiente. Con el tiempo me di cuenta de que este camuflaje no servía de mucho, ya que la comunidad asumió que por venir de parte de una ONG que trabajó en el pasado en un proyecto de educación ambiental con el parque Los Corales, tanto mis amigos de la ONG como yo éramos emisarios de las autoridades ambientales. Esto lo noté un día en que unos niños estaban tirándole piedras a una iguana y otros me buscaron para que regañara a “los malhechores”, pensando que yo era guardaparques, funcionario o emisario de la Unidad de Parques Nacionales.

9 Hasta 2008 el Incoder solo ha llevado a cabo la expropiación de dos predios: La Cocotera, en isla Grande, y Los Erizos, en Isleta. Ambas expropiaciones se realizaron entre 2006 y 2007 y en la actualidad estos predios son administrados por la UAESPNN, que en abril de 2008 los dio en concesión por cuatro años a una cooperativa de turismo de la comunidad afrodescendiente local.

Para ejemplificar esta situación me voy a enfocar en la relación de la comunidad afrodescendiente con el Incode, específicamente en lo referente a los intentos de esta institución de expropiar a la comunidad de su territorio, en particular de las zonas de uso y residencia en el interior de isla Grande. Esta amenaza ha conllevado la reacción política de la comunidad, traducida en acciones afirmativas tales como la fundación en 2001 del poblado de Orika en isla Grande, la creación en 2003 del Consejo Comunitario Afrodescendiente de las Islas del Rosario y la solicitud en 2006 de la titulación colectiva de las tierras disponibles en isla Grande.

Esta última acción afirmativa, fundamentada en la apropiación de la Ley 70 de 1993, o de las Negritudes, ha sido motivo de un largo enfrentamiento jurídico entre el Consejo Comunitario de las islas y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ante la falta de una respuesta oportuna a la solicitud de titulación colectiva<sup>10</sup> y una respuesta definitiva, el Consejo Comunitario, apoyado por el colectivo de abogados DeJusticia<sup>11</sup>, instauró en noviembre de 2007 una acción de tutela en la que denunciaba la violación de varios derechos fundamentales, entre ellos el derecho a tener una respuesta clara y oportuna por parte de las instituciones oficiales y el derecho a existir como minoría étnica en la nación colombiana. Esta tutela fue negada en dos instancias y pasó a revisión por parte de la Corte Constitucional en 2008, que ha solicitado conceptos a instituciones oficiales y universidades en los que se demuestre o no la existencia histórica de una “comunidad negra organizada” en las islas del Rosario.

Hace tres años, cuando comencé mi trabajo de campo, pronostiqué este escenario en un correo electrónico que envié en agosto de 2005 a mis amigos y colegas: “Llegué a las islas y el conflicto está jodido. Quieren sacar a los nativos de la isla y ellos necesitan un antropólogo que demuestre que son comunidad negra arraigada... Y la verdad... ¡son todos negros!”.

Fue entonces cuando inicié mi activismo para apoyar el proceso organizativo del consejo comunitario, de tal modo que los resultados de mi investigación antropológica estuvieran al servicio de la comunidad y de las decisiones de los funcionarios estatales que otorgarían dicho reconocimiento<sup>12</sup>. Nunca imaginé que pasados tres años los resultados

10 Entre 2006 y 2007 el representante legal del consejo comunitario, Ever de la Rosa, interpuso tres derechos de petición, requiriendo una respuesta a la solicitud de titulación colectiva, y en ninguna de las oportunidades el Incode lo hizo en una forma definitiva que aclarara por qué no era posible aceptar tal solicitud.

11 Para conocer a profundidad el caso y el apoyo legal que la ONG DeJusticia le ha brindado a la comunidad, recomiendo visitar la página <http://www.dejusticia.org/litigio.php?id=11>

12 Aunque el Convenio 169 de la OIT, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, define como requisito primordial el autorreconocimiento como grupo étnico, es decir, tener “conciencia de su identidad indígena o tribal” (artículo 1, numeral 2), en la realidad política, cuando el estado solicita conceptos a la academia y a las instituciones oficiales, la motivación es reunir argumentos que justifiquen o nieguen dicha “conciencia de identidad”, lo que denota cierta desconfianza hacia el autorreconocimiento de los grupos que deciden llamarse *minorías étnicas*.

publicados en mi tesis (Durán, 2007) llegarían a convertirse en material de consulta de la Corte Constitucional en su decisión sobre el futuro de los isleños.

En este contexto, el papel del antropólogo en la política del reconocimiento enmarcada en un estado que es definido como multiétnico es el de ser intermediario entre el sentir local —lo étnico, en este caso— y el poder estatal. Sin embargo, al gozar de la legitimidad que le otorga la ciencia y estar al servicio de “la verdad” y de la ley, el antropólogo también constituye parte del estado. Pero, ¿qué tan dentro o fuera del estado se encuentra cuando su papel es el de un intermediario que a la vez hace activismo?

Esta frontera es difusa ya que el antropólogo puede jugársela de dos formas, no excluyentes entre sí: por un lado, puede estar dentro y reproducir el discurso estatal, como lo es difundir y crear en la Ley 70 de 1993 para el reconocimiento de negritudes y ofrecerle al estado herramientas de análisis que estén al servicio del reconocimiento de comunidades, de la implementación de políticas públicas especiales y, en general, del cumplimiento de dicha ley. Por el otro lado, el antropólogo puede jugársela desde fuera de la institucionalidad del estado, esto es, defendiendo a ultranza los intereses de la comunidad, bien sea para hacerle demandas al estado o para denunciarlo, o por el contrario para sacarlo del juego mediante la búsqueda de soluciones alternativas —como la autogestión o la búsqueda de apoyo de las ONG— que eviten la dependencia de la comunidad de las políticas públicas del estado, así como la persistencia de una relación paternalista del estado hacia la comunidad.

No obstante, si nos mantenemos en la primera línea de acción (que fue la que yo asumí al apoyar el proceso de solicitud de titulación colectiva), la condición de ser adalid de “la verdad” gracias a la existencia de la disciplina antropológica no garantiza que la capacidad de intervención en las decisiones estatales sea total. Las descripciones —esencialistas o constructivistas— que un antropólogo hace sobre la identidad de los grupos que son partícipes de sus etnografías no son por sí mismas suficientes para producir efectos contundentes en sus condiciones de vida. Para que el reconocimiento de la condición étnica de un grupo derive en políticas públicas enfocadas en su atención y en el reconocimiento de derechos específicos, el estado colombiano —que termina siendo la fuente última de ese reconocimiento— promulga resoluciones, actos administrativos o modificaciones a la ley y la Constitución a través de sus instituciones. Esto nos permite entender por qué el estado no solamente es percibido por los miembros de la comunidad negra de las islas como un otro externo que amenaza sus voluntades, sino también como un juez que acepta y garantiza, o niega y excluye, la existencia política de un grupo social que se autodefine como actor étnico.

Aunque el consejo comunitario buscó exitosamente ser certificado por la Alcaldía de Cartagena y la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y la Justicia como un mecanismo para obtener reconocimiento

político y legalizar la organización, la comunidad también espera que sea el estado el que legalice y proteja su existencia en el territorio insular. En una de las reuniones del consejo en diciembre de 2005, Ever de la Rosa, su representante legal, hizo la siguiente afirmación que evidencia esa necesidad de reconocimiento, legalidad y amparo por parte del estado:

Quiero decirles a todos que [con relación a] los territorios que vamos a pedir, la parte del frente que vamos a pedir, hay algunos que tienen miedo porque dicen de [sic] que posteriormente algunos de los poseedores van a tomar alguna represalia sobre ellos. Eso no es así. Nosotros vamos a solicitarle los terrenos al estado y es el estado el que nos va a ceder los terrenos. Así que por eso nadie tiene que tener ningún temor a ninguna represalia que vaya a tomar [...] alguno de los que hoy están habitando la parte de enfrente que nosotros vamos a solicitar. (Durán, 2007: 104)

Para la comunidad negra de las islas, conformar el consejo comunitario es también una forma de aceptar e inscribirse en la legalidad del estado, amparada por la Ley 70 de 1993. En este sentido, la omnipresencia del estado es posible con la institución del consejo comunitario como instancia reconocida por la ley para la organización política interna, la autonomía cultural, la resolución de conflictos, la participación ciudadana y, por supuesto, para la canalización de demandas mediante la interlocución directa con el gobierno nacional.

Lo que quiero resaltar aquí es que a pesar de la sensación de abandono estatal la población afrodescendiente de las islas del Rosario recrea el estado y formaliza su presencia por medio del consejo comunitario. Este es asumido como una alternativa para contrarrestar el abandono estatal a través de la autogestión de proyectos y el establecimiento de un mecanismo de comunicación directa con las autoridades estatales, tal como lo planteaba José Julio, uno de los líderes de la comunidad, en diciembre de 2005: “Bueno, la verdad es que uno tiene que ponerse a la cabeza y comenzar a gestionar los problemas... porque si uno se pone a esperar al estado, nunca le van a llegar las cosas aquí; primero uno tiene que empezar a gestionar las cosas para que se las puedan traer” (Durán, 2007: 93).

Esta posición busca transgredir la forma histórica de relación paternalista con el estado, del que se espera siempre que llegue con atención y beneficios para la gente, lo que se naturalizó en el país a través del clientelismo. Convertirse en un actor que participa activamente y le exige al estado utilizando canales de comunicación definidos por la ley responde a un interés por cambiar la cultura política local, lo que está inscrito en el proyecto de descentralización y autonomía política y cultural promulgado por la Constitución Política de 1991. En este sentido el llamado a la autogestión y a la autodeterminación no significa necesariamente para el antropólogo salirse del orden estatal, de modo que la segunda opción arriba mencionada —la de actuar desde afuera del estado— difícilmente se concreta cuando lo que estamos observando en realidad es una serie de prácticas y discursos que tanto antropólogos como funcionarios públicos

y comunidades reproducimos en nombre del estado, aun cuando algunos nieguen su presencia o deseen su inexistencia.

Así las cosas, ¿qué tanta reflexión se requiere para poder hacer una etnografía del estado, cuando difícilmente podemos tomar distancia para observarlo?

### **Conclusiones: las dificultades de definir el estado como un actor en la escena multicultural nacional**

Cuando los antropólogos estudiamos la interacción entre múltiples actores en Colombia, uno de los que obligadamente identificamos es el Estado, con mayúscula, seguido por el resto de actores de la sociedad civil que encontramos en la escena: comunidades indígenas, negras, campesinas, urbanas, religiosas, artísticas; élites; ONG; sindicatos; cooperativas; empresas; grupos armados ilegales; mafias, etc. El ejercicio cognitivo de identificar y darles nombre a los actores presentes en nuestras etnografías representa grandes dificultades para quienes observamos los fenómenos sociales, ya que detrás de su identificación existe una práctica arbitraria por parte del investigador. Un actor colectivo puede incluir una gran variedad de individuos con posiciones contradictorias, así como prácticas sociales e ideologías, lo que cuestiona la idea de que aquel cuenta con una racionalidad homogénea o una identidad única.

En el caso del estado, la posibilidad de observarlo como un solo actor se complica cuando nos encontramos con una gran variedad de elementos con los que es representado: el gobierno de turno, que encabeza el estado desde la rama ejecutiva; los políticos: aquellos que son elegidos popularmente para gobernar o legislar desde el aparato estatal; las instituciones: entidades oficiales de las tres ramas del poder público; los funcionarios: empleados de las entidades oficiales; las políticas públicas: promesas de los políticos que se consuman en actividades particulares del gobierno de turno; la infraestructura para la prestación de servicios públicos: el resultado de aquellas promesas o políticas públicas diseñadas para tal fin; y por supuesto la fuerza pública: aquellos que ejercen "el monopolio de la fuerza" y defienden la existencia de todo lo anterior, es decir, el statu quo. Estas serían las formas materiales que nos permiten observar y cuantificar la presencia estatal y, en caso de no encontrarlas, denunciar con vehemencia el abandono del estado.

Pero más allá de algunas de estas formas de materialización del estado, la dificultad de definirlo como un solo actor aparece cuando el discurso y la práctica de los políticos, las instituciones y sus funcionarios se contradicen entre sí. Estas contradicciones en el accionar estatal impiden observar al estado como un actor con una identidad homogénea, que obra según una racionalidad común a pesar de la existencia de las leyes y de los códigos de conducta de los funcionarios públicos. Cada uno de los gobiernos, las instituciones, los funcionarios y los políticos de turno nos hablan de un estado distinto, lo que se hace evidente cuando surgen choques o contradicciones entre las instituciones del ámbito nacional y del ámbito local o entre sectores del gobierno que atienden temas y problemas diferentes.

Definir el estado como un solo actor resulta tan complicado como hablar de la comunidad en singular. Tanto el primero como la segunda tienen dificultades internas para definir una línea única de acción y una racionalidad, y mucho más para aceptar la identidad que le asignamos a la totalidad del grupo con las denominaciones *estado* o *comunidad*. Esto sucede especialmente cuando hacemos afirmaciones tajantes, tales como “el estado colombiano no reconoce a la comunidad x” o “la comunidad se define a sí misma como x”. Cuando se hacen estas aseveraciones, no faltará el funcionario estatal que se queje de una afirmación que prácticamente niega su trabajo y el de su institución, de la misma forma como se quejará aquel sujeto de la comunidad que, a pesar de ser vecino del grupo, no está de acuerdo con denominarse x, pues prefiere denominarse y. Por ello, cuando incluimos a un grupo de sujetos bajo el calificativo de actor colectivo, a veces caemos en el error de meter peras y manzanas en el mismo costal. Cuando vemos el estado como un conjunto de personas que lo encarnan, no todas sus prácticas o discursos pueden ser entendidos como parte del accionar del estado. En lugar de ello, vemos cómo las prácticas y los discursos de las personas que lo representan se hacen en función de lo que ellas conciben como el ideal del funcionamiento del estado.

Por otra parte, la dificultad en el proceso de denominación de los sujetos que observamos al etnografiar el estado se incrementa cuando nos encontramos con aquellos que juegan en ambos bandos, es decir, aquellos que son comunidad u otro actor y a la vez son estado. Algunos miembros de la comunidad son estado en lo local y del mismo modo algunos miembros del estado pueden llegar a jugar del lado de la comunidad, es decir, defender a la comunidad y utilizar al estado para tal fin. En este sentido, aunque concebimos el estado como la otra cara de la sociedad civil, encontramos que las fronteras entre estos dos ámbitos se difuminan cuando observamos las prácticas tanto de funcionarios como de miembros de la comunidad. Lo mismo puede llegar a suceder con los antropólogos en la escena etnográfica, que pueden ser vistos y se piensan a veces como observadores imparciales —que responden al ideal científico—, pero generalmente se involucran como defensores de la comunidad o como representantes y reproductores de los ideales del estado, que responden a las necesidades e intereses políticos personales o de la comunidad.

Cuando nos preguntamos en nuestras etnografías quién es el estado, debemos preguntarnos también cómo los actores sociales y los sujetos individuales definen y se relacionan con dicho estado, ya que nuestra forma de describirlo estará mediada en gran parte por nuestra experiencia como ciudadanos en la escena etnográfica que describimos. Esta experiencia está aunada al activismo circunstancial en el que nos vemos involucrados los antropólogos cuando tenemos que relacionarnos con una comunidad para hacer nuestras etnografías. No es extraño que un antropólogo en campo termine redactando cartas, enseñando a hacer actas o derechos de petición a favor de la comunidad, consultando y explicando normas, participando de las reuniones internas, denunciando

hechos ante los medios de comunicación y hasta representando a la comunidad y tomando la vocería en reuniones con funcionarios estatales.

En otras ocasiones, cuando el antropólogo es “aplicado” y proviene del estado, la relación se hace mucho más compleja, ya que se convierte en otro de los actores que juega en ambos bandos y su posición política se difumina entre el activismo y el ejercicio del poder público. En este sentido los antropólogos también influenciamos a la comunidad en la forma de percibir al estado, a tal punto que participamos en la conformación de la cultura política local. Cuando un antropólogo se convierte en mediador de las relaciones entre el estado y la comunidad, puede llegar a ser tildado de infiltrado del estado, lo que se explica en el origen urbano tanto del antropólogo como de los funcionarios estatales que hacen las veces de visitadores a una comunidad rural o periférica. Así los antropólogos, como un actor más de la escena etnográfica, estamos configurando la cultura política, que a la vez estamos etnografiando al hablar sobre el estado con los interlocutores de la comunidad.

Nos encontramos ante un círculo difícil de romper. El activismo que introducimos en nuestro trabajo de campo influye sobre las percepciones de los miembros de la comunidad sobre el estado y la política, a quienes más adelante entrevistamos para complementar nuestras etnografías. Cuando esto sucede, enfrentamos el riesgo de observar al estado a partir de las preconcepciones académicas y jurídicas con las que iniciamos nuestra investigación y de acomodar las percepciones locales a estas definiciones.

## Bibliografía

- Durán, C. A. (2007). *¿Es nuestra isla para dos? Conflicto por el desarrollo y la conservación en islas del Rosario, Cartagena*. Bogotá: Centro de estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Universidad de los Andes.
- Morán, M. L. (1999). Los estudios de cultura política en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 85, 97-129. En: [http://www.reis.cis.es/reis/pdf/reis\\_085\\_08.pdf](http://www.reis.cis.es/reis/pdf/reis_085_08.pdf)
- Viven frente al mar pero no pueden bañarse en sus playas, *El Tiempo*, 1º septiembre de 2006.



# El lugar de la alteridad y la alteridad en su lugar: las dificultades de abordar la etnicidad en la ciudad

**Marta Zambrano<sup>1</sup>**

A diferencia de las transacciones identitarias privilegiadas en los imaginarios viejos y nuevos de la nación colombiana, que en apariencia se ubicarían en ámbitos rurales o en territorios étnicos considerados periféricos, homogéneos y confinados, la etnicidad en Bogotá se sitúa de plano en un centro metropolitano en expansión. Más bien, en la ciudad la etnicidad choca contra la ubicación confinada y lejana. Así, por ejemplo, los cabildos indígenas de la capital son organizaciones sin tierra o sin resguardo, es decir, sin territorio, al menos no como usualmente lo entendemos: sinónimo y asiento de la identidad, y por lo tanto carecen de la clase de territorialidad que ha sido la clave de las políticas multiculturales del Estado colombiano. En cambio el lugar en el que se despliegan los reclamos y negociaciones étnicas es discontinuo y heterogéneo: el centro demográfico, administrativo e industrial más grande del país.

Paradójicamente, el mismo concepto de territorialidad étnica está bajo escrutinio, ya que incluso los territorios étnicos más “alejados” y “tradicionales” desde hace tiempo se han transformado radicalmente por el impacto de la colonización y hace poco por la legislación multicultural y la intervención de grandes empresas capitalistas (Villa, 2002). Incluso su misma génesis no escapa a la impronta colonial. Aun considerando solo esos territorios y a sus habitantes en la actualidad, a veces se ignora que Bogotá es un nodo importante de encuentro y negociación del campo étnico en Colombia. En la capital se reúnen representantes de diversas entidades y agentes que se mueven en ámbitos locales, nacionales y transnacionales, que conversan y compiten por los alcances de la etnicidad y la puesta en marcha de derechos diferenciales en todo el territorio nacional. Así, por ejemplo, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) tiene su sede en Bogotá, lo que requiere que algunos de sus dirigentes vivan en la ciudad, donde negocian con el gobierno central y una serie de ONG (Méndez, 2006). Las consecuencias de esto son múltiples: para mencionar solo algunas, por ejemplo, los trabajos de Andrés Salcedo (2006) y Georgina Méndez (2006) muestran que la presencia en la ciudad ofrece

---

1 Directora del Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. [lmzambrano@unal.edu.co](mailto:lmzambrano@unal.edu.co)

nuevas oportunidades y atención para hombres y mujeres indígenas y afros desplazados y, entre otras, ha fortalecido procesos de reetnización.

Pero en la constelación de negociaciones, sobre todo referidas a los territorios étnicos, la etnicidad urbana ocupa un lugar bastante menor. A pesar de ello, la ubicación urbana de la etnicidad pone a prueba y transforma, pero también revitaliza —como lo sugeriré adelante— binarismos rígidos y consagrados, y jerarquías rígidas y duraderas que han regido la definición de la alteridad cultural aquí y en otros países de Latinoamérica. Por lo tanto, abordar la etnicidad en la ciudad supone ir más allá de la identidad, para enfrentar los poderosos mecanismos de construcción social y espacio-temporales de la nación y de sus otros. Supone además examinar cómo los proyectos recientes y los más añejos de nación en Colombia y América Latina se han fundamentado en la oposición entre nacionales por derecho propio y quienes están marcados por una ambigua conjunción de diferencias: coloniales, raciales o culturales (Wade, 2003). Implica así mismo enfrentar aquello que Claudia Briones (2005) ha denominado *economía política de la alteridad*, es decir, los mecanismos complejos y cambiantes de ubicación, inclusión y exclusión de los otros internos de la nación.

Cuando se aborda la etnicidad urbana, la tarea demanda una atención especial a la ubicación de esos otros, es decir, examinar la relación entre la producción del espacio y la construcción de la alteridad. Sugiero que en la definición de los otros étnicos han prevalecido dispositivos sociales duraderos que han naturalizado el vínculo entre periferia y otredad-etnicidad; a la vez, tales dispositivos han separado de tajo la tradición —supuestamente anclada en la pétrea ruralidad— de la modernidad, asociada por contraste a las dinámicas urbanas.

Contra el denso telón de fondo de estos preceptos arraigados hoy se yergue el modelo multicultural reciente de la nación, conjugado con la visibilidad creciente de un entramado de movilidades sociales, culturales y geográficas, que incluye el resurgimiento étnico y la reindigenización en campos y ciudades, las migraciones, el desplazamiento forzado y el recurso intensificado de redes sociales y culturales translocales tejidas por agentes, intermediarios y movimientos étnicos. El resultado de tal desafío no se ha saldado aún, pero aflora como terreno movedizo en el que se debate la economía política de la alteridad en Colombia. Aquí argumentaré que a pesar de su deterioro aparente y a veces efectivo, los antiguos supuestos binarios que enraizaron la alteridad en espacios rurales inmóviles persisten hoy, transformados, sí, pero con gran aliento. Es precisamente en este terreno ambiguo en donde confluyen y se chocan procesos, intereses e imaginarios de escalas espaciales y temporalidades diversas y se manifiestan las transacciones políticas de la etnicidad en la ciudad.

### **Vaivenes y fricciones en el gobierno de la diferencia en Bogotá**

Las demandas por el reconocimiento por parte del estado de la etnicidad urbana, en particular aquellas que buscan visibilizar e institucionalizar la presencia indígena en Bogotá, cuentan ya con una trayectoria de casi

veinte años. En 1990 tomó la iniciativa un grupo de antiguos habitantes de la localidad de Suba que por entonces se autodenominaba *raizales de Suba*; iniciativa que se disparó a partir de la firma de la Constitución en 1991 (Zambrano, 2003, 2005). Las negociaciones iniciales no involucraron al gobierno de la ciudad sino, tal como lo dicta la Ley 89 de 1890, al gobierno central, en particular a la oficina encargada de los asuntos indígenas del Ministerio del Interior<sup>2</sup>. La función que esta pieza centenaria de legislación nacional aún vigente reserva a los gobiernos locales es más bien emblemática: la presencia de los alcaldes en los actos de posesión de los cabildos aprobados por el estado colombiano.

En otro trabajo he propuesto que las respuestas del gobierno central a las demandas por reconocimiento étnico han experimentado un brusco movimiento pendular, y oscilan de manera abrupta entre la ratificación y la deslegitimación (Zambrano, 2005). La confrontación de visiones sobre los marcos institucionales y legales ha marcado tal movimiento: unas animadas por la nueva Carta Magna y otras, por categorizaciones perdurables. Alentada por el giro multicultural, la explosión de grupos étnicos en una constelación heterogénea de lugares de la geografía nacional atenta contra los dictados estatales que arraigan la etnicidad en territorios distantes y delimitados. A su vez, la multiplicación de los miembros de los grupos étnicos y la presión creciente por el acceso a beneficios económicos y sociales contrarían los criterios de gestión pública que reservan los derechos diferenciales para unas pocas minorías (Chaves y Zambrano, 2006).

Bogotá no ha sido la excepción, pero tiene sus particularidades. De una parte, la administración de la ciudad ha servido como contrapeso móvil de las decisiones del gobierno central, desconociendo derechos durante el primer periodo de reconocimiento estatal y luego brindando apoyo y reconocimiento no formal a todos los cabildos, legitimados o no por el gobierno central. De otra parte, la oficina central de asuntos indígenas ha virado mucho en sus enfoques. Apoyó los primeros reclamos de reconocimiento a comienzos del decenio de 1990, ratificando los cabildos indígenas de raizales en Suba y de un grupo de pobladores ingas en Bogotá. A finales del mismo periodo dio marcha atrás, retirando el reconocimiento al cabildo de Suba —el primero establecido en la ciudad—, negando reiteradamente la aprobación de la organización de pijaos migrantes y desplazados, desconociendo a los quichuas e iniciando investigaciones sobre el cabildo muisca de Bosa, sancionado poco antes.

Una de las armas utilizadas para contener la multiplicación de reclamos y miembros de los cabildos fue precisamente la Ley 89 de 1890, junto a decretos sancionados después de 1991, por ejemplo, los decretos 2164 de 1995, artículo 29, y 2546 de 1999. Para lo que aquí argumento interesa sobre todo resaltar que en sus repetidos conceptos y dictámenes negativos, esta oficina, echando mano sobre todo del marco jurídico

2 La oficina se denominaba División de Asuntos Indígenas en 1990, Dirección General de Asuntos Indígenas (DGAJ) a partir de 1991 y en la actualidad se ha ampliado como Dirección General de Etnias, para cubrir poblaciones afros, raizales y roms.

de estas piezas de legislación, no solo ha insistido en su competencia para hacer las investigaciones responsables del reconocimiento de las comunidades que reivindican su condición de indígenas, sino que ha reiterado las definiciones más esencialistas, localizadas y sedentarias de lo que constituye “ser indígena” y su concomitante “pertenecer a una parcialidad”. Sin embargo, en una sorpresiva decisión, a finales de 2005, esta oficina viró de nuevo para agregar tres cabildos —antes bajo sospecha— a los dos reconocidos pero bajo procesos de investigación. Se destaca que en este viraje operaron más las alianzas entre mujeres líderes indígenas (Luz Helena Izquierdo, directora de la oficina, y Ati Quigua Izquierdo, su hija y primera concejal indígena de la ciudad) que la argumentación jurídica persistente, dejada de lado en esta ocasión.

### La etnicidad en su lugar

Además del contrapeso y la articulación ocasional de las acciones del gobierno central y de la ciudad, en el vaivén de la definición de la alteridad étnica sobresalen las acciones y las argumentaciones de los grupos que reclaman reconocimiento étnico. Como en otros lugares, ante las acciones de deslegitimación y frente al rechazo de sus demandas, los demandantes persistieron y no se quedaron quietos (Chaves, 2003, 2005): cuando la oficina central de asuntos indígenas respondió con requisitos prescriptivos, los demandantes reiteraron y modificaron sus peticiones de reconocimiento a ella, apelaron a las Altas Cortes, pidieron revisiones de los dictámenes y contrataron asesores. A pesar de los desacuerdos entre los reclamantes y los funcionarios, llama la atención que los primeros buscaran cumplir con los rígidos requisitos contemplados en el marco jurídico más amplio, aplicados por la División General de Asuntos Indígenas (DGAJ):

Una historia común, además de una cohesión de grupo, arraigo a un territorio ancestral, cosmovisión, medicina tradicional, relaciones de parentesco y sistema normativo propio, que los diferencie del resto de la población colombiana. (Ministerio del Interior y Justicia, 2001)

En lo que sigue detallaré este análisis, recurriendo a algunas instancias que lo ilustran. Cabe preguntarse por la creciente acentuación y puesta en escena de los diacríticos culturales más convencionales de la alteridad étnica. Por ejemplo, en los escenarios de negociación y presentación de asuntos étnicos en Bogotá ha sido cada vez más frecuente que los agentes étnicos se presenten vestidos con atuendos distintivos, a veces reinventados, e inicien sus discursos en idiomas indígenas. El caso de los muisca reindigenizados tal vez sea el más llamativo, pero desde luego no es único. Veamos.

Que la alteridad étnica todavía remita a rasgos culturales fijos y territorios alejados es una práctica que persiste aun dentro de las políticas avanzadas de reconocimiento propuestas por el gobierno de la ciudad, que he analizado en otra parte (Zambrano, 2007) y sobre las que no haré énfasis en este texto. Sin embargo, llama la atención que las expresiones que se promueven desde allí tengan que ver con la presentación

de música, bailes y artesanías tradicionales, siempre en relación con los territorios de origen. Así por ejemplo, recientemente, en el contexto preelectoral de los comicios de 2006, un grupo de artistas en unión con el grupo musical Kapary Walka, conformado por jóvenes quichuas de la ciudad, hizo circular por Internet, en YouTube, un video sobre la concejal y aspirante a repetir Ati Quigua (*Todos atierra*, 2007). En este corto ella transmite su mensaje desde el centro de la plaza de Bolívar y desde la sierra Nevada de Santa Marta, en medio de fusiones de música andina, vallenato y rock y hablando en arhuaco y castellano. Las imágenes remiten a ciertas representaciones de cajón, por llamarlas de algún modo, como la asociación persistente de lo indígena con la naturaleza.

En los vaivenes, las fricciones y las luchas de posición en la definición y el gobierno de la alteridad étnica en Bogotá sobre todo llaman la atención los casos más reñidos, cuando falla toda apelación a los rasgos culturales exigidos para el reconocimiento de derechos. Muy pocos años atrás, ante la constante denegación jurídica de la DGAJ, uno de los cabildos pijaos en formación —ahora reconocidos gracias al reciente viraje en las políticas étnicas— echó mano del imaginario socio-racial imperante: la apariencia y la sangre como marcas portadoras evidentes de la alteridad y la afiliación étnica. Como lo argumentaron entonces los miembros del cabildo de Bosa:

A todo ello cabe agregar que a pesar de la mestización, las características físicas de la gran mayoría de los miembros de las familias muiscas de nuestro territorio coinciden con la descripción hecha por los colonizadores e investigadores [...] quienes nos han definido como de estatura mediana, algunos de cuerpo fornido, piel color cobrizo, frente aplanada y angosta, cráneo escasamente prominente de cabellos negros y lacios, nariz algo chata, ojos negros y pequeños, pómulos salientes, labios gruesos, dientes blancos y parejos, sin barba o muy escasa [...]. (Ministerio del Interior y Justicia, 1999)

Espero haber dejado clara la necesidad de avanzar en el análisis crítico del lugar de la etnicidad en la ciudad, pero sobre todo en la necesidad de ahondar en las situaciones de poder que exigen que para reclamar el lugar de la alteridad en la ciudad muchas veces esta se mantenga en su lugar: delimitado, fijo y prescriptivo.

## Bibliografía

- Briones, C. (2005). Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales. En: Briones, C. (ed.). *Cartografías argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia, pp. 11-43.
- Chaves, M. (2005). “¿Qué va a pasar con los indios cuando todos seamos indios?”. *Ethnic Rights and Reindianization in South Western Colombian Amazonia*. Tesis doctoral. University of Illinois, Urbana-Champaign.
- Chaves, M. (2003). Cabildos multiétnicos e identidades depuradas. En: García, C. I. (ed.). *Fronteras, territorios y metáforas*. Medellín: Instituto de

- Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia, Hombre Nuevo Editores.
- Chaves, M. y M. Zambrano. (2006). From *Blanqueamiento* to *Reindigenización*: Paradoxes of *Mestizaje* and Multiculturalism in Contemporary Colombia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 80, 5-23.
- Gupta, A. y J. Ferguson. (1999). Beyond 'Culture': Space, Identity, and the Politics of Difference. En: Gupta, A y J. Ferguson (eds.) *Culture, Power, Place: Explorations in Critical Anthropology*. Durham y Londres: Duke University Press, pp. 33-51.
- Maalki, L. (1999). National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees. En: Gupta, A. y J. Ferguson (eds.), *Culture, Power, Place: Explorations in Critical Anthropology*. Durham y Londres: Duke University Press, pp. 52-74.
- Méndez, G. (2006). Participación y demanda de las mujeres indígenas en la ciudad de Bogotá. Trabajo de grado de maestría. Escuela de Estudios de Género, Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio del Interior y Justicia, Dirección General de Etnias. (2001, 13 de septiembre). Respuesta del Consejo de Estado a la impugnación de la Alcaldía al fallo de tutela a favor del Cabildo de Suba. En: *Archivo A-Z Suba, 2001-2003*. Folios 29-47.
- Ministerio del Interior y Justicia, Dirección General de Etnias. (1999, 15 de septiembre). Autoestudio sociocultural de la comunidad indígena muisca de Bosa. En: *Archivo cronológico de Bosa*. Folios 27-32.
- Salcedo, A. 2006. *Claiming Lands from the City: Forced Displacement and Reconstruction in Contemporary Colombia*. Tesis doctoral. University of California, Irvine.
- Todos a tierra* (5:38 min). Proyecto Seykiwia (productor) y New Kids on TV (realizador). (2007). Video del movimiento cultural *Todos a tierra*. Participación de: Kapary Walka; Ati Quigua; David Jaramillo, de Doctor Krápula; Andrea Echeverri; Andrés Cepeda y Javier Cucalón, de *Nawal*. Disponible también en versión electrónica: <http://youtube.com/watch?v=ZHkGGO3CnY4>.
- Van Cott, D. L. (1999). *Constitutional Reform and Ethnic Rights in Latin America*. Nueva York: St. Martin Press.
- Villa, W. (2002). El estado multicultural y el nuevo modelo de subordinación. En: Moncayo, V. M. et ál. *El debate a la Constitución*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Ilsa, pp. 89-101.
- Wade, P. (2003). Repensando el mestizaje. *Revista Colombiana de Antropología* 30, 273-296.
- Zambrano, M. (2003). Contratiempos de la memoria social: reflexiones sobre la presencia indígena en Santafé y Bogotá. En: *Memorias del primer encuentro de los equipos de investigación, proyecto Idymov*. Ciesas, México, noviembre 11-13 de 2003. [www.idymov.com](http://www.idymov.com).

- Zambrano, M. (2005). Escenarios públicos de la etnicidad indígena y de la pluriculturalidad en Bogotá. En: *Memoria del Segundo Encuentro Anual, proyecto Idymov*. Biblioteca Luis Ángel Arango y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, noviembre 8-11 de 2004. [www.idymov.com](http://www.idymov.com).
- Zambrano, M. (2007). El gobierno de la diferencia: volatilidad identitaria, escenarios urbanos y conflictos sociales en el giro multicultural colombiano. En: Hoffmann, O. y M. T. Rodríguez (eds.). *Los retos de la diferencia: los actores de la multiculturalidad entre México y Colombia*. México: Publicaciones La Casa Chata, Ciesas, IRD, Cemca, ICANH, pp. 237-266.





# DERECHOS Y CIUDADANÍA



# Privatización del derecho a la salud e intereses transnacionales. Sobre la relación multiculturalidad-estado<sup>1</sup>

**César Abadía-Barrero<sup>2</sup>**

Los proyectos de la línea de investigación Salud y Violencia Estructural<sup>3</sup> indagan acerca de los cambios en la cultura de la salud pública durante el actual proceso de privatización del sistema de salud, por medio del análisis de las múltiples interacciones ciudadanas, entre pacientes, trabajadores de la salud y personal administrativo. Es decir, se dirigen a examinar concepciones y prácticas asociadas al manejo de la salud y la enfermedad que se han producido con el cambio de sistema. Este texto recoge algunas de las preguntas y planteamientos surgidos durante el desarrollo de varios proyectos de investigación en hospitales públicos, en asociaciones de defensa de derechos humanos y en discusiones en espacios colectivos académicos y extraacadémicos, así como también avances conceptuales de discusiones del grupo. Específicamente, y retomando el caso de la reforma del sistema de salud del país con la Ley 100 de 1993<sup>4</sup>, intentaré mostrar cómo la estructura del sistema hace que la riqueza de las prácticas culturales en salud se homogeneice en luchas similares por ingresar a él, y resulta amenazada la diversidad cultural al llevarla a una lógica única de mercado. Argumento que el estado, privatizado y privatizador, toma forma a través

---

1 Agradezco los comentarios de Margarita Chaves, Diana Oviedo, María Yaneth Pinilla y Adriana Martínez sobre versiones preliminares de este texto.

2 Profesor Asistente, Departamento de Antropología e Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Connecticut. orreo electrónico: cesar.abadia@uconn.edu

3 La línea Salud y Violencia Estructural hace parte del grupo interdisciplinario e interinstitucional Antropología Médica Crítica, adscrito al Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia.

4 El ponente de esta ley fue el entonces senador Álvaro Uribe Vélez. Con ella se transformó la seguridad social en el país (salud, pensiones y riesgos profesionales), fundamentada en la escuela neoclásica de Chicago, y se diseñó un esquema para insertar la lógica del aseguramiento individual y los subsidios focalizados para los más pobres en el país. Paradójicamente esta reforma privatizadora de la seguridad social se sustenta en la Constitución colombiana de 1991, presentada en su momento como un avance significativo dentro del marco del estado social de derecho; por ejemplo, su artículo 48 declara la seguridad social como derecho irrenunciable, mas no como fundamental, y en el artículo 49 la atención en salud y el saneamiento ambiental se enuncian como servicios públicos y, por tanto, susceptibles de ser pensados dentro de las leyes del mercado (ver Giraldo, 2007). Para un análisis crítico de la reforma en el área de salud, ver Hernández-Álvarez (2002b) y, sobre los resultados de la reforma, Campos et ál. (2004).

de sus sistemas, burocracias y capitales que dependen de las nuevas configuraciones estado-sistema mundo. Sin desconocer la diversidad, me interesa reflexionar sobre la relación entre sistemas económicos y prácticas multiculturales, para repensar la relación entre diferencias culturales y desigualdades materiales.

### **Homogeneización de la diferencia cultural en el marco del sistema privatizador de la salud**

Desde la Ley 100 de 1993, aseguradoras en salud con capital nacional y transnacional ofrecen seguros individuales con coberturas diferentes y subcontratan entidades para que atiendan a sus clientes /usuarios, antiguamente llamados pacientes. Supuestamente, como todas las medidas neoliberales lo enfatizan, las leyes de la oferta y la demanda deberían regular el mercado y mejorar los productos y los precios, en este caso de los servicios de salud.

Hernández (2002a, 2002b) menciona que la característica histórica fundamental de la relación estado /servicios de salud en Colombia es la fragmentación —servicios misericordiosos para los más pobres, servicios ligados a reivindicaciones laborales y mecanismos de pago privados— y que con el sistema actual, más que avances, lo que se consiguió fue la consolidación de diferencias ciudadanas en salud relacionadas con la clase social: la capacidad de pago determina el paquete de servicio que se subsidia o se compra. Dentro de lo que el estado define como clases de aseguramiento y pertenencias al sistema, nos clasifica según el régimen a todos como especiales, vinculados, subsidiados y contributivos —con o sin póliza prepago—, y cada régimen tiene un plan de servicios diferenciados, conocidos como los distintos planes obligatorios de salud (POS).

Las diferentes garantías ciudadanas en salud están relacionadas con la capacidad de pago, lo que no significa que no existan diferencias dentro de cada categoría de ese sistema de estratificación. Por ejemplo, la población vinculada incluye grupos indígenas, campesinos, negros, blancos, mujeres cabeza de familia, hombres indigentes, niños desplazados, etc. Así, diferencias culturales específicas y diversos grupos ciudadanos hacemos uso y jugamos con los parámetros del sistema con los que nos han igualado. En este juego, apoyados en Bourdieu (1978), la capacidad de negociación con las redes del sistema variará según los capitales culturales, sociales y económicos con los que cuenten las personas. Así, la categorización en salud /aseguramiento que le corresponde a la población desplazada es la de *vinculados*, pero la forma como los desplazados se relacionan con las esferas de la salud variará dependiendo de sus prácticas culturales previas al desplazamiento y de las reconfiguraciones que hayan realizado una vez se enfrentan al desplazamiento, así como de sus procesos históricos, políticos, de organización social e, incluso, de sus experiencias particulares de desplazamiento en relación con redes de ayuda gubernamentales y no gubernamentales. Otro tanto podría pensarse e investigarse en relación con otras categorías analíticas de diferencia: grupos indígenas, pertenencias de

género, sufrimiento por una condición específica —cáncer, VIH, diabetes, etc.—. Lógicamente, la relación ciudadano-estado es dinámica y construye de manera permanente nuevas realidades, pero en todos estos casos los diferentes grupos culturales accedemos a la póliza de servicios que está definida por la ley y dentro de lo que ofrece el sistema.

## El lugar y el papel del estado

El estado, por medio de políticas, leyes y otros mecanismos de control y coerción, que también incluyen las políticas denominadas de participación ciudadana o de identificación de potenciales beneficiarios para subsidios (Sisbén), continúa siendo un actor fundamental en la regulación del orden social en salud: lo estructural. Tal papel regulador se ha visto afectado por el cambio de modelo de estado que se ha implementado en las últimas décadas y, como parte de este, de la visión sobre su responsabilidad frente a los servicios de salud ofrecidos a los ciudadanos. Así, con la puesta en marcha de la Ley 100, el estado colombiano dejó de responder a la visión liberal del estado de bienestar, que señalaba que tener una población saludable era una inversión importante para el desarrollo económico, y la invirtió por la postura neoliberal, que arguye que cuando el estado gasta en salud atenta contra las posibilidades de desarrollo (Laurell y López-Arellano, 1996; Tavares, 1999; Ugalde y Homedes, 2007). La salud empezó a ser pensada como costosa, se eliminó la idea de la inversión social y se comenzó a hacer cálculos económicos sobre cuánto vale “nuestro riesgo individual de enfermarnos”, lo que depende —para los neoliberales de la salud— de nuestros hábitos individuales y estilos de vida. Como parte de esta transformación, la responsabilidad financiera de adquirir pólizas de seguros en salud es compartida entre empleador y trabajador en casos de empleo formal o totalmente por los trabajadores en casos de trabajo informal o independiente. A los más pobres, sin capacidad de pago, o a quienes se han reivindicado como diferentes o especiales, el estado y todos los contribuyentes les subsidiamos una póliza con un paquete más reducido de servicios, es decir, para pobres<sup>5</sup>. Sin embargo, este estado neoliberal, que representa a un país pluriétnico y multicultural periférico, no ha actuado de forma independiente sino que ha seguido los planteamientos y mandatos del orden transnacional del sistema mundo. El Banco Mundial, en asocio con entidades transnacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha sido el actor fundamental en la reestructuración de la seguridad social mundial y en la privatización de los sistemas de salud (Jasso-Aguilar y Waitzkin, 2007; Navarro, 2004; Ugalde y Homedes, 2007). Esto se relaciona con la

5 En esta lógica, las pólizas para riesgos están sometidas a los cálculos económicos de aportes para la póliza y gastos por su uso. Es decir, las pólizas no pueden ser universales ni cubrir cualquier evento de salud; por el contrario, según estos análisis econométricos incompatibles con el derecho integral a la salud —entendido como la diversidad de necesidades en salud que presentan las poblaciones— se priorizarán en la póliza los riesgos de enfermar más frecuentes (lo incluido en el POS), los cuales se traducen o son traducciones de indicadores de salud pública enmarcados en nuevos lineamientos desarrollistas, como los Objetivos del Milenio.

saturación de los mercados de consumidores estadounidenses para las compañías aseguradoras en salud, las cuales se dieron a la tarea, mediante diferentes *lobbies*, de expandir sus mercados inicialmente hacia América Latina, desde finales de los ochenta (Stocker et ál., 1999), y posteriormente hacia todo el mercado global.

En consecuencia, el estado, como uno de los lugares etnográficos en cuestión, pierde sus bordes nacionales pero se convierte en un objeto analítico fundamental para analizar la estructuración del orden social a través de la conexión local-global. Si bien los mercados transnacionales han creado nuevas relaciones de ciudadanía y consumo que parecieran superar el estado-nación (García-Canclini, 1995), estamos muy lejos de prescindir de él como eje central para entender el orden mundial, las economías globales y su impacto en lo local y lo marginal (Borón, 2002; Das y Poole, 2004). En consecuencia, las formas en que cada estado negocia su participación en el sistema mundo deben ser elementos fundamentales para considerar en nuestras etnografías multisituadas (Marcus, 1995). Lo mismo ocurre con otros actores importantísimos para pensar esa relación estado-multiculturalidad a la luz del sistema de salud: el capital transnacional y las redes de mercado<sup>6</sup>.

### **Etnografiar la relación estado-multiculturalidad-ciudadanía en el sistema de salud, sus instituciones y burocracias: ¿una privatización ideológica?**

¿Cómo pensar la relación multiculturalidad-estado cuando se privatiza el derecho a la salud en medio de negociaciones transnacionales? En el marco del orden social en salud estructurado por el sistema de aseguramiento, las personas acuden a varias posibilidades para interactuar con el sistema y para conseguir que sus necesidades sean atendidas. Pensemos, por ejemplo, en las relaciones que se construyen entre personas que habitan los intersticios entre desigualdad social y diferencia. En estos intersticios se construye una noción de ciudadanía en relación con un estado que deja de ser una estructura central inalcanzable y adquiere un cuerpo tangible en las demandas y negociaciones que ocurren en el margen, en lo local y en lo cotidiano de personas y comunidades que buscan a toda costa su “protección” en el campo de los “derechos” (Das y Poole, 2004). Sin embargo, cuando los derechos ciudadanos se materializan a través de la posibilidad de consumir (García-Canclini, 1995), el sentido de la salud como derecho integral y social se desdibuja en acciones de compra y venta o en reivindicaciones individuales y, si es el caso, por medio de la apelación a categorías identitarias. Este puede ser el caso de las reivindicaciones que están detrás de la exigencia de los pueblos indígenas para que el POS contenga algunos

6 Así como el estado, el capital transnacional y las redes de mercado no pueden ser vistos como elementos etnográficos sin sujetos. Se propone, por tanto, que así como hemos avanzado en ver las representaciones locales del estado y sus bordes difusos, igualmente debemos examinar las representaciones locales de lo transnacional y las redes de mercado. Para llegar a ellos debemos pensar en las formas como lo transnacional se inserta en lo local, privilegiando la subjetividad y los discursos de quienes lo representan.

elementos de sus tradiciones de sanación (Martínez, 2008; Puerta-Silva y Dover, 2007) y también el de las reivindicaciones individuales expresadas en acciones jurídicas adelantadas por los ciudadanos para exigir el derecho a la salud.

En el neoliberalismo en salud el estado se reduce, pero no por ello se hace menos visible. Las dimensiones nacionales y transnacionales de sus prácticas pueden identificarse mediante el examen de las instituciones del sistema —aseguradoras, hospitales, sistemas de focalización de subsidios (como el Sisbén), aparatos judiciales, etc.— y sus burocracias. Por ejemplo, para entender etnográficamente los impactos de la relación entre estado y capitales transnacionales sobre el sufrimiento humano no hay sino que volver la mirada hacia esas instituciones: el estado aparecerá entonces como intermediario indispensable de un orden social nacional-global que beneficia a esos capitales a través de leyes y acuerdos comerciales, pero también como regulador de un orden social local-nacional que estructura las posibilidades de interacción, negociación y reivindicación de los sujetos que se insertan en él por medio del sufrimiento. De ahí que planteemos que el accionar del estado en lo local solamente puede ser entendido cuando analizamos sus inserciones en el sistema mundo y observamos que el estado neoliberal, como lugar etnográfico, tiene múltiples niveles, uno de ellos —y muy central— es el que integran las instituciones y las burocracias que sustentan sus principios. Etnografiar el estado implica, por tanto, realizar etnografías institucionales (Smith, 2006) y estudios de las burocracias (Heyman, 2004), tanto públicas como privadas.

En uno de nuestros subproyectos de investigación /acción hemos acompañado a una ONG que trabaja por la exigibilidad del derecho a la salud. Al asesorar a ciudadanos pertenecientes a diversas culturas y planes de aseguramiento y a quienes se les ha negado la atención en salud, hemos visto que ellos —y nosotros también— nos enfrentamos al mismo vía crucis administrativo y burocrático que utilizan las entidades del sistema para aumentar su rentabilidad. Lógicamente, estas demoras o negaciones en la atención generan consecuencias deletéreas para la vida de las personas y sus familias. Al respecto algunos miembros del grupo de investigación hemos propuesto en eventos académicos la categoría *itinerarios burocráticos* como herramienta teórica y metodológica para indagar por la relación entre el sistema, la ciudadanía; el derecho a la salud y los procesos de salud-enfermedad (Abadía-Barrero y Oviedo-Manrique, en revisión). Aquí lo que nos parece importante es mirar cómo la relación entre ciudadanía en salud y estado está mediada por las leyes y por la forma como las diferentes instituciones del sistema —instituciones que prestan los servicios y aseguradoras— operativizan la tensión entre ley, lucro y oferta de servicios de salud a través de interminables itinerarios burocráticos. A estas interacciones hay que sumar las redes de apoyo, tanto familiares como de otras redes sociales, la movilización social —por ejemplo, las asociaciones de exigibilidad del derecho o las asociaciones de usuarios en mecanismos institucionalizados de participación— y las acciones

legales —tutelas, desacatos, derechos de petición, etc.— que entran a formar parte de los itinerarios burocráticos del sistema<sup>7</sup>.

¿Cómo se relacionan estos itinerarios con la cultura ciudadana a propósito de la salud pública? Veamos tres ejemplos: 1) en cuanto a los mecanismos de protección a cargo de la rama judicial, un juez falló en contra de los derechos de una niña, argumentando que tutelar a favor de la atención integral para una niña con múltiples problemas y necesidades en salud “atentaría contra el equilibrio financiero del sistema”; 2) se ha vuelto común en notas periodísticas y en discusiones con las personas que necesitan atención o con trabajadores de la salud que se considere justa la realización de copagos para que la gente no use “excesivamente” el sistema o se planteé estar de acuerdo con los comunicados oficiales, en el sentido en que el sistema es bueno y podría funcionar adecuadamente, pero somos los usuarios los que hacemos mal uso de él o le quitamos el cupo del régimen subsidiado a otros con menor capacidad de pago; 3) en un estudio previo con activistas del movimiento de VIH /sida, fue sorprendente que uno de ellos considerara justificable la no atención a las personas que viven con VIH hasta tanto no cumplieran con un determinado número de meses de cotización al sistema, esto con el fin, según el activista, de no ocasionar un descalabro económico en las instituciones que prestan los servicios de salud (Abadía-Barrero, 2004). Estos ejemplos nos permiten afirmar que la cultura ciudadana de la salud pública en el país ha seguido al estado en el proceso de privatización.

### Diferencia cultural vs. desigualdad social

En el escenario descrito, los límites entre lo público y lo privado se vuelven cada vez más difusos, no solo porque los derechos ciudadanos se convierten en servicios públicos coordinados a través de las leyes de la oferta y la demanda, sino porque la tradición liberal de separar estado de industria /capital privado se ha eliminado para integrarlos en un solo poder, el poder de las élites. Se ha conformado una clase dominante con perspectiva global que ha llevado la medicina a principios netamente comerciales, que aumentan la rentabilidad de las empresas farmacéuticas en la medida en que médicos y otros agentes sociales empiezan a exigir una medicalización farmacológica de la vida, en detrimento de las personas (Jasso-Aguilar y Waitzkin, 2007). Así se va desvelando la tensión entre derechos en la multiculturalidad y desigualdades sociales, cuyo examen debe ser irrenunciable en los estudios antropológicos (Farmer, 1992, 1999). En el nuevo esquema de la salud como mercancía

7 En este sentido es interesante resaltar que con los *itinerarios burocráticos* percibimos que tanto la estructura estatal como la movilización social terminan operando dentro de la lógica del discurso y la normatividad impuesta por el sistema. En el caso de las movilizaciones sociales, por ejemplo, como miembros de la Asociación Colombiana para la Exigibilidad del Derecho a la Salud (Salud al Derecho) hemos reflexionado sobre cómo nuestras asesorías para que las personas interpongan acciones jurídicas sirven para proteger su derecho a la salud. No obstante, las compañías de seguros que responden a las demandas terminan haciendo el recobro de las acciones tuteladas al Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), que es un fondo público. Es decir, las acciones de reivindicación de derechos también operan dentro de las lógicas y las dinámicas impuestas por el sistema y terminan favoreciendo el mercado de las aseguradoras y las clínicas privadas.



es difícil concebir la multiplicidad de prácticas médicas, entre las que se encuentran quehaceres tradicionales de cuidado, culturas y estrategias de sanación de grupos con tradiciones culturales diversas que, no obstante, no cuentan con las garantías mínimas en salud para ejercer las prácticas que harían efectivo el reconocimiento de la multiculturalidad constitutiva de la sociedad colombiana.

Esta multiculturalidad también aflora en las formas como los grupos marcados por la desigualdad y la diferencia resisten, agencian e interactúan con el estado para lograr atención oportuna y de calidad a sus problemas de salud en los marcos legales establecidos por este. Sin embargo, en el neoliberalismo no solo el estado sino también la participación ciudadana se minimizan (Dagnino, citada en Jimeno, 2007), ya que las formas de injerencia ciudadana son aceptables únicamente si se integran a los nuevos mecanismos disponibles de participación, que por lo general solo operan como mecanismos de control y fiscalización de los nuevos sistemas de mercado y pueden ser efectivos siempre y cuando el mercado lo permita. En general, para el caso de la salud en Colombia y después de la consolidación de la Ley 100, la estrategia más recurrente es la utilización “ilegal” de los marcos legales de la nueva oferta de servicios en salud. Tal es el caso de los grupos marginales que se “indigenizan” o se especializan en conseguir una identidad de desplazados para incluirse en el régimen subsidiado, sin necesidad de comprobar niveles de pobreza suficientes para recibir el subsidio y la atención. Otra estrategia notable entre la población indígena consiste en establecer procesos de interlocución con trabajadores de la salud y aseguradoras para que se les presten servicios de calidad y adecuados según sus tradiciones<sup>8</sup>. Por último, otro recurso de reivindicación colectiva se da cuando grupos específicos logran cambiar los planes de aseguramiento del sistema, como ocurre cuando las personas con VIH conquistan la inclusión de los medicamentos antirretrovirales en el POS.

No obstante, existen dilemas culturales que, antes que en la diferencia cultural, tienen sustento en las desigualdades sociales, como la muerte infantil por desnutrición entre grupos afrodescendientes y /o grupos indígenas en la historia reciente del Chocó. Es cierto que diferentes grupos humanos enfrentan la desnutrición poniendo en juego sus recorridos históricos, sociales y culturales particulares, pero, ¿es la desnutrición una categoría cultural o el resultado de profundas desigualdades sociales?

Partiendo de allí, argumento que el sentido del ejercicio ciudadano en relación con un estado multicultural no debería pensarse con respecto a cómo grupos diferentes pelean por garantizar su derecho a la alimentación, sino a cuáles son los factores que los hacen vulnerables y los han llevado a la muerte. Es decir, cuando un marco normativo y económico vulnera la garantía del derecho a la alimentación, nuestra etnografía debería incluir ese marco y no exclusivamente las respuestas que diferentes

---

8 Ver, por ejemplo, el trabajo de Puerta y Dover (2007) con los wayuús en La Guajira y de Martínez (2008) para el caso de comunidades muiscas en Bosa (Cundinamarca).

grupos sociales dan en estas situaciones. Si el derecho a la salud —y a la alimentación— se garantizara, se acabarían los estudios multiculturales en desnutrición, lo que sería un avance significativo para pensar en el sentido verdadero de la multiculturalidad. En ausencia de desnutrición —diferencia relacionada con desigualdades materiales—, podríamos preguntarnos por diferencias culturales alrededor de la crianza de niños saludables o por las diferentes opciones terapéuticas —culturales todas— para tratar enfermedades no relacionadas con desigualdades materiales.

## A modo de conclusión

La transformación de los estados ocasionada por las reformas neoliberales plantea desafíos metodológicos y teóricos para entender la relación estado-multiculturalidad. En el caso de la salud, la Ley 100 ha homogeneizado diferencias culturales al restringir nuestras opciones de prácticas culturales a un sistema de aseguramiento con unas pólizas desiguales, de acuerdo con la capacidad de pago o la pertenencia a grupos vulnerables según parámetros culturales —indígenas, desplazados— o económicos —subsidio a los más pobres—. En este sentido el estado y lo que significa, toman cuerpo en sus leyes, instituciones y trabajadores, tanto del sector público como del privado, así como en las manifestaciones del ejercicio ciudadano. En este recorrido, no solo el estado privatiza las estructuras sociales nacionales, sino que pareciera también que la ciudadanía y la cultura de la salud pública están en proceso de privatización, ya que la reivindicación ciudadana en salud incorpora lógicas, discursos y prácticas del modelo de mercado.

La privatización de derechos fundamentales como la salud y la alimentación nos exige distinguir diferencias culturales de desigualdades sociales y preguntarnos cómo se ejerce la multiculturalidad cuando se consolidan desigualdades sociales que atentan contra la vida. Esto nos obliga a etnografiar el estado y las relaciones de poder en su interior y en relación con las redes de poder transaccional de capitales.

## Bibliografía

- Abadía-Barrero, C. E. (2004). Políticas y sujetos del sida en Brasil y Colombia. *Revista Colombiana de Antropología* 40, 123-154.
- Abadía-Barrero, C. E. y Oviedo-Manrique, D. G. (en revisión). Bureaucratic Itineraries. A Proposal for Understanding Managed-care Health Care System from the Colombian Citizen's Perspectives.
- Boron, A. A. (2002). *Imperio & imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*. Buenos Aires: Clacso.
- Bourdieu, P. (1978). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campos, J., M. Rivera y M. Y. Castañeda (2004). El malestar de la salud en Colombia. *Economía Colombiana* 303, 8-33.
- Das, V. y D. Poole (eds.). (2004). *Anthropology at the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

- Farmer, P. (1999). *Infections and Inequalities: The Modern Plagues*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Farmer, P. (1992). *Aids and Accusation: Haiti and the Geography of Blame*. Berkeley: University of California Press.
- García-Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Miguel Hidalgo: Grijalbo.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Desde Abajo.
- Hernández-Álvarez, M. (2002a). *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández-Álvarez, M. (2002b). Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia. *Cadernos de Saúde Pública* 18(4), 991-1001.
- Heyman, J. M. (2004). The Anthropology of Power-Wielding Bureaucracies. *Human Organization* 64(4), 487-500.
- Jasso-Aguilar, R. y H. Waitzkin. (2007). Multinational Corporations, the State, and Contemporary Medicine. *Palimpsestus* 6.
- Jimeno, M. (2007). Cuerpo personal y cuerpo político. Violencia, cultura y ciudadanía neoliberal. *Universitas Humanística* 63, 15-34.
- Laurell, A. C. y López Arellano, O. (1996). Market Commodities and Poor Relief: The World Bank Proposal for Health. *International Journal of Health Services* 26(1), 1-18.
- Marcus, G. (1995). Ethnography in /of the World System: The Emergence of Multi-sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology* 24, 95-117.
- Martínez, S. (2008). *Poderes de la mimesis. Identidad y curación en una comunidad indígena muisca de Bosa*. Bogotá: Universidad de los Andes. Monografía inédita.
- Navarro, V. (2004). The World Situation and WHO. *The Lancet* 363, 1321-1323.
- Puerta-Silva, C. y Dover, R. V. H. (2007). Desarrollo de un modelo de interlocución para el sistema de salud basado en el caso de La Guajira colombiana. *Revista de Salud Pública* 9(3), 353-368.
- Smith, D. E. (ed.). (2006). *Institutional Ethnography as Practice*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Stocker, K., H. Waitzkin y C. Iriart. (1999). The Exportation of Managed Care to Latin America. *New England Journal of Medicine* 340(14), 1131-1136.
- Tavares, L. R. S. (1999). *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina*. Río de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
- Ugalde, A. y Homedes, N. (2007). La transformación de las estructuras globales de poder y su impacto en la salud. *Palimpsestus* 6.



# Prácticas de reconocimiento y visiones del estado en el régimen subsidiado de salud colombiano<sup>1</sup>

Claudia Puerta-Silva<sup>2</sup>

## Introducción

Este texto estudia las relaciones entre individuos, grupos sociales y el estado, en el contexto de las políticas colombianas de salud. Específicamente mira las construcciones de los beneficiarios del subsidio de salud sobre el estado, teniendo en cuenta su carácter diverso. Para ello explora, por un lado, las prácticas de reconocimiento<sup>3</sup> de los *actores estatales*<sup>4</sup> en la interacción o los encuentros (Trouillot, 2001: 127) de los individuos con las *formas* que toma el estado (Gupta, 1995); y por otro, las interpretaciones, visiones, construcciones y discursos que los usuarios hacen del estado. Asumiré que el sistema de salud es una interfaz de encuentro e interacción entre los ciudadanos y el estado, o mejor, entre sus representantes o delegados. El sistema es un contexto que informa esta relación y una arena de negociación de los discursos y prácticas sobre el estado forjadas en la interacción entre él y los ciudadanos<sup>5</sup>.

---

1 Este texto analiza resultados de la investigación "Representación de las comunidades locales en el régimen subsidiado de salud: el caso de La Guajira", cofinanciada por Colciencias y la Universidad de Antioquia y con participación de la Secretaría de Salud Departamental de La Guajira, el hospital de Nazareth, la Universidad de La Guajira y Assalud (Dover y Puerta-Silva, 2005-2007).

2 Directora del Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia, Medellín. [cppuerta@gmail.com](mailto:cppuerta@gmail.com)

3 De acuerdo con Gupta, prefiero no incluir en una entidad única —sociedad civil— a todos los grupos que se construyen y se configuran en relación con el estado. Para él, los mismos procesos que nos habilitan para *construir* el estado ayudan también a *imaginar* los agrupamientos sociales: ciudadanos, comunidades, grupos sociales, coaliciones, grupos de interés, etc. (Gupta, 1995: 393).

4 Al hablar de actores estatales me refiero a los delegados y representantes del estado. Por representantes entiendo a las instituciones y los funcionarios o empleados públicos, y por delegados, a las entidades o a los individuos en los que el estado delegó sus funciones públicas.

5 De acuerdo con Gramsci, no podría pensarse el estado separado de "la sociedad civil", "más bien, el estado y la sociedad están vinculados por el bloque histórico —el que toma la forma de un contrato social específico— y, de ese modo, la hegemonía se despliega en una formación social particular" (Trouillot, 2001: 127). Analíticamente, la de Gramsci es una herramienta fundamental para abordar el estado como construcción social, pero en el nivel práctico de este estudio mostró cómo los usuarios aludían de manera reiterada a un estado separado de sí mismos, en ocasiones objetivado y corporizado en el gobierno central en Bogotá. Profundizaré esto más adelante en el apartado "Las visiones sobre el estado".

El sistema de salud colombiano brinda protección, principalmente a través de dos tipos de aseguramiento: el contributivo y el subsidiado<sup>6</sup>. La solidaridad y la equidad son dos de los principios que lo guían, en teoría: los que tienen capacidad de pago aportan solidariamente a los que no tienen y los dineros públicos se destinan a los subsidios, la salud pública y el sostenimiento de la red hospitalaria pública.

El régimen subsidiado atiende poblaciones socioculturalmente diversas: indígenas, afrodescendientes y roms, además de campesinos, habitantes de zonas urbanas de estratos socioeconómicos 0, 1 y 2, desplazados, desmovilizados, etc.; entre ellos, los grupos étnicos son prioritariamente afiliados. En consonancia con la declaración constitucional del multiculturalismo, la Ley 100 de 1993 estableció algunos parámetros para garantizar derechos diferenciados, pero solo la Ley 691 de 2001 aclaró en parte los mecanismos para la adecuación cultural de la atención a indígenas, sin que esto implicara reglamentaciones concretas para la interculturalidad en el sistema de salud.

Así mismo, en el marco de las reformas neoliberales, el estado delegó en terceros el aseguramiento y la prestación de servicios, dejando para sí la función exclusiva de regular y controlar<sup>7</sup>, y descentralizó en los gobiernos regionales y locales procesos como la identificación de beneficiarios, la contratación de aseguradoras, algunas funciones de vigilancia y las acciones de salud pública.

La reforma del sistema de salud colombiano redefinió el contrato social (Dover y Puerta-Silva, 2008), incluyendo nuevos actores en la relación estado-grupos sociales y asignando nuevos roles a los ciudadanos, caracterizados por la “corresponsabilidad” y la “solidaridad” con lo público o estatal. En este estudio<sup>8</sup> se reveló una paradoja: a pesar de la delegación de funciones públicas, el estado se “acercó” a los afiliados al régimen subsidiado y generó en algunos una conciencia de lo público y

6 El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), definido por la Ley 100 de 1993 y modificado por la Ley 1122 de 2007, “asegura” el acceso a los servicios de salud mediante dos regímenes: el contributivo, para quienes por su condición laboral aportan mensualmente, y el subsidiado, para quienes no tienen capacidad de pago y reciben un subsidio completo o parcial del estado. Los derechos de los usuarios son definidos por los planes obligatorios de salud (POS y POS-S [subsidiado]): planes integrales de protección de la salud, con atención preventiva, médico-quirúrgica y medicamentos esenciales. El subsidiado es más reducido que el contributivo. Quienes no están afiliados y no tienen capacidad de pago son atendidos en la red hospitalaria estatal y se les denomina *vinculados* pero no tienen derecho a todo lo definido en el POS-S. Otros regímenes de seguridad social especiales para algunos gremios se mantuvieron después de la reforma. El Sistema General de Seguridad Social incluye, además del SGSSS, el de pensiones, de riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios.

7 Lo delegó en empresas promotoras de salud (EPS) o aseguradoras y en instituciones prestadoras de servicios (IPS), hospitales y clínicas. La reforma del sistema de salud forma parte de un proceso de modernización del estado colombiano, que lo legitima en el sistema transnacional y responde a las condiciones impuestas por la globalización económica (Trouillot, 2001).

8 En el proyecto de investigación citado atrás trabajamos con todos los grupos sociales afiliados al régimen subsidiado en La Guajira, incluidos indígenas y afrodescendientes (Dover y Puerta-Silva, 2005-2007).

de los espacios de participación social<sup>9</sup>. Sin embargo, estos nuevos roles y espacios para el ejercicio ciudadano presentes en los discursos de la legislación encuentran resistencia en las prácticas cotidianas de reconocimiento de los delegados y los representantes del estado.

Las prácticas cotidianas de reconocimiento en el sistema, por un lado, crean diferenciaciones y homogeneizaciones que en ocasiones van en contravía de los discursos que reconocen la diversidad sociocultural de los usuarios-ciudadanos y, por otro, favorecen ciertas prácticas del trato con el estado. En la interfaz del sistema de salud es posible identificar la circulación, la negociación y la rutinización de ideas construidas sobre los usuarios —inherentes a las prácticas de reconocimiento de delegados y representantes del estado—, y también de las visiones que tanto los usuarios como los propios agentes oficiales tienen sobre este.

Una etnografía del estado es probable entonces si se abordan las prácticas y los discursos activados en la interacción de todos los actores<sup>10</sup> en la interfaz del sistema de salud, si asumimos que el estado no es una entidad unitaria ni homogénea sino una noción construida, revelada en discursos de ciudadanos y representantes /delegados del estado a partir de sus experiencias, sus prácticas y otros discursos que circulan sobre él; pero además, si pensamos que es un estado representado no solamente por instituciones y procesos sino también por individuos. En otras palabras, el estado se corporiza en las instituciones y en los representantes / delegados que conforman el sistema, en los programas y planes que estos implementan y en sus prácticas y discursos<sup>11</sup>.

Acogeremos entonces la idea de Gupta (1995) del estado como institución translocal —legitimada u objetada— que toma formas localizadas (*localized embodiment*). Este se “encarna” de múltiples maneras porque, como lo expresa Trouillot (2001), el “Estado no está allá afuera” y tampoco es algo reducible al gobierno. Según Gupta, analizar las prácticas cotidianas, incluidas las prácticas de representación y las representaciones de “las prácticas del Estado”, nos permite abordar la comprensión de este como una construcción histórica e ideológica específica (Gupta, 1995: 393) o, como afirma Trouillot, un conjunto de prácticas y procesos, y también la de sus efectos (Trouillot, 2001: 131).

Por ello los usuarios-ciudadanos son actores protagónicos de la construcción del estado, no solamente por sus visiones sobre él, sino también por el agenciamiento de sus roles y prácticas en los espacios de encuentro, como el sistema de salud.

9 Trouillot describe cómo el estado sigue siendo el marco social, ideológico y cultural de las configuraciones ciudadanas existentes hoy en su interior, aunque no sea el único. Otros actores con sus acciones compiten o complementan las del estado, pero ocasionan igualmente *efectos de estado* (Trouillot, 2001).

10 Al hablar de actores me refiero tanto a los usuarios como a los representantes y delegados del estado.

11 Gupta (1995) ilustra su análisis sobre las visiones existentes del estado indio a partir de la etnografía, primero, de los discursos sobre la corrupción con que las personas describen sus relaciones con los representantes estatales locales; segundo, de los discursos que circulan en la prensa y, finalmente, del contexto histórico y cultural revelado en discursos globales.

## El sistema de salud como interfaz de interrelación

Entiendo que los ciudadanos y el estado interactúan y se encuentran en diversas interfaces<sup>12</sup> y que el sistema de salud es una de ellas. Asumirlo como una interfaz de interrelación entre el estado y los ciudadanos me permite comprender, por un lado, la multiplicidad de los niveles de interacción y de negociación y, por otro, la diversidad de los discursos, imágenes e ideas sobre la salud, el estado, el usuario, la ciudadanía que circulan, se negocian y se rutinizan. Esta noción favorece una perspectiva dinámica (Arce y Fisher, 2003), fundamental para comprender la naturaleza de las relaciones entre el estado y las personas, que, según Gupta, oscilan entre la colaboración, la contestación o la resistencia y la negociación (1995). Entendida como *espacio de encuentro*, la interfaz del sistema de salud permite también dar cuenta de la presencia del estado en la vida de los ciudadanos (Trouillot, 2001).

Particularmente el sistema subsidiado de salud condiciona, informa y contextualiza la conexión de los ciudadanos con el estado, aunque al mismo tiempo se dinamiza por el agenciamiento de los actores y por sus negociaciones. En esta interfaz se producen y reproducen visiones y prácticas que corporizan al estado (Herron, 1998), que terminan por configurarlo discursivamente y también a los ciudadanos y sus prácticas en el sistema de salud. El régimen subsidiado —normas, funciones, procesos y actores— establece los roles de cada actor y su margen de maniobra e incidencia en el sistema, y en esa medida, en la interfaz creada circulan discursos producidos por y sobre el estado y los ciudadanos. Me interesan los discursos que caracterizan al *subsidiado* y las prácticas que efectivamente producen y reproducen diferentes categorías de ciudadanos (Dover y Puerta-Silva, 2008; Horton, 2004; Shaw, 2005).

De modo que el sistema subsidiado constituye una arena de negociación de las representaciones que los diferentes actores tienen sobre el ciudadano y el estado. Allí es posible reconocer las prácticas de negociación de los usuarios, en las que cuentan sus habilidades preformativas<sup>13</sup>, las visiones que tienen sobre el estado y la representación que tienen de sí mismos en relación con él. Las prácticas de negociación se evidencian en el campo de fuerzas y ubican a los actores en la interfaz.

## El estado: discursos y prácticas de reconocimiento

Por prácticas de reconocimiento entiendo, por un lado, las prácticas que resultan de las reglas y las normas que categorizan, diferencian y homo-

12 Se han definido como “puntos críticos de intersección o enlace entre diferentes sistemas sociales, los campos o niveles del orden social en donde son más comúnmente encontradas discontinuidades estructurales, basadas en diferencias de valor normativo e interés social” (Long, citado por Arce y Fisher, 2003: 76). “[...] a critical point of intersection or linkage between different social systems, fields or levels of social order where structural discontinuities, based upon differences of normative value and social interest, are most likely to be found”].

13 *Performative competence*, o lo que Bourdieu denominó *capital cultural*. Aquí entenderemos la capacidad de comportarse en el sistema como el resultado de un nivel de educación, de léxico, de conocimiento, de habilidades sociales que le permiten a un individuo negociar para obtener transacciones favorables para sí mismo (Dover y Puerta-Silva, 2008).



geneizan a los ciudadanos y, por el otro, las prácticas que materializan las representaciones que tienen los actores estatales sobre los usuarios. También entiendo que las prácticas de reconocimiento se producen de igual forma en relación con el agenciamiento /posicionamiento de los usuarios dentro del sistema.

Aunque solo profundizaré en los dos últimos, me interesa señalar por lo menos cuatro efectos de diferenciación, homogeneización, reconocimiento y desconocimiento de las prácticas de los representantes y delegados estatales para con los usuarios-ciudadanos en esta interfaz (Dover y Puerta Silva, 2008). El primero es la inequidad entre los afiliados al régimen subsidiado y los del contributivo, pues los usuarios subsidiados tienen derecho a menos servicios<sup>14</sup>.

El segundo efecto es la actitud paternalista con el usuario, que limita su ejercicio ciudadano. Se le considera incapaz no solamente de contribuir sino también de comprender la lógica del sistema, de usar adecuadamente los servicios y de participar en él. Es un objeto del sistema. Al mismo tiempo se reproduce la idea de que es privilegiado y se cree que los beneficiarios deberían estar agradecidos, lo que fomenta la idea de deuda y no permite una interpretación del subsidio como un derecho o una prebenda ciudadana. Otra idea que contribuye a esta representación del usuario es que su estilo de vida determina su estado de salud (Scrimshaw, 2006). Esta actitud paternalista favorece el ejercicio de poder por parte de los actores estatales, particularmente con actitudes discriminatorias, pero también la activación de estrategias “victimizantes” entre los usuarios para mantener su subsidio<sup>15</sup>.

El tercero tiene que ver con la asignación de nuevos roles a los usuarios, que exigen “madurez” de los usuarios y el estado, además de un control estatal sobre el cumplimiento de funciones por parte de sus delegados (Dover y Puerta-Silva, 2008). Las respuestas diferenciadas que los representantes y los delegados les dan a los usuarios no se refieren a estos roles sino a sus capacidades y habilidades de gestión, como se verá luego.

El cuarto efecto, que trataré más adelante, es la homogeneización de los distintos grupos socioétnicos a causa de las dificultades que le plantea el multiculturalismo al sistema de salud.

### ***Las ciudadanías en el régimen subsidiado***

En los discursos de reconocimiento, al ciudadano subsidiado se le atribuye la vulnerabilidad e incapacidad de pago, pero también la corresponsabilidad y la solidaridad. Varios desfases operan entre estos nuevos

14 El ros-s es más restrictivo que el ros. Según la Ley 100 de 1993, “a partir del año 2000, todo colombiano deberá estar vinculado al sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente *se unificarán* los planes de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el Plan Obligatorio de Salud de que habla el artículo 162” (énfasis de la autora).

15 Los beneficiarios del subsidio no quieren perder su cupo, lo que crea tensión y entra en contradicción con el rol solidario y corresponsable que les fue asignado. Alrededor de los subsidios se han creado intereses económicos que contribuyen tal vez a que el sistema sea hoy mayoritariamente subsidiado y no contributivo. Otra de las razones es que el empleo formal tampoco ha aumentando en esta última década.

roles y su relación histórica con el estado. Los testimonios enfatizan que el nuevo sistema mejoró el acceso a los servicios y creó una mayor conciencia de ciudadanía entre los usuarios. El usuario se siente reconocido a través del vínculo que el subsidio establece con el estado; sin embargo, este vínculo no es directo, pues está mediado por los delegados / representantes, y así se personaliza la relación, se desenfoca la atención del derecho y se la (re)direcciona hacia las redes sociales.

Los actores estatales no establecen relaciones con ciudadanos sino que ejercen su poder con el usuario, según su conocimiento del funcionamiento del sistema, de sus derechos y responsabilidades en él y sus habilidades para movilizar este conocimiento. Por eso, en parte coexisten híbridamente las maneras hoy definidas por la modernización del estado —participativas y democráticas— y las tradicionales de relacionarse con el estado —clientelistas, paternalistas y asistencialistas—.

La interfaz del sistema de salud produjo un acercamiento entre el estado y los ciudadanos a través del vínculo del subsidio y la apertura de espacios de participación que empoderan a los usuarios en tanto ciudadanos. Pero el reconocimiento de su ciudadanía se ve matizado por las visiones sobre los usuarios que los caracterizan como incapaces y parásitos del sistema. Aún existen actitudes discriminatorias en las prácticas cotidianas de reconocimiento de los actores estatales, a pesar de los discursos que valoran positivamente la diversidad cultural y étnica y que universalizan la ciudadanía, especialmente en relación con los indígenas. Veamos ahora el cuarto efecto de las prácticas de reconocimiento: las dificultades que plantea el multiculturalismo para el sistema de salud.

### ***El multiculturalismo en el régimen subsidiado***

La actualización y adecuación cultural del sistema de salud, como parte del reconocimiento de la diversidad de los usuarios, es un reto para una estructura lenta y anclada en el sistema de salud anterior que reproduce la atención caritativa y asistencialista, pues aún circulan visiones sobre el usuario-indígena y el estado que excluyen una simbiosis entre ellos. Cuatro ejemplos del funcionamiento del régimen subsidiado servirán para ilustrar las complejidades a las que se ve enfrentado el sistema cuando pretende atender y responder al multiculturalismo<sup>16</sup>. El primero es la exigencia del documento de identidad para la afiliación de indígenas, para quienes no es obligatorio. En la alta Guajira<sup>17</sup>, en 2007 la afiliación estuvo precedida de jornadas de documentación realizadas por la Regis-

16 Identificamos que los retos principales del sistema con relación al multiculturalismo consisten, primero, en adecuar culturalmente sus procesos —la identificación de los beneficiarios, su aseguramiento y los servicios—; segundo, en reconocer la diversidad de concepciones y prácticas alrededor de la salud, enfermedad y muerte; tercero, en (re)integrar la dimensión ambiental a la planeación sanitaria; cuarto, en responder a las expectativas y necesidades particulares, manteniendo la eficiencia, la oportunidad y los estándares técnicos de calidad; y quinto, en informar y sensibilizar al personal de la salud frente a las particularidades culturales (Dover y Puerta-Silva, 2008; Puerta-Silva y Dover, 2007).

17 Norte de la península, en donde la población wayúu es mayoritaria y altamente dispersa y móvil. El hospital de Nazareth reporta una densidad de siete habitantes por kilómetro cuadrado.

traduría y, sin embargo, no fue posible documentar ni afiliarse a toda la población. Aunque la Secretaría de Salud de Uribe (2004-2008) se esforzó por identificar a la población indígena mediante la sistematización de las listas censales, el soporte informático no admitía flexibilidad en los datos. En la sierra Nevada de Santa Marta, en cambio, se afiliaron todos los indígenas a una sola aseguradora —indígena— que garantizó la prestación de servicios sin carné de afiliación. En general, no se ha resuelto por completo la afiliación de indígenas sin recurrir al documento de identidad.

Otro ejemplo de la brecha entre el mandato multicultural y su aplicación tiene que ver con la elección de la EPS (empresa prestadora de salud) por parte del beneficiario. Aunque la elección es el mecanismo del mercado que garantizaría la calidad por competencia entre las EPS y las IPS (instituciones prestadoras de servicios de salud), los usuarios-indígenas eligen hoy basados en otros criterios: uno, por la aún incipiente conciencia de su rol ciudadanos; otro, porque no tienen elementos de comparación de calidad; y finalmente, porque pocas EPS ofrecen servicios de salud apropiados culturalmente. El mercadeo opera sobre externalidades del sistema de salud —aprovisionamiento de agua, auxilios funerarios, repartición de mercados— y la elección de la EPS suele basarse en fidelidades de la clientela, o en ocasiones no la hace el propio usuario.

El tercer ejemplo se relaciona con el diseño y la implementación de acciones de salud adecuadas para las condiciones locales sanitarias, geográficas, socioeconómicas y culturales. Las brigadas de salud rurales se han convertido en el mecanismo más común para cumplir metas en prevención y promoción. Sin embargo, son inconstantes e incompletas. En Nazareth (alta Guajira)<sup>18</sup> la atención extramuros fue el mecanismo más efectivo para controlar la desnutrición y las enfermedades infantiles, pero la Unidad de Pago por Capitación (UPC)<sup>19</sup> no consideró costos de atención por fuera de las IPS; por ello, se confinó la atención al hospital, con retrocesos en indicadores de morbilidad y mortalidad. La reglamentación del sistema desconoció en la práctica la diversidad regional y cultural, privilegiando la atención médica frente a la preventiva, circunscribiendo los servicios a los hospitales en cascos urbanos y desconociendo así las particularidades de las zonas rurales y habitadas por indígenas. La organización del sistema basada en el municipio tampoco es compatible con poblaciones que se desplazan o viven en dos o tres jurisdicciones territoriales o con usuarios cuyo asentamiento está más cerca o mejor comunicado con un municipio vecino<sup>20</sup>.

Otro asunto clave a la hora de evaluar los sistemas de salud en términos de su interculturalidad es la articulación y el reconocimiento de

18 Corregimiento del municipio de Uribe (La Guajira), habitado mayoritariamente por wayúus.

19 "Por cada persona afiliada y beneficiaria, la entidad promotora de salud recibirá una Unidad de Pago por Capitación, UPC, que será establecida periódicamente por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud" (Ley 100 de 1993).

20 Nuestro sistema presenta dificultades para acuerdos binacionales fronterizos, por su carácter municipal y por la participación de terceros privados. También, porque nuestro sistema se basa en el aseguramiento, mientras que en los países vecinos se centra en la gratuidad universal para los indígenas.

los sistemas de salud “tradicionales” en el sistema nacional. En contados casos se ha logrado la adaptación de servicios y de la infraestructura sanitaria. En menos casos se articulan los sistemas terapéuticos, se hacen remisiones de uno a otro y se admiten los ámbitos de acción efectiva de cada uno. En general pareciera que la interculturalidad se resolviera vinculando personal de salud que hable la lengua indígena. Existen posiciones encontradas respecto a la atención intercultural en salud<sup>21</sup>: para algunos gerentes hospitalarios el paciente debe adaptarse durante su tratamiento a la estructura médica occidental; para otros el éxito de un tratamiento radica en la adecuación de la atención a las prácticas y a las lógicas culturales del paciente. Los hospitales de Nazareth y de Uribia cuentan con edificaciones similares a las rancherías<sup>22</sup> especiales en donde los enfermos de tuberculosis y sus familias pueden permanecer durante el tratamiento prolongado. En Nazareth algunas actividades de intercambio entre médicos *alijuna* (occidentales) y wayúus han concluido en acciones de salud conjuntas. Algunas IPS indígenas en Maicao construyeron recintos para medicina tradicional, pero fueron removidos porque no se usaban o no cumplían con los estándares ministeriales de la calidad técnica de atención en salud.

En fin, los discursos y prácticas de reconocimiento establecen las reglas de juego dentro del campo de representaciones y reivindicaciones en la interfaz del sistema de salud. De acuerdo a la representación de la que es sujeto —ciudadano, indígena, afrodescendiente, Sisbén 1, campesino, jornalero, madre cabeza de familia, desplazado, desmovilizado...—, el usuario se inserta en el sistema, gestiona y se apropia de su posición y la reivindica de acuerdo a sus visiones del estado. Su posicionamiento es estratégico y dinámico y vehiculiza con él las construcciones sobre su interlocutor, el estado.

## Las visiones sobre el estado

El estado es producido a través de las interacciones cotidianas de las personas con sus formas localizadas —representantes y delegados institucionales e individuales del estado, discursos y prácticas oficiales— (Gupta, 1995; Philips, 2004; Sivaramakrishnan, 2000). En la interfaz del sistema de salud el estado se configura en las interacciones de los ciudadanos con los discursos y las prácticas de los actores estatales, mediante la producción y la reproducción de visiones sobre él<sup>23</sup> que fundamentan las prácticas de los primeros dentro del sistema. Estas visiones se basan en las experiencias, históricas y coyunturales, individuales y colectivas, en la relación con el estado, en el marco de los discursos y las prácticas de reconocimiento, que a la vez se modifican por causa de las reivindicaciones sociales.

21 Hago alusión a conversaciones informales llevadas a cabo con los gerentes de los hospitales de Riohacha, Maicao, Manaure, Uribia y Nazareth, en La Guajira, durante diferentes trabajos de campo entre 2000 y 2006.

22 Nombre común del conjunto habitacional wayúu.

23 Será enriquecedor profundizar en la idea de que las diferentes construcciones y visiones del estado podrían terminar por configurar múltiples estados que coexistan en las interacciones con sus ciudadanos.

Para abordar la visión construida sobre el estado propongo tener presente, por un lado, un componente histórico y, por otro, un componente coyuntural. El primero se traduce en la memoria de las personas y el segundo está ligado a su evaluación de la situación del desempeño de los actores estatales. La forma en que el estado hace presencia y es representado en La Guajira me permite ilustrar esta afirmación. En esta región las acciones localizadas del estado no han tenido coherencia ni consistencia, como resultado de los continuos cambios de gobierno y de las formas de gobernar, y han favorecido una visión de la presencia del estado discontinua y perversa (Dover y Ocampo, 2003). La presencia estatal es coyuntural y represiva, pues se materializa solamente por razones geopolíticas y económicas. Para Dover y Ocampo (2003) es perversa porque el estado es dos cosas a la vez: una entidad abstracta, en formación e impugnada, al mismo tiempo que unas instituciones estatales con impactos particulares y diferenciales en su accesibilidad.

Las personas se relacionan, sin embargo, con una de sus dos facetas: no con el estado como entidad abstracta, sino con su forma localizada y con la representación que de él se hace. Esto explica que en La Guajira se hable de gobierno personificando la vinculación. La discontinuidad del estado —sus múltiples formas, representantes y jerarquías— es resuelta a través del establecimiento de alianzas y tratos económicos con los actores estatales para garantizar, por ejemplo, la afiliación al régimen subsidiado.

Paralelamente, en La Guajira la fragmentación de las responsabilidades de los actores del sistema de salud contribuye a mantener una visión diluida del estado, una relación ambigua entre soberanía e ilegalidad y un bache entre un estado que regula desde Bogotá y el gobernante que opera localmente. La delegación y la descentralización<sup>24</sup> favorecieron la confusión y evasión de responsabilidades, y ocasionaron para los usuarios largos recorridos administrativos y limitaciones en el acceso, la oportunidad y la calidad de los servicios.

La falta estructural de regulación y control en el sistema es el ambiente más propicio para la prelación de los intereses de lucro frente a la función pública (Dover y Puerta-Silva, 2008). En el sector de la salud el estado delegó en actores que operan bajo la lógica de mercado y del lucro y transfirió a los ciudadanos responsabilidades y costos, configurando un contrato social sujeto, como dije antes, a la madurez de las instituciones estatales y de sus ciudadanos. Pero cabría preguntarse hasta qué punto esta madurez contrarrestaría la hegemonía de lo privado sobre lo público, cuando esta proviene de fuerzas globales que se imponen al estado (Agnew, 2001; Dover y Puerta-Silva, 2008; Trouillot, 2001).

---

24 Según Bossert (2000), la descentralización es defendida por sus posibles logros en términos de "eficacia, equidad, eficiencia, calidad, viabilidad financiera y sintonía con las preferencias locales", pues se asume que los funcionarios locales conocen las condiciones de sus localidades y que la población local exigirá mejor desempeño de sus gobernantes. Sin embargo, para él es posible que la descentralización resulte en desigualdades regionales, que sirva a la hegemonía de élites locales y al clientelismo y que se satisfaga a los usuarios en detrimento de la calidad técnica. Todos los efectos señalados por Bossert fueron observados en campo.

Entonces el estado se percibe como ilegítimo, pues sus delegados no cumplen con las expectativas de los usuarios (Sivaramakrishnan, 2000). Esto es lo que ocurre cuando, para ejercer su derecho a la salud, los ciudadanos encuentran barreras. En el caso de La Guajira, la mayoría de los usuarios le atribuye gran importancia a la posesión del carné de afiliado, para quienes es “un regalo del estado” (Dover y Puerta-Silva, 2008). Es un regalo o favor, posible gracias a un político o a un funcionario que genera obligaciones recíprocas y favorece la subordinación del usuario, distorsionando su relación con el estado y el sistema de salud. Tal hecho incide en parte en la posición asumida por el usuario subsidiado —a diferencia del contributivo— frente al servicio: subvalora su derecho y asume un papel de *ciudadano de segunda* (Dover y Puerta-Silva, 2008) o de ciudadano aislado del estado que lo representa.

Además de significar el subsidio no como derecho sino como caridad o regalo, el usuario no conoce ni el funcionamiento del sistema ni sus derechos en él. Aunque se podría decir que la categoría *derecho* se ha integrado en sus discursos, especialmente en el caso de los indígenas y de otros sectores sociales con largas historias de exclusión —otros grupos étnicos, pobres—, no puede decirse que haya una conciencia plena de cuáles son los derechos en salud, cómo se ejercen y qué deberes implican. El usuario no contempla tampoco que detrás de la cotidianidad de su trayectoria en el sistema hay una estructura institucional y administrativa, cuyo desconocimiento e incompreensión le impiden usar de forma adecuada los servicios y tener incidencia sobre su desempeño. Finalmente este desconocimiento, aunado a la concepción del carné como regalo, le dificulta al usuario erigirse en ciudadano activo y participativo del sistema.

A continuación trataré de aproximarme a cuatro formas de ver el estado y analizaré su incidencia en las interacciones cotidianas y en las acciones políticas de los usuarios al relacionarse con él.

### ***Las formas que toma el estado***

La visión del *estado personificado* se sustenta en la mediación que hacen “el gobierno” y otros representantes o delegados de las funciones públicas. La abstracción de un estado translocal y ubicuo (Gupta, 1995) se materializa en las interacciones cotidianas de los usuarios con los representantes del estado y en las interpretaciones que tanto usuarios como actores estatales hacen de la delegación y la representación. Entran en tensión los discursos propios del estado que reivindican el cumplimiento de sus responsabilidades y funciones y los discursos “ciudadanos” que señalan cómo un gobernante local se diferencia del estado y del gobierno, supliendo el incumplimiento de las funciones de estos de manera particular en la interacción cotidiana. Esta visión toma su referente principal de la relación histórica con un estado cuyas instituciones han estado presentes débilmente en la localidad, debilidad que es suplida por un representante cercano y que cumple con la expectativa. Esta visión del estado personificado se revela en especial en las dinámicas clientelistas a través de las que se asignan los subsidios de salud.

El *estado paternalista* es otra visión frecuente en los discursos de los usuarios del régimen subsidiado. Su premisa es que el estado es responsable del bienestar de sus ciudadanos y que estos no tienen participación ni incidencia en sus políticas (Alemany-García, 2005). Se asume su poder, sin que asome la representatividad que él tiene de sus ciudadanos. Hay una dependencia implícita, una idea de merecimiento, sin responsabilidades a cambio, sin autonomía ni agenciamiento; es decir, es una actitud pasiva frente al estado. No es una actitud ciudadana, que implique para el usuario una percepción de pertenencia o membresía, inherente a la idea de estado moderno. Las reclamaciones se caracterizan más por una victimización que por una reivindicación ciudadana de derechos. Esta visión instrumentaliza la vulnerabilidad, posibilitando la interpretación del subsidio como auxilio, como ayuda, lo que limita una evaluación crítica del servicio y resulta en las bajas expectativas de los usuarios frente al acceso y la calidad de los servicios.

Esta idea se complementa con una visión del estado como fuente inagotable de recursos (Lauer, 2006), un botín que debe aprovecharse. El estado botín está presente en la idea de que *hay que aprovechar* el carné, lo que implica solicitar citas médicas constantemente *para gastarlo*, porque *si no se gasta ahora, tal vez más adelante se acabe* (estado inconstante). El razonamiento de *sacarle algo al estado* a través del ejercicio oportunista y, en ciertos casos, corrupto podría estar relacionado con la brecha que los usuarios sienten frente al estado, que es ajeno, es decir, no es propio ni todos *somos estado*. Esta visión, también presente en la del estado paternalista, evidencia una baja apropiación de la idea de lo público, una “inmadurez” frente al mandato constitucional de solidaridad entre los ciudadanos y entre estos y el estado. También nos remite a una percepción inestable, coyuntural y fragmentada de las políticas y los programas estatales.

Finalmente, la fragmentación del sistema de salud contribuye a la formación de una noción de estado diluido en múltiples representaciones, delegaciones y personificaciones. Esta construcción de *estado fragmentado* remite a la relación ambigua entre soberanía e ilegalidad, y al bache entre un estado central que regula desde Bogotá y un estado local que implementa bajo las condiciones *locales* de oportunismo político, incertidumbre frente al futuro y el débil control social. La fragmentación del estado obliga a los usuarios a activar sus redes sociales y sus capacidades performativas para obtener lo que necesitan por fuera de los canales institucionales, pues no logran identificar a los responsables en el sistema.

## Conclusión

El sistema de salud es una interfaz en la que las formas que toma el estado circulan y se modifican en la interacción y el encuentro con los ciudadanos. A partir de las interpretaciones, construcciones y expresiones articuladas por los usuarios en relación con el sistema de salud, es posible reconstruir la relación histórica y coyuntural entre ellos y el estado, los imaginarios que sobre él conciben y el lugar en donde se ubican frente a él, las expectativas de lo que pueden obtener de su interrelación y las relaciones que activan.

Las visiones sobre el estado están mediadas también por los discursos y las prácticas de reconocimiento presentes en la interfaz de interacción. El estado ha producido a través de leyes y normas discursos de reconocimiento del usuario del régimen subsidiado como un ciudadano con derechos y responsabilidades que coexisten con otras representaciones del usuario. Discursos y representaciones se institucionalizan y rutinizan en las prácticas de los delegados y representantes, homogeneizando, diferenciando, reconociendo y desconociendo al usuario-ciudadano. Al reconocer las multiplicidades y pretender atenderlas, el sistema de salud y, en su extensión, el estado trascienden las ideas de universalidad e igualdad para aproximarse al reconocimiento de “la diferencia en la igualdad” (Taylor, 1997). No obstante, la aplicación de la política de reconocimiento de la multiculturalidad está plagada de contradicciones y tensiones. Estas aparecen entre las prácticas que responden a los discursos de reconocimiento que asignan roles múltiples a los ciudadanos-usuarios, por un lado, y, por otro, las reflexiones que estos hacen frente a su experiencia en el sistema, a la apropiación de roles, al posicionamiento y a las negociaciones en su interior.

El régimen subsidiado crea un campo de relaciones entre ciudadanos y estado. Es una interfaz de interacción que configura tanto los comportamientos “ciudadanos” como los “estatales”. La producción y la reproducción de diferentes concepciones del estado o de las múltiples formas que este toma remiten a memorias, experiencias y expectativas frente al rol del estado. De estas visiones del estado surgen acciones, manifestaciones y reivindicaciones relacionadas con el posicionamiento de los usuarios, dado por los discursos y las prácticas de reconocimiento que los acercan al ejercicio de sus derechos en salud o que los mantienen sujetos a relaciones clientelistas y personalizadas. Finalmente, tanto la compatibilidad como la contradicción entre las prácticas y los discursos de reconocimiento, y las actitudes y las visiones frente al estado se revelan en sus formas localizadas y en las negociaciones que los usuarios mantienen con el estado, desde la multiplicidad de representaciones, reconocimientos y visiones en una interfaz como la del sistema de salud.

## Bibliografía

- Agnew, J. (2001). The New Global Economy: Time-space Compression, Geopolitics, and Global Uneven Development. *Journal of World-Systems Research* 7(2), 133-154.
- Aleman-García, M. (2005). *El concepto y la justificación del paternalismo*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante, Alicante. En: <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=14591>
- Arce, A. y E. Fisher. (2003). Knowledge Interfaces and Practices of Negotiation: Cases from a Women's Group in Bolivia and an Oil Refinery in Wales. En: Pottier, J., A. Bicker y P. Sillitoe (eds.). *Negotiating Local Knowledge: Power and Identity in Development*. Londres: Pluto Press, pp. 74-97.
- Bossert, T. J. (2000). Orientaciones para promover la descentralización de los sistemas de salud en Latinoamérica. Iniciativa de Reforma del



- Sector de la Salud de Latinoamérica y el Caribe n° 30. Disponible en: <http://hsph.harvard.edu/ihsp/publications/pdf/lac/DescentralizationGuide-final-span3.PDF>
- Dover, R. V. H. y G. I. Ocampo. (2003). Líneas de transgresión. *Boletín de Antropología* 17(34), 13-52.
- Dover, R. V. H. y C. Puerta-Silva. (2005-2007). Proyecto de investigación: Representación de las comunidades locales en el régimen subsidiado de salud: el caso de La Guajira. Medellín: Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia y Colciencias.
- Dover, R. V. H. y C. Puerta-Silva. (2008). *El derecho a la salud: la participación en el régimen subsidiado*. Medellín: Colciencias e Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia.
- Gupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist* 22(2), 375-402.
- Herron, J. (1998). Estado corporizado: notas para una etnografía discursiva del estado. En: Sotomayor, M. L. (ed.). *Modernidad, identidad y desarrollo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Colciencias, pp. 239-253.
- Horton, S. (2004). Different Subjects: The Health Care System's Participation in the Differential Construction of the Cultural Citizenship of Cuban Refugees and Mexican Immigrants. *Medical Anthropology Quarterly* 18(4), 472-489.
- Lauer, M. (2006). State-led Democratic Politics and Emerging Forms of Indigenous Leadership among the Ye'kwana of the Upper Orinoco. *Journal of Latin American Anthropology* 11(1), 51-86.
- Philips, S. U. (2004). The Organization of Ideological Diversity in Discourse: Modern and Neotraditional Visions of the Tongan State. *American Ethnologist* 31(2), 231-250.
- Puerta-Silva, C. y R. V. H. Dover. (2007). Desarrollo de un modelo de interlocución para el sistema de salud basado en el caso de La Guajira colombiana. *Revista de Salud Pública* 9(3), 353-368.
- Scrimshaw, S. C. (2006). Culture, Behavior, and Health. En: Merson, M. H., R. E. Black y A. J. Mills (eds.). *International Public Health. Diseases, Programs, Systems, and Policies*. Sudbury: Jones and Bartlett Publishers, pp. 53-78.
- Shaw, S. J. (2005). The Politics of Recognition in Culturally Appropriate Care. *Medical Anthropology Quarterly* 19(3), 290-309.
- Sivaramakrishnan, K. (2000). Crafting the Public Sphere in the Forests of West Bengal: Democracy, Development, and Political Action. *American Ethnologist* 27(2), 431-461.
- Taylor, C. (1997). *Multiculturalisme. Différence et démocratie*. París: Champs Flammarion.
- Trouillot, M. -R. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind. *Current Anthropology* 42(1), 125-138.



# Etnoeducación y políticas educativas en Colombia: la fragmentación de los derechos

**Elizabeth Castillo<sup>1</sup>**

Desde los años noventa, la noción de etnoeducación constituye una referencia obligada en el análisis de las políticas educativas promovidas en Colombia para los grupos étnicos, en el marco de los derechos que les fueron reconocidos con la Constitución de 1991. Como lo señalan Rojas y Castillo (2007), más allá de una enunciación que tiende a volverse una especie de nuevo sentido común entre los colombianos y de una cierta transformación discursiva de orden global, son pocos los logros que desde entonces se constatan en cuanto al cumplimiento efectivo de tales derechos. Por esta razón la etnoeducación se ha convertido en un campo de disputa política entre los grupos étnicos y el estado, por la manera como se tramitan algunos de los principios contenidos en la normatividad y las demandas de autonomía educativa de los grupos étnicos.

En este documento queremos mostrar la trayectoria de la etnoeducación en plena etapa de neoliberalización del campo educativo (1995-2007), con el objeto de reflexionar sobre las condiciones existentes para garantizar por parte del estado los derechos de los grupos étnicos en Colombia. Para adelantar esta reflexión abordaremos dos niveles del problema: el primero, relacionado con la trayectoria histórica de la política etnoeducativa y las tensiones que se plantean en su paso de proyecto político de las organizaciones étnicas a su inclusión en las políticas educativas oficiales; el segundo, asociado con el desarrollo de la política etnoeducativa en el contexto de implementación de la Ley 715 de 2001, que establece una reforma educativa territorial que afecta las condiciones de implementación de la etnoeducación en regiones y localidades con presencia de grupos étnicos.

Para iniciar esta reflexión es importante subrayar que la etnoeducación no representa hoy lo que fue en sus comienzos. Como ha sido documentado por Rojas y Castillo (2004), la emergencia de la etnoeducación hacia mediados de los años ochenta se produjo como resultado de las luchas políticas iniciadas por los movimientos indígenas en la década anterior; en particular en lo que se refiere al proyecto de educación indígena

---

<sup>1</sup> Profesora asociada, Departamento de Estudios Interculturales, Universidad del Cauca, Popayán. Miembro del Grupo Educaciones y Culturas. [elcastil@unicauca.edu.co](mailto:elcastil@unicauca.edu.co)

contenido en propuestas de organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el movimiento Autoridades Indígenas del Suroccidente Colombiano (AISO) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Este proceso de casi tres décadas ha implicado cambios y continuidades en el modo de entender y asumir la etnoeducación. Podríamos decir que la etnoeducación surgió en el marco de relaciones entre los pueblos indígenas y el estado nacional y se desplazó al escenario de las relaciones entre los grupos étnicos y el estado multicultural. Por estas razones el campo de la política etnoeducativa se ha hecho más complejo, por las transformaciones ocurridas en el campo del reconocimiento y el tratamiento a la etnicidad, por los sentidos y los significados que se le atribuyen a este concepto y por las diversas posiciones que los actores institucionales y sociales han asumido respecto a la multiculturalidad y al multiculturalismo como proyecto de estado.

### La etnoeducación: una vieja batalla, un nuevo derecho

Lo primero que se debe decir cuando se aborda el debate sobre la etnoeducación es que su condición actual como derecho cultural reconocido a los indígenas, afrodescendientes, raizales y roms resulta de dos tipos de batallas. La primera, referida a la *lucha por otra escuela*<sup>2</sup> (Castillo, 2007) e iniciada por organizaciones indígenas a mediados del siglo xx, y la segunda, referida a las *luchas por el reconocimiento étnico* de los afrodescendientes y los raizales durante los años noventa. Esto significa que en el campo de la etnoeducación los procesos de reivindicación de los grupos étnicos expresan distintas trayectorias y, en esa medida, expresan diferencias en sus concepciones y acciones políticas.

La lucha por otra escuela, iniciada por las organizaciones indígenas en el siglo pasado, condensa el rechazo de estas poblaciones a las formas de escolarización que les fueron impuestas desde el siglo xvi y que hemos denominado *iglesia-docente* para dar a entender la función desempeñada por las misiones católicas en la tarea de civilizarlos e integrarlos a través de la escuela<sup>3</sup>. Tres siglos de internados y escuelas misioneras en territorios indígenas afectaron de manera estructural las formas de vida de estos pueblos:

Existe una verdadera represión educativa y cultural contra los indígenas. Los “institutos educativos para indígenas” están casi totalmente al servicio de los blancos y mestizos, muchos de los cuales no son siquiera de la zona de Tierradentro. No se enseña la lengua materna de la gran mayoría de la población, que es paez, y los llamados profesores bilingües son unos meros traductores sin ninguna iniciativa, al servicio de los agentes de monseñor Vallejo. (CRIC, 1973: 23)

2 De acuerdo con los datos del archivo de prensa de la ONIC, en 1916 una delegación de indígenas arhuacos se desplazó hacia Bogotá, en un viaje que duró cerca de tres meses, para solicitar al presidente José Vicente Concha (1914-1918) “maestros para que les enseñaran, respetando las costumbres y leyes indígenas. Como respuesta a esta petición fueron designados los padres capuchinos para que enseñaran y educaran a los niños y las niñas por espacio de seis años” (*Unidad Indígena*, 1982: 14).

3 Para ampliar esta caracterización, ver capítulo 2 de Rojas y Castillo (2005).

Ante este panorama, durante la década de los setenta comunidades y organizaciones indígenas de la sierra Nevada de Santa Marta y del Cauca iniciaron la confrontación política con el estado y la iglesia para desmontar el control católico misionero en sus escuelas. Este enfrentamiento condujo a la expulsión de misioneros del territorio de los arhuacos, a la fundación de escuelas bilingües sin autorización del Ministerio de Educación en tierras recuperadas por los indígenas del Cauca, a la puesta en marcha de procesos de formación de maestros y maestras comunitarios por fuera del sistema nacional docente y al diseño e implementación de currículos y materiales educativos producidos por los equipos de educación de las organizaciones indígenas de Cauca, Tolima y Antioquia, entre otros muchos acontecimientos. Esta lucha constituyó en últimas la exigencia del derecho a la educación, la cultura y la autonomía. Este proceso es el antecedente social y político de la etnoeducación como derecho.

Por otro lado, en algunos de los territorios habitados por poblaciones negras, como Tumaco, Buenaventura y norte del Cauca, durante la década de los ochenta se iniciaron procesos comunitarios y políticos enfocados a generar otro tipo de educación en los centros escolares. Surgieron entonces los primeros antecedentes de la etnoeducación afrocolombiana, que si bien no se llamaba así, progresivamente se fue acercando a los procesos de educación indígena.

En el caso afrocolombiano existe la experiencia del palenque de San Basilio, escenario en el que se configuró un proceso educativo y cultural que sus propios gestores han denominado de *resistencia palenquera* y que condujo en el mediano plazo a la propuesta etnoeducativa de Palenque.

El discurso institucionalizado que hoy circula sobre la etnoeducación se construyó en la década de los ochenta, influido por el pensamiento de Bonfil Batalla en torno a la noción de *etnodesarrollo*<sup>4</sup>. Esta influencia se expresó en una supeditación de lo étnico a lo indígena, como se puede constatar en los documentos de política etnoeducativa publicados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) desde 1987, en los que se dan definiciones de la etnoeducación:

Un proceso social permanente, inmerso en la cultura propia, que consiste en la adquisición de conocimientos y valores, y en el desarrollo de habilidades y destrezas, de acuerdo con las necesidades, intereses y aspiraciones de la comunidad, que la capacita para participar plenamente en el control cultural del grupo étnico. (MEN, 1987: 51)

La etnoeducación constituye una estrategia viable y válida que

4 Como señalan Rojas y Castillo (2005) en un rastreo conceptual sobre la emergencia de este concepto, "la noción de etnoeducación resulta de un desplazamiento y apropiación al terreno educativo del concepto de etnodesarrollo (Bonfil, 1982). Desde este enfoque, se le atribuye centralidad al concepto de autonomía, entendida como la capacidad de decisión que tienen los grupos étnicos respecto a sus recursos culturales. Este planteamiento enmarcado en los análisis sobre la relación estado nacional-grupos étnicos, se asume en su dimensión política e ideológica y su traslación al terreno educativo conduce a la idea de etnoeducación" (67).

les permite a los grupos étnicos identificar, estructurar y desarrollar propuestas de educación que respondan a sus intereses, necesidades y aspiraciones de acuerdo con sus características culturales, económicas, sociopolíticas, lingüísticas, etc., en una dimensión de articulación intercultural. (MEN, 1992: 3)

Además del pensamiento desarrollado por influyentes antropólogos, como Bonfil Batalla, a la formulación de la política etnoeducativa en este periodo se le incorporaron los aportes de organizaciones indígenas muy importantes. Tal es el caso del CRIC, la ONIC y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) (MEN, 1996a, 1996b), como lo señala una de las líderes vinculadas a este proceso:

El apoyo, acompañamiento y asesoría a los diversos procesos educativos impulsados desde las mismas etnias y organizaciones ha marcado el énfasis liberador de la política estatal de etnoeducación, respecto de la dominación cultural ejercida por la sociedad dominante. (Bolaños, 1996: 32)

En este marco de construcción y delimitación política, la etnoeducación aparece con una conceptualización fuerte y una institucionalidad débil. Prueba de ello es el lugar marginal que ha ocupado desde sus orígenes en 1984 en la estructura orgánica del propio Ministerio<sup>5</sup>. Del mismo modo, la ausencia de una preocupación por el desarrollo de la etnoeducación en la mayor parte de planes de gobierno, de desarrollo y educativos formulados desde la administración Samper (1994-1998) hasta hoy expresa la poca trascendencia dada al tema en las políticas y las reformas educativas vigentes desde 1995.

Para el caso afrocolombiano y raizal el proceso fue distinto. Como lo señala Caicedo (2008), el reconocimiento de la etnoeducación afrocolombiana como política de estado resulta en buena medida de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 70 de 1993. Este determina que el Ministerio de Educación “formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades”. Este es el único antecedente en la regulación de los mecanismos concretos para la formulación concertada de la política etnoeducativa con los grupos étnicos. Podemos afirmar entonces que si bien existe un concepto de etnoeducación derivado fundamentalmente de las experiencias indígenas, su incorporación al diseño de políticas educativas para otros grupos solo ocurre con la política de reconocimiento étnico otorgada a raizales, afrodescendientes y al pueblo rom después de la Constitución de 1991.

La bandera la recogió el Chocó y en 1989 se organizó en Quibdó el Primer Encuentro Nacional de Educación Afrocolombiana, con notable participación de religiosos y educadores de distintas

---

5 Inicialmente surgió en 1984 como Grupo de Educación Nacional Indígena, adscrito a una dependencia de desarrollo pedagógico. En el actual periodo se encontraba como programa de la Subdirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, pero en 2008 se reestructuró esta dependencia y la etnoeducación desapareció como tema programático del Ministerio.

orillas de Colombia, todos interesados, todos ávidos de propuestas. El desarrollo de algunas iniciativas en este campo condujo al Quinto EPA (Equipos de Pastoral Afrocolombiana), celebrado en Quibdó en junio de 1991. Este evento internacional tuvo como tema central la educación y reunió a educadores y agentes de pastoral afroamericanos o que trabajaban entre afroamericanos, y permitió valiosos aportes críticos y teóricos a la construcción del concepto de etnoeducación, término que no existía hasta ese momento. (García, 2005: 6, citado en Caicedo, 2008)

El primer congreso pedagógico en comunidades negras, organizado por iniciativa de los maestros, se realizó en Tumaco en diciembre de 1992. Este evento, que contó con la participación de experiencias educativas de la mayoría de las poblaciones afrocolombianas, sirvió para ahondar en las discusiones sobre el concepto de etnoeducación pensado desde la perspectiva de la cultura negra. El congreso fue además continuación de los debates sobre el quehacer etnoeducativo iniciado con la movilización de las comunidades negras en torno a la reglamentación del artículo transitorio 55 de la Constitución. Muchas de las experiencias presentadas en este evento habían empezado en la década de los ochenta en una clara intención de apostarle a la construcción de propuestas de educación alternativas y contextualizadas en las realidades locales, solo que hasta ese momento no eran llamadas etnoeducativas. Como ejemplo podemos nombrar el proceso de San Basilio de Palenque, Veredas Unidas (norte del Cauca), Luis Carlos Valencia (Villa Paz, Valle), La Playa (Francisco Pizarro, Nariño). (García, 2000: 45, citado en Caicedo, 2008)

El hito constitucional de 1991 abre un nuevo escenario para la recién nacida etnoeducación al otorgarle posibilidades de trascender normativamente, determinando de manera precisa lo establecido en el artículo 7, según el cual es principio fundamental del estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. De modo alterno, el artículo transitorio 55 determina el reconocimiento y el desarrollo normativo especial para las comunidades negras de los ríos de la cuenca del Pacífico. De este modo y sustentando las referencias constitucionales, por primera vez en la historia de la política y la legislación educativa colombianas se determinará una definición de lo que se consideran grupos o comunidades étnicas, como la establece el capítulo tercero de la Ley 115 de 1994, o Ley General de Educación, en su artículo 55:

Definición de la etnoeducación: Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad colombiana y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos.

Un legado importante de esta normativa nacional es señalar como finalidad de la etnoeducación “afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización protección y uso de las lenguas vernáculas,

formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura” (Ley 115 de 1994, artículo 56).

Sin embargo, es solo con la promulgación del Decreto 804 de 1995 que se establece la etnoeducación como el derecho de los grupos étnicos “a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural” y se determina que esta haga parte del servicio educativo. Este elemento es importante pues le otorgará un nuevo sentido al concepto de etnoeducación: el de servicio. Su importancia reside en las implicaciones políticas que conlleva pensar la etnoeducación como derecho y/o como servicio. En el primer caso se trata de la exigibilidad de una educación —escolarizada o no— que responda y respete la identidad cultural de los pueblos; en sentido estricto, se reconoce el derecho a una autonomía educativa en términos de todo lo referido en el Decreto 804: diseñar currículos, seleccionar docentes, establecer funcionamientos escolares, determinar procesos de evaluación, etc. En el segundo caso la noción de servicio les confiere a los grupos étnicos su participación en la administración del servicio educativo, entendido como escolarización. De este modo, el servicio educativo está diseñado y organizado en el marco de la política educativa vigente y queda, por así decirlo, la tarea de conducirlo en los niveles territoriales. Podemos señalar entonces que existe una tensión entre asumirla como educación desde las culturas —étnicas— y asumir la etnoeducación como escolarización de las culturas. De otra parte, la propia definición de los sujetos de derecho o la de beneficiarios del servicio etnoeducativo se enfrentan en la práctica a las limitaciones que las políticas de reconocimiento tienen en nuestro país, relacionadas con los saberes, las prácticas y las personas autorizadas para determinar quiénes son y quiénes no son miembros de algún grupo étnico; esto debido a que las políticas del reconocimiento configuradas para el tratamiento de la diversidad y la diferencia cultural en Colombia han afectado también al campo de la etnoeducación, al determinar tratamientos diferenciales para indígenas, afrodescendientes, raizales y roms. Este planteamiento implica que la etnoeducación y las políticas del reconocimiento en Colombia sean ámbitos constituidos mutuamente.

Si bien en su desarrollo histórico la etnoeducación expresa un origen más étnico-político que institucional, en la actualidad el funcionamiento de esta noción parece contradecir tal origen. Aunque retoma buena parte de los planteamientos producidos por las organizaciones indígenas durante los años ochenta, hoy esta palabra parece connotar algo distinto para los propios actores étnicos. De cierta manera la institucionalización de la etnoeducación, es decir, su paso a un terreno de apropiación y regulación institucional, ha ido de la mano de una especie de despolitización, que se manifiesta en la pérdida de centralidad que tiene la noción de autonomía en los actuales debates de la política etnoeducativa.

Como ya lo anotamos, el enfoque etnoeducativo puede considerarse como un logro de los movimientos étnicos en materia de políticas públicas. Sin embargo, pareciera que su batalla hoy no es por la etnoeducación. Esto se debe en parte a que la combinación de las políticas estatales de



reconocimiento de la multiculturalidad y la reforma educativa neoliberal le han restado valor simbólico y político a la etnoeducación, ahora confinada a la propia discursividad institucional; es como si al constituirse en un derecho cultural, la etnoeducación ya no tuviera para los movimientos indígenas el sentido político de sus inicios. Podemos arriesgarnos a plantear que las reformas referidas, al apropiarse la normatividad etnoeducativa, incluso para sustentar los programas de intervención, resignifican el sentido político de la etnoeducación y la reducen a una noción oficial de la política educativa. En este sentido, el carácter emancipatorio otorgado durante años al concepto se transforma en el de un modelo de adaptación para la integración. De este modo la etnoeducación es poco útil a las actuales demandas de autonomía educativa plena, expresadas en el ideal de un sistema educativo propio, autónomo e intercultural, que esté orientado y administrado por las autoridades, organizaciones y comunidades de los pueblos indígenas<sup>6</sup>. Por ello, aunque se mantiene vigente la filosofía del Decreto 804 respecto a los derechos de los grupos étnicos, los movimientos indígenas prefieren, en un ejercicio político de diferenciación con el Ministerio de Educación, referirse a la *educación propia*, entendiendo por esta el control pleno de los recursos y los mecanismos educativos escolares por parte de los pueblos y las autoridades indígenas.

De nuevo para el caso afrocolombiano se presenta una situación distinta. A través de la política curricular originada en el Decreto 1122 de 1998, que establece la implementación de la cátedra de estudios afrocolombianos en todos los establecimientos educativos de la nación, el enfoque de la etnoeducación afrocolombiana busca sobre todo hacer visibles al conjunto de la nación los procesos y las experiencias históricas, políticas y culturales de los pueblos afrocolombianos. Así mismo, busca mostrar la compleja diversidad de los procesos etnoeducativos afrocolombianos, que desbordan los límites geográficos que la Ley 70 en su perspectiva pacífico-centrista puede connotar. Por cuenta de la etnoeducación afrocolombiana hemos reconocido nuevos escenarios y nuevos sujetos de la etnoeducación. De esta manera la etnoeducación afrocolombiana y raizal se plantea más allá de los parámetros establecidos en el Decreto 804 y se configura en una etnización de los procesos educativos escolarizados de y con poblaciones afrocolombianas y raizales. En el Plan Nacional de Desarrollo para las Comunidades Negras para el periodo 2002-2006 se establece "el desarrollo de la etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en el sistema educativo nacional, en la búsqueda de la consolidación de una educación pertinente para estas poblaciones y para el desarrollo del multiculturalismo de la nación". Así, la perspectiva afrocolombiana y raizal ha ido incursionando en la lógica de las políticas etnoeducativas.

6 Para el CRIC esto se define del siguiente modo: "El sistema de educación propio identifica y construye una educación comunitaria, intercultural, bilingüe, fundamentada en una relación de armonía y equilibrio con nuestra madre tierra, creativa y autónoma, que brinda espacios de aprendizaje y reconstrucción del saber colectivo para la formación de niños, jóvenes y adultos y comunidades en general, propendiendo por el pleno desarrollo personal y colectivo" (2004: 280).

## Ley 715 mata Decreto 804

En un trayecto iniciado en los años noventa y que ha durado un poco más de una década, la configuración de la etnoeducación como un derecho fundamental de las poblaciones étnicas se está debilitando. Es el resultado de la contundente implantación de un modelo educativo nacional basado en la estandarización y la competitividad, en el que la atención a las demandas de la diversidad representa más un problema que una prioridad. La implantación de tal modelo ha implicado una rivalidad de concepciones entre la política etnoeducativa y el enfoque oficial de orden nacional que propende por la homogeneización de las prácticas, los saberes y las culturas escolares y que define para el conjunto de los procesos educativos los principios de calidad, pertinencia y eficiencia en el servicio, como horizonte curricular y pedagógico. Más aún, el significado de la etnoeducación, como derecho de los grupos étnicos a incidir en sus políticas educativas, se ve menguado a medida que la actual reforma educativa se expande y se perfecciona.

El cambio constitucional de 1991 motivó un optimismo nacional respecto a las posibilidades de materializar los derechos consagrados a las poblaciones cuya diversidad étnica fue reconocida en el marco de la multiculturalidad. Sin embargo, al haber cumplido solo su primera década de existencia, las reglamentaciones derivadas de la nueva Constitución en materia educativa para los grupos étnicos —indígenas, raizales, afrocolombianos y pueblo rom— se enfrentaron a un desmonte gradual que afectó el reconocimiento de derechos culturales, como es el caso de la contrarreforma iniciada por medio del Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001, que echaron para atrás los avances del reconocimiento de las autonomías políticas de los entes territoriales nacionales (Rodríguez, 2004). En consecuencia, el ideal del derecho a la etnoeducación, consagrado en el Decreto 804 de 1994, apenas duró un par de meses. A partir de 2002 se inició en el país un proceso de ajuste y reestructuración del sistema escolar, y las demandas de los grupos étnicos quedaron supeditadas a una débil descentralización, ahora regida por la lógica neoliberal de reducción del gasto y mejoramiento del servicio educativo en la perspectiva de estandarización y competencias.

Esta contrarreforma tiene como rasgo central su incidencia territorial, pues aunque no se trata en sentido estricto de una ley sobre educación, su implantación regula en cada una de las entidades territoriales la contratación de los maestros, en virtud de la cobertura y el funcionamiento curricular de las escuelas por cuenta del sistema de evaluación implantado para todo el país; además condiciona el acceso a recursos para proyectos propios al cumplimiento de los programas universales en educación. Este ordenamiento territorial ha puesto en crisis el concepto de la educación como derecho en todo el país y ha desplazado la noción de la etnoeducación como derecho.

Pero si se quiere comprender mejor esta disparidad de intereses, basta con analizar la incoherencia del estado en la expedición de su propia normatividad. La Ley 115 nada dice acerca de las

comunidades afrocolombianas y toma como asunto aislado la dinámica etnoeducativa de estos pueblos y su derecho étnico en general, al excluirlo de la Ley de Transferencias. (García, 2004: 69, citado en Caicedo, 2008)

La complejidad de este fenómeno se ve agravada por las condiciones en que operan las políticas del reconocimiento étnico en la cascada institucional y administrativa del estado. Como se dijo, la posibilidad de demandar el derecho a la etnoeducación pasa por la definición de los sujetos de tal derecho, asunto que resulta problemático en contextos urbanos con desplazamiento forzado de poblaciones étnicas o en zonas rurales en las que se está agenciando una dinámica de reindigenización. Esto sin contar con la complejidad territorial que enfrentan los pueblos indígenas en regiones como la Amazonia y la Orinoquia, en donde la dispersión geográfica, el uso cultural del territorio y la conformación de los pueblos desbordan los patrones de poblamiento, previstos en el ordenamiento político-administrativo de la nación y basados en la idea de poblaciones sedentarias y concentradas en áreas específicas. De este modo, fuera de los resguardos y las tierras colectivas de comunidades negras en el Pacífico reconocidos por Ministerio del Interior, para el resto de la población susceptible de ser reconocida étnicamente su acceso a la etnoeducación está pendiente, en tanto la institucionalidad y el saber experto autorizado no determinen si son o no son sujetos de este reconocimiento.

Por ejemplo, en materia de derechos territoriales, los resguardos indígenas alcanzan en la Constitución el carácter de “entidades territoriales” con derecho a gobernarse por sus propias autoridades, administrar recursos, establecer impuestos y participar en las rentas nacionales (artículos 286 y 287 de la Constitución). En cambio, la “titulación colectiva de tierras” que se establecerá para las poblaciones negras a partir de la reglamentación del artículo de la Constitución correspondiente, no implica los niveles de autonomía de los resguardos indígenas. (Agudelo, 2005: 186, citado en Caicedo, 2008)

Este aspecto es crucial pues remite al principio del acceso a los derechos y los mecanismos y disposiciones políticas y oficiales que lo determinan. La creciente y dolorosa situación de desplazamiento de grupos de afrodescendientes e indígenas a las cabeceras municipales o a las capitales departamentales está poniendo en crisis el marco en que han operado las políticas de reconocimiento. Así, por ejemplo, los funcionarios públicos suelen señalar que, ante la grave crisis de recursos para la educación pública, lo que una entidad territorial puede hacer es otorgar cupos en los establecimientos escolares existentes, sin ofrecer una educación “especial” para el que viene de afuera, bajo el principio de que la imposición la da el contexto que recibe y no la identidad cultural de quien llega. Esto refleja de nuevo el papel que cumplen las políticas del reconocimiento desde donde la nación y sus entidades tramitan la función de reconocer y proteger la diversidad étnica. De una parte, para el caso de los pueblos indígenas existe una normativa —el fuero indígena— configurada desde

el siglo XVIII, que ha contribuido a los modos de representación y reconocimiento que de estos grupos étnicos se tiene en el país. En ese sentido el reconocimiento de lo indígena precede de cierta manera a la etapa de etnización de la nueva Constitución. De otra parte, se encuentran los procesos de reconocimiento de las poblaciones afrodescendientes, raizales y el pueblo rom. Para las comunidades negras de la cuenca del Pacífico dicho reconocimiento se obtuvo con la promulgación de la Ley 70 de 1993. Para el caso de los raizales y el pueblo rom este proceso se tramitó de una manera distinta, ya que fue por petición expresa de las organizaciones de estos grupos a finales de los años noventa que el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas de la época, adelantó una serie de estudios para producir conceptos que sustentaran la naturaleza étnica de estas comunidades. Por lo anterior, planteamos que en el caso de estas tres poblaciones lo que acontece es un fenómeno de reconocimiento tardío de su etnicidad. Estos aspectos son constitutivos del panorama que actualmente enfrenta la etnoeducación, o las etnoeducaciones, pues más allá de la pluralización del concepto está en juego en últimas la capacidad de tramitar la pluriétnicidad en una perspectiva amplia y no de reducción y recorte de su naturaleza diversa, compleja y dispersa.

En otro plano, la etnoeducación se enfrenta a las restricciones que arroja el actual modelo de descentralización educativa, al supeditar la implementación del Decreto 804 a lo dispuesto por la Ley 715, que derogó la Ley 60 de 1993, según la cual los pueblos indígenas y sus autoridades pueden manejar y ejecutar presupuesto con menor intervención de las entidades territoriales municipales. El cambio condujo a que los resguardos retornaran a la dependencia de los municipios para acceder a los recursos del Sistema General de Participaciones (artículo 82). Con este esquema se produjo un nuevo tipo de integracionismo administrativo, ya que los resguardos debían invertir los recursos destinados a la educación siguiendo la racionalidad de la Ley 715, consistente en implementar un modelo educativo nacional —estandarizado—, pues condicionaba el acceso de las entidades territoriales a los recursos al cumplimiento de las metas definidas por el modelo: pruebas de saber, planes de mejoramiento, indicadores de gestión, etc. Es decir, se promueve la autonomía en el marco de integracionismo administrativo.

En la medida en que el reconocimiento jurídico producido en el campo de la etnoeducación contiene una fuerte influencia indigenista —sin querer indicar con esto que sea un modelo imitativo—, en el caso de las poblaciones afrocolombianas y raizales se enfrenta a una realidad distinta. La etnoeducación en estos casos desborda lo consagrado en el derecho por la especificidad histórica de estas poblaciones, por estar en muchos casos dispersas a lo largo y ancho del país, por la falta de garantías presupuestales y porque los consejos comunitarios no disponen de recursos presupuestales propios. En este sentido se hace inviable el ejercicio de la autonomía tal como está estipulado en el Decreto 804.

Ante este panorama queremos agregar una segunda consecuencia de la descentralización educativa: la marginalidad administrativa que

adquiere la etnoeducación al quedar subordinada a los lineamientos que operan en el financiamiento. No existe en el país, a nivel del presupuesto nacional ni de los planes de desarrollo, algún tipo de rubro destinado específicamente al desarrollo de la etnoeducación en la nación o en las entidades territoriales. Los pocos recursos que logran destinarse a este fin provienen de proyectos de cooperación internacional o de aquellos del Ministerio de Educación Nacional o de entidades territoriales que acceden a recursos extras por cuenta de las regalías. Así, el derecho a la etnoeducación se reduce a un enunciado vacío de institucionalidad y sin lugar alguno en las políticas nacionales de educación.

## A modo de conclusión

Esta es la paradoja del multiculturalismo tal como se práctica en las democracias occidentales consolidadas. Existe una amplia aceptación pública de la idea de un estado multicultural, pero no una amplia aceptación de las políticas étnicas.

Will Kymlicka (2007: 32)

Los recursos en educación llegan a cada rincón del país y cada escuela con el sesgo de la “revolución educativa” y con el dispositivo de control de la Ley 715. ¿Cómo, entonces, puede abrirse camino el proceso etnoeducativo? La mayoría de los estudios realizados en Colombia sobre el tema señalan que lo que tenemos en esta materia ha sido garantizado en su totalidad por los movimientos y las organizaciones étnicas, muchas veces a través de su clara confrontación con la oficialidad educativa.

La implementación de la etnoeducación expresa su marginalidad como política en el escenario de las acciones, las políticas y los empeños institucionales. Su ausencia en muchos de los planes de desarrollo departamentales, el desconocimiento de su obligatorio cumplimiento en muchas entidades territoriales y la falta de mecanismos que garanticen su condición de derecho fundamental son las expresiones más recurrentes cuando se pregunta por la suerte del Decreto 804 en departamentos y municipios con poblaciones étnicas.

La vieja disputa por transformar la escuela y su conocimiento oficial heredado desde la colonia no logra resolverse, ni siquiera contando con el reconocimiento constitucional que se les otorga a los grupos étnicos para orientar y administrar sus procesos educativos. Al contrario, hoy son cada vez más restringidas las posibilidades concretas de autonomía educativa para los pueblos y sus comunidades, pues son las políticas de mejoramiento de la calidad y de ampliación de la cobertura las que definen lo que se debe enseñar y lo que se debe saber hacer para asumir la condición multicultural. Los principios rectores de las acciones institucionales en materia educativa, en muchos de los territorios de los grupos étnicos y en el sistema educativo que atiende a un número importante de esta población en ciudades y municipios, están supeditados a este marco de las políticas educativas nacionales, pues su carácter etnoeducativo aún está por reconocerse. Tal como lo sugiere Kymlicka, la etnoeducación se enfrenta al dilema de un reconocimiento discursivo hacia afuera y a su negación concreta en el ámbito de las políticas educativas de la nación multicultural.

## Bibliografía

- Agudelo, C. E. (2005). *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y poblaciones negras*. Medellín: La Carreta.
- Bolaños de Tattay, G. (1996). La etnoeducación: un reto de construcción colectiva. En: Ministerio de Educación Nacional. *Yo Kwinsiro. 10 años de etnoeducación en Colombia*. Bogotá.
- Caicedo, J. A. (2008). *Etnoeducación afrocolombiana: la historia de una diáspora intelectual y política*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Castillo, E. Las escuelas de los territorios y los territorios de la escolarización. En: *Memorias VI Congreso Internacional de Educación y Pedagogía*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (1973). Memorias III Encuentro Indígena del Cauca. I Encuentro Indígena Nacional. Popayán: mimeo.
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2004). *¿Y qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de la educación propia*. Popayán: El Fuego Azul.
- García Rincón, J. (2000a). Educación intercultural, vida urbana y estudios afrocolombianos. En: *Educación para el reencuentro. Reflexiones sobre etnoeducación afrocolombiana*. Cali: Convenio BID-Plan Pacífico-Ministerio de Educación Nacional.
- García Rincón, J. (2000b). Los distintos abordajes de la etnoeducación afrocolombiana. En: *Educación para el reencuentro. Reflexiones sobre etnoeducación afrocolombiana*. Cali: Convenio BID-Plan Pacífico-Ministerio de Educación Nacional.
- García Rincón, J. (2004). Retos y perspectivas de la etnoeducación afrocolombiana. En: *I Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana. Memorias*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Kymlicka, H. (2007). Multiculturalismo. *Diálogo Político* 2, 13-14.
- Ministerio de Educación Nacional. (1996a). *Etnoeducación: realidad y esperanza de los pueblos indígenas y afrocolombianos*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (1996b). *Yo Kwinsiro: 10 años de etnoeducación en Colombia*. Bogotá.
- Rojas, A. y E. Castillo. (2005). *Educación a los otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Rojas, A. y E. Castillo. (2007). Multiculturalismo y políticas educativas en Colombia. ¿Interculturalizar la educación? *Revista Educación y Pedagogía* 19(48), 11-24.

# IDENTIDAD Y POLÍTICAS CULTURALES





# Los dilemas de las políticas culturales de patrimonialización en Colombia

**Monika Therrien<sup>1</sup>**

La reflexión sobre el patrimonio cultural en Colombia surge de la coyuntura creada por la modificación de la Ley 397 de 1997, o General de Cultura, a través de la Ley 1185 de 2008, y por la adhesión a la Convención Internacional de Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial (Unesco, 2003), ratificada con la Ley 1037 de 2006. Estas normas reafirman el papel protagónico del estado en la definición y el control de lo que ha de ser patrimonial y en su intervención en la manera como hace posible la participación en su desarrollo. Uno de los aspectos críticos de estos procesos recientes es que los dos ámbitos del patrimonio cultural, el material y el inmaterial, resultan cobijados por los mismos lineamientos de política pública y de planes de acción, en particular en lo concerniente a su conservación /salvaguardia y a su declaratoria /inclusión en las listas representativas que se implementan tradicionalmente para el patrimonio arquitectónico nacional. Esto porque en Colombia, a diferencia de otros países latinoamericanos, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, encargada de ejecutar estas políticas, no discrimina la naturaleza de estos patrimonios y los asume con una misma orientación<sup>2</sup>.

Por otra parte, la ratificación de la Convención y la tarea concomitante de desarrollar la política referida al patrimonio inmaterial se han asumido desde distintos sectores de la cultura, e incluso desde el Ministerio, como la oportunidad para resarcir las limitaciones de las acciones estatales orientadas a representar la identidad nacional como diversa culturalmente. Luego de más de setenta años de declaratorias de monumentos nacionales —hoy bienes de interés cultural de carácter nacional—<sup>3</sup>, aún prevalecen entre ellas las muestras del patrimonio arquitectónico,

---

1 Profesora y directora de la maestría en Patrimonio Cultural y Territorio, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, y directora de Investigaciones, Fundación Erigaie. [mtherrien@javeriana.edu.co](mailto:mtherrien@javeriana.edu.co)

2 Como un esfuerzo para crear lineamientos de política distintos a través de la Ley 1185 de 2008 y con el desarrollo de su reglamentación, se pretende coordinar ciertas actividades del patrimonio cultural inmaterial (PCI) entre el Ministerio y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), entidad que en un comienzo lideró la campaña de difusión nacional.

3 La lista se encuentra en: <http://www.mincultura.gov.co>

más específicamente los inmuebles —capillas doctrineras, iglesias y conventos religiosos— y centros históricos asociados al régimen colonial español —Cartagena, Santa Marta, Villa de Leyva, Tunja, entre otros—, o las edificaciones y monumentos conmemorativos de próceres de la independencia. Esto en consonancia con una historia oficial, construida principalmente desde la Academia Colombiana de Historia<sup>4</sup>, en un país geográficamente imaginado con un gran centro andino, un reducto caribeño y una inmensa periferia nombrada como selva o *territorios nacionales*, en el contexto de una *nación mestiza* (Rozo, 2004). Este discurso, ampliamente difundido y aceptado hasta antes de 1991, ha perdurado más allá del cambio constitucional que proclamó el carácter pluricultural y multiétnico de la nación. Sin embargo, a partir de entonces los expertos en materia de política cultural advirtieron su carácter contradictorio y discriminatorio, por su falta de adecuación con el nuevo discurso multicultural (Del Cairo, 2004). Para responder a estas críticas el estado viene desarrollando una política que intenta dar cuenta de la inserción de los grupos excluidos del repertorio de bienes culturales de la nación en las Listas Representativas del Patrimonio Cultural Inmaterial, mediante la identificación y la inclusión de las manifestaciones que reflejen esta diversidad cultural y que incorporen el mundo selvático o periférico en la cartografía cultural.

No obstante, en la formulación de una política consecuente con el reconocimiento de la diversidad cultural se percibe un distanciamiento del Ministerio de Cultura con respecto a otros representantes del sector cultural: actores, gestores e instituciones públicas departamentales, distritales y municipales. Mientras el primero se focaliza en exaltar a los grupos étnicos como fundamento de la diversidad cultural y promueve la salvaguardia contra su “extinción”, los segundos reconocen distintas expresiones culturales desde la óptica del folclor<sup>5</sup>, más ligada al discurso de la nación mestiza y con fines de lucro económico primordialmente.

Para abordar el tema de reflexión que propongo, haré un breve examen de cómo en Colombia desde 1830 se ha estructurado el repertorio patrimonial cultural mediante prácticas de *invención de la tradición* (Hobsbawm, 1992), en una nación que ha ido cambiando y que a partir de la Constitución de 1991 se imagina de manera muy diferente a como lo era hasta entonces. El recuento me permite señalar los cambios del estado en su política patrimonial y los dilemas que enfrentan actualmente

4 La tarea de la identificación de aquellos testimonios físicos de esa gran historia oficial, y como prueba de un pasado nacional, la asumió la Comisión de Monumentos y Antigüedades de la Academia de Historia desde 1902. Esto fue así hasta 1968, cuando se conformó en el seno de Colcultura —creada en 1968 y luego elevada al rango de ministerio en 1997— e institucionalizó el Consejo de Monumentos Nacionales previsto por la Ley 163 de 1959, con la presencia de miembros representativos de otras disciplinas o áreas, arquitectura y arte primordialmente.

5 Para una información más extensa de la relación folclor-patrimonio inmaterial, ver “Investigación para la definición de un marco conceptual de la política sobre patrimonio cultural inmaterial en Colombia”, de Álvaro Santoyo, en: [http://meto2.net/observatorio/?page\\_id=3](http://meto2.net/observatorio/?page_id=3), o también en: [http://www.icanh.gov.co/secciones/patrimonio\\_cultural/intro.htm](http://www.icanh.gov.co/secciones/patrimonio_cultural/intro.htm)

sus directrices sobre patrimonio inmaterial. Igualmente me posibilita evidenciar las repercusiones que esta política está teniendo en materia de investigación, al empujar campos como el de la salvaguardia de las manifestaciones culturales por medio de *etnografías de inventarios*<sup>6</sup>, o *antropología inventariadora*, como la denomina Tamaso (2005).

### Patrimonialización del pasado

Uno de los procesos que arraigaron la idea de la patrimonialización ocurrió cuando la concepción y la emoción que se envolvían en la reliquia se deslindaron de su dimensión religiosa y se transfirieron a la política. Como en otros países, durante la conformación del estado nacional colombiano, hacia 1830, la patrimonialización le confirió la carga simbólica y afectiva de esa nueva realidad política a una serie de objetos por fuera del ámbito de lo sagrado (König, 1994). Como señala Ariño, los “modernos estados-nación, que se legitimaban como individuos históricos, encontraron en la constitución de patrimonios artísticos y monumentales un instrumento simbólico eficaz para expresar tanto su singularidad como el ejercicio de su dominio (posesividad)” (Ariño, 2007: 74). Bajo esta condición, el estado buscó acendrar en el naciente país nuevos valores civiles y despertar el nacionalismo. Se erigieron las reliquias de la esfera política —museos nacionales, esculturas, estatuas y bustos, entre otros—, se afianzaron las nociones de historia oficial, pasado nacional, autenticidad y antigüedad y se legitimaron las instituciones y mecanismos para conformarlas.

De los círculos de humanistas y científicos emergieron quienes por su experiencia asumieron la autoridad para definir y seleccionar las reliquias del panteón de símbolos del naciente país, y este *campo*<sup>7</sup> se constituyó en un sector especializado de la actividad social (Bourdieu, 1983). Estas sociedades científicas intercambiaban ideas con sus pares en Europa, hecho que se reflejó en su producción intelectual (Martínez, 2001; Restrepo, 1984) y permitió la entrada de uno de los pilares del discurso patrimonial occidental. Me refiero a la *fórmula de la redención*, enunciada por Foucault como “un mecanismo para mitificar, reivindicar y reapropiarse de pasados ‘perdidos’, patrias imaginadas, edades de oro antiguas y para reengancharse con las ‘raíces’ y los ‘orígenes’” (Butler, 2006: 464).

En 1865 se presentó el primer intento de institucionalización del ámbito de lo cultural, y con ello, de configuración del campo de lo patrimonial

6 Semejante de cierta manera a lo que comúnmente se conoce como la *arqueología de contrato*, desarrollada en proyectos de infraestructura que amenazan con destruir el patrimonio arqueológico.

7 Parafraseando a Pierre Bourdieu (1983), un *campo* es un sector determinado de la actividad social —estructuras simbólicas—. Ejemplos específicos de campos son el arte, el sistema educativo, los medios de comunicación de masas o, para el caso que nos ocupa, el patrimonio cultural. En cada uno de estos los individuos participantes desarrollan actividades —como, por ejemplo, la declaratoria de bienes o la gestión del patrimonio, pero también la crítica, la visita a museos, las conversaciones sobre patrimonio o la posesión de objetos—, poniendo en juego los recursos de los que disponen —sus habilidades para definir, apreciar o coleccionar lo patrimonial— para obtener los beneficios que solo este campo puede proveer.

en Colombia —Ley 18 de 1865—. El Tesoro Quimbaya<sup>8</sup> es uno de los primeros conjuntos de objetos que exalta el nacionalismo en las exposiciones universales de la segunda mitad del siglo XIX y expresa las ideas de historia propia, raíces y antigüedad de la nación. A este hecho le siguió la institucionalización en 1872 y 1902 de las academias de la Lengua y de Historia, proceso que marcó el inicio del traspaso de las ideas sobre cultura y pasado de los intelectuales de la época a las instituciones encargadas de la formulación de las políticas culturales públicas. En estas el patrimonio cultural es enajenado de los sentimientos, los valores y la participación del pueblo para anclarse en los de la nación idealizada, cuya preservación es potestad del estado, hecho vigente hasta hoy.

A lo largo del siglo XX la legitimación de lo patrimonial se sustentó en la promulgación de su marco legal, cuya protección quedó a cargo de las instituciones que lo materializan y divulgan, primordialmente en la Academia Colombiana de Historia hasta 1968, cuando esta función recayó en el Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura), hoy Ministerio de Cultura. El primer conjunto de bienes protegido a través de este mecanismo fue el patrimonio arqueológico, con la promulgación en 1931 de una ley para evitar el saqueo de la región de San Agustín. No obstante, solo hasta 1938 se creó el Servicio Nacional de Arqueología, antecesor del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), como entidad encargada de velar por su aplicación.

En la primera mitad del siglo XX las políticas siguieron el vaivén de los agentes internacionales, que promovieron la aplicación de cartas de protección de monumentos entre las naciones. Así, en 1959 se promulgó la primera ley integral colombiana referida al patrimonio cultural, que coincidió con la creación de la Unesco y con la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, de 1954, firmada en La Haya, que introdujo nuevos términos, criterios y entes para nombrar y categorizar lo patrimonial. De este modo se le otorgó de nuevo validez a las trayectorias foráneas por encima de las locales. Aunque la Ley 163 de 1959 aludía a un Consejo de Monumentos Nacionales como ente rector en materia de patrimonio cultural, la centralización de diferentes entidades públicas del sector cultural solamente se logró en 1968 con la creación de Colcultura y, con ello, la de un espacio desde donde pudiera actuar. Sin embargo, el Consejo de Monumentos apenas entró a sesionar en calidad de ente asesor a partir de 1980, con una mayoría de delegados provenientes del sector público.

La lista de los monumentos colombianos que entre 1930 y 1997 fueron catalogados como patrimoniales o cuya formalización dentro de esta categoría se obtuvo por resoluciones de declaratorias emanadas por el Congreso de la República, Colcultura o el Ministerio, refrendó la identidad mestiza con la que se concebía la nación. El cúmulo de casas, iglesias, haciendas y edificios públicos, así como las áreas y los objetos

8 Este tesoro consiste en una colección de 230 objetos precolombinos de orfebrería que en 1893 fue obsequiada por el gobierno a la monarquía española y conllevó la conformación de una Comisión de Protohistoria para documentarla e inventararla (Botero, 2006).

arqueológicos se constituyeron en una herramienta para homogeneizar, entroncar y representar un “pasado común” y en nombre de un pueblo, que en su mayoría era analfabeto y ajeno a la historia oficial nacional.

La producción de estos símbolos nacionales en manos de un reducido círculo de políticos y expertos que actuaba en representación de un estado altamente centralizado, insensible ante la estética popular y pesimista ante el arrasador fenómeno del mestizaje, dio por resultado un discurso del patrimonio cultural con una fuerte carga ideológica que pretendía ser blanqueadora y civilizadora. Con este discurso se listaron y acumularon elementos distantes de las emociones y vivencias ordinarias del pueblo, consideradas vulgares y decadentes, y se negaron así expresiones tradicionales mayoritarias. Esto ocurrió en un país en el que algunos de sus científicos proclamaban la necesidad de limpiar su población de la impronta indígena y negra, que consideraban degenerativa. Con el blanqueamiento se esperaba insuflarla “de un desarrollo en su poder voluntario; poco emotivo; poco refinado; templado en sus arranques por una larga disciplina de gobierno y de mora” (Jiménez, citado por Castro, 2007: 51), aunque otros preferían disciplinar la población, pues no era “la biología sino el trabajo y la cultura los elementos que forjan el carácter de una raza” (Castro, 2007: 54).

Conformado el ámbito de lo patrimonial con estas premisas, eran inevitables el abandono y la destrucción de los bienes declarados patrimoniales por parte de las poblaciones locales, que no encontraban representatividad ni reconocimiento en ellos.

Esta situación poco ha cambiado con el transcurso del tiempo, pese a la descentralización adoptada recientemente por el estado con la Ley 397 de 1997, que considera los monumentos bienes de interés cultural en tres escalas: nacional, departamental y municipal y eventualmente propios de los entes territoriales étnicos. Esta situación se ha hecho más evidente con la exigencia hecha por la misma ley sobre la presencia de expertos para la conservación y el mantenimiento de los bienes materiales, que denota una subvaloración de las poblaciones locales y de su capacidad para implicarse en estos procesos.

### **La autenticidad vs. la invención**

Asumidas la nación como mestiza y la necesidad de moralizarla y enaltecerla con los valores civilizadores europeos, el estado se encargó de definir cuáles eran los bienes patrimoniales estratégicos para tales fines y cómo habrían de intervenir. Durante la mayor parte del siglo xx la conservación, en tanto instrumento de “redención” y procedimiento para legitimar y mantener el discurso histórico oficial, se convirtió en estrategia para actuar contra los factores que amenazaban la supervivencia de los bienes culturales: la amnesia cultural (Lowenthal, 1985), los deterioros ocasionados por agentes naturales, biológicos y humanos (González-Varas, 2003) o la invención de tradiciones (Hobsbawm, 1994), entre otros. Del mismo modo, la restauración del patrimonio material como técnica de la conservación sirvió para recuperar los valores que se consideraban intrínsecos de los bienes culturales: la nostalgia, como

refuerzo y reto de “la concepción emergente de patriotismo y espíritu nacional” (Boym, 2001), y la autenticidad, como evidencia de la pátina dejada por la huella del uso (Jokilehto y Feilden, 1995). Igualmente sirvió para instaurar la integridad o invocar la ruina, en tanto opciones para la presentación del patrimonio al público, derivadas de las discusiones de teóricos como Ruskin o Viollet Le-Duc (Jokilehto, 1999). Pero por encima de esto se trató de “monumentalizar” el significado de los bienes culturales para fortalecer los discursos nacionalistas. Ejemplos de ello son las excavaciones para el gran público en el hoy Parque Arqueológico de San Agustín, en el Huila (Duque Gómez, 2005; Perry, 2006), la consolidación del Museo Nacional de Colombia (Gnecco, 2001) o la reivindicación de los espacios públicos, en tanto reflejo de una nueva ciudadanía, particularmente en la conformación de las plazas conmemorativas de gestas y héroes.

En la actualidad, los promotores de la patrimonialización encuentran nuevas amenazas a la conservación del patrimonio cultural material en Colombia en los procesos de transculturación, en las ideas de desarrollo, las actividades derivadas del turismo y los impactos del conflicto armado y la pobreza. Así mismo, las soluciones al atraso y a la marginalidad de las sociedades tradicionales derivadas del discurso de progreso social las inducen a adoptar nuevos hábitos, lo que para el ámbito de los bienes patrimoniales se convierte en la introducción y la práctica de nuevas actividades y tecnologías que afectan aquello percibido como antiguo y auténtico.

Surgen aquí contradicciones entre los propósitos del estado por conservar /salvaguardar el patrimonio en condiciones prístinas y aquellas acciones que buscan intervenirlas para atenuar los efectos de los agentes causantes del deterioro o el “atraso”. El proceso de restauración /revitalización tiende a ocultar o a enmascarar estas realidades, lo que hace prácticamente imposible para el público reconocerlas y entender sus efectos.

Ante este escenario la pregunta vigente es si siguen siendo válidas las discusiones centradas en los criterios para intervenir y presentar los bienes patrimoniales, si deben repararse o rehacerse, incluso más allá de su posible forma original (Viollet-le-Duc), o dejarse como ruinas (Ruskin) en aras de atestiguar su autenticidad<sup>9</sup>. En Colombia la conservación aún es vista como un fin, es decir, se polemiza sobre el aspecto final del bien, mas no se cuestionan sus significados y sus representaciones ni las estrategias para garantizar su supervivencia y para crear un futuro (Butler, 2006: 476). De este modo la conservación es la cirugía plástica que invisibiliza la acción y el efecto del diario vivir y que insensibiliza al restaurador ante los complejos dilemas en los que se encuentran los bienes culturales —por ejemplo, en situaciones extremas, como un conflicto armado prolongado— o en los que el carácter étnico o religioso del bien descansa en poblaciones afectadas por la extrema pobreza.

9 Para ampliar la referencia sobre estos autores, ver Jokilehto (2002) y Feilden (2003).

La destrucción de monumentos en áreas de conflicto —como ocurrió en los países balcánicos— muestra que la restauración bajo estos criterios convierte en fetiches aquellos objetos que pretenden representar identidades prístinas, a partir de una intervención centrada en sus valores simbólicos nacionalistas. De ahí que, más que a la discusión técnica o artística, se llame a incorporar en los debates sobre la conservación / intervención de los bienes culturales ya no los conceptos de autenticidad o integridad, sino los de mimesis, alteridad, etnicidad, dominación, poder, sociabilidad y convivencia, entre otros.

### Patrimonializar la diversidad cultural

Con la Constitución de 1991, que proclamó la nación colombiana como multiétnica y pluricultural, se dio un vuelco drástico a los discursos que sustentaban el patrimonio de la nación mestiza y a los dilemas civilizadores que escondía (Chaves y Zambrano, 2006; Gros, 2000). De acuerdo con los paradigmas culturalistas, ecologistas y ambientalistas que venían en auge desde la década de 1980 y en el marco del discurso del pluralismo democrático, se erosionó el precepto moderno de una identidad nacional homogénea y se apeló a la diversidad étnica y cultural nacional. Con estos principios, en 1997 se promulgó la nueva Ley de Cultura, que creó el Ministerio de Cultura para responder a la nueva situación. A partir de esta ley y de la creación de Ministerio se reorganizó el sector cultural<sup>10</sup>, centralizando entidades que funcionaban de manera autónoma, más específicamente aquellas encargadas del patrimonio<sup>11</sup>, el archivo documental, la biblioteca nacional y el fondo de cinematografía /televisión cultural. Desde entonces el estado ha buscado desarrollar políticas culturales acordes con el nuevo orden multicultural y las ha plasmado en documentos emitidos por las sucesivas direcciones del Ministerio de Cultura: Diálogos de Nación; Plan Nacional de Cultura 2001-2010: Hacia una Ciudadanía Democrática Cultural; Visión Colombia II Centenario: 2019. Forjar una Cultura para la Convivencia y Cultura para Todos.

Sin embargo, en la práctica los mecanismos y acciones para nombrar, categorizar y valorar los bienes patrimoniales de la nación multicultural continúan hasta hoy sin expresar el cambio que promulgó la nueva Constitución. Se mantiene la misma lista de bienes, se ratifican algunos que se hallaban en la condición de *propuestos* y se suman otros que habían sido seleccionados a la luz del anterior discurso hegemónico

10 De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 1185 de 2008, el *sector cultural* está integrado por *instituciones públicas*: Ministerio de Cultura y entes adscritos, academias, organismos autónomos y vinculados a otros ministerios, organismos asesores, entidades territoriales, instituciones educativas, bibliotecas, archivos, teatros y museos; por *agentes culturales*, encargados de la producción y consumo de bienes y servicios culturales, incluidos artistas, fundaciones, ONG, asociaciones, industrias culturales, instituciones educativas y empresas privadas, que integran el Consejo Nacional de Cultura; por la sociedad civil y por *espacios culturales*: lugares donde suceden los intercambios y que están conformados por las fiestas, los festivales, el teatro y otras manifestaciones culturales, en donde se “espacializa”.

11 Dirección de Inmuebles Nacionales del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

de nación mestiza y blanqueamiento civilizador. Pero la transición hacia un nuevo discurso sobre la diversidad cultural impidió que se visibilizara esta contradicción, pues el estado ha continuado acusando al pueblo de indiferencia o intolerancia hacia sus símbolos —que siguen siendo los de los grupos hegemónicos— y acorde con ello, de contribuir con el proceso de “pérdida de identidad” nacional.

Este reiterado reclamo del estado evidencia no la personalidad destructiva del pueblo, sino la inhabilidad del mismo estado para estructurar una política que mitigue la discriminación que consagró la monumentalización de los íconos durante el periodo de la nación mestiza y los discursos civilizadores. A pesar de los pasos que se dan en esta dirección a través de los principios consignados en la Ley 1185 de 2008, no existe una clara intención de resemantizar los bienes culturales declarados a la luz de las nuevas perspectivas sobre los procesos históricos y las memorias colectivas de los acontecimientos, los contextos y los actores, que se han sumado a la recreación de la historia nacional y de las múltiples miradas de su pasado. Por el contrario, acciones como los Planes Especiales de Manejo y Protección del Patrimonio Material (PEMP) refuerzan las políticas de conservación emanadas del discurso patrimonial oficial.

En efecto, desde el Ministerio de Cultura se reitera cada vez más la necesidad de infundir *apropiación* y *pertenencia* del patrimonio y con ello exaltar una memoria colectiva alternativa o complementaria de la historia oficial que se constituyó en la base del pasado nacional<sup>12</sup>. Sin embargo, no existen los instrumentos para que esa memoria sea incorporada en la valoración de los bienes materiales ya declarados o candidatos a serlo, sino que se ha optado por admitir las voces alternas provenientes de la diversidad cultural silenciada como mecanismo de legitimación del naciente patrimonio inmaterial. Ante esta dicotomía que se plantea entre patrimonio material e inmaterial resulta preocupante la sublimación de la “otredad”, que opone el extremo memorialista al oficialista y todo lo que ella implica de exotización de la diferencia cultural. Esta exotización induce al *performance* de los sujetos, en vez de a la conservación de los objetos. El patrimonio cultural queda así atrapado entre los polos de la “museificación” —los centros históricos y los inmuebles patrimoniales conmemorativos— y la “disneyificación” —tales como las representaciones de sociedades indígenas prehispánicas, como ocurre con los muiscas en el parque de diversiones Mundo Aventura de Bogotá—.

A esto hay que agregar lo que señaló Ariño al referirse a la tradición que se pretende transmutar en patrimonio:

constituye no el todo del pasado, sino una selección de elementos dotados de valor cultural [...] los rasgos que diferencian a am-

12 Esto se reafirma en el *Manual de inventario de bienes culturales inmuebles* del Ministerio de Cultura, en el que la cultura comporta tres dimensiones, memoria, territorio y comunidad: “El patrimonio debe entenderse a través de la apropiación y la transformación del territorio; de la historia y las tradiciones que configuran la memoria; de la comprensión del mundo a través de los mitos y creencias de una comunidad” (Ministerio de Cultura, 2005: 29).



bos no son menos importantes: a) el patrimonio está separado de la vida cotidiana, sometida a un intenso proceso de individualización; consiste en un tipo de selección bien distinto al que opera en la tradición, b) depende de una conciencia del riesgo que es intrínseco a la propia modernidad, y c) supone, entre otros tipos, la reflexividad técnica<sup>13</sup>. (Ariño, 2007: 81)

Esta interpretación sugiere la pregunta sobre cómo patrimonializa el estado contemporáneo. Se puede responder parcialmente debatiendo el contexto social y político desde el que ha sido creado el patrimonio, lo que implica verificar la manipulación del pasado y su intervención en la constitución de un repertorio de bienes representativos de la nación, pero también examinando el marco actual de la política cultural y las expectativas que a futuro tiene sobre el patrimonio. En el caso colombiano estas expectativas se orientan a un equilibrio de la balanza entre grupos constitutivos de la nación, a través de la configuración del patrimonio inmaterial. Así se pretende girar la mirada de los objetos hacia los significados que otorgan las prácticas que idealmente —¿ideológicamente?— reflejan la diversidad cultural y los convierte en ejemplo de tolerancia, convivencia y mitigación de la discriminación.

En consecuencia, desde el patrimonio inmaterial se trata de ir más allá de lo constituido por el patrimonio material y su pretendida representación de las ideas civilizadoras en la sensibilidad, la creatividad, las ideas, la estetización y la sociabilidad atribuida a los objetos históricos o artísticos, para centrarse en la producción —creación y escenificación— y reproducción —transmisión— de prácticas culturales, o manifestaciones, como las denomina la Unesco y como se adopta también en Colombia. No obstante, a falta de un discurso patrimonial fundamentado en la diversidad cultural al desarrollar la política pública enunciada en la Ley 1185 de 2008, se mantiene la duda sobre qué es lo representativo de la diversidad, quién tiene la legitimidad para definirla, producirla y representarla, qué consecuencias trae su supuesta patrimonialización y quién tiene el derecho a la propiedad sobre las manifestaciones patrimonializadas.

### **Salvaguardia de las “comunidades”**

Detrás de la adopción de la Convención de la Unesco de 2003 para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, de la Ley 1185 de 2008 y de la formulación de su reglamentación, se pretende subsanar las actuaciones del Ministerio bajo el influjo de las políticas culturales derivadas del discurso patrimonial que apelaba al mestizaje civilizador y aplicar lineamientos acordes con el esquema pluralista. Sin embargo, la falta de una política cultural patrimonial originada en el discurso de la diversidad cultural evidencia que aún bajo el nuevo marco normativo hay una cre-

13 La reflexividad técnica es aquella en que “el origen de los conocimientos procede del científico social, se generan unas técnicas para la intervención y aparecen los técnicos y burócratas (inspectores, restauradores, conservadores) que aplican esos conocimientos” (Lamo de Espinosa, citado por Ariño, 2007: 86).

ciente centralización de la acción del estado. Desaparece la autonomía de la escala municipal<sup>14</sup> y aparecen los consejos departamentales y distritales de patrimonio cultural y el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, antes de Monumentos Nacionales. Tales medidas implican estrategias como la reflexividad técnica que bajo la concepción de riesgo defiende Ariño (2007), apartándose de la política participativa /inclusiva del patrimonio por la que aboga la Unesco<sup>15</sup>.

En lo analizado hasta ahora hay varios puntos críticos, no observados en el manejo del patrimonio material, detrás de la aplicación de la Ley 1185 de 2008, con su tinte de segregación étnico-racial<sup>16</sup> proclive al esencialismo, y de la política de salvaguardia del patrimonio inmaterial incluida en el Plan Especial de Salvaguardia (PES) de 2008 —antes Proceso de Identificación y Recomendaciones de Salvaguardia (PIRS)—. Estos puntos surgen de la coyuntura resultante de la aplicación de la noción de diversidad cultural y de la *creación de comunidades*<sup>17</sup>, con sus efectos para los científicos sociales y los grupos locales o regionales.

El PES es uno de los más recientes lineamientos de la política de preservación del patrimonio cultural del Ministerio, proveniente de su ya larga práctica de estimular y efectuar inventarios y proyectos de restauración /conservación del patrimonio material. Hoy este plan se ha convertido en terreno de disputa entre el Ministerio y todo aquel que quiera intervenir en la identificación /inventario y en la salvaguardia del patrimonio inmaterial. En la negociación y la ejecución de los recursos destinados a la elaboración de tales inventarios, provenientes del IVA a la telefonía celular, se constató que, a diferencia del Ministerio, entre

14 Ley 1185 de 2008, artículo 8, numeral 4: "Competencias. La competencia y manejo de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial corresponde al Ministerio de Cultura en coordinación con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, y a las entidades territoriales [...].

"En todo caso, la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial deberá contar, según el caso, con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural o de los respectivos Consejos Departamentales o Distritales de Patrimonio Cultural".

15 Desde la cual regirían unos principios semejantes a los de las consultas previas; ver Unesco y ACCU (2006).

16 Ley 1185 de 2008, artículo 1: "[...] Integración del patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico".

17 De acuerdo con expertos convocados por la Unesco para efectos de consolidar el desarrollo de la Convención de Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial, se definen las comunidades como "las redes de gente cuyo sentido de identidad o conectividad emerge de una relación histórica compartida que está enraizada en la práctica y transmisión de, o en el compromiso con, su patrimonio cultural inmaterial" (Unesco y ACCU, 2006: 9; traducción de la autora).

los gestores y en las regiones prevalece la acepción de patrimonio inmaterial como exaltación de muestras folclóricas<sup>18</sup>. Esto como resultado de un estado que durante casi todo el siglo xx excluyó y marginó los íconos de las mayorías —muchos de ellos paradójicamente responden al ideal de la nación mestiza homogénea—, pero también por los beneficios económicos que se derivan de su exhibición y divulgación. Así mismo, aun cuando el Ministerio de Cultura presenta propuestas para la identificación de manifestaciones del patrimonio inmaterial a las gobernaciones ya que los recursos entran directamente a las arcas departamentales, son estas las que toman la determinación de adelantar las acciones que varían de acuerdo con diferentes criterios: los municipios involucrados, las expresiones —religiosas, danzas, música—, los grupos de su interés —étnicos, sociales, culturales— y/o el contratista. Esto ha implicado una moderada manipulación política inclinada a exaltar “lo popular” y a explotarlo en el marco del fortalecimiento de la política de turismo cultural, vinculada a la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010).

El examen del desarrollo en Colombia de la Convención sobre Patrimonio Inmaterial de la Unesco muestra una evolución a partir del interés por proteger la cultura tradicional y popular (Unesco, 1989). Su aplicación la introduce una entidad pública de carácter científico, el ICANH, que asume su socialización a partir de 2003; posteriormente se institucionaliza en la Dirección de Patrimonio del Ministerio, bajo la coordinación de un grupo de antropólogos y de otros científicos sociales. Esto supuso que la visión folclorizadora se contrarrestara con una mirada etnográfica y la intervención de “expertos” en la producción de inventarios o identificaciones de prácticas y objetos susceptibles de entrar en la categoría. En el contexto departamental o municipal, sin embargo, la identificación del patrimonio cultural inmaterial la realizan por lo general gestores locales, contraviniendo las disposiciones del Ministerio que sugieren que sean antropólogos u otros científicos sociales los encargados de esta tarea. Según el Ministerio, las perspectivas de los científicos sociales resultan ideales para seleccionar y sustentar la inclusión de las manifestaciones propuestas en el posible repertorio del patrimonio inmaterial colombiano, en la medida en que introducen una reflexividad necesaria<sup>19</sup>. Este hecho se convierte en terreno de disputa sobre el carácter de la información que debe registrarse. El Ministerio espera que el científico social asuma el rol de especialista, capaz de diligenciar en un lenguaje académico y no “folclórico” los formularios elaborados por el grupo de Patrimonio Cultural Inmaterial y establecidos en el manual del PIRS. No obstante, la reflexividad etnográfica de los profesionales está lejos de ejercerse a partir de un trabajo de campo que involucre observación y participación en prácticas —manifestaciones— culturales y

18 Se han publicado distintos catálogos alusivos a fiestas y bailes, principalmente de departamentos como Magdalena y Nariño, entre otros.

19 “Director. Perfil. Profesional especializado en ciencias sociales, con experiencia en gestión o dirección de proyectos culturales, sociales, de gestión comunitaria o en aspectos relacionados con el patrimonio cultural inmaterial” (Ministerio de Cultura e ICANH, 2007: 27).

convivencia con sus actores, para ser capaces de contrastar aquello que ellos dicen que hacen —insumo de la entrevista para diligenciar el formulario— con lo que se observa que hacen (Guber, 2001). Tampoco se aproximan al *antropólogo inventariador* que “realiza un laudo cultural<sup>20</sup> en algún momento del proceso de reconocimiento oficial de un bien cultural de naturaleza inmaterial” (Tamaso, 2005: 24).

Otro problema que se presenta es el señalado por Ariño (2007) en relación con las dinámicas que separan el patrimonio cultural de la cotidianidad y lo individualizan. Vista a la luz de la participación de los especialistas en la identificación de expresiones del patrimonio inmaterial y de su configuración en reflejo de la diversidad y de la memoria oculta y silenciada por la historia oficial, la etnografía se convierte en instrumento de enajenación de actividades rutinarias del grupo, pues facilita que prácticas naturalizadas e interiorizadas se conviertan en materia prima para su escenificación. Surge entonces la comunidad, no solo como depositaria de experiencias vividas, sino como entidad capaz de convertirlas en *performance* para insertarlas en el mercado como mercancía, alentando paradójicamente sentidos de identidad, pertenencia y apropiación (ver el artículo de Marta Zambrano en esta compilación).

A la falta de la enunciación de una política acertada de patrimonio inmaterial, se suman otros problemas preocupantes, algunos de ellos materia de discusión desde hace ya varias décadas. Entre otros, las discusiones sobre la autoría de los textos etnográficos; la necesidad de consentimiento por parte de los actores, con base en una información completa sobre los beneficios y los perjuicios de la investigación; la propiedad de la información que se levanta para elaborar los inventarios, que, en tanto se costea con recursos departamentales, debe ser allí donde repose; el uso de esta información; la propiedad de la creación cultural o artística y los derechos sobre las expresiones.

De otra parte, es poco lo que se ha explorado acerca de las dificultades que representan la formulación y el alcance de los planes de salvaguardia, dado que hasta ahora se encuentran en su etapa preliminar de desarrollo. Sin embargo, se ha identificado la ambigüedad de su estructura en la medida en que pretende un objetivo supuestamente incontrovertible —la salvaguardia—, pero también la falta de claridad con respecto a los procedimientos y a los beneficiarios. Así, con base en la presentación de un plan de salvaguardia se inicia el proceso de inclusión de determinadas expresiones en listas representativas del patrimonio cultural inmaterial, departamental o nacional, sin que aún se hayan establecido criterios para la selección.

Por último cabe resaltar la polarización que ha desencadenado la implementación de la Convención sobre Patrimonio Inmaterial: mientras

20 Tamaso diferencia el *laudo pericial*, que realiza el antropólogo para efectos judiciales, del *laudo cultural*, que realiza para resolver conflictos de intereses internos del grupo creador y portador de prácticas culturales, “resultado de las disputas por el ‘pasado’, por las ‘marcas identitarias’ [...] una disputa simbólica por imponer una narrativa sobre el pasado como más legítima” (Tamaso, 2005: 24).

que el Congreso de la República, fiel a las devociones regionales y proclive al populismo, ha declarado autónomamente varias muestras del folclor como patrimonio inmaterial —carnavales, fiestas religiosas, etc.—, el Ministerio de Cultura ha privilegiado grupos étnicos muy distintivos para visibilizar su política de salvaguarda de la diversidad, como son los casos del espacio cultural y la oralidad de San Basilio de Palenque y la oralidad y el conocimiento de la naturaleza de los nukak makús; en ambos casos con documentación preparada por científicos sociales de alto perfil y expertos en estos grupos.

Esta tendencia aparentemente oscilante se inclinará hacia el esencialismo, pues se encuentra sustentada en la noción de autenticidad imbricada en el ámbito del patrimonio cultural. Sus consecuencias se hacen visibles en el lenguaje racializado y estereotipado de los medios y en las estrategias de “restauración” de identidades primordiales. Estos procesos no solo se evidencian en las dinámicas de reindigenización o reetnización —de objetos ancestrales a sujetos contemporáneos— (Chaves 2003), sino en los mecanismos de transposición en la revigorización de tradiciones perdidas —de objetos arqueológicos a sujetos modernos—. Este es el caso de los jóvenes urbanos desempleados de Barichara (Santander) que fortalecen sus “identidades” con dinámicas de desarrollo, como las de “resucitar” una industria textil cuya “tradicción” se ancla en la época prehispánica de los guanes (*El Tiempo*, 27 de septiembre de 2007).

## Bibliografía

- Ariño Villarroya, A. (2007). La invención del patrimonio cultural y la sociedad del riesgo. En: Rodríguez Morató, A. (ed.). *La sociedad de la cultura*. Barcelona: Ariel.
- Botero, C. I. (2006). *El redescubrimiento del pasado prehispánico de Colombia: viajeros, arqueólogos y coleccionistas, 1820-1945*. Bogotá: ICANH, Universidad de Los Andes.
- Bourdieu, P. (1983). *Espacio social y campo de poder*. Barcelona: Anagrama.
- Boym, S. (2001). *The Future of Nostalgia*. Nueva York: Basic Books.
- Butler, B. (2006). Heritage and the Present Past. En: Tilley, C., W. Keane, S. Küchler, M. Rowlands y P. Spyer (eds.). *Handbook of Material Culture*. Londres: Sage.
- Castro, S. (2007). ¿Disciplinar o poblar? La intelectualidad colombiana frente a la biopolítica (1904-1934). *Nómadas* (26), 44-55.
- Chaves, M. (2003). Cabildos multiétnicos e identidades depuradas. En: García, C. I. (ed.). *Fronteras, territorios y metáforas*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales (INER) - Universidad de Antioquia y Hombre Nuevo Editores, pp. 121-135.
- Chaves, M. y M. Zambrano. (2006). From *Blanqueamiento* to *Reindigenización*: Paradoxes of *Mestizaje* and Multiculturalism in Contemporary Colombia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 80, 5-23.
- Del Cairo Silva, C. (2004). El econativo. Construcción eficaz en tiempos

- de discriminación cultural. *Universitas Humanística* 30(57), 27-37.
- Duque Gómez, L. (2005). *Colombia: monumentos históricos y arqueológicos*. Tomo I: *Monumentos y objetos arqueológicos*. 2ª ed. Bogotá: Academia Colombiana de Historia.
- Feilden, B. (2003). *Conservation of Historic Buildings*. Oxford: Architectural Press.
- Gnecco, C. (2001). Reflexión en tres actos sobre el museo. En: Patiño, D. y E. Forero (eds.). *Arqueología, patrimonio y sociedad*. Popayán: Universidad del Cauca y Sociedad Colombiana de Arqueología.
- González-Varas, I. (2003). *Conservación de bienes culturales. Teorías, historia, principios y normas*. Madrid: Cátedra.
- Gros, C. (2000). De la nación mestiza a la nación plural: el nuevo discurso de las identidades en el contexto de la globalización. En: Sánchez, G. y M. E. Wills (comps.). *Museo, memoria y nación. Misión de los museos nacionales para los ciudadanos del futuro*. Bogotá: Ministerio de Cultura, Museo Nacional de Colombia, PNUD, Iepri, ICAANH.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- Hobsbawm, E. (1992 [1984]). Introduction: Inventing Tradition. En: Hobsbawm, E. y T. Ranger (eds.). *The Invention of Tradition*. Cambridge: University Press.
- Jokilehto, J. (1999). *A History of Architectural Conservation*. Londres: Elsevier.
- Jokilehto, J. (2002). *History of Architectural Conservation*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Jokilehto, J. y B. Feilden. (1995). *Manual para el manejo de los sitios patrimonio mundial cultural*. Bogotá: Colcultura.
- König, H.-J. (1994). *En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la nación de la Nueva Granada, 1750-1856*. Bogotá: Banco de la República.
- Lowenthal, D. (1985). *The Past is a Foreign Country*. Cambridge University Press.
- Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República.
- Ministerio de Cultura. (2005). *Manual de inventario de bienes culturales inmuebles*. Bogotá: Ministerio de Cultura. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/eContent/library/documents/DocNewsNo240DocumentNo1734.PDF>
- Ministerio de Cultura e ICAANH. (2007). *Manual para la implementación de procesos de identificación y recomendaciones de salvaguardia de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial*. Bogotá: Ministerio de Cultura, ICAANH y Unesco. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/eContent/library/documents/DocNewsNo240DocumentNo1744.PDF>
- Perry, J. (2006). *Caminos de la antropología en Colombia: Gregorio Her-*

- nández de Alba*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Restrepo, O. (1984). La Comisión Corográfica y las ciencias sociales. En: Arocha, J. y N. Friedemann (eds.). *Un siglo de investigación social: antropología en Colombia*. Bogotá: Etno.
- Rozo, E. (2004). Medios del siglo XIX. Geografía, territorio y población. *Universitas Humanística* 30(57), 39-47.
- Tamaso, I. (2005). A expansão do patrimônio: novos olhares sobre velhos objetos: outros desafios. *Sociedade e Cultura* 8(2), 2-31.
- El Tiempo*, 27 de septiembre de 2007. Separata sobre el Día del Patrimonio Cultural.
- Unesco. (1954). Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado y Reglamento para la Aplicación de la Convención. La Haya, 14 de mayo de 1954. En: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13637&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Unesco. (2003). Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. París, 17 de octubre de 2003. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf>
- Unesco y Asia/Pacific Cultural Centre for Unesco (ACCU). (2006). *Expert Meeting on Community Involvement in Safeguarding Intangible Cultural Heritage: Towards the Implementation of the 2003 Convention. Report*. Tokio, 13 a 15 de marzo de 2006. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001459/145919e.pdf>





# Patrimonialización cultural y desarrollo regional. La situación de los pueblos afrochocoanos en la vía al Mar

Carlos Andrés Meza<sup>1</sup>

## Introducción

Este artículo recoge algunos planteamientos derivados de una investigación sobre documentación de la historia natural y cultural de la cuenca del río Baudó y sobre conocimientos y epistemologías situadas de los pueblos afrobaudoseños de la zona occidental del Chocó<sup>2</sup>. Específicamente me interesa reflexionar sobre dos aspectos coyunturales de las políticas públicas en Colombia: primero, la patrimonialización cultural, un concepto que considero relevante para ilustrar y discutir sobre el lugar que tienen los repertorios del conocimiento local en contextos marcados por procesos de movilización étnica y por reivindicaciones territoriales locales, en los que la politización de la memoria juega un papel importante. Segundo, las políticas de desarrollo e integración regional para el Pacífico colombiano y su contraste con la realidad social, económica y política actual de la región, cuyo análisis permite reflexionar y criticar el multiculturalismo esquemático de estado que se reproduce en las instancias de consulta y concertación de políticas relacionadas con las comunidades negras, afrocolombianas y raizales (Mosquera et ál., 2007).

Me referiré a la dislocación entre los componentes de la política cultural sobre salvaguardia, protección, recuperación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio material e inmaterial propuesta por el Ministerio de Cultura, de un lado, y del otro, a las políticas económicas y sociales de desarrollo e integración regional aplicadas en el litoral pacífico colombiano a partir de la circulación terrestre, fluvial y oceánica que propone el Plan Regional Integral para el Pacífico (PRI-Pacífico), diseñado por el Ministerio de Transporte. Al hacerlo asumo que patrimonialización y desarrollo regional son dos aspectos de la coyuntura nacional y transnacional de las políticas culturalistas y socioeconómicas contemporáneas

---

1 Investigador, Grupo de Antropología Social, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Bogotá. cmeza@icanh.gov.co

2 Proyecto Territorio, Patrimonio y Cambios Socioculturales en el Afropacífico. Zona de influencia de la carretera Ánimas-Nuquí, financiado por el Fondo para la Preservación Cultural de la Embajada de Estados Unidos de América, el ICANH y la Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH).

que atraviesan el horizonte y los proyectos de vida de los pueblos afrocolombianos rurales ribereños del Pacífico. Las evidencias de esta dislocación surgen de etnografiar los entrecruzamientos y contactos entre conocimiento y epistemología local, de un lado, y los procesos de modernización inherentes al desarrollo vial y portuario regional, del otro. Atender a estos entrecruces nos permite comprender la relación entre los mundos de la vida de los sujetos en cuestión y los proyectos de infraestructura que solventan la economía política de globalización capitalista, que pasa por los lugares estratégicos de conexión / acceso a la integración regional y continental.

### **Patrimonialización y desarrollo regional**

El PRI-Pacífico es la política institucional del Ministerio del Transporte para la integración regional Andes-Pacífico, así como para la circulación panamericana e interoceánica (Ministerio de Transporte, 2007). En este plan el Pacífico es una especie de bisagra de conexión entre el interior del país y el resto del continente y del mundo. Sin embargo, el avance de esa integración regional ha ido de la mano de procesos emergentes de desterritorialización y reterritorialización, producto de la colonización de los corredores de movilidad interregional que conectan las zonas montañosas andinas con las llanuras aluviales del Pacífico. Se observa, por ejemplo, el desabastecimiento alimentario de productos que hacían parte del mercado interno del Chocó, como consecuencia de la ventaja competitiva de los territorios andinos a partir del control de mercados y transportes, la urbanización acelerada de zonas rurales, la colonización y el aumento incontrolado y clandestino de economías extractivas y monocultivos de uso ilícito, así como de las migraciones sin retorno de la población negra, en su mayor parte nativa de la región.

En esos procesos de configuración de etnicidades, y específicamente de configuración de escenarios académicos y políticos afrodescendientes en torno a la lucha contra el racismo y la discriminación, la patrimonialización cultural de la memoria, de las historias locales y la oralidad, entre otras manifestaciones, se ha convertido en un procedimiento clave, cuya aplicación ha estado articulada a temas como la deuda histórica por la esclavitud, la visibilidad identitaria y la salvaguardia de los acervos culturales que detentan esos pueblos. Hacia esta dirección apuntan iniciativas como la del estadounidense Centro Schomburg para la Investigación de las Culturas Negras<sup>3</sup>, que impulsa en otros países afroamericanos proyectos de condonación parcial de su deuda externa por cultura<sup>4</sup>, en países que hicieron parte de la diáspora africana en América. De este modo la patrimonialización cultural emprende la vía

3 El Centro Schomburg es una unidad de investigación de la Biblioteca Pública de Nueva York, dedicada a recopilar, preservar y dar acceso a fuentes documentales de la historia y experiencias de pueblos afrodescendientes en el mundo. Interpreta sus colecciones a través de exposiciones, publicaciones y programas educativos y culturales (N. del E.).

4 A través de la suscripción de convenios entre Estados Unidos y países latinoamericanos, considerando la inversión que estos hagan en proyectos de investigación, documentación y divulgación de la memoria y la historia de los pueblos afrodescendientes.

de la construcción positiva de las identidades y se asocia a la perspectiva reparadora que debería atravesar cualquier propuesta de desarrollo socioeconómico en áreas donde, como resultado de los procesos de liberación y apropiación territorial desde finales del periodo colonial, han vivido comunidades afrocolombianas en condiciones de marginalidad (Mosquera et ál., 2007).

Un lugar estratégico para pensar en la forma como la tradición y las manifestaciones de la cultura reaccionan frente al cambio económico, social y cultural es la cuenca del río Baudó, en el Chocó, así como otros territorios afrochocoanos en el área de influencia de la carretera al Mar. Se trata de una tradición que no se circunscribe a lo folclórico, sino que actúa de manera integral en la comprensión y en la generación de respuestas frente a los procesos de modernización. Esto proporciona un elemento interesante para analizar el espíritu y los alcances que deben tener las políticas sobre el patrimonio cultural en Colombia. En la actualidad, el Ministerio de Cultura socializa la Ley 1185 de 2008, que supone una reforma sustancial a la Ley General de Cultura, la Ley 397 de 1997, en temas relacionados con la salvaguardia, la documentación y la divulgación del patrimonio material e inmaterial de la nación. La Ley 1185 se deriva de la suscripción por parte de Colombia de la Convención de la Unesco en 2003<sup>5</sup>, en la que se mantiene la distinción entre patrimonio inmaterial y material, y se insiste en fragmentar la relación indisoluble entre universos estéticos y simbólicos y sistemas socioeconómicos y entornos biofísicos. Reduce así el papel del patrimonio a expresiones muertas y embalsamadas, propensas a su disección y museificación en saberes, destrezas, recetas y cosmovisiones escindidas de la experiencia económica, social y cultural de los grupos humanos. Este *corpus* legislativo —sistema coherente de definición de los patrimonios culturales a nivel nacional e internacional— oculta la dimensión geopolítica del patrimonio cultural en la que las sociedades propugnan por el reconocimiento de su acervo cultural enraizado en el lugar, el espacio, el tiempo y la memoria (Piazzini, 2008). En el caso del Pacífico colombiano y de los pueblos afrochocoanos de la vía al Mar, los temas relacionados con la salvaguardia cultural son impensables por fuera de las movilizaciones étnicas en torno a la defensa del territorio, así como de la consulta previa y la concertación del desarrollo vial y portuario (figura 1).

### **Desterritorialización y reterritorialización en la integración regional**

La construcción de la carretera Ánimas-Nuquí y la adecuación del puerto chocoano de Tribugá comprenden una serie de territorios que van desde las llanuras del Atrato hasta la serranía del Baudó y de allí hasta la costa pacífica norte en el golfo de Tribugá. La carretera y el futuro puerto de aguas profundas constituyen uno de los proyectos de desarrollo vial y portuario sustentados en discursos aislacionistas y discriminatorios sobre el Pacífico colombiano que han permitido legitimar formaciones

5 Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada durante la 32ª Sesión de la Conferencia General de la Unesco, realizada en París en 2003.

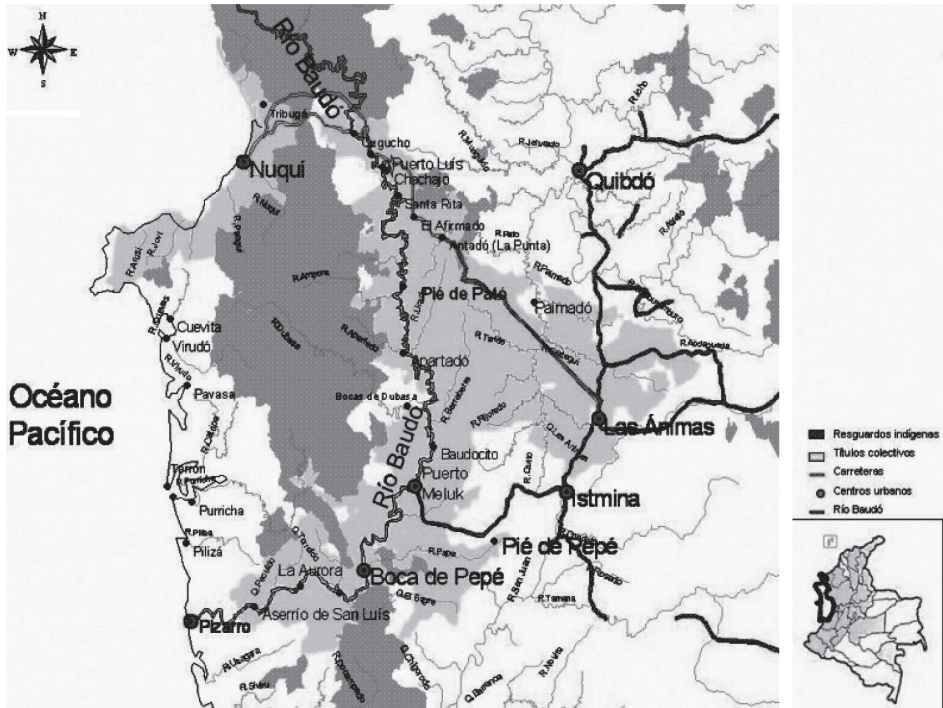


Figura 1. Cuenca del río Baudó y trazados viales<sup>6</sup>. Elaboración: C. A. Meza.

económicas extractivas, que han marcado los procesos de configuración regional. En estos discursos la integración regional está asociada a las representaciones coloniales sobre el territorio, originadas en los relatos de viajeros del siglo XIX que se mostraban atraídos por la extracción de las riquezas vegetales y minerales, y al rechazo a hacerlo, sustentado en la creencia de que la vida era imposible en aquellas tierras de selva húmeda tropical. De ahí que sea prioritario el desarrollo de carreteras que faciliten la extracción (Leal y Restrepo, 2003: 17-19). De esta manera, riqueza e inhospitalidad constituyen la base de las lógicas extractivistas de los recursos naturales en función de demandas extrarregionales. La historia de las economías extractivas en el Pacífico colombiano y su impacto negativo en la vida social, económica y cultural tienden a ser invisibilizados por los discursos integracionistas, que explican la marginalidad regional como consecuencia del aislamiento geográfico. Es en este contexto en el que aparece el desarrollo vial y portuario como política de superación de la pobreza y del rezago del Pacífico con respecto al interior del país.

Las políticas a favor de la integración regional y continental tienen su génesis en la Ley 121 de 1959, por la que se fijó la ruta para la carretera

6 Los títulos colectivos son formas de propiedad comunal, bajo jurisdicción de los consejos comunitarios mayores y generales, según el Decreto 1745 de 1995. El Colectivo Territorial Afrochocó es una organización que agrupa a los consejos comunitarios de Riscales, Aca-ba, Cantón de San Pablo, Managrú, Las Ánimas y Cértégui, zonas todas de influencia de la carretera.

Panamericana en Colombia, así: Bogotá-Honda-Manizales-Viterbo-Apiá-Tadó-Ánimas-Bahía Solano-Palo de Letras, en la frontera panameña. Para el caso de la zona occidental del Chocó, la idea histórica de una carretera al mar apenas se materializó cuando se inició la construcción de la vía Ánimas-Nuquí en 1967 y prosiguió de manera interrumpida hasta que los indígenas emberas la pararon en 1992.

La impronta de las carreteras en el Chocó, su materialización precaria e inconclusa y los procesos económicos, sociales y culturales que ha generado cuestionan los discursos estatales sobre la región, que hablan de los proyectos viales en términos de una integración positiva y armónica entre municipios y departamentos. El fenómeno colonizador del Pacífico norte por gente proveniente principalmente de los departamentos vecinos de Antioquia y Risaralda se remonta a finales del siglo XIX y ha estado animado por procesos extractivos de tagua, minerales, caucho y madera (Valle, 1993). Zonas limítrofes entre Antioquia, Risaralda y Chocó, como el medio Atrato, el Urabá y el medio y alto San Juan, han constituido nodos de una colonización interregional, además de ser lugares estratégicos en la conectividad vial entre la región andina, el Pacífico y Centroamérica. En la costa pacífica, entre Nuquí y Juradó, también existen evidencias de una colonización antioqueña orientada al turismo y la ganadería que tuvo un auge en las décadas de 1970 y 1980. Estos procesos de poblamiento han significado transformaciones ecológicas, sociales y culturales del paisaje, así como fenómenos de violencia sin precedentes en el Chocó, como la avanzada paramilitar que tuvo lugar en la segunda mitad de los noventa en los municipios del medio Atrato y en la zona del medio y alto San Juan. En la memoria local de los baudoseños, las presiones territoriales por la llegada de foráneos están ligadas al surgimiento del frente paramilitar Bloque Pacífico, que tuvo su centro de operaciones entre los municipios de Istmina y Unión Panamericana; este último, creado en 1996 y, según el Censo General 2005 realizado por el DANE, con una mayoría de población mestiza venida de los departamentos vecinos del Chocó, lo que concuerda con la lógica de la colonización y la integración regional.

De la mano de la colonización vino la urbanización acelerada de corregimientos, puertos de embarque y otros caseríos que por estar situados en intersecciones viales y fluviales se han convertido en el centro de las economías de enclave mencionadas. Esto sucedió en la década de 1970, cuando la construcción inconclusa de la vía al Mar arrastró a los pueblos de Paimadó y Taridó, en río Quito, hacia un centro urbano emergente llamado Puerto Nuevo. Estos nuevos centros urbanos constituyeron escenarios de contacto interétnico y de jerarquías sociorraciales establecidas por el poder de los mestizos, quienes, al manejar las tecnologías de transporte terrestre, establecieron controles sobre el mercado minero y maderero. La naturaleza de los procesos de colonización y urbanización de las economías extractivas ha influido en la migración gota a gota de la población local hacia Quibdó, Istmina, Pereira, Medellín y Bogotá.

Otro corredor vial entre Istmina y Puerto Meluk, en el medio Bau-

no por las demandas de los baudoseños que llevaban cuarenta y siete años esperando esa vía. Hace tres años que Puerto Meluk dejó de ser un corregimiento de quince casas para convertirse en cabecera municipal portuaria del medio Baudó y en el núcleo principal de relaciones comerciales entre esta zona, el oriente del Chocó y la zona andina. Por allí salen camiones repletos de madera que la gente trae de los ríos y que antes vendía a intermediarios que llegaban en barcos desde Buenaventura. Así, el modelo extractivo encontró una nueva ruta carreteable por Istmina.

En esta década, los modos y relaciones de producción agrícola en la zona occidental del Chocó han pasado del aislamiento, que significó un embotellamiento en la circulación de excedentes, a la lógica de los monocultivos, o bien a una pérdida casi total de la agricultura a raíz del vuelco hacia la minería tecnificada y la extracción maderera en zonas como Unión Panamericana, Istmina y río Quito. En el Baudó el monocultivo del plátano parece ser la única opción que traen las carreteras, ya que otros productos como el arroz y el cacao, que en otra época tenían una salida en el mercado regional, hoy provienen de la zona andina y son comercializados en Istmina y Quibdó por quienes controlan las infraestructuras del transporte. Todo esto sin contar con la creciente expansión de los monocultivos de coca, una bonanza introducida por foráneos colonos en la región pacífica.

Los pueblos de la costa pacífica también son presas de un modelo económico de enclave y consumo marginal, como puede observarse en Nuquí y Pizarro con la extracción de madera en bosques aluviales y de moluscos en las zonas de manglar. La extracción de moluscos es una economía incentivada por servicios portuarios como el de Buenaventura. En el futuro, el puerto de aguas profundas en el golfo de Tribugá acrecentará esta presión sobre los ecosistemas de manglar. Esto, que se ha dado en llamar *progreso* entre las élites regionales andinas y chococanas, desenmascara la realidad de la promesa desarrollista del Chocó y del Pacífico. Esta realidad es identificable a través de las continuidades y los cambios de los conocimientos locales, asociados a los patrones de movilidad, asentamiento, producción, comercialización agrícola, ritos de la vida y la muerte, manejo del bosque y otras tantas manifestaciones susceptibles de caracterizarse dentro de los proyectos que deriven de las políticas de patrimonialización.

### **Experiencia y horizontes de las epistemologías locales**

La relación entre conocimientos locales y fenómenos de cambio económico, social y cultural introducidos por los procesos de modernización e integración regional lleva a repensar y reelaborar lo que se entiende por *desarrollo*. Su redefinición es necesaria para lograr coherencia entre la perspectiva conceptual y la experiencia de conocimiento asociado a la naturaleza, la cultura material, las historias locales, la organización social y los ritos de la vida y la muerte de los pobladores locales. Esta perspectiva no se circunscribe a lo folclórico, sino que incluye las respuestas de los pueblos afrochococanos a los cambios históricos.

El Baudó, y en especial el alto Baudó, en el noroccidente del Pacífico, ha estado marcado por el aislamiento como consecuencia de la separación que ha fijado la serranía entre el Chocó y su costa pacífica norte. Sin embargo, las referencias históricas demuestran que los pueblos del noroccidente chocoano se fundaron a raíz de oleadas migratorias desde finales del periodo colonial. La movilidad ha sido también un referente fundacional de la territorialidad (Jiménez, 2002). En los relatos sobre sus trayectorias e itinerarios, estas poblaciones ostentan identificaciones *diaspóricas* que consisten en salir a recorrer el mundo a determinada edad. Las rutas ancestrales de la movilidad entre las subregiones del Atrato, la serranía del Baudó y la costa pacífica evidencian que estos pueblos nunca estuvieron totalmente aislados, sino que desarrollaron una enorme resistencia y capacidad de supervivencia para vencer las barreras geográficas.

Cuando los baudoseños conocieron el trazado de la vía al Mar que pasaría perpendicular al río Baudó, sin tocar ni conectar entre sí a los pueblos, argumentaron que la carretera no los beneficiaría porque no pasaba por la cabecera municipal Pie de Pató. Esto no aliviaría el oficio de pasar por el istmo personas y mercancías cargadas a la espalda en silletas, trabajo que ha existido desde tiempos coloniales y que pervive entre las parentelas especialmente dedicadas a tan ardua labor. Hoy muchos jóvenes “paseros” piensan que la carretera debe llegar a Pie de Pató, pero manifiestan la incertidumbre de no saber qué hacer cuando el Baudó ya no requiera más sus servicios para atravesar la serranía. Omar Palacios, presidente del Consejo Comunitario General del Baudó, ha propuesto que esos caminos de travesía por la serranía no se borren de la memoria y que se conviertan en senderos ecoturísticos con balnearios y textos relacionados con la biodiversidad, las pericias y los infortunios que tuvieron que vivir las familias de cargueros.

Otra epistemología local de los pueblos negros rurales del Pacífico que tronca con los efectos de la modernidad son las artes de curandería, basadas en la elaboración de botellas balsámicas y curadas contra las mordeduras de culebra y el *encierro del cuerpo* ante maleficios o *tramas*<sup>7</sup>. Esta práctica está asociada con el saber sobre el manejo del bosque y el reconocimiento de intrincadas asociaciones de plantas. Entre los saberes de curandería, la elaboración de botellas balsámicas y curadas es una de las tradiciones más dinámicas y con innovaciones consistentes en el empleo de nuevas plantas incorporadas al herbario de los médicos *raiceros*. Conforme a las epistemologías bantúes<sup>8</sup>, con

7 La *trama* es un estado de vulnerabilidad del organismo, que no permite la curación de enfermedades. A veces se presenta cuando no se siguen los procedimientos adecuados de curación o no se recitan las oraciones necesarias para internarse en el monte. Los *zán-ganos* o brujos también pueden *tramar* a las personas con maleficios que impiden curarse de una mordedura de culebra.

8 Estudios etnográficos basados en la afrogeneración han planteado la bantuidad como una de las huellas de africanía más fuertes en la vida cotidiana de la gente del Baudó. Esta tiene que ver con la relación indisoluble entre familias de vivos y muertos, árboles, plantas y gualies, los intrincados saberes respecto a la elaboración de botellas balsámicas y el “polimorfismo ecológico y cultural” manifiesto en prácticas de producción económica, estética y simbólica (Arocha, 2004: 170).

frecuencia los sueños son vehículos de transmisión de los saberes curativos de los antepasados difuntos a las nuevas generaciones de médicos raiceros que, a su vez, estudian la incorporación de nuevas sustancias y plantas. Todo esto ilustra que se trata de una de las tradiciones más dinámicas, por el enorme valor de uso y significado que las balsámicas<sup>9</sup> y las botellas curadas adquieren en comunidades que carecen de una adecuada cobertura en salud. Las iglesias pentecostales, adventistas y trinitarias han emprendido sin mucho éxito campañas evangelizadoras para que los negros dejen de curar con plantas y renuncien a sus conocimientos botánicos y a sus secretos. Algunos antiguos raiceros, señalados como brujos por estas iglesias, han aceptado renunciar a los secretos o a las oraciones que dan efectividad al saber botánico, pero se han mostrado reticentes a abandonar sus acervos botánicos, que constituyen un conocimiento indispensable y asociado a la economía y a los significados del uso y apropiación del territorio. Los secretos o las oraciones que acompañan la curación son cambiados por oraciones a Jesucristo, pero el acervo mental botánico heredado de ancestros raiceros o chinangos permanece. No obstante, el auge de la extracción maderera es una de las principales amenazas contra esta práctica de la medicina natural tradicional en el Chocó, especialmente en el área de influencia de la carretera que atraviesa la serranía del alto Baudó. Como ocurre en este caso, las tradiciones afrochocoanas que se dinamizan en procesos de modernización y experiencias de modernidad enfrentan retos aun mayores en los distintos escenarios que se desprenden de la integración y el desarrollo regionales.

Finalmente, otra tradición dinámica se encuentra en los troncos familiares<sup>10</sup> que conforman el consejo comunitario de Puerto Meluk. En este punto de articulación vial-fluvial los colonos paisas se han encontrado con que la tierra no es vendible sino entre los mismos miembros del consejo comunitario o entre los habitantes de la cuenca. De ahí que los troncos familiares conformaran estrategias de arrendamiento a los foráneos, que les permitieron negociar y compensar el poder económico, social y cultural que tienden a desplegar los paisas. Esto evidencia que en los escenarios cambiantes del desarrollo vial y portuario la Ley 70 de 1993 cumple su función principal de salvaguardar el territorio, con base en los esquemas culturales. Pese al dinamismo que tienen las familias extensas y los consejos comunitarios, en la comunidad de Boca de Pepé, en el medio Baudó, la extracción maderera ha suscitado conflictos entre familias por los linderos en zonas de monte, o de “respaldo”, en donde se encuentran las maderas finas. Estos conflictos eran resueltos por algunos mayores que tenían conocimiento de marcadores territoriales, como palmas de cristo, árboles o ríos que servían para amojonar predios; pero

9 La balsámica es una botella en la que se macera una variedad de plantas y raíces en aguardiente de caña de destilación artesanal, o *biche*. Uno de sus principales usos es para la regulación de la potencia sexual en los hombres.

10 En el Pacífico colombiano se conoce con esta palabra a los ramajes de parentesco entre grupos de familias con una historia fundacional común, con respecto a sus antepasados y a los derechos de propiedad sobre un territorio.



la mercantilización del bosque ha empujado a las nuevas generaciones a desconocer tales mecanismos de territorialidad y a imponer otros.

Estos y muchos otros conocimientos pueden entenderse como variaciones múltiples de la modernidad; con ello me refiero a que en las estrategias adaptativas, así como en los sistemas de símbolos de los pueblos afropacíficos, hay una infinidad de encuentros entre la historia de la integración y el desarrollo regional y los espacios de vida y significados elaborados por estas sociedades. Adicionalmente, los conocimientos toman la connotación de patrimonios vivos, en el sentido en que hacen pensar que la tradición es dinámica y que por lo tanto sus raíces dialogan constantemente con las trayectorias por las que discurren en la actualidad los pueblos afrochocoanos.

### Reflexión<sup>11</sup>

En los escenarios de consulta y concertación del desarrollo para los pueblos afrocolombianos, especialmente los del Pacífico, prima la necesidad de implementar las políticas de desarrollo vial y portuario, minero y forestal, por encima de las acciones afirmativas y las reparaciones. Los ministerios de Agricultura y de Minas intentan ejecutar el proyecto de ley de reforestación comercial y el Código Minero, pese a que aún están pendientes avances significativos en el desarrollo del Plan Integral de Largo Plazo para la Población Afrocolombiana (PIDA) y las reglamentaciones de los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993. Parte de esta reglamentación constituye una alternativa para que los pueblos afrochocoanos de la vía al Mar experimenten de forma menos traumática el cambio económico y sociocultural que introducen los fenómenos de urbanización, colonización, migración y economías extractivas. Vale decir que en el Chocó existen cierta fragmentación y problemas de representación entre las instancias de participación para las comunidades negras, como son las consultivas nacionales y regionales y las organizaciones étnico-territoriales, rurales y urbanas de diversos niveles<sup>12</sup>. Esto ha contribuido significativamente a la dislocación entre las políticas culturalistas, que exaltan los sofisticados sistemas de reconocimiento y participación pluriétnicos del país, y las políticas socioeconómicas, que por otro lado atentan contra el bienestar de las comunidades en sus espacios locales. Algo similar se observa en el rechazo que ha surgido entre la sociedad chocoana quibdoseña hacia la resistencia y las exigencias de las organizaciones étnicas y territoriales negras e indígenas frente al proyecto de la vía al Mar.

Por otra parte existe una contradicción entre el discurso desarrollista elaborado tanto por el estado como por los actores de la cooperación internacional y el discurso producido desde esas instancias en torno al patrimonio cultural de los grupos étnicos, caracterizados por su aislamiento histórico del resto de la sociedad nacional. Mientras las políticas de corte

11 Esta reflexión es producto de una práctica académica ligada a una práctica social que hice al lado de los movimientos sociales y sus integrantes, considerados sujetos de un conocimiento situado que puede contribuir a las reivindicaciones políticas y territoriales de los pueblos de afrocolombianos.

12 Ver decretos 2248 y 1745 de 1995.

culturalista estatal ven el aislamiento como un poderoso argumento para emprender las iniciativas de identificación y salvaguardia del patrimonio cultural, las políticas de corte desarrollista lo ven como el sustento de la marginalidad social y económica. Más allá de las oposiciones binarias entre conservación del patrimonio cultural y desarrollo regional, visualizar estos desencuentros nos invita a indagar por la relevancia de la patrimonialización de los pueblos afrocolombianos del Pacífico en los horizontes del desarrollo y la integración regional. Por ejemplo, nos lleva a mirar cómo las usurpaciones territoriales y simbólicas adyacentes al *canibalismo cultural* (Arocha, 2007) se avizoran en los diversos procesos de modernización descritos, así como en *experiencias de modernidad* asociadas al turismo y a las expectativas de urbanización, como ocurre en el municipio de Nuquí. En este sentido el cambio cultural no deja de constituir incertidumbres y en muchos casos amenazas para los patrimonios de estos pueblos.

Ante este panorama, la etnografía de los conocimientos y las epistemologías en los contextos del cambio explora la posibilidad de que la patrimonialización cultural sea un instrumento de investigación, formación y circulación de elementos para producir una contramemoria. Esta les permitiría a los pueblos afropacíficos enfrentar ideas coloniales y poscoloniales sobre el Pacífico como un lugar aislado, pobre y negro, lleno de ingentes riquezas naturales y estratégico por su posición, tanto en los escenarios transnacionales de la biopolítica, como de la circulación panamericana e interoceánica. Para tender un puente entre la reflexión crítica que brevemente esboqué de los contenidos de las políticas de desarrollo y patrimonialización y la discusión sobre cómo aparece el estado en nuestras etnografías, la propuesta etnográfica consiste en indagar hasta qué punto los repertorios tradicionales se transforman, resisten, se desvanecen o son vehículos de una contramemoria en la que las historias locales, las estrategias económicas y de movilidad de los pueblos afrobaudoseños interpelan los discursos del desarrollo, entre ellos el de la promesa de una carretera esperada durante ya un siglo, cuya imagen ha coexistido con la vida de estos pueblos. Esta realidad arroja algunas luces con respecto a la práctica política que encarna el estado en las apuestas por la modernización del país. No se trata de una simple denuncia de políticas que desconocen la realidad económica, social y cultural de los contextos regionales de aplicación de la política de estado, sino de cómo esta realidad reacciona, cuestiona y permite comprender mejor los efectos de la materialización de los discursos del desarrollo, sustentados por saberes expertos que derivan sus lógicas de los idearios coloniales aquí reseñados.

Los procesos de desterritorialización y reterritorialización asociados a la experiencia de la integración regional, así como en los horizontes del conocimiento local han generado entre los pueblos afrochocoanos localizados en la vía al Mar la conciencia de que salvaguardar el territorio debe ir de la mano de la salvaguardia cultural. La Ley 70 es también para los baudoseños el manejo de sus *zoteas*<sup>13</sup> en los patios de las casas,

13 Pequeño cultivo aéreo de hortalizas y yerbas, en canoas viejas llenas de tierra de hormiguero y hojarasca en descomposición (N. del E.).

de las botellas curadas, de las artes de partería, de las palmas de cristo que acompañan a los muertos en los cementerios y de la memoria histórica regional relativa a la experiencia colonial y poscolonial.

## Bibliografía

- Arocha, J. (2007). Encocaos con papa, ¿otro etnoboomb usurpador? *Revista Colombiana de Antropología* 43, 91-117.
- Arocha, J. (2004). *Ley 70 de 1993: utopía para afrodescendientes excluidos*. En: Arocha, J. (comp.). *Utopía para los excluidos*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES), Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Arocha, J. (1999). *Obligados de Ananse. Hilos ancestrales y modernos en el Pacífico colombiano*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia.
- Jiménez, O. (2002). El Chocó: libertad y poblamiento 1750-1850. En: Mosquera, C., M. Pardo y O. Hoffmann (eds.). *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias. 150 años de abolición de la esclavitud*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ICANH, Institut de Recherche pour le Développement (IRD) e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), pp. 121-142.
- Leal, C. y Restrepo, E. (2003). *Unos bosques sembrados de aserrios. Historia de la extracción maderera en el Pacífico colombiano*. Bogotá: Universidad de Antioquia, ICANH y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- Ministerio de Transporte. (2007). *Plan regional integral para el Pacífico (PRI-Pacífico): una estrategia multistamentaria*. En: <http://www.min-transporte.gov.co/ministerio/Planes/PRI/Home.htm>
- Mosquera, C., L. C. Barcelos y A. Arévalo. (2007). Introducción. Contribuciones sobre las memorias de la esclavitud y las afrorreparaciones en Colombia desde el campo de los estudios afrocolombianos, afrolatinoamericanos y afroestadounidenses. En: Mosquera, C. y L. C. Barcelos (eds.). *Afrorreparaciones: memorias de la esclavitud y la justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 11-70.
- Piazzini, C. E. (2008). Cronotopos, memorias y lugares. Una mirada desde los patrimonios. En: Piazzini, E. y V. Montoya (eds.). *Geopolíticas: espacios de poder y poder de los espacios*. Medellín: La Carreta y Universidad de Antioquia, pp. 171-183.
- Restrepo, E. (2004). *Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las Colombias negras*. En: Restrepo, E. y A. Rojas (eds.). *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, pp. 271-300.
- Valle, J. (1993). *Silvicultura y uso sostenido de los bosques*. En: Leyva, P. (ed.). *Colombia Pacífico. Tomo II*. Bogotá: Fondo FEN Colombia, pp. 693-713.



# Jugando al teléfono roto: circulación de información y acción estatal frente a los nukak-makú<sup>1</sup>

Álvaro Andrés Santoyo<sup>2</sup>

A la luz de mi trabajo sobre las políticas públicas con las que se busca dar forma al concepto de patrimonio cultural inmaterial en Colombia y, en específico, sobre el proceso de patrimonialización del pueblo nukak-makú<sup>3</sup>, en estas páginas abordaré algunos aspectos relacionados con la circulación de información, la coordinación entre instituciones públicas y la relación entre estas dos en el proceder estatal.

La presentación está dividida en dos partes. En la primera expongo las razones que me llevaron a abordar el problema de la patrimonialización del pueblo nukak-makú, así como un panorama general de la interacción entre las instituciones que trabajan con este grupo indígena. La segunda parte está conformada por tres entradas etnográficas que concibo como ejemplos concretos de la forma en que el estado colombiano está convirtiendo a los nukaks en objeto de intervención estatal: los relatos etnográficos de dos reuniones públicas realizadas en el Guaviare y la cita en extenso de los textos de la campaña de medios *Guaviare: territorio de diversidad y convivencia*, promovida por la Vicepresidencia de la República para sensibilizar a la población de este departamento sobre la importancia de los nukaks. En conjunto, las entradas permiten una aproximación a las prácticas del estado y al pensamiento que sustenta esas prácticas. Una de las razones para haber articulado la segunda parte

---

1 Este texto hace parte del proyecto Observatorio de Patrimonio Cultural Material y Arqueológico, financiado por el ICANH, Colciencias y la Fundación Erigaie.

2 Investigador, Fundación Erigaie. [aasantoyo@gmail.com](mailto:aasantoyo@gmail.com)

3 Es un grupo indígena seminómada, habitante tradicional del interfluvio de los ríos Inírida y Guaviare, en el departamento del Guaviare. Su organización sociopolítica se caracteriza por bandas o grupos territoriales que obtienen su sustento de actividades de caza, pesca, recolección y horticultura. Entraron en la escena nacional al final de la década de 1980 y desde entonces han representado un desafío para el estado colombiano. En la última década, alrededor de la mitad de su población fue desplazada por el conflicto armado en el país. Así, al momento de desarrollar este trabajo (2008), los nukaks desplazados se situaban en los campamentos temporales de Aguabonita y Villa Leonor-Barrancón Bajo, cerca del casco urbano de San José del Guaviare, y eran objeto del programa de Atención Humanitaria de Emergencia a la Población Desplazada, coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social. Ver Cabrera (2007), Cabrera et ál. (1996), Franky (2000), Franky y Mahecha (2010), y Politis (1996, 2007).

de este texto en tales entradas —lo que puede darle un aire fragmentado— es la de tratar de cumplir dos de los objetivos de esta compilación: señalar los puntos críticos del trabajo que llevo a cabo y hacer una presentación en un lenguaje corriente, alejada de todo velo teórico que pueda dificultar su comprensión a quienes en su cotidianidad no suelen lidiar con los tecnicismos de las ciencias sociales.

## I

El interés por abordar la circulación de la información y la interacción de las instituciones relacionadas con la patrimonialización de los nukaks surgió desde la formulación misma de la investigación. En efecto, la selección del caso nukak obedeció en su momento a cierta inquietud sobre los límites de la circulación de información, ya que la tradición oral y el conocimiento de la naturaleza de esta sociedad habían sido declarados por el Ministerio de Cultura<sup>4</sup> como bienes de interés cultural de la nación (BICN), sin que su población fuese consultada y/o informada de ello. Esta falta de comunicación era problemática, pues el acto de declaratoria trae consigo una serie de acciones estatales que incluyen la identificación de las manifestaciones culturales objeto de la declaratoria y la formulación de un plan de salvaguardia, actividades que deben realizarse con la participación activa de la comunidad, de acuerdo con la política adoptada en Colombia y propuesta por Unesco. Claro está que uno podría imaginarse la conversación de un funcionario que les comunica a los nukaks que el Ministerio de Cultura decidió desde 2004 que su tradición oral y su conocimiento de la naturaleza serán considerados BICN; todo esto porque un grupo de personas tiene la convicción de que están en peligro de desaparición y esa declaración asegurará quizás su perpetuación en el tiempo.

Sin embargo, cuando comenzó el trabajo de investigación en el segundo semestre de 2006 encontramos que un número importante de nukaks se había desplazado desde 2003 a causa del conflicto armado y vivía en inmediaciones del casco urbano de San José del Guaviare bajo la atención del Plan de Atención Humanitaria de Emergencia<sup>5</sup>. Poco a poco comprendimos la situación que llevó a los simpatizantes de los nukaks a presentar su candidatura para ser considerados como BICN. No obstante, las acciones para desarrollarse desde el sector cultural aún no habían comenzado y la cotidianidad de los nukaks desplazados estaba guiada por los derroteros del Consejo Municipal de Atención a la Población Desplazada. En consecuencia, los nukaks comenzaron a ser objeto de dos tipos de política pública que implican dos formas de acción y clasificación diferentes desde el estado, al ser simultáneamente patrimonio cultural de la nación y desplazados. Mientras que los agentes de la política sobre patrimonio cultural inmaterial (PCI) —ella misma en construcción— se tomaban el tiempo para pensar y diseñar cómo actuar y tenían muy poco contacto directo con los nukaks, la política sobre des-

---

4 Resolución 1473 de 2004.

5 Sobre la política de atención a la población desplazada ver, entre otros, Aparicio (2005) y Jaramillo (2006, 2007).

plazamiento ya había sido diseñada, contemplaba acciones inmediatas y entraba a actuar sin el misticismo culturalista. Para los agentes de esta política, los nukaks eran una población más a la que había que atender como lo estipulaba tal política —alojamiento, alimentación, salud, etc.—. Solo con el tiempo y en un proceso descrito por los funcionarios encargados de ejecutarla como de ensayo y error, estos se han dado cuenta de que el asunto es un poco más complicado de lo habitual. Al conocer a los nukaks, sus costumbres y su cotidianidad han ido afinando el tipo de atención brindada.

Encontramos así dos tipos de agentes estatales obligados a trabajar con el pueblo nukak: los encargados de los desplazados y los encargados de las manifestaciones culturales consideradas patrimonio cultural; sin embargo, no hay mayor comunicación entre ellos. Vale señalar que la diferencia entre esos dos tipos de agentes estatales no existe y que la doble clasificación va desdibujándose a medida que el discurso de la patrimonialización se incorpora a la conceptualización que la política de atención humanitaria hace del pueblo nukak. Una expresión de esto es el proyecto de ley propuesto por un representante a la Cámara por el Guaviare y avalado por la Vicepresidencia y el Ministerio de Cultura, que en el mejor de los casos busca proponer una solución al problema actual de desplazamiento declarando patrimonio cultural de la nación al conjunto del pueblo nukak-makú. Subrayo la frase *en el mejor de los casos*, pues todo parece indicar que en el texto del proyecto de esta declaratoria se esconde el interés por crear una estructura burocrática y financiera dedicada más a ayudar a la “supervivencia” de quienes queden cobijados en ella que a los nukaks mismos.

Proyectos de ley como este son resultado de la ausencia de acciones concretas por parte de los encargados de la política de PCI con respecto a los nukaks. En efecto, todas las acciones desarrolladas desde 2003 están inscritas en el marco de la política de atención humanitaria de emergencia. La presencia del sector cultural ha sido marginal, tanto por su exclusión del comité nacional en el que se discute la atención a los nukaks (por ejemplo, la Secretaría de Cultura del Guaviare no tiene presencia ni en los comités departamental y municipal de atención a población desplazada ni en la mesa de trabajo creada para tratar el tema puntual de los nukak-makús<sup>6</sup> y derivada de ellos), como por la falta de articulación y comunicación entre instancias del sector. Cuando el Comité Nacional de Atención a los Nukak ha sido llamado a participar, han existido dificultades para llegar a puntos de entendimiento entre las mismas

6 La mesa de trabajo sobre la población nukak-makú se constituyó a principios de 2006, cuando se intensificó el problema de su desplazamiento, tras la llegada de unos 120 nukaks a San José del Guaviare, número que se sumó a los aproximadamente 80 indígenas del año anterior. Algunas de las instituciones que hacen parte de la mesa son: Alcaldía de San José del Guaviare, Acción Social, ICBF, secretarías departamentales de Salud y de Gobierno, Unidad de Parques Nacionales e Incoeder. Además suelen asistir delegados de la Empresa Social del Estado, la Red de Servicios de Salud de Primer Nivel Guaviare (ese Primer Nivel), la Pastoral Social, la Brigada Móvil n° 7 y el Batallón Joaquín París, del Ejército.

instancias del Ministerio de Cultura, concretamente entre la Dirección de Patrimonio y la antigua Dirección de Etnocultura y Fomento, hoy Dirección de Poblaciones. En efecto, durante la mayor parte del tiempo que lleva funcionando este comité nacional, solamente se ha invitado a la segunda instancia. La exclusión de la Dirección de Patrimonio se ha dado por razones claras relacionadas con la historia de la política sobre el patrimonio cultural en el país, frente a la cual el PCI representa un gran desafío.

La lógica dominante en la Dirección de Patrimonio, habituada por años a pensar el patrimonio cultural como sinónimo de monumentos arquitectónicos, privilegia aún esta disciplina, de manera que el lenguaje de los planos ha sido el espacio en el que se discute. Nunca tuvo que preocuparse por escuchar a los habitantes-residentes de los monumentos, que siempre tenían que acatar el dictado de arquitectos y restauradores. En este sentido se puede afirmar que esta política, centrada en la supuesta neutralidad de la técnica, pretendía dar lineamientos para gobernar sobre las cosas, no sobre los sujetos o los ciudadanos. Y es en este punto en que el PCI se levanta como un desafío a la inercia de más de treinta años de una política cultural monumental, al pretender gobernar sobre los sujetos, no sobre las cosas; es decir, sobre los saberes y las prácticas cotidianas de los sujetos. En síntesis, a partir del enfoque centrado en el patrimonio arquitectónico y mueble se actúa sobre las cosas para motivar sentimientos, pensamientos y actitudes en los individuos; ahora, a través del enfoque del PCI, se pretende actuar sobre los individuos y los colectivos, que una vez situados en los circuitos del patrimonio tendrán el poder evocador de generar en otros sujetos, ajenos al colectivo convertido en patrimonio, otros sentimientos, pensamientos y actitudes, relacionados esta vez con el respeto y la valoración de la diferencia cultural.

A modo de hipótesis se puede decir entonces que la discusión que se puede y debe entablar con la inclusión del PCI en la institucionalidad y en la sociedad nacional actualiza la querrela moderna sobre la constitución de la técnica y la política como campos separados con procesos argumentativos, hermenéuticos y de validación específicos, descrita por Latour (1991); es decir, entre el esfuerzo por separar a la política de la técnica, al mundo de la sociedad del mundo de la naturaleza. En este sentido sostengo que la emergencia del PCI en el ámbito colombiano actualiza esta discusión porque el enfoque de patrimonio que existe en la Dirección de Patrimonio ha naturalizado a tal punto los monumentos arquitectónicos y los bienes muebles que ha creado una especie de lenguaje natural para tratarlos, lo que genera la ilusión de que ellos hablan por sí mismos y contienen en sí información suficiente para gobernar el restringido universo del patrimonio cultural y decidir, sin interferencia de la sociedad, qué es y cómo se debe manejar todo aquello que pueda concebirse como patrimonio cultural. Ese lenguaje se asemeja entonces a la “primera garantía de la Constitución moderna” identificada por Latour, que plantea que “si bien nosotros construimos la naturaleza, esta aparece como si nosotros no la constru-



yésemos" (1991: 49), y deviene así en el rasero que debe utilizarse para abordar todos los tipos posibles de patrimonio cultural. Es entonces con la "garantía patrimonial" que el PCI se enfrenta hasta el punto de cuestionar las bases del andamiaje existente, pues a pesar del esfuerzo por ver los sujetos como cosas, la fluidez de lo humano se contrapone a la objetividad de los monumentos y objetos pregonada por el "lenguaje natural del patrimonio".

## II

Como ya se mencionó atrás, esta segunda parte está articulada a partir de tres entradas etnográficas que sirven para ilustrar distintos momentos de la acción estatal sobre los nukaks, principalmente la humanitaria pues, como planteé anteriormente, la patrimonial se ha limitado a su declaratoria como BICN. La primera entrada presenta citas *in extenso* de documentos públicos —dos cuñas radiales de la campaña de medios promovida por la Vicepresidencia— que permiten identificar los hilos del pensamiento oficial frente a los nukak-makús, mientras que la segunda y la tercera son brevísimas descripciones etnográficas de dos eventos desarrollados en el Guaviare en los que se condensa la fuerza de las instituciones públicas frente a los nukaks: el consejo comunal de gobierno realizado a finales de marzo de 2008 en San José del Guaviare, su capital, y la jornada de reubicación de los nukaks, adelantada el 11 de agosto de 2006.

En conjunto, las tres entradas permiten mostrar, a partir de momentos diferentes de la política de atención a los nukaks, cómo la acción del estado central frente a estos está guiada más por rumores que por información propiamente dicha: las acciones emprendidas desde el estado responden con frecuencia a decisiones tomadas a partir de suposiciones, impulsos y noticias de última hora. En esta medida, parafraseando a Taussig (1995), estamos ante un estado cuya racionalidad es la del estado permanente de emergencia.

### **Entrada 1. Guaviare: territorio de diversidad y convivencia: campaña por una nueva sen(civilización)**

Las dos cuñas radiales transcritas más abajo hacen parte de la campaña de medios promovida por el Gobierno nacional durante 2007, desde la Oficina de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República. Conformada por ocho cuñas y cuatro programas radiales transmitidos por emisoras locales en San José del Guaviare y por un boletín de prensa digital, la campaña tenía por objeto principal sensibilizar a los pobladores del Guaviare sobre la importancia y los derechos de los nukaks y darles algunas lecciones sobre los conceptos de diversidad cultural y tolerancia.

Paralelamente, la campaña contemplaba un segundo objetivo: controlar la información que se produce nacional e internacionalmente sobre los nukaks. Esto se deduce del inicio de la campaña a principios de 2007, tras un año en el que circularon por la prensa del país y del exterior todo tipo de informaciones sobre la situación de la población nukak desplazada en San José, y con frecuencia bastante críticas frente a las acciones del gobierno. En este sentido, el gobierno central —que por lo general se

confunde con el estado— trata de ubicarse como el productor oficial de la información, para neutralizar así las denuncias que sobre él recaigan desde diferentes ámbitos. Tal intención, vale mencionarlo, se hace también evidente en los boletines de prensa, que no analizaré en este texto.

**Campaña radial** *Guaviare: territorio de diversidad y convivencia*

CUÑA DIRIGIDA A LA COMUNIDAD “BLANCA”

Porque el Guaviare también es diversidad,  
nuestra cultura también es motivo de orgullo y los nukak nuestro patrimonio.  
Los nukak tienen una cultura propia,  
tienen derecho a preservar su cultura,  
tienen derecho a mantener la cara pintada,  
tienen derecho a usar la cerbatana para cazar,  
tienen derecho a conservar su lengua.  
Y porque los nukak son nuestro patrimonio cultural,  
aprendamos de su cultura.  
¡Reconozcamos su derecho al territorio, garanticemos que su cultura, nuestra cultura, permanezca!  
Aunque somos diferentes, tenemos los mismos derechos,  
Todos somos iguales.  
*[Estríbillo repetido en las diferentes lenguas que se hablan en el Guaviare]*

CUÑA DIRIGIDA A LA COMUNIDAD NUKAK

Amigo nukak, ponga cuidado a lo que yo le voy a decir:  
Desde hace mucho tiempo los ancestros y los viejos recogían pepas, cazaban, sembraban, pescaban y caminaban por nuestra selva.  
Así vivían nuestros ancestros, tranquilos por nuestra selva, cuidando las tradiciones, las mujeres, los niños,  
y respetando los conocimientos de los viejos.  
Los colonos son dueños de Aguabonita, Barrancón y La Fuga  
y tenemos que respetar sus tierras.  
Nosotros también podemos vivir bien en nuestra selva,  
que los blancos llaman resguardo.  
Nuestro resguardo no se puede comprar ni vender.  
Amigo nukak, ponga cuidado a lo que yo le voy a decir:  
En nuestro resguardo podemos vivir tranquilos.

## Entrada 2: El espectáculo de la política

En marzo de 2008 presencié la organización del segundo consejo comunal de gobierno realizado en el Guaviare. Las oficinas públicas en San José estuvieron convulsionadas durante la semana previa a este consejo. Los funcionarios de la nueva administración buscaban la información dejada por sus antecesores, mientras salían de una reunión y entraban a otra. Los líderes indígenas de algunos resguardos, principalmente tucanos y guayaberos, se reunían a lo largo del día en diferentes puntos del pueblo para decidir qué le iban a pedir al presidente, pues, como me dijo el capitán de un resguardo tucano, “tenemos que aprovechar que viene nuestro presidente para pedirle que le pida al gobernador y a las autoridades que nos tengan en cuenta en los proyectos que nos afectan”. Con intención similar algunos líderes campesinos fueron llegando al pueblo.

El sábado, día del consejo comunal, hacia las once de la mañana apareció la comitiva presidencial en la calle del coliseo donde se realizaría el evento. La gente que no iba a entrar miraba de lejos, y se acercaban

a las vallas de la policía que aseguraban el perímetro, para tratar de ver al presidente y a sus ministros. En los restaurantes, tiendas, cafeterías y panaderías, los televisores sintonizados en el canal institucional empezaron la transmisión y la gente formó pequeños grupos alrededor para ver qué se discutía, qué soluciones y compromisos quedarían y, quizás lo más importante, verse a sí mismos, el río y las calles de San José desde otro ángulo.

Poco antes de las cinco de la tarde, a una hora de la finalización del consejo, les llegó el turno de hablar a los delegados indígenas. Las reuniones de la semana desembocaron en un corto documento, que se hizo aún más breve porque solo disponían de dos minutos para exponerle sus demandas al presidente. Así, aparte de las flechas, arcos y cestas que decoraban la mesa principal, el tema indígena no duró más de tres minutos, contando la intervención del delegado, la réplica del presidente y el balbuceo del ministro de Protección Social, que fue cogido “fuera de base” o “que no supo responder”, como dijo una señora sentada a mi lado. El delegado —un indígena tucano— aludió a la necesidad de programas de mejoramiento de vivienda, saneamiento de resguardos —incluido el de los nukaks—, recursos del Sistema General de Participaciones, educación propia y la reubicación definitiva de los nukaks “porque están molestando mucho a los colonos y a otros indígenas”.

Al llegar a este punto, cuando el delegado apenas llevaba hablando un minuto, el presidente cortó su alocución y preguntó qué se estaba haciendo por los nukaks. Inquirió al ministro de Protección Social para saber si el Plan Nukak<sup>7</sup> estaba en marcha, qué se había hecho al respecto, teniendo en cuenta que “los incluimos en el Plan de Desarrollo” y si se continuaba con la ayuda alimentaria. El ministro, sin saber qué decir, con una mano entregó a sus funcionarios algunas hojas dispuestas sobre su mesa en busca de una respuesta, mientras que con la otra sostenía un teléfono diciendo que tenía a la directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en línea: “Quizás ella sepa qué responder”, declaró. Por lo pronto se comprometió a averiguar en qué andaba todo. Un funcionario regional de Acción Social tomó la palabra y dijo que se había continuado con la ayuda humanitaria, confirmó que se seguían entregando los mercados, pero que era importante pasar a diseñar proyectos productivos. No satisfecho con la respuesta o quizás sin percibir las implicaciones de la última frase del funcionario, el presidente concluyó el tema pidiendo un informe al ministro para solucionar el problema de los nukaks, “pues no pueden seguir así”. Enseguida le dio la palabra a la siguiente persona, un delegado campesino que pedía apoyo para desarrollar la industria del turismo cultural y ecológico y posadas campesinas en concreto.

7 En este caso, el Plan Nukak hace referencia a la inclusión explícita de los nukak-makús en el Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario, Desarrollo para Todos 2006-2010. En este, según su artículo 127, se busca adelantar acciones que tiendan a garantizar la prestación de servicios de salud, mediante la instalación de puestos de salud en diferentes puntos del territorio nukak, y a desarrollar estrategias para el retorno a su territorio en materia de seguridad alimentaria.

El lunes siguiente, en las oficinas regionales del ICBF y de Acción Social, y al menos en la sede nacional del primero, los funcionarios corrían de nuevo. Dos miembros de la Unidad Móvil del ICBF<sup>8</sup> me contaron, con cierto tono de desconuelo y aburrimiento, que los tenían haciendo informes pues debían enviar a Bogotá uno sobre todo lo que se había hecho con los nukaks; además tenían una reunión en Acción Social a las nueve de la noche, pues allá andaban en las mismas. Se preguntaban: “¿Acaso no habrán leído los informes que nos toca enviar mensualmente?, ¿en qué consiste entonces el seguimiento que nos hacen?”. Desde Bogotá una colega que trabaja para el ICBF me mandó a preguntar, con cierto tono de chisme y gravedad, sobre lo que había pasado en el consejo del Guaviare, porque “¡aquí todo el mundo está corriendo preparando un informe que pidió la Presidencia con todo lo que se ha hecho con los nukaks y lo que se tiene proyectado para este año!”.

Contrastaba el desconcierto de los altos funcionarios del gobierno de la escena descrita con el protagonismo que daban a los nukaks en la noticia publicada el viernes 28 de marzo, el día anterior al consejo, en la página web de la Presidencia. Allí, bajo el título “10:00 a. m. Presidente encabeza consejo comunal en el Guaviare”, aparece como destacado en negrilla: “Tema central será la población indígena nukak, comunidad nómada autóctona del Guaviare, cuyas problemática [sic] reside en el desplazamiento desde el año 2003 por la guerrilla y el conflicto interno de su territorio, y los servicios básicos de salud” (Presidencia de la República de Colombia, 2008). Al respecto surgen al menos dos interrogantes: si se pensaba que este sería uno de los temas centrales del consejo comunitario, ¿por qué no se tocó sino al final? y ¿por qué los responsables directos no tenían la información necesaria para responder, o acaso quienes escribieron el comunicado no sabían qué escribir y dada la mediatización de los nukaks decidieron escribir lo señalado.

### Entrada 3: Incómodos silencios

El avión de Satena para San José del Guaviare tardó en salir poco más de una hora. Mientras esperaba en el aeropuerto Eldorado, crecía mi expectativa por el viaje. Aunque sabía que la jornada de reubicación ya debía haber empezado, la volqueta que me llevaría a Puerto Ospina —con una funcionaria de la Oficina de Derechos Humanos de la Vicepresidencia y los kits de ayuda para los nukaks— salía a las once de la mañana. Si la volqueta me dejaba —pensé—, no tendría cómo llegar al lugar y perdería el viaje a San José, ya que mi objetivo era asistir a la jornada. Haría las veces allí de representante de la Dirección de Etnocultura y Fomento del

8 La Unidad Móvil del ICBF es un grupo permanente de trabajo, existente en todas sus seccionales y encargado, en el caso del Guaviare, de atender la zona rural del departamento, así como a la población desplazada ubicada en San José. En el marco del proceso de reubicación de los nukaks, el director de la Seccional Guaviare del ICBF puso esta unidad a total disposición del proceso durante un año, y dejó de lado la atención del resto de la población del departamento. En esta ocasión, la Unidad Móvil estuvo conformada por un psicólogo, una nutricionista, un maestro en artes y una trabajadora social, con la misión de hacer un seguimiento a la población nukak reubicada en Puerto Ospina. Tras la renuncia del maestro en artes luego de medio de año de trabajo, este fue reemplazado por un antropólogo.

Ministerio de Cultura —sin voz ni voto, valga aclarar—, pues aunque no trabajó allí, era la entidad que sufragaba mi tiquete aéreo.

Por un cambio de planes, alrededor de las once y media de la mañana salimos hacia Puerto Ospina en la comitiva del alcalde. Repartidos en cuatro vehículos íbamos el alcalde y su señora, el director de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), la funcionaria de la Vicepresidencia, el cuerpo de seguridad del alcalde, dos miembros de la Sijin, de la Policía, y yo. Tras hora y media de rodar por una carretera —en relativo buen estado, gracias al verano, y a lo largo de la cual estaban dispuestos para la ocasión soldados de la Brigada Móvil n° 7 del Ejército—, llegamos a Puerto Ospina. En este corregimiento viven entre setenta y ochenta personas que continúan allí tras una incursión de grupos paramilitares que asesinaron a algunos pobladores y desplazaron a otros en 2002. De hecho, el visitante, sea nukak o ciudadano, no puede evitar advertir la existencia de varias casas abandonadas que la maleza envuelve lentamente.

Al poco tiempo de nuestra llegada a Puerto Ospina empezó en el kiosco del caserío la reunión de presentación de los nukaks con los colonos /campesinos. Ahora bien, más que presentación —que fue el término utilizado por una funcionaria de la alcaldía—, fue un momento en el que los representantes de las instituciones saludaban el proceso de reubicación. Se dirigían, ya fuera a los nukaks o a los miembros de la Junta de Acción Comunal (JAC) de Puerto Ospina, de forma diferenciada para recalcar los posibles problemas de convivencia, pedían a cada uno de los grupos respeto y tolerancia con el otro y le agradecían a la comunidad de Puerto Ospina por recibir a los nukaks, “los verdaderos dueños de este territorio”, como expresara el secretario de Gobierno departamental. A los nukaks se les decía, por ejemplo, que no podían coger los frutos de los cultivos de los colonos porque eran propiedad de estos, mientras que a estos se les pedía comprensión o tolerancia con los primeros en el caso de que les cogieran algo, pues “ellos no saben que cada cultivo tiene un dueño”.

La reunión se desarrolló bajo aquello que se podría denominar “la segmentación comunicativa del auditorio”. Es decir, se excluyó a los nukaks del conocimiento de algunos fragmentos de los discursos pronunciados por los diferentes oradores y del pensamiento de la comunidad de Puerto Ospina, representada en el presidente de la JAC, al no darse el tiempo para que el intérprete nukak les tradujera a los miembros de su grupo todo lo que se decía en español. En efecto, las alocuciones estuvieron marcadas en su mayoría por dos tipos de público, nukaks y colonos, y cuando una persona se dirigía directamente a los nukaks, se recurría al traductor; acto seguido, si se dirigía a los colonos, no se pedía la traducción, y los nukaks se quedaban al margen de lo que se acababa de decir. Este problema se hizo evidente hacia el final de la reunión, cuando se les preguntó a los nukaks si tenían algo que decir. Tras la traducción de la pregunta, hombres y mujeres de ese grupo empezaron a hablar entre ellos; mientras tanto, otro grupo compuesto por el alcalde,

los miembros de la JAC y la funcionaria de la Oficina de Derechos Humanos, entre otros, formó un círculo en el otro extremo del recinto y empezó a discutir algunos problemas de la vereda y las expectativas de sus habitantes por los beneficios que traería la reubicación.

Para este grupo la reunión había terminado y podían dedicarse ya a abordar otros problemas, aprovechando la presencia del alcalde. Sin embargo, los nukaks seguían hablando y discutiendo entre ellos y, a diferencia de algunos colonos, periodistas, escoltas, funcionarios y otros visitantes, no habían abandonado el kiosco. Las mujeres seguían sentadas en su lugar y los niños iban y venían. Cuando terminaron de discutir, ya nadie prestaba atención y el traductor nukak tuvo que acudir a la funcionaria de la alcaldía para que pidiera silencio y atención pues finalmente ellos sí tenían algo que decir: “Queremos que nos devuelvan todas las fotos que nos han tomado”, petición que todos los presentes aceptaron, y dejaron en manos de la alcaldía la recepción de una copia de las fotos para su entrega. Así terminó oficialmente la reunión.

Durante la siguiente hora, funcionarios de la Alcaldía, Acción Social e ICBF se encargaron de repartir a los nukaks la comida preparada —sancocho de costilla y ternera a la llanera—. Los asistentes conversaban y los campesinos aprovechaban para hablar con el alcalde, pues era importante dejar en claro las expectativas creadas por el acto de recibir a los nukaks en su territorio. Finalmente, hacia las tres y media de la tarde, cuando los soldados apostados ese día en Puerto Ospina empezaron a retirarse, los funcionarios comenzaron a despedirse y a subir a sus vehículos. Solo quedaban en el lugar los habitantes de Puerto Ospina, unos doscientos nukaks, los seis miembros de la Unidad Móvil del ICBF, el director local de Acción Social, dos funcionarios de Parques Nacionales, los periodistas de la revista *Cromos*<sup>9</sup> y de la Presidencia y un miembro de la ONIC. Salvo la gente del ICBF, el resto regresaría a San José del Guaviare en los dos días siguientes.

## Bibliografía

- Aparicio, J. R. (2005). Intervenciones etnográficas: a propósito del sujeto desplazado: estrategias para (des)movilizar una política de la representación. *Revista Colombiana de Antropología* 41, 135-169.
- Cabrera, G. (2007). *Las nuevas tribus y los indígenas de la Amazonia. Historia de una presencia protestante*. Bogotá: Litocamargo.
- Cabrera, G., D. Mahecha, C. Franky et ál. (1999). *Nukak. Nómadas de la Amazonia colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Gaia-Danida.
- Callejas, C. (2006, 21 de agosto). De regreso a la selva. Una modelo nukak llora por la tragedia de su pueblo. *Cromos* 4616, 18-25.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). Texto final aprobado para el Proyecto de Ley: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. En: <http://>

9 Ver reportaje de Callejas (2006).

- [www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=699](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=699); [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND\\_2006\\_2010/TEXTOS%20FINAL%20APROBADO.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/TEXTOS%20FINAL%20APROBADO.pdf)
- Franky, C. (2000). Mi gente, la otra gente y los otros: identidad y cambio cultural entre los nukak de la Amazonia colombiana. *Revista de Antropología y Arqueología* 12(1-2), 40-73.
- Franky, C. y D. Mahecha (2010). Objetivizar para gobernar: comunidades indígenas, censos poblacionales, control territorial y políticas públicas en la Amazonia colombiana. En: Palacio, G. (ed.). *Ecología política de la Amazonia. Las profusas y difusas redes de la gobernanza*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia, ILSA y Ecofondo. pp 122-144.
- Jaramillo, J. (2006). Reubicación y restablecimiento en la ciudad. Estudios de caso con población en situación de desplazamiento. *Universitas Humanística* 62,143-168.
- Jaramillo, J. (2007). La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas. *Tabula Rasa* (6), 309-338.
- Latour, B. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. París: La Découverte-Poche.
- Ministerio de Cultura (2004). Resolución 1473 del 2 de noviembre de 2004, "por la cual se declara el conocimiento de la naturaleza y la tradición oral de los nukak-makú, localizados en la selva comprendida entre los ríos Guaviare e Inírida en el Departamento del Guaviare, como Bien de Interés Cultural de la Nación".
- Politis, G. (1996). *Nukak*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi).
- Politis, G. (2007). *Nukak: Ethnoarchaeology of an Amazonian People*. Walnut Creek: University College London Institute of Archaeology Publications.
- Presidencia de la República de Colombia, Secretaría de Prensa (2008). 10:00 a. m. Presidente encabeza consejo comunal en el Guaviare. En: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/28/09282008.html>
- Taussig, M. (1995). *Un gigante en convulsiones: el mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente*. Barcelona: Gedisa.





**DESPLAZAMIENTO,  
MOVILIZACIÓN  
Y DIFERENCIA**



# Estado y desplazamiento: cartografías históricas de guerra, multiculturalismo y humanitarismo

Andrés Salcedo<sup>1</sup>

## Introducción

En este texto quisiera plasmar algunas reflexiones alrededor del tema del estado y la interculturalidad. Quisiera mostrar cómo los desplazamientos en la historia de Colombia tienen estrecha relación con las maneras como se han entendido y administrado históricamente la diversidad y el territorio. En particular me gustaría hacer un recuento histórico de cómo los estados colonial y republicano instauraron exclusiones, jerarquías, desigualdades y diferencias que sentaron las bases de una cartografía nacional desigual y de un conflicto que se recrudeció a finales del siglo xx e inicios del xxi. A lo largo del texto intentaré presentar algunas reflexiones acerca de las representaciones que sobre poblaciones y lugares gestaron un control y un manejo desigual de los territorios. Del mismo modo observaré la manera como ciertos grupos de migrantes pertenecientes a movimientos étnicos y que han sido particularmente afectados por el conflicto armado hablan de la persecución política y cómo gradualmente los discursos estatales han incorporado el desplazamiento forzoso dentro de la agenda política del país, desde mediados de los años noventa. Por último abordaré la forma en que el gobierno de Pastrana (1998-2002) y la primera administración de Uribe (2002-2006) han asumido e interpretado los éxodos masivos durante los primeros años del nuevo milenio.

Lo que presento a continuación se deriva del trabajo de campo realizado con grupos de personas en situación de desplazamiento procedentes de diversas regiones del país, en el periodo comprendido entre 2002 y 2004, cuando aproximadamente 250.000 personas por año estaban siendo expulsadas de su lugar de residencia por una arremetida sin precedentes del paramilitarismo para recobrar zonas consideradas como fortines de la guerrilla. Debo mencionar que durante este trabajo de campo me encontré con grupos de personas con ocupaciones múltiples y trayectorias de movilidad intensas que sobrepasaban la clasificación

---

<sup>1</sup> Profesor asociado, Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. [asalcedofi@unal.edu.co](mailto:asalcedofi@unal.edu.co)

monolítica de indígenas, afrocolombianos y campesinos, usualmente empleada en el imaginario institucional y académico para interpretar nuestra diversidad poblacional.

### **Cartografías coloniales y republicanas**

Los estados coloniales y modernos introducen sus propias maneras de dividir, clasificar y jerarquizar sus espacios y poblaciones; en otras palabras, sitúan cartográficamente su diversidad interna a través de geografías de inclusión y exclusión (Briones, 2005). Tres siglos de colonialismo, un rígido sistema sociorracial de castas y un intenso mestizaje dieron lugar a un ordenamiento territorial que coincide con el desdén y el desprecio que las élites que han liderado el estado colombiano han demostrado por la indigenidad, la negritud y los grupos poblacionales pobres en su historia reciente.

Negros, indígenas y campesinos han hecho parte de una cartografía colonial y nacional, en la que han ocupado nichos geográficos primordiales y naturales que no coinciden con los baluartes de una colombianidad “civilizada”, jactanciosa de emular permanentemente a Europa. Tales estrategias de enclasmiento y racialización de la población pobre en Colombia han estado relacionadas con el poblamiento y las sucesivas movi­lidades forzosas y no forzosas ocurridas desde la colonia hasta nuestros días.

A lo largo de los siglos *xvi* y *xvii*, indígenas mitayos fueron trasladados a la fuerza para trabajar en las minas, construir las ciudades y abastecerlas de alimento, así como para prestar servicios personales en las casas de familias “ilustres” urbanas. Del mismo modo, la trata esclavista proporcionó la mano de obra tanto para la explotación de minas —eje central de la economía colonial—, como para el funcionamiento de haciendas e ingenios en zonas del Caribe y el Valle del Cauca. Muchos grupos indígenas cruzaron la cordillera Oriental hacia el Amazonas o huyeron hacia tierras más altas para escapar a los endeudamientos que acarrea­ba el sistema de la encomienda y para buscar refugio con grupos indígenas que habitaban zonas hasta entonces no sometidas a la invasión (Friede, 1953; Vasco, 2001). De manera similar, negros cimarrones fugitivos crearon palenques o se escaparon de las minas hacia las cabeceras de los ríos para evadir el control del capitán de cuadrilla o buscaron refugio en zonas apartadas y alejadas de la influencia de las autoridades coloniales, y entablaron relaciones de compadrazgo y solidaridad con grupos indígenas del litoral pacífico (Jiménez, 2002).

Los modelos de ordenamiento espacial durante la colonia reflejaban el orden social y la incorporación de la población dentro de las normas de Dios y del rey (Herrera, 2002). Centralidad, control de desplazamientos y congregación constante y rutinaria de poblaciones indígenas y mestizas en lugares y días establecidos fueron los modelos empleados por los españoles para administrar a sus poblaciones en el siglo *xviii* (Herrera, 2002: 312). Las zonas de frontera que no se conocían ni se habían conquistado entraron a formar parte de los denominados *territorios baldíos*, ejidos y hatos, espacios considerados inhabitados, tierras inhóspitas

a la espera de ser exploradas y colonizadas; mientras tanto, sobre las ciudades, villas, pueblos de indios y resguardos de los altiplanos andinos se ejercería un control político fuerte, siguiendo los patrones de segregación espacial y sociorracial de la época. La administración de ciertas zonas de la Amazonia, el Chocó y los valles interandinos se delegó a misiones y prefecturas eclesiásticas, mientras que las zonas andinas se mantendrían bajo estricto control de la iglesia y del poder imperial.

Durante el siglo XIX la historia de Colombia estuvo marcada por 52 guerras civiles por enfrentamientos entre centralistas y federalistas, entre radicales y conservadores, entre el estado y la iglesia, entre librecambistas y movimientos de artesanos. La disolución de los resguardos, con la idea liberal de que los indígenas podían convertirse en propietarios, resultó en la expropiación, el empobrecimiento, el mestizaje y la dispersión de cientos de ellos. Lo paradójico de este periodo histórico es que la proclamación de libertades individuales, libertad de cultos, derechos a la propiedad, así como las reformas alrededor de la abolición de la esclavitud y la disolución de resguardos no se materializaron en una sociedad más igualitaria e incluyente sino que agudizaron las profundas desigualdades y enfrentamientos de clase y de partido. Nuevas migraciones forzosas y no forzosas reacomodaron la demografía del país: reclutamiento de poblaciones subalternas en las filas de los ejércitos, procesos de colonización hacia zonas con poca presencia estatal y migración de poblaciones empobrecidas hacia las ciudades.

Durante el periodo republicano, la ampliación de la frontera en el territorio colombiano fue impulsada por el estado mediante la Ley 61 de 1874, que adjudicó terrenos baldíos a cultivadores, compañías, comerciantes, terratenientes y campesinos. Durante la famosa colonización antioqueña, renombradas “expediciones” establecieron colonias, fundaron pueblos y repartieron tierras. Otros grupos emprendieron la colonización de tierras bajas y medias de las vertientes occidentales de las cordilleras andinas y de los Llanos Orientales.

El ferviente nacionalismo que durante el siglo XIX y principios del XX caracterizó a Colombia fue liderado por élites políticas que emulaban y admiraban el liberalismo y las estructuras sociales y políticas europeas para la construcción del nuevo estado-nación. Un solo pueblo, fusión de tres razas originarias, hispanohablante y de profunda raigambre católica parecía ser el modelo de integración y unidad nacional que resultó de la Constitución de 1886 y del movimiento de la Regeneración que alrededor de los lemas de orden y progreso intentó modernizar el país.

En 1850 el 75% del territorio colombiano era considerado tierra baldía y terreno deshabitado. La extracción de riqueza se llevaba a cabo por parte de grandes terratenientes y comerciantes pertenecientes a los dos partidos políticos, que ampliaban sus propiedades expropiando a indígenas y a mestizos y contratándolos luego como aparceros, trabajadores, cuidanderos y peones. La estructura clientelista de dominar a las poblaciones campesinas a través de lealtades partidistas y del peonaje fue la forma como el estado colombiano gobernó el país hasta bien entrado el siglo XX.

En la cartografía nacional de principios del siglo xx la noción de progreso entró en escena fluyendo a lo largo de las tres cordilleras andinas. Durante la hegemonía conservadora la expansión de la producción del café trajo consigo la incorporación masiva de campesinos al mercado, la infraestructura de carreteras y ferrocarriles y la formación de una economía nacional que giraba en torno a la zona andina. En el resto del territorio, los auges de quina, caucho, madera y banano generaban una riqueza efímera dentro de economías extractivas, acompañadas de una intensa migración de trabajadores temporales y la perpetuación de la situación de atraso y abandono de poblaciones que seguían siendo vistas como desconocidas y remotas.

En la medida en que la industrialización cobraba impulso en los ejes andinos oriental y occidental, el descontento del campesinado crecía al tiempo que eran excluidos de la riqueza generada por la bonanza cafetera. El partido liberal llegó al poder en 1930 y la facción liberal populista de Jorge Eliécer Gaitán (1898-1948) logró un apoyo popular inusitado. El partido conservador en 1946 reprimió el movimiento popular, prohibió los sindicatos y recurrió a la violencia indiscriminada contra la oposición liberal. Gaitán fue asesinado en 1948 y en el país se desató la gran guerra bipartidista conocida como la Violencia.

## De la protesta a las soberanías en disputa

Cuadros comunistas radicales organizados en bastiones de autodefensas campesinas alternas al sistema político bipartidista desafiaron este viejo orden social, reclamaron una profunda reforma agraria e iniciaron una lucha insurgente desde los mismos lugares que históricamente habían sido periféricos en la cartografía nacional.

Los intentos del estado por pacificar el país consistieron en instalar un gobierno militar en 1953, para luego derrocarlo y convenir una enmienda constitucional según la cual ambos partidos compartirían el poder durante dieciséis años en una coalición llamada Frente Nacional (Zamosc, 1989). Mientras tanto, de 1963 a 1965, en las fronteras de la cartografía nacional el estado perseguía y combatía a los movimientos subversivos, denominados desde el centro del país como “bandoleros” (Sánchez y Meertens, 1983). El estado recurrió a otra estrategia de pacificación y desarrollo: la Ley de Reforma Agraria de 1961, que aplacaría al campesinado y restablecería la armonía social por medio de un programa de redistribución de tierras en zonas de latifundio, implementado por el Instituto de Reforma Agraria (Incora) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

La modernización y la expansión de la agricultura capitalista a gran escala se llevaron a cabo en los valles y llanuras andinos como parte de la Revolución verde, mientras que en las zonas poco pobladas se mantenía el viejo régimen agrario conformado por grandes haciendas, cría de ganado y modalidades serviles de alquiler y aparcería. En las zonas altas de montaña un gran número de campesinos con minifundios no pudo enfrentar la disolución de la agricultura a pequeña escala y los estímulos otorgados a los empresarios rurales “modernizados”, y optaron por

migrar a las ciudades o a zonas de frontera donde emprendieron nuevos movimientos de colonización (Zamosc, 1989).

La ANUC, concebida en sus inicios como un programa estatal, se convirtió en un gran movimiento campesino de lucha por la tierra a través de tomas e invasiones, movilizaciones, manifestaciones, marchas, reuniones y huelgas civiles masivas. Con la consigna de “Tierra sin patrones”, sus sectores radicales se propusieron la expropiación de grandes terratenientes. El estado en respuesta frenó las expropiaciones, criminalizó la insurrección y utilizó la coerción y la división en el seno de la ANUC para acabar con el movimiento: se ofrecieron programas de apoyo estatal a los sectores menos radicales, las invasiones fueron reprimidas por la policía rural y se dio libertad a los terratenientes para organizar grupos armados por su propia cuenta (Zamosc, 1989).

Operando desde las márgenes del estado y en los territorios de frontera e inspirados por el ejemplo cubano, movimientos armados revolucionarios radicalizaron su lucha y multiplicaron gradualmente sus frentes, hasta llegar a conformar dominios o gobiernos locales semiclandestinos (Braun, 1994) y emular algunas de las funciones estatales de tación, justicia y seguridad en zonas de bajo control estatal, a lo largo de más de dos décadas —años setenta y ochenta—. No cabe duda de que el cultivo de coca en tierras con poca presencia estatal desató durante los años ochenta una nueva fiebre económica, acompañada de otra oleada de migración de colonos, e incluso de habitantes de ciudades medianas e intermedias hacia las zonas de frontera.

Silenciosamente se llevaba a cabo una contrarreforma agraria, en la que los grupos de narcotraficantes lograron comprar el 37% de las mejores tierras en Colombia, aptas para la explotación del caucho, la extracción de aceite de palma y la ganadería (Reyes, 1997). Instalado en zonas de enorme dinamismo económico colindantes con las zonas de frontera, surgió el paramilitarismo en respuesta a las acciones de la guerrilla en contra de grandes hacendados ligados al negocio del narcotráfico. Se inició entonces una etapa particularmente cruenta de la guerra en Colombia, por territorios claves para las agroindustrias y las economías de extracción amenazadas por una guerrilla en expansión.

Hacia mediados de los noventa vemos enfrentados a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) y al movimiento Ejército de Liberación Nacional (ELN) a los grupos de paramilitares y al ejército nacional; guerrillas y paramilitares fortalecidos económica y militarmente gracias al narcotráfico. Las FARC se presentan como “el ejército del pueblo, constructor de paz con justicia social que lucha por una distribución equitativa de la riqueza y el respeto por la autodeterminación del pueblo”, “con Bolívar por la paz y la soberanía nacional”, como dicen varios de sus lemas colgados en sus páginas web (ver: <http://www.resistencia nacional.net>); los grupos paramilitares, por su parte, se presentan como resistencia civil armada, honestos propietarios, salvadores del honor familiar, gente cuerda y educada, con familia e hijos, redentores que defienden a quienes han sido atacados por la guerrilla (ver: <http://www.colombialibre.org>).

A lo largo de este recuento histórico podemos ver cómo las cartografías colonial y republicana fueron dejando una estela desigual y jerárquica sobre el control del territorio, y gestaron a su vez una cartografía escindida entre un mundo andino controlado y próspero y unas zonas de frontera marginales y de refugio. La acumulación de poder a través de la expropiación y acumulación de tierras, así como el sometimiento de capas sociorraciales vistas como inferiores, estallaron en un conflicto social acompañado de una gran diáspora interna en el siglo xx: desplazamientos forzados; colonizaciones espontáneas de zonas de frontera; migraciones sucesivas detrás de las fiebres del caucho, el café y la coca; migraciones del campo a la ciudad y migraciones temporales de las ciudades a las zonas de frontera. Esta diáspora interna corresponde también a múltiples nociones de nación, justicia y ciudadanía, que me llevan a describir al estado colombiano del siglo xxi como una situación de *soberanías en disputa* (Salcedo, 2006).

### **Multiculturalismo, neoliberalismo y movimientos étnicos**

Es interesante analizar cómo hacia mediados de los noventa confluyen en Colombia los siguientes factores: intensificación del conflicto armado, con los antecedentes presentados; el discurso del multiculturalismo, que promete la protección de los derechos culturales de los grupos étnico; y las reformas neoliberales de la economía, que reestructuran las relaciones laborales y las coberturas estatales en salud y educación, a la vez que favorecen concesiones otorgadas a grandes empresas de extracción de recursos en territorios en los que habitan colonos y una gran proporción de los grupos étnicos colombianos.

Cuando en 1991 se declara la nación como pluriétnica y pluricultural, se pone fin a casi dos siglos de vigencia del discurso que proclamaba la homogeneidad de la nación y se empieza a hablar de manera distinta sobre la contribución que, en términos de diversidad, ciertos grupos aportan a la nación. Los grupos indígenas son redefinidos por el Estado colombiano como:

[...] el grupo o conjunto de familias de descendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que las distinguen de otras comunidades. (Decreto 2164 de 1995, artículo 2°)

Y la comunidad negra como:

[...] el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos (Ley 70 de 1993, artículo 2°).

Tanto las organizaciones étnicas como el estado colombiano emprenden la labor de interpretar estas definiciones constitucionales, las cuales se empiezan a ver como estándares de autenticidad, a partir de rasgos culturales reconocibles y evidentes: usos y costumbres, tradiciones,



vestido, lengua. Siguiendo los discursos en boga del multiculturalismo, las autoridades nacionales y los funcionarios oficiales celebran la diversidad cultural difundiendo una imagen nacionalista, folclórica y armónica de un país diverso. De forma paradójica, la geopolítica de la guerra se concentra en zonas donde habitan estos grupos que recientemente han obtenido derechos especiales, pero a quienes la guerra les está destruyendo un lazo primordial e históricamente defendido: la integración entre su cultura y su territorio.

Un nuevo movimiento, esta vez centrado no solamente en la lucha por la tierra sino en la reclamación de derechos especiales o culturales, emerge y da lugar a una revigorización de una cultura política centrada en la diferencia cultural. Un intenso proceso de revigorización cultural hacia la defensa de modos alternativos de vida y desarrollo en territorios con poca presencia estatal, que son a su vez parte de una intensa confrontación política con el estado colombiano.

La confluencia de multiculturalismo, neoliberalismo y guerra hace aún más complejas estas cartografías, y les da cabida a nuevas maneras de hablar de la diversidad cultural, de las poblaciones étnicas y de sus lugares de origen. Actualmente las poblaciones en situación de desplazamiento son percibidas según los supuestos que sobre poblaciones y lugares heredamos de la historia colonial y republicana, pero también de acuerdo con los nuevos discursos que se empiezan a adoptar sobre diversidad cultural. A ciertas poblaciones se les atribuyen identidades y rasgos de acuerdo a escalas unilineales y jerárquicas de progreso, y binarias, como atrasado /moderno, urbano /rural, propias de las cartografías desarrollistas. Los mismos entrevistados tienden a hablar de sus lugares de origen como más auténticos y naturales, mientras que la ciudad adonde llegan es vista como un monstruo de cemento, una cárcel, un mundo caótico y vicioso.

De manera similar se asume que el lugar geográfico de procedencia es el atributo cultural por excelencia de todas las personas. El lugar de origen se toma como nicho ancestral de donde proviene la identidad de las personas. Con estos supuestos muchas instituciones estatales asumen que una vez fuera de sus territorios las poblaciones pierden su identidad, por lo que tienden a caracterizarlas en términos de pérdida: carecen de habilidades urbanas, de mínimos estándares de vida, patrimonio, casa, empleo e identidad.

Infortunadamente muchos índices de respetabilidad con los que las agencias estatales, como la Red de Solidaridad, “evalúan” la declaración de las poblaciones que llegan a un nuevo lugar de residencia siguen comúnmente ligados a estas nociones de lugar y a los estereotipos que históricamente se han tejido alrededor de los lugares de procedencia. Lo que pocas veces se menciona es que las personas entrevistadas seleccionan cuidadosamente estas dicotomías en sus narrativas, para contrarrestar lógicas que tienden a verlos como carentes de pasado y desposeídos.

Encuentro en mis entrevistas una disputa por una versión de la historia que difiere de las narrativas oficiales. Tanto indígenas —en su lucha

por la recuperación de tierras y en su alusión permanente a la conquista— como poblaciones negras —en su defensa de la Ley 70 de 1993 y en su alusión permanente a la nueva esclavitud— plantean un terreno de disputa sobre el significado del pasado. Las organizaciones étnicas también plantean discrepancias en la concepción del desarrollo y la integridad de sus territorios, de la que depende su cultura. Como respuesta, las comunidades étnicas emplean los atributos señalados por la producción académica como “culturales” para demostrar un lazo ancestral o espiritual con sus territorios.

Los indígenas, actuando “desde su propia cultura” y “pensando desde sus propios corazones”, organizan la Minga por la Vida y la Justicia, los bloqueos de la carretera Panamericana y una desafiante resistencia política desde el centro del país, porque según ellos “las riquezas que albergan sus territorios han descontrolado la mente del occidental”. Tienen mucho que decir y por lo general piensan contrariamente al estado en términos de paz, ordenamiento territorial, reforma agraria, planes de desarrollo y derecho a decidir un modelo de sociedad alternativo.

Somos titulares de un Derecho Mayor, sustentado en que estamos aquí desde el principio de todos los tiempos y es nuestro deber garantizar la pervivencia de nuestras futuras generaciones. Y como siempre hemos creído en la ley desde el 91 hasta nuestros días, estamos esperando pacíficamente a que el estado colombiano, con todo y las bondades de los derechos consagrados en la Constitución Nacional cumpla con la responsabilidad social y jurídica de realizar nuestros derechos y cumplir con los acuerdos que en el entretanto suscribió para mitigar las desgracias que nos ha ocasionado con sus políticas económicas y desmanes militares. Demandamos que nos respeten y protejan nuestros territorios y recursos naturales, fundamentos y esencia de nuestra vida colectiva e identidad cultural. (<http://www.onic.org.co>)

Aludir a un poblamiento y un asentamiento anteriores a cualquier otro, y especialmente anteriores al encuentro con el imperio español, indica claramente un derecho natural superior a cualquier otro, fundamentado en haber sobrevivido a la desgracia del dominio del blanco y haber mantenido viva una relación espiritual con sus territorios. También se le demanda al estado cumplir la ley que por fin los reconoce como indígenas con derechos especiales, pero además, la reparación en tanto ciudadanos colombianos por todos los daños ocasionados al acogerse a un modelo económico y un modelo militar que destruye al hombre y a la naturaleza.

Por su lado, los grupos negros organizados argumentan que son promotores de relaciones armónicas con su entorno y poseedores de un estilo de vida y de una noción de desarrollo propios, por lo que el retorno tiene especial relevancia dentro de su movilización política:

La violencia en nuestros territorios no es gratuita. Es un intento por apropiarse de los recursos naturales que hemos protegido por generaciones con el propósito de construir megaproyectos en

nuestras tierras. ¿Por qué las vidas de civiles inocentes no pueden ser protegidas de la violencia del conflicto armado, mientras que las grandes compañías que quieren robar nuestros recursos naturales sí obtienen protección? (<http://www.mnacimarron.org>)

Los movimientos negros también recurren a la expresión *por generaciones* para demostrar que desde tiempos inmemoriales han sabido preservar sus entornos. En tanto ciudadanos colombianos, demandan un trato igualitario del que nunca han gozado, pero también, como grupos étnicos diferenciados, protección en momentos en que sus derechos especiales recientemente otorgados les son arrebatados.

La preferencia de lazos transnacionales sobre la relación con el estado colombiano, tanto para hacer sus denuncias como para crear alianzas internacionales, revela la desconfianza hacia el estado y la fusión de movimientos antibélicos con movimientos en defensa de la cultura, el lugar y la naturaleza y en contra de los males de la globalización.

Si el Estado rechaza nuestro manifiesto nosotros romperíamos relaciones con el estado. Nosotros nunca nos arrodillaremos frente al estado. Nosotros hablaremos de tú a tú con el estado porque tenemos la autoridad moral para hacerlo. Pero como nosotros nunca hemos confiado en el estado y por eso, nosotros hemos trabajado con y hemos preferido acudir a agencias y ONG antes que al estado.

Aquí el representante de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes) que está hablando hace alusión a que la relación entre el estado y los grupos étnicos ha sido históricamente una relación de desconfianza. También se refiere a las alianzas entre agencias y ONG nacionales e internacionales que tanto grupos indígenas como afrocolombianos han establecido al emerger en el mundo el discurso del multiculturalismo y los tratados internacionales sobre grupos étnicos. Las alianzas panétnicas internacionales y la ley internacional son nuevos recursos de protección, más efectivos que la protección que brinda el estado colombiano.

## **Emergencia institucional y discursiva del desplazamiento**

Antes de 1995 no se hablaba de desplazamiento forzoso y el estado había asumido las migraciones forzosas como parte de procesos espontáneos de migración económica y de urbanización, movimientos naturales y unidireccionales de personas en busca de oportunidades en las ciudades, o como una consecuencia de la violencia de la que el gobierno negaba reiteradamente ser responsable. De manera similar, las personas que migraban muchas veces en sus vidas y en varias direcciones o que habían sido constantemente hostigadas y perseguidas eran vistas como parte de las masas de migrantes laborales que seguían las fiebres de la coca, el petróleo, el banano y la madera o la búsqueda de empleo asalariado en las urbes. Si se analiza de cerca el papel histórico que ha tenido el desplazamiento forzoso como modalidad de violencia, se puede sugerir que a falta de políticas públicas respecto al tema fue el mecanismo no institucionalizado por el que se dieron los procesos de urbanización y modernización forzosa durante varias décadas.

Solo hasta 1995 se creó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, como parte del plan de desarrollo del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), denominado Salto Social. Esta atención integral se puso en marcha mediante el documento Conpes 2804, que marca el inicio de un discurso experto sobre el desplazamiento, entendido como violación del Derecho Internacional Humanitario (Vidal, 2007). Desde entonces los programas estatales solo podían atender a “las poblaciones víctimas del desplazamiento forzado por la violencia”, sin cubrir las migraciones producidas por desastres naturales, por condiciones económicas o por erradicación de cultivos ilícitos. La atención a población desplazada tomaba los lineamientos del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, creado en 1988 a través de una amplia red de instituciones gubernamentales coordinadas a nivel nacional por la Oficina para la Prevención de Desastres y luego por la Consejería Presidencial para la Población Desplazada por la Violencia.

A través de la Ley 387 de 1997, el desplazamiento pasa de ser un desastre a un problema jurídico, gracias a la intervención de la Corte Constitucional, organismo que a través de numerosas sentencias será el encargado de obligar al estado a cumplir con sus deberes de protección a la comunidad desplazada (Vidal, 2007). También en 1997 se crea la Red de Solidaridad, con una misión eminentemente preventiva y, según el Decreto 2569 de 2000, empieza a operar como una red de agencias y consejos estatales en los municipios de expulsión y recepción. Se crea el Sistema de Alerta Temprana con el objetivo de mapear zonas de rehabilitación y consolidación equiparadas a zonas proclives a “la violencia”.

Durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), el desplazamiento entra a formar parte del Plan Nacional por la Paz y el Desarrollo. Esta administración empieza a regular de diversas maneras la condición de desplazado, considerando el desplazamiento como *una situación de hecho* y condicionando los derechos de la población desplazada a su inscripción dentro del registro gubernamental y a la *disponibilidad presupuestal* (Vidal, 2007). La idea que se tenía era que las poblaciones expulsadas sufrían un empobrecimiento repentino y que estas carencias las llevaba a ser clasificadas como *poblaciones en alto riesgo*.

En el ámbito de la cooperación internacional, el Gobierno colombiano solicita la presencia permanente de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) en Colombia a través de la creación de la Unidad Técnica Conjunta, instancia cuyo objetivo consistía en brindar apoyo inmediato en asistencia humanitaria de emergencia, asistencia jurídica, sistema de registro, seguimiento y evaluación de los programas de retorno y reubicación.

De forma paralela, el gobierno de Andrés Pastrana adopta en 2000 el Plan Colombia como la manera de combatir el narcotráfico y por ende las “causas profundas” de la violencia en el país.

La ayuda propuesta por Estados Unidos va a ayudar a Colombia a asumir los retos que enfrenta, sus esfuerzos para combatir el tráfico de drogas, reforzar la justicia, proteger los derechos humanos,

expandir el desarrollo económico, instituir la reforma judicial, y consolidar la paz. (Comunicado de la Embajada de Estados Unidos, volante del 23 de marzo de 2000)

En este periodo cobra importancia el discurso del desplazamiento forzoso desde los enfoques psicosociales, que determinan los términos bajo los cuales las agencias del estado y las de cooperación internacional atenderán a las personas que vivieron experiencias traumáticas derivadas de su desplazamiento. En los reportes de corte psicosocial se considera central ayudar a estas personas a superar y olvidar tales traumas, mientras que los procesos históricos y políticos de su expulsión quedan obliterados.

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), las poblaciones en situación de desplazamiento siguen siendo vistas como poblaciones en riesgo. El Sistema de Atención Integral perfecciona el sistema de información —la declaración—, define los términos de la ayuda humanitaria de emergencia —el kit humanitario— y plantea una ayuda incipiente para los procesos de restablecimiento y estabilización. El énfasis de los programas se enfoca en el retorno y en la idea de que las poblaciones pueden adaptarse con más facilidad en cercanías de entornos ya conocidos. Como parte de la Política Integral de Asistencia se crean los proyectos productivos asignados a personas en situación de desplazamiento que demuestren un espíritu emprendedor.

El primer gobierno de Uribe enmarca la política pública sobre desplazamiento dentro de su plan de recuperar la legitimidad y la imagen de las fuerzas militares y acabar con las guerrillas. El Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario ofrece “seguridad democrática”, garantizando la presencia de la fuerza pública en todos los municipios colombianos “recuperados” dentro de la política de defensa y seguridad democrática.

El Centro de Coordinación de Acción Integral, creado desde mayo de 2004 y liderado por Acción Social, lo conforman doce entidades estatales que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada y más de veinte entidades que sirven de enlaces entre el nivel nacional y el nivel local. Las acciones de estas entidades están encaminadas a garantizar el desarrollo social y económico en “zonas prioritarias” del territorio nacional, es decir, en las principales regiones expulsoras de población desplazada.

Durante 2005 se votó la Ley de Justicia y Paz, cuyas consecuencias en términos de impunidad, respaldo de amplios sectores políticos y sociales al paramilitarismo y cambios en el curso del conflicto armado apenas estamos viviendo.

Con el gobierno de Uribe se entró de lleno en un estilo de atención humanitaria que sigue los parámetros y directrices de la cooperación internacional y de los lineamientos de la autogestión. Acción Social se fusionó con la cooperación internacional, y ciertas agendas adscritas al Plan Colombia han contribuido con fondos a los programas Familias en Acción, Familias Guardabosques y Familias Víctimas

de la Violencia. El programa Familias en Acción busca la estabilización económica de las familias en situación de desplazamiento, a través de subsidios condicionados “al cumplimiento de compromisos de corresponsabilidad” por parte de ellas, consistentes en garantizar la asistencia escolar de los menores y en atender sus citas de control de crecimiento y desarrollo. El programa Familias Guardabosques nació en 2003 como iniciativa de desarrollo alternativo y partió de la estrategia gubernamental de “lucha contra las drogas ilícitas”. Solo las comunidades que han tomado la decisión de erradicar voluntariamente los “cultivos ilícitos”, y así “revertir los efectos nocivos de las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca y amapola en sus veredas, para reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales”, reciben acompañamiento técnico y social así como incentivos económicos. El programa de atención a víctimas de la violencia destinó \$56.000 millones a 8.400 familias colombianas que habían perdido a un ser querido o sufrido algún incapacidad ocasionada por el conflicto armado.

Acción Social: a causa de los violentos muchos colombianos se han visto afectados. El terrorismo hoy controlado acabó con la vida, la integridad personal, la libertad y los bienes de muchos compatriotas. Para responder en forma oportuna y con calidad a esta problemática, el gobierno nacional a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, desarrolla un programa de Asistencia Humanitaria que consiste en prestar ayuda indispensable a las víctimas de la violencia de tal forma que puedan restituir los derechos menoscabados, destinando importantes recursos económicos para atender a las víctimas o a sus familiares y contribuir así a la satisfacción de sus necesidades para que puedan vivir dignamente. (<http://www.accion-social.gov.co/>)

Como vemos en esta cita, el gobierno de Uribe plantea que la violencia —que ahora denomina *terrorismo*— ya está controlada. Subyace en este aparte la idea de que la violencia y el desplazamiento son un asunto de grupos terroristas, de atentados contra la vida, la integridad, la libertad y los bienes, y se responsabiliza únicamente a las guerrillas del conflicto armado y del desplazamiento forzoso. Las políticas de estado durante esta administración han sido implementadas bajo mandatos del derecho constitucional —fallos de la Corte Constitucional— y sin embargo siguen desconociendo la importancia que tiene la manera como las personas que vivieron el desplazamiento narran su experiencia y la desesperada necesidad de justicia que subyace en sus narrativas. En mi investigación encuentro, por ejemplo, que el recordar —entendido no como simple nostalgia, sino como reconstrucción de procesos culturales significativos a través de las emociones y de los sentidos— puede cumplir un papel decisivo en procesos de verdad, justicia y reparación que no ocupan ningún renglón dentro de estos programas de gobierno mencionados, pero que empiezan a marcar nuevos discursos y nuevos horizontes en el tratamiento de este tema.

## Conclusiones

Las cartografías coloniales de control y jerarquía de castas estuvieron íntimamente ligadas a un ordenamiento y una administración espacial del territorio centralizados en el mundo andino, que intentaban limitar la movilidad de las poblaciones sometiéndolas o llevándolas a la fuga hacia zonas de frontera. Las cartografías del siglo xix no pudieron sostener los privilegios y jerarquías fundadas en la pureza de sangre, en la raigambre ibérica o católica o en los privilegios derivados de la conquista de nuevos territorios. Tampoco las luchas y las guerras lograron disipar ni mitigar las profundas desigualdades entre grupos sociales y étnicos, sino que relegaron la diversidad étnica y las capas sociales desfavorecidas hacia las márgenes del estado. Durante las guerras de independencia y las posteriores guerras entre conservadores y liberales se asistió a una atomización y una diáspora de enormes proporciones, en las que el relevo del manejo del poder se le delegó a un sistema gamonal bipartidista que operó hasta la década de los noventa del siglo xx, basado en la obtención del poder político a través del acaparamiento de tierras.

El estado colombiano heredó del siglo xix la tarea de homogeneizar, desarrollar y modernizar el país y lo ha hecho sin desmontar ni alterar los mismos sistemas de peonaje, expropiación y desplazamiento forzoso propios de un mundo agrario premoderno. Es a punta de desplazamientos y migraciones forzosas que el país ha vivido procesos tales como la modernización y la urbanización. No sin fundamento histórico, los movimientos étnicos insisten en revisar y reescribir la historia de Colombia para demostrar que se trata de una vieja tecnología de guerra y —por qué no— de una vieja técnica de gobierno. Se puede decir que durante todo el siglo xx el territorio nacional continuó viviendo un proceso violento de poblamiento y reordenamiento territorial, al tiempo que acogía los modelos desarrollistas.

Quisiera plantear que a lo largo del siglo xx el territorio colombiano siguió viviendo una disputa por territorios y que el estado respondió conteniendo la subversión, acusándola de ser la única responsable de la violencia. El narcotráfico encontró terreno fértil en Colombia, precisamente como mecanismo de incorporación y movilidad social en un sistema social y político absolutamente excluyente. Las cartografías que han distribuido desigualmente tanto a poblaciones como a territorios también han correspondido a una distribución desigual e injusta de las ciudadanías. A pesar de las bondades del multiculturalismo inaugurado por la Constitución de 1991, la guerra es atizada por el modelo económico neoliberal. Todos los programas y sistemas que describí para dar cuenta de cómo se ha manejado el desplazamiento desde el momento en que es reconocido como violación a los derechos humanos, demuestran que el estado colombiano se revistió de todo un aparato técnico-humanitario para poder llevar a cabo una gran operación militar para derrotar a las guerrillas. Tristemente la población, cansada de ver repetida la historia de violencia a través de los siglos, apoyó la versión militarista del gobierno Uribe, que representa el estado fuerte y el triunfo de una ver-

sión de país que relega una vez más la diversidad cultural, pero también la diversidad de pensamiento y opinión.

## Bibliografía

- Braun, H. (1994). *Our Guerrillas, Our Sidewalks. A Journey into the Violence of Colombia*. Niwot: University of Colorado Press.
- Herrera, M. (2002). *Ordenar para gobernar. Ordenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y en los Andes centrales neogranadinos. Siglo XVIII*. Bogotá: Universidad de Los Andes, ICANH, CESO.
- Jiménez, O. (2002). El Chocó: libertad y poblamiento. 1750-1850. En: Mosquera, C., M. Pardo y O. Hoffmann (eds.). *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD, ILSA.
- Reyes, A. (1997). Compras de tierras por narcotraficantes. En: Varios autores. *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Bogotá: Ariel, PNUD y Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE).
- Salcedo, A. (2006). *Claiming Lands of Wealth and Loss: Torced Displacement and Reconstruction in Contemporary Colombia*. Tesis doctoral. University of California, Irvine.
- Sánchez, G. y D. Meertens. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos*. Bogotá: El Áncora.
- Vasco, L. G. (2002). Desplazamiento forzado y reconstitución cultural. En: Segura, M. *Éxodo, patrimonio e identidad*. Bogotá: Museo Nacional, Ministerio de Cultura.
- Vidal, R. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Zamosc, L. (1989). Peasant Struggles and Agrarian Reform. *Latin American Issues* 8.



# Acción colectiva en contextos armados: reflexiones desde el estado y la multiculturalidad

Paola García<sup>1</sup>

## El problema

Los conflictos armados internos se relacionan con el debilitamiento de la soberanía de los estados en donde se desarrollan. Este hecho ha sido denominado por algunos autores como *soberanías fragmentadas* o *soberanías en vilo* (González et ál., 2002; Kalyvas, 2001, 2004; Uribe, 2005), en referencia a situaciones en las que la autoridad del estado se ve disputada por actores armados cuyas actuaciones pueden asemejarse en algunos aspectos. En efecto, los grupos armados ilegales llegan a ejercer sobre ciertas porciones de los territorios de un país y sobre las poblaciones que los habitan funciones de gobierno tales como control del orden público, recaudación de impuestos, administración de justicia y solución de conflictos locales, entre otras (González et ál., 2002).

En estos escenarios fragmentados tienen lugar disputas locales por el territorio y por la lealtad de la población o, en sentido negativo, por su colaboración con el actor o actores contrarios. Esta pugna encara distintos tipos de reacciones por parte de los pobladores. Entre las más comunes se encuentran la colaboración con el actor más fuerte y el desplazamiento para evitar la agresión armada. En cambio son raros los casos en los que la población local logra ejercer una postura autónoma frente a la implantación de un grupo guerrillero o contrainsurgente<sup>2</sup> en los territorios que habitan (Ortiz, 2005: 71; Kalyvas, 2006: 104 y ss.).

No obstante su rareza, durante las últimas décadas se han configurado en Colombia espacios en los que las poblaciones locales imple-

---

1 Profesora asistente, Departamento de Derecho y Ciencia Política, Universidad del Norte, Barranquilla. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política, Flacso, México D. F. paolagarcia@uninorte.edu.co

2 En Colombia se han desarrollado varias expresiones contrainsurgentes a lo largo del conflicto. Fue célebre la policía chulavita en los años cuarenta y cincuenta. En épocas recientes, grupos privados contrainsurgentes con operaciones en el norte del país iniciaron su expansión territorial, para asumir en 1995 una organización federada, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), tal vez la fuerza privada contrainsurgente mejor dotada y organizada surgida en desarrollo del conflicto. Su fuerza negociadora se evidenció en el primer gobierno de Álvaro Uribe, en los diálogos de Santa Fe de Ralito, en los que lograron amplios incentivos para la desmovilización (Ley 975 de 2005). Sus vínculos con algunos sectores de las fuerzas armadas les valieron el nombre genérico de *grupos paramilitares*.

mentan respuestas independientes de no vinculación o colaboración con cualquiera de los actores armados que operan en su territorio. Estas respuestas han tenido como protagonistas a poblaciones cuyos integrantes se autodefinen con base en marcadores étnicos, así como a otras cuyos integrantes no lo hacen. En el primer grupo se incluyen los casos de las comunidades indígenas del norte del Cauca, el Consejo Comunitario del río Yurumanguí, en el Valle del Cauca, y las comunidades de Paz de San Francisco de Asís y Natividad de María, en el departamento del Chocó; las dos últimas compuestas por población afrocolombiana. Por su parte, en el segundo grupo sobresalen la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare y la Constituyente de Mogotes, en el departamento de Santander, y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en Antioquia.

¿Puede el análisis de estas propuestas permitir una lectura del efecto que las políticas multiculturales del Estado colombiano tienen sobre su desarrollo? En lo que sigue propondré algunas ideas orientadas a responder a esta pregunta. Para ello ofrezco en primer lugar una breve descripción de dos de estos casos, uno de ellos protagonizado por la comunidad indígena nasa del municipio de Toribío, en el Cauca, y el otro, por población de origen colono organizada alrededor de la figura de la Comunidad de Paz de San José. Luego, a la luz de estos dos casos y con base en algunas consideraciones acerca de estas propuestas como formas de acción colectiva que tienen lugar en contextos de conflicto armado, abordaré algunas de las implicaciones que sobre su continuidad tiene el reconocimiento de la diferencia cultural y étnica por parte del estado.

### **Dos casos de acción colectiva en contextos de conflicto armado**

El 96,2% de los cerca de 29.000 habitantes del municipio de Toribío (Cauca) se autorreconocen como indígenas<sup>3</sup>. Sus habitantes, pertenecientes a la etnia nasa, o paez, se distribuyen en tres resguardos: Toribío, Tacueyó y San Francisco, que comprenden la totalidad del territorio. Además de ejercer formas de gobierno propias, su mayoría relativa frente a la población no indígena del municipio les ha permitido elegir cuatro alcaldes indígenas consecutivos en los comicios electorales recientes (DANE, 2005).

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han hecho presencia en el municipio desde la década de 1970, con el quinto frente y la columna móvil Jacobo Arenas. También operaron en este territorio el movimiento guerrillero 19 de Abril (M-19) y la disidencia Ricardo Franco de las FARC. Durante la década de 1980, los mismos indígenas protagonizaron un movimiento armado denominado Manuel Quintín Lame, que se desmovilizó en 1991. En la actualidad, tropas pertenecientes a la Tercera Brigada del Ejército, una unidad contraguerrilla de la policía, el quinto frente y la columna Jacobo Arenas protagonizan en la zona una confrontación armada.

3 Desde 1985 se utiliza en Colombia el criterio de autorreconocimiento para la definición de la pertenencia étnica y de las políticas públicas que de esta se derivan.

La lucha por la autonomía y la autodeterminación, que se remonta a tiempos coloniales y que se articuló alrededor del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), ha sustentado las bases de un proceso organizativo que tiene como uno de sus principios centrales la no vinculación de los nasas con ninguno de los actores armados en contienda, algunas veces con el precio del enfrentamiento abierto<sup>4</sup>.

La consolidación del principio de autonomía indígena ante los actores armados ha sido el resultado de un proceso gradual. El CRIC fue fundado en febrero de 1971 en el resguardo de Toribío durante una asamblea que reunió seis cabildos indígenas con el fin de “rescatar y ajustar los pilares de la defensa de la identidad cultural indígena”. Tal reunión tuvo el carácter de Primer Congreso Regional del CRIC<sup>5</sup>, en ese entonces considerado como una federación de cabildos. Más tarde, en el mes de septiembre, tuvo lugar en el resguardo de Tacueyó el Segundo Congreso, en el que se definieron las líneas directrices del programa político, basadas en la aplicación de la Ley 89 de 1890<sup>6</sup>. Estas líneas desarrollaron reivindicaciones articuladas alrededor del derecho al territorio, del fortalecimiento de los cabildos indígenas y de la defensa de la historia, la lengua y las costumbres propias (CRIC, s. f.)

La defensa del derecho a la autonomía ha implicado además del reclamo frente al estado la toma de posición frente a los actores armados, como lo señala la declaración de la Asamblea Indígena y Popular celebrada en La María (Cauca) en septiembre de 2004:

Esta autonomía se hace extensiva no solo frente a personas y entidades gubernamentales, privadas y semiprivadas, que han venido decidiendo aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y religiosos en zonas de resguardo, sin consultar a nuestras comunidades y a sus legítimos representantes, los cabildos [...]. No aceptamos, entonces, que algún grupo armado venga a decirnos a quiénes debemos recuperar las tierras y a quiénes no, y a quiénes debemos segregar las tierras y a quiénes no. Esto lo deciden las comunidades, de acuerdo a sus necesidades. (Hernández, 2006: 195)

En efecto, mecanismos tradicionales como el de la Guardia Indígena, que fue utilizada durante las recuperaciones de tierras promovidas en 1970 y 1980 para alertar frente a la presencia de los terratenientes, han venido adaptándose para hacer frente al conflicto armado. A partir de los primeros años del presente siglo la Guardia ha tenido como uno de sus principales objetivos darle un mayor relieve a la resistencia ejercida por la comunidad frente a los grupos de autodefensa, guerrilla y el mismo

4 Esto puede afirmarse para el Quintín Lame, grupo armado de carácter indígena que durante los años ochenta optó por enfrentarse de forma abierta a los desmanes cometidos por los restantes actores armados presentes en el norte del Cauca.

5 Desde ese entonces, los acuerdos producidos durante los congresos regionales son considerados como mandatos orientados a la implementación del programa político.

6 O Ley de Reducción de Salvajes a la Vida Civilizada. Esta ley tenía disposiciones sobre las tierras de resguardo indígenas, que sirvieron como elemento de lucha en el reclamo del derecho al territorio y la autonomía.

ejército, “previniendo a la comunidad y a las autoridades tradicionales sobre la violencia o atentados a los derechos humanos y sobre el territorio por parte de los actores armados”<sup>7</sup> (Defensoría del Pueblo, 2004: 63 y ss.).

Por su parte, la Comunidad de Paz de San José, conformada por unas 1.300 personas de origen colono y provenientes en su mayoría de los vecinos municipios de Dabeiba, Ituango y Peque en el nororiente antioqueño, se ubica en el corregimiento del mismo nombre, perteneciente al municipio de Apartadó (Antioquia)<sup>8</sup>.

Las FARC y el Ejército Popular de Liberación (EPL) hicieron presencia en la región desde la década de 1960. En las áreas de economía campesina, zonas de colonización y pequeños poblados, estos grupos armados tuvieron una influencia significativa en los procesos de poblamiento del territorio, en la distribución de las tierras, en las actividades económicas y en la construcción de obras públicas, entre otros (Uribe, 2005: 87).

A partir de la década de 1980, grupos paramilitares organizados bajo el mando de Fidel Castaño empezaron a disputar el control de la región del Urabá antioqueño, tradicional dominio de las FARC y el EPL. Las agresiones en contra de la población fueron extendiéndose de forma paulatina desde la zona plana de la región bananera hacia el piedemonte de la serranía de Abibe, lugar donde se localiza el corregimiento de San José. Mientras corría la década de 1990 fue tomando forma en esta región la implementación de una estrategia de desalojo de poblados, ejecutada de forma directa por los grupos paramilitares, que se combinó con el asesinato de líderes y personas representativas de las organizaciones sociales (Cinep, 1995: 40 y ss.).

Los campesinos organizados alrededor de juntas de acción comunal, muchos de ellos vinculados con el naciente partido de coalición de izquierda Unión Patriótica<sup>9</sup>, se manifestaron en varias ocasiones sobre los atropellos cometidos por parte de los grupos paramilitares y la fuerza pública. La forma más visible de protesta fue la de los éxodos masivos y las tomas de instalaciones municipales. Las sedes de las alcaldías de Turbo y Apartadó fueron tomadas en distintas ocasiones, desde 1985 hasta 1996. En reacción a la protesta, los organizadores de la última de estas tomas fueron asesinados el 7 de septiembre de 1996, en la cabecera del corregimiento de San José, a manos de grupos paramilitares.

7 Los miembros la Guardia Indígena se identifican con bastones de chonta adornados con borlas de lana o cintas de colores en uno de sus extremos. Todos los miembros de la comunidad, a partir de los catorce años, prestan en la Guardia algo similar a un servicio cívico obligatorio durante periodos de un año.

8 Donde no se haga referencia, la información relativa a la Comunidad de Paz proviene de datos de prensa y archivo recogidos para la elaboración de mi tesis de maestría para la Universidad Nacional de Colombia, “Uno tiene que bregar a vivir por fuera de la guerra. Acción colectiva, riesgo y contexto. El caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”, Bogotá (2008).

9 La Unión Patriótica fue el resultado de la desmovilización e ingreso a la vida política de una parte de los combatientes de las FARC tras los diálogos de La Uribe (Meta) en 1985. Desde sus inicios fue perseguida por fuerzas opositoras, entre las que se cuentan los grupos paramilitares liderados por los hermanos Castaño, quienes los consideraban una amenaza para la estabilidad del país. Hoy en día las víctimas de lo que se ha denominado el *genocidio de la Unión Patriótica* han demandado al Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Frente al agotamiento de las formas organizativas y de protesta implementadas, algunos de los líderes sobrevivientes empezaron a trabajar en una propuesta que les permitiera quedarse en el territorio, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y de la iglesia católica. Esta idea se inspiró en la figura de zonas neutrales contemplada en el artículo 15 del Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. La Diócesis de Apartadó, la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz y el Centro para la Investigación y Educación Popular (Cinep) apoyaron la iniciativa y promovieron la realización de un conjunto de jornadas con los líderes comunales orientadas a dar forma a la propuesta (Hernández y Salazar, 1999: 75).

Con el desarrollo de las discusiones y con la evolución del conflicto en la zona, la idea de una zona neutral se sustituyó por la de *comunidad de paz*, que se basa en el supuesto de la separación de la población de los actores del conflicto. Para ello se formuló una declaratoria pública en la que los participantes se comprometerían mediante su firma a no portar armas, no dar información, no ser ventaja estratégica para ningún grupo, no involucrarse con ningún actor armado y buscar una salida concertada al conflicto. En la declaratoria se solicitó a los actores armados respetar la voluntad de la comunidad (Cinep, 2000: 64).

El 23 de marzo de 1997 unas 850 personas firmaron la declaratoria. A partir de entonces la Comunidad de Paz ha crecido en número hasta alcanzar sus cerca de 1.300 integrantes actuales, pese a la represión de que han sido víctimas<sup>10</sup>. Hoy en día la propuesta se organiza alrededor de un consejo interno, un grupo variable de comités, más de setenta grupos de trabajo y nueve zonas humanitarias. Además, sus miembros han desarrollado estrategias de sustento y seguridad, tales como la siembra de productos de pancoger en tierras comunales, la exportación de banano “primitivo”, el procesamiento de cacao, el acompañamiento de organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario y un amplio cabildeo internacional.

Tanto en San José de Apartadó como en Toribío, la población organizada implementó mecanismos orientados a la desvinculación de sus integrantes de la contienda armada. En ambos casos el reclamo de autonomía frente al conflicto provino de un proceso organizativo anterior, aunque con características diferentes en cuanto a las formas que adoptaron. En Toribío, la organización de la comunidad y sus autoridades provienen de épocas coloniales y se encuentran ligadas al gobierno propio que se desarrolla en un territorio específico. En San José de Apartadó, la población campesina se organizó alrededor de mecanismos como las juntas de acción comunal y los partidos, basados en la asociación de campesinos parceleros sin vínculos territoriales.

Analizadas como formas de acción colectiva, estas propuestas son similares en algunos aspectos organizativos, como los relativos a la existencia de parámetros definidos de adscripción y de un conjunto de normas y sanciones que rigen la relación —o ausencia de ella— con

<sup>10</sup> Según reportes de la misma comunidad, hasta la fecha han sido asesinados más de cien de sus integrantes, entre ellos dieciséis de sus líderes.

los actores armados. Sin embargo, el reconocimiento de la autonomía indígena por parte del Estado colombiano es un elemento diferenciador, cuya influencia en el logro de su objetivo de sustraer a sus integrantes del desarrollo del accionar armado considero relevante.

### **Acción colectiva, reconocimiento y control en situaciones de conflicto armado**

La investigadora estadounidense Elinor Ostrom propone un conjunto de principios sobre los que se basan las experiencias exitosas de acción colectiva, es decir, de organización alrededor del logro de beneficios comunes: el establecimiento de límites claros o normas de membresía, la participación de los individuos involucrados en la formulación y modificación de las reglas de distribución y de uso de los recursos, la existencia de monitores propios, un régimen de sanciones graduadas dependiendo de la seriedad de la falta, el acceso a arenas locales rápidas para resolver conflictos y un reconocimiento mínimo de su derecho a organizarse por parte del gobierno local o nacional (Ostrom, 2000: 149-152).

El análisis de las propuestas organizativas de la comunidad indígena de Toribío y de la Comunidad de Paz de San José, consideradas como acciones colectivas, puede nutrirse de la propuesta de Ostrom. Por consiguiente es necesario dar cuenta de las formas en las que las poblaciones organizadas en mención han logrado establecer una autoridad propia —monitores—, un conjunto de normas, un sistema de sanciones y, en especial, obtener reconocimiento por parte del gobierno estatal.

### **Derecho mayor y reglamento interno**

Un aspecto central del proceso de organización indígena en el municipio de Toribío ha sido el de la defensa del *derecho propio* o *derecho mayor*. Igualmente ha constituido uno de los puntos articuladores de la propuesta de resistencia indígena al conflicto armado.

Mediante la aplicación del derecho mayor nasa se vigila el accionar de los funcionarios y se rige la vida general de la comunidad. Este se ocupa de asuntos concernientes a herencia, tenencia y distribución de la tierra, incorporación de foráneos a la comunidad y obligaciones de carácter comunitario. Además, establece las sanciones para quienes realizan acciones en contra del fuero indígena, de la seguridad pública, de la familia, de la vida, de los recursos comunales, entre otros. Los castigos contemplados para las diversas faltas van desde la *fueteadá*, el calabozo, el trabajo forzoso, el destierro o *huerfandad*, y el pago de multas e indemnizaciones a los afectados (Perafán, 1995: 45 y ss.).

La afirmación del derecho propio y de sus autoridades ha servido de base para la oposición organizada y consensuada de la población indígena frente a la intromisión de los actores armados. En 1985, los 45 cabildos indígenas del departamento del Cauca expidieron la Resolución de Vitoncó, en la que demandaron del estado, de la sociedad y de todos los actores armados respeto por su autonomía. En ese mismo año suscribieron con las FARC el acuerdo del mismo nombre, en el que se les exigió a los integrantes de este grupo de combatientes respeto por la autoridad

indígena<sup>11</sup> y se establecieron sanciones para a su incumplimiento (Hernández, 2006: 194 y ss.; Perafán, 1995: 62).

Con respecto a la fuerza pública, los indígenas de Toribío también han mostrado una postura clara, definida por el reconocimiento de la autoridad propia y de la autonomía indígena. Un miembro de la comunidad, al ser retenido por miembros del ejército que pretendían impedir su tránsito por un camino veredal, se opuso recalcando que:

Yo le repetí que mis únicos jefes son *el alcalde y el gobernador* del Cabildo y tengo que hacer un trabajo en la vereda con la comunidad [...]. Después de ese momento yo le dije que nosotros como indígenas veníamos trabajando en un proceso de resistencia en defensa de la vida y la integridad de los pueblos indígenas [...]. Yo le dije: "Simplemente este territorio es de los cabildos y de nosotros y por aquí paso, y como indígena puedo andar por aquí, por mi tierra". (Personería Municipal de Toribío, 2002; énfasis en el original)

De manera similar a la propuesta de la comunidad indígena de Toribío, la Comunidad de Paz promovió la separación de la población de los actores y las acciones del conflicto. Así, con la declaratoria del 23 de marzo de 1997 sus integrantes se comprometieron a no portar armas, no dar información, no ser ventaja estratégica para ningún grupo, no participar en ninguno de estos y buscar una salida concertada al conflicto (Cinep, 2000: 64).

En julio de ese mismo año se elaboró un reglamento, cuya vigilancia recayó en un consejo interno conformado por ocho delegados de la comunidad. Este reglamento, compuesto por doce artículos, estableció la forma de incorporación a la Comunidad de Paz, los compromisos adquiridos por sus integrantes y las sanciones para su incumplimiento. Los integrantes de la comunidad hacen parte formal del proceso a partir del momento en que reciben un carné que los acredita, después de un conjunto de talleres de formación. Cada uno de sus integrantes se compromete a conocer la declaratoria, a no hacer parte directa ni indirecta del conflicto, a aceptar el reglamento, a conservar de forma responsable los signos de la comunidad y a participar activamente en su desarrollo, en particular con los grupos de trabajo. Además, el reglamento estipuló que el consejo interno ejercería funciones administrativas, disciplinarias y de regulación; sus integrantes realizan visitas domiciliarias, deciden sobre las sanciones impuestas a los infractores del reglamento, formulan denuncias públicas y vigilan el trabajo comunitario.

Tanto la comunidad indígena de Toribío como la Comunidad de Paz de San José cuentan con un cuerpo normativo propio, unas autoridades y un conjunto de sanciones. En el primer caso, dicho conjunto de normas proviene de una tradición centenaria, si bien su ejercicio se adecua a los tiempos actuales. En el segundo, autoridades y reglas fueron establecidas ad hoc, en desarrollo de la propuesta de la declaratoria. En el nivel interno

11 Tal autoridad está compuesta por el cabildo que, a su vez, está conformado por un gobernador, un gobernador suplente, un alcalde mayor, un alguacil mayor, los alcaldes veredales y los alguaciles —que ejercen funciones de policía—, la Asamblea General, el Consejo de Exgobernadores y, más recientemente, la Guardia Indígena.

esta diferencia puede plantear una discusión acerca de la solidez de la propuesta de Toribío, basada en la transmisión cultural entre generaciones de las normas comúnmente aceptadas. No obstante, un elemento relevante desde la perspectiva del análisis de las acciones colectivas, en particular de la que surge y se desarrolla en contextos armados, lo constituye el reconocimiento externo de tal conjunto normativo y de autoridad.

### **Estado multicultural y autoridad legítima**

La violencia que se deriva de la pugna de los actores armados por el control de un territorio y de su población constituye un fenómeno complejo que se sustenta en buena medida en flujos de información que van desde los pobladores hacia los actores armados, originados en la satisfacción de intereses individuales. Las guerras irregulares como la colombiana tienen un carácter ambiguo en el que las acciones violentas suelen estar vinculadas con asuntos locales o privados, propios de las dinámicas intracomunitarias (Kalyvas, 2001: 14 y ss.).

El cumplimiento de la regla de conducta principal sobre la que recaen las dos propuestas descritas —la no colaboración con los actores en contienda— requiere entonces de la existencia de mecanismos centralizados de control y sanción que acoten los conflictos locales dentro de los marcos de la comunidad y eviten su instrumentalización por parte de los actores armados. Como se mostró en los casos descritos, tales mecanismos son el derecho mayor y la autoridad indígena, en el municipio de Toribío, y el reglamento interno y el consejo interno, en San José de Apartadó.

El reconocimiento por parte del gobierno de tales formas de regulación es un factor que refuerza su eficiencia. Cuando las propuestas organizadas de acción colectiva cuentan con el respeto de las autoridades del estado, sus integrantes se ven menos abocados a lograr la unanimidad para la creación y modificación de reglas, en tanto que la legitimidad y la legalidad de su aplicación no resultan cuestionadas, lo que redunda en su efectividad (Ostrom, 2000: 123).

Aunque con similitudes formales en cuanto a la existencia de sistemas de reglas, sanciones y monitores, los casos analizados presentan una diferencia fundamental. Las autoridades y los mecanismos reguladores de los indígenas hacen parte en su particularidad del ordenamiento legal colombiano. Este hecho obedece a que la autonomía de los grupos indígenas fue reconocida en la Constitución de 1991, que sancionó la diversidad cultural de la nación<sup>12</sup>. En consecuencia, las autoridades indígenas colombianas fueron reconocidas por el estado como autoridades públicas de carácter especial. Además, sus formas propias de justicia fueron incorporadas al sistema judicial colombiano como una jurisdicción especial, hecho que les permite el establecimiento autónomo de normas y sanciones que regulan la vida en comunidad, con adecuación a su especificidad cultural.

12 Las políticas multiculturales desarrolladas en el país a partir de 1991 implicaron la consagración de derechos propios para los grupos étnicos: identidad, autonomía y territorio. La jurisdicción especial indígena y la propiedad colectiva de los territorios habitados por comunidades indígenas y negras del Pacífico colombiano son desarrollos de tal reconocimiento.



Un ejemplo de lo anterior es el derecho mayor en el municipio de Toribío. Respecto a la venganza —uno de los principales articuladores entre los conflictos internos y el conflicto armado—, en él se contemplan castigos lo suficientemente severos como para evitar futuras retaliaciones por parte de los agraviados. Cuando uno de sus integrantes se vincula con alguno de los actores armados, las normas propias contemplan el destierro como castigo. Así, quienes ingresan a alguno de estos grupos pierden los derechos sobre la tierra asignada, que pasa a manos del cabildo y es reasignada entre los miembros de la comunidad “que se han portado con disciplina”. Por su parte, el robo se castiga con penas que van de uno a cinco años de trabajo forzado en empresas comunales, indemnización a los afectados “y si ello no alcanza a ser pagado por su trabajo o con lo que se les confisca, pagan sus respectivas familias” (Perafán, 1995: 62, 80).

La posibilidad de aplicar sanciones como las mencionadas, así como otras entre las que se incluye la privación de la libertad en penitenciarias del estado, hace de las autoridades indígenas reguladores eficientes de las relaciones sociales en su comunidad. Esto se deriva, como lo menciona Ostrom (2000), de su reconocimiento por parte del estado y con él, de la posibilidad de ejercer un control adecuado y pertinente a su especificidad cultural. En efecto, la desconfianza de los indígenas nasas frente a la justicia ordinaria proviene, entre otras razones, de considerarla fuente de venganzas de sangre en tanto que la parte ofendida puede quedar insatisfecha con las sanciones impuestas, hecho frente al cual la justicia propia es considerada como más adecuada (Perafán, 1995: 115 y ss.).

La Comunidad de Paz de San José también tiene un conjunto de normas y sanciones orientadas al cumplimiento de la declaratoria y del reglamento interno. Estas van desde llamados de atención hasta la expulsión. No obstante, el consejo interno tiene un ámbito de acción limitado en la medida en que no es considerado como instancia de aplicación de justicia por parte del estado y no cuenta con recursos como la tierra que pueda distribuir o limitar como incentivo para el cumplimiento de las normas. Los conflictos locales suelen resolverse en el ámbito de la asamblea, y la autoridad del consejo debe ser constantemente reforzada por el respaldo de los demás integrantes de la comunidad. Además, su legitimidad general es cuestionada con frecuencia por las autoridades estatales. En 2001, por ejemplo, en un oficio dirigido por el entonces secretario de Gobierno de Antioquia a la Fiscalía Delegada para Apartadó, relativo al requerimiento de autorización de la Comunidad de Paz para el ingreso de una unidad de dicha institución encargada de investigar el asesinato de uno de sus integrantes, se señalaba que “hay claridad meridiana de que las zonas habitadas por las comunidades de paz tienen el régimen constitucional y legal común en el país” (Gobernación de Antioquia, 2001).

La acción colectiva de la comunidad indígena de Toribío se enmarca pues dentro de parámetros de autonomía reconocidos por el estado en desarrollo del reconocimiento de la diversidad cultural de la nación colombiana. No es posible afirmar lo mismo para la Comunidad de Paz de San José que, al no estar amparada por la legislación colombiana, ha

tenido mayores dificultades para cumplir con su objetivo de mantener a sus integrantes por fuera de la contienda armada, hecho que se manifiesta en las particularidades de la afectación que sobre sus integrantes ha tenido el conflicto armado, reflejadas en la cantidad y el tipo de acciones violentas de las que han sido objeto.

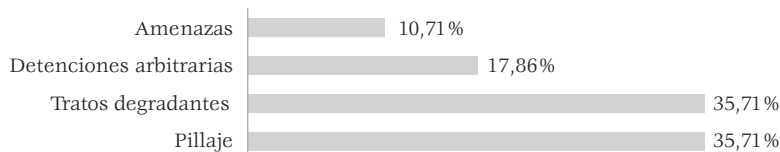
## Violencia armada y control comunitario

Los distintos tipos de violencia ejercidos en contra de una población por parte de actores armados suelen depender de su articulación con las poblaciones que pretenden dominar. En la medida en que las masacres y los asesinatos se efectúen sobre la base de algún tipo de selección, el flujo de información desde la población hacia los actores agresores adquiere relevancia<sup>13</sup> (Kalyvas, 2001).

La observación de las distintas expresiones de violencia puede relacionarse entonces con el grado de efectividad de los mecanismos de control comunitario ejercidos a través de las propuestas descritas. A su vez, en desarrollo de las consideraciones de Ostrom (2000) puede afirmarse que el reconocimiento de la autoridad indígena por parte del estado colombiano establece un marco de posibilidad y de legitimidad para el ejercicio de mecanismos autónomos de control que refuerzan el cumplimiento de las normas propias, a la vez que permiten la solución adecuada de los conflictos locales.

La comparación del tipo y la intensidad de la violencia ejercida por los actores armados presentes en los territorios de Toribío y de San José de Apartadó ofrece resultados sugestivos. En el primer caso, el recuento de las agresiones registradas por la prensa local y por la Personería Municipal de Toribío para el periodo 2002-2003 arroja un total de 56 hechos (gráfico 1). Para la Comunidad de Paz de San José, los datos provenientes de prensa y archivo permiten contabilizar un total de 348 agresiones, de 1997 a 2005 (gráfico 2).

**Gráfico 1.** Agresiones contra la población. Toribío, 2002-2005



Fuentes: Periódico *El Liberal* y Personería Municipal de Toribío (Cauca).

13 Existen otras fuentes —como las tácticas de inteligencia y la delación— que permiten la selectividad de la violencia. No obstante, se considera que la instrumentalización de los conflictos locales es una fuente importante de información en situaciones de guerra irregular.

**Gráfico 2.** Agresiones contra la población. Comunidad de Paz de San José de Apartadó 1997-2005



Fuente: Comunicaciones y constancias históricas, Comunidad de Paz de San José de Apartadó (Antioquia).

Aunque no son definitivos, dada la diversidad de fuentes y periodos, lo que resaltan los datos es la diferencia de las formas de violencia ejercidas sobre estas dos poblaciones. Si bien ambas fueron víctimas de agresiones, la Comunidad de Paz de San José sufrió en mucha mayor medida el ejercicio de masacres y asesinatos en contra de sus integrantes, violencia de tipo selectivo que requiere de información específica para ejecutarse<sup>14</sup>. En cambio, la comunidad indígena de Toribío enfrentó hechos que aunque graves tuvieron una magnitud distinta, ya que no implicaron la muerte de ninguno de sus integrantes en el periodo analizado, así como tampoco el ejercicio de violencia selectiva<sup>15</sup>. Tal contraste da cuenta de las particularidades del conflicto, de los actores y del carácter de su disputa, pero también de la capacidad de estas organizaciones y de sus autoridades para mantener acotados dentro de sus límites sus conflictos internos y evitar así su articulación con la contienda armada.

## Corolario

Al contrastar casos como el de la comunidad indígena de Toribío con el de la Comunidad de Paz de San José, población que no goza de las formas de amparo de las que sí lo hace la primera en razón del reconocimiento de su carácter étnico, surge la pregunta sobre el alcance del reconocimiento de la autonomía de grupos poblacionales considerados diversos por su origen cultural y étnico, en desarrollo de las disposiciones de la Constitución de 1991 y de las políticas multiculturales promovidas en las dos últimas décadas.

Es claro que dicho reconocimiento es limitado para los grupos indígenas en la medida en que el ejercicio de sus usos y costumbres está sujeto a su adecuación a las normas constitucionales. No obstante, la posibilidad de formular normas y ejercer sanciones de forma

14 Si bien las masacres pueden parecer indiscriminadas, suelen dirigirse a víctimas específicas, lo que permite cumplir con algún objetivo intimidatorio. La masacre de los organizadores del éxodo de 1996 es un ejemplo de ello. De otra parte, los homicidios tampoco fueron indiscriminados: entre sus víctimas se cuentan numerosos miembros de juntas de acción comunal, dirigentes de la Unión Patriótica e integrantes de una cooperativa cacaoatera de particular relevancia en el corregimiento.

15 Las detenciones arbitrarias fueron, en efecto, selectivas. Se desarrollaron durante la primera fase de la política de seguridad democrática implementada durante el gobierno de Álvaro Uribe. Sin embargo, por lo que se conoció de este y otros casos, en su base estuvo la delación de guerrilleros desmovilizados en busca de incentivos como rebajas de penas y recompensas económicas.

legítima, aceptada por el gobierno del estado en sus distintos niveles, es un elemento, entre otros, que juega a favor de las poblaciones que buscan desvincularse de forma organizada del desarrollo del conflicto armado. No es el caso de las propuestas surgidas de poblaciones campesinas y colonas no marcadas étnicamente: su autonomía y autoridad no son reconocidas por el estado colombiano, lo que les limita la posibilidad de ejercer control y gobierno efectivo sobre sus miembros en contextos en los que la demarcación de fronteras ciertas y claras frente a los actores armados se convierte en un elemento crucial para su éxito y continuidad.

## Bibliografía

- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (1995). *Informe de la Comisión verificadora de los actores violentos en Urabá*. Bogotá: Cinep.
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2000). *Comunidades de Paz del Urabá, una historia que merece ser contada*. Bogotá: Cinep, Cordaid.
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (s. f.). Documento de divulgación y formación. Popayán: Mimeo.
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2004). Mandato Congreso Indígena y Popular Permanente. Popayán: Mimeo.
- Defensoría del Pueblo. (2004). *Sociedad en emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Censo General 2005. Boletín Toribío (Cauca).
- Gobernación de Antioquia, Dirección de Administración de Documentos y Biblioteca. (2001). Correspondencia Municipios. Caja 16, folio 63.
- González, F., I. Bolívar y T. Vásquez. (2002). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del estado*. Bogotá: Cinep.
- Hernández Delgado, E. (2006). La resistencia civil de los indígenas del Cauca. *Papel Político* 11(1), 177-220.
- Hernández Delgado, E. y M. Salazar Posada. (1999). *Con la esperanza intacta. Experiencias comunitarias de resistencia civil no violenta*. Oxfam-GB.
- Kalyvas, S. (2001). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil. *Análisis Político* (42), 1-25.
- Kalyvas, S. (2004). La ontología de la "violencia política": acción e identidad en las guerras civiles. *Análisis Político* 52, 51-76.
- Kalyvas, S. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ortiz, C. M. (2002). Actores armados, territorios, poblaciones. *Análisis Político* (42), 67-75.
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives* 14 (3), 137-158.

- Perafán, C. C. (1995). *Sistemas jurídicos paez, kogi, wayúu y tülé*. Bogotá: ICAN.
- Personería Municipal de Toribío. (2002). Archivo de Quejas 2002.
- Restrepo, G. I. (2005). Dinámicas e interacciones en los procesos de resistencia civil. Trabajo de grado. Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Romero, M. (2005). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Norma.
- Uribe de Hincapié, M. T. (2005). Emancipación social en un contexto de guerra prolongada. El caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó. En: De Sousa, B. y M. García (eds.) *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá: Norma.



*LA MULTICULTURALIDAD ESTATALIZADA:*  
*INDÍGENAS, AFRODESCENDIENTES Y CONFIGURACIONES DE ESTADO,*  
FUE COMPUESTO EN CARACTERES VELJOVIC.  
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR  
EN BOGOTÁ, COLOMBIA, EN EL AÑO 2017.



Los veintinueve trabajos incluidos en esta compilación abordan, desde una perspectiva etnográfica, los escenarios de la política del estado colombiano para los pueblos indígenas y los colectivos afrodescendientes, a partir de la proclamación de la nación multicultural y del reconocimiento de derechos diferenciales para estas poblaciones en la Constitución de 1991. Del mismo modo, estudian las configuraciones regionales de estado que resultan de sus intervenciones en escenarios locales y regionales, múltiples y diversos.

Estos artículos discurren sobre temas centrales del escenario multicultural: el impacto de los derechos étnicos; el territorio, los derechos territoriales y el conflicto; los derechos y la ciudadanía; la patrimonialización cultural, el desplazamiento, la clasificación y el conteo censal de las minorías étnicas, conjugando además propuestas teóricas recientes para abordar etnográficamente el estado.



9 789588 181769