

Configuración local del Estado en Bojayá, Chocó: una mirada desde la titulación colectiva de tierras a comunidades negras y el proceso de paz con las FARC-EP



Monografía para optar el título de Politólogo

Yerson Mosquera Perea

Asesor

Manuel Alberto Alonso Espinal

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Pregrado de Ciencia Política

Medellín

2023

## **Agradecimientos**

Al Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato-COCOMACIA, por la información y la disposición, y a cada uno de los entrevistados por compartir conmigo sus experiencias en este largo y tormentoso camino de reivindicación de la autonomía, los derechos y la voz del pueblo negro.

Al Colectivo de Estudiantes Afro en la Universidad de Antioquia- AfroUdeA, por ser mi segunda familia y por haber hecho de mi paso por la Universidad una experiencia bonita e inolvidable. A ustedes todo el respeto y el cariño por siempre.

Al profe Manuel, por el tiempo, la paciencia, la dedicación, las reflexiones y los conocimientos brindados en cada una de las asesorías, sin eso no hubiese sido posible llevar a buen término esta tesis.

## **Dedicatoria**

Este trabajo va dedicado a mi familia, especialmente a mis padres y hermanos, que fueron mi polo a tierra, mi refugio en momentos de altas tempestades y mi bastón cuando los obstáculos intentaron derribarme. Durante todos estos años me han enseñado la dignidad del ser humano, el compromiso, la determinación y que no existe en el mundo nada más perdurable que las convicciones.

A ustedes con mucho amor y cariño, gracias por el apoyo, la paciencia y el acompañamiento permanente en cada uno de mis andares, les adeudo mi carácter, mi esencia y mi determinación.

*“La paz no es solamente la ausencia de la guerra, mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión difícilmente podremos alcanzar un mundo en paz”.*

*(Rigoberta Menchú)*

<b>CONTENIDO</b>	
<b>RESUMEN</b> .....	6
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>CAPITULO 1: UNA MIRADA AL ESTADO COLOMBIANO</b> .....	11
<b>1.1: El Estado en la periferia: un análisis a la presencia estatal</b> .....	11
<b>1.2: Repensando el Estado: Una propuesta por comprender la configuración local del Estado. El caso del pacífico colombiano</b> .....	16
<b>CAPITULO 2: TITULACIÓN COLECTIVA DE TIERRAS A COMUNIDADES NEGRAS</b> ..	19
<b>2.1: Ley 70 de 1993: Reconocimiento de la propiedad colectiva a las comunidades negras del pacífico</b> .....	20
<b>2.2: Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato-COCOMACIA</b> .....	28
<b>2.2.1: Comisiones COCOMACIA</b> .....	39
<b>2.2.2: Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental de COCOMACIA-POTA (2016-2027)</b> .....	45
<b>2.3: Sentencia T622 de 2016: Rio Atrato como sujeto de derechos</b> .....	50
<b>CAPITULO 3: REPARACIÓN COLECTIVA Y PROCESO DE PAZ CON LAS FARC-EP</b> ..	58
<b>3.1. Ley 1448 de 2011: Ley de víctimas y Restitución de tierras</b> .....	58
<b>3.1.1. Decreto 4635 de 2011. Reparación colectiva a víctimas pertenecientes a comunidades negras, raizales y palenqueras</b> .....	61
<b>3.2. Proceso de reparación colectiva en Bojayá</b> .....	68
<b>3.3. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera (2012-2016)</b> .....	74
<b>3.4. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET- subregión Chocó (Decreto 893 de 2017)</b> .....	85
<b>3.5. Zonas más afectadas por el Conflicto Armado-ZOMAC</b> .....	88
<b>CONCLUSIONES</b> .....	91
<b>REFERENCIAS</b> .....	95

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ANT. Agencia Nacional de Tierras.

ART. Agencia de Renovación del Territorio.

ASCOBA. Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato.

AUC. Autodefensas Unidas de Colombia.

UAV. Unidad para la atención a las víctimas

COCOMOPOCA. Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular del Alto Atrato.

COCOMACIA. Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato.

CODECHOCÓ. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó.

CFHBD. Cese al Fuego de Hostilidades Bilaterales y Definitivos.

DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

ELN. Ejército de Liberación Nacional.

EPL. Ejército Popular de Liberación.

FARC-EP. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.

FISCH. Foro Interétnico Solidaridad Chocó.

IEANPE. Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos

ICEMA. Institución Comunitaria Etnoeducativa del Medio Atrato.

IGAC. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

IIAP. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico.

INCORA. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

OIT. Organización Internacional del Trabajo.

PATR. Plan de Acción para la Transformación Regional.

PDET. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

RRI. Reforma Rural Integral.

SIVJNR. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

ZOMAC. Zonas Más Afectadas por el Conflicto

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación desarrolla un estudio exhaustivo del proceso de configuración local del Estado colombiano en el municipio de Bojayá -departamento del Chocó-, analizando, por un lado, el proceso de titulación colectiva de tierras a comunidades negras que se origina con la promulgación de la ley 70 de 1993. Esta primera parte hace especial énfasis en el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, como escenario predilecto para observar una configuración particular del Estado en esos territorios. Y, por otro lado, el proceso de paz suscrito entre el gobierno nacional encabezado por el entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón y las FARC- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en 2016, como un momento que significaba un nuevo capítulo en la historia política y social del país y que tenía como bandera la construcción de Estado local en los territorios más golpeados por la violencia.

En ese sentido, se pretende estudiar las diferentes acciones y estrategias que el Estado y su entramado institucional han empezado a desarrollar en el municipio de Bojayá en esos dos momentos: la titulación colectiva y el proceso de paz con las extintas FARC). De ahí que se analicen temas como la ley 70 de 1993 y los Consejos Comunitarios, la sentencia T622 de 2016, la reparación colectiva que emerge con la ley 1448 de 2011 (ley de víctimas y restitución de tierras), los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET- y las zonas más afectadas por el conflicto -ZOMAC-.

Así pues, desde un estudio detallado de las diversas acciones, programas y estrategias emprendidas por el Estado en el municipio de Bojayá, se pretenderá mirar con detenimiento cómo ha sido el proceso de configuración local del Estado, los cambios en sus formas de hacer presencia en el territorio y qué tanto ha variado su relación con las comunidades desde la puesta en marcha de la ley 70 con la titulación colectiva de tierras a comunidades negras del pacífico y el proceso de paz con las antiguas FARC.

**Palabras claves:** Configuración del Estado, Titulación colectiva, Consejo comunitario, Ley 70, Reparación colectiva, víctimas, Bojayá, COCOMACIA.

## INTRODUCCIÓN

El departamento del chocó y en especial el municipio de Bojayá, han sido lugares golpeados por los estragos y afectaciones provenientes del conflicto armado interno. Las condiciones institucionales, económicas y sociales de la región han sido alicientes para el enquistamiento en ella de grupos al margen de la ley. Este municipio ha sido uno de los referentes a la hora de mirar la historia de violencia que ha vivido el país.

Bojayá es un municipio ubicado en la cuenca media del río Atrato, el afluente más importante del departamento del Chocó y, en su historia reciente, ha sido uno de los municipios colombianos más asediado por la presencia de organizaciones armadas. Su enorme riqueza minera y forestal y su conexión directa con el mar Caribe y, por consiguiente, con Centroamérica, ha incentivado la presencia de grupos armados ilegales, especialmente, por las posibilidades que brinda para la obtención de rutas del narcotráfico.

En este territorio ocurrió uno de los actos más atroces en el marco del conflicto armado interno. Un cilindro bomba lanzado en una confrontación entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Bloque Elmer Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), acabó con la vida de 98 personas, 79 de ellas como víctimas directas de la explosión del cilindro. Este hecho representa la cúspide de la violencia que vivía el país y la vulneración sistemática al Derecho Internacional Humanitario y a los derechos fundamentales de las poblaciones (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2010).

A esto se suma la presencia dispar del Estado colombiano en términos económicos, sociales e institucionales en muchos territorios del país, en especial en las zonas periféricas, lo que ha sometido a estos territorios a la exclusión y a la marginalidad.<sup>1</sup> Una de las consecuencias más graves de este fenómeno de marginación y presencia diferencial del Estado ha sido la forma endémica que la violencia proveniente del conflicto armado interno ha tomado en dichos territorios, debido a que en estos no ha primado un Estado social de derecho capaz de garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales y cumplir con atributos esenciales para el bienestar social de las comunidades.

---

<sup>1</sup> Al hablar de zonas periféricas hago referencia a los lugares que según Ríos et al. (2019) más allá de lo geográfico, presentan un considerable rezago en términos económicos, sociales e institucionales y además tienen altos niveles de violencia a causa de una mayor presencia de actores armados.

La debilidad estatal, que para Rebolledo y Villegas (2018) es la incapacidad que tienen las instituciones, el poder burocrático y administrativo de hacer efectivo lo que se proponen, así como el profundo centralismo que llevó al Estado colombiano a consolidarse desmesuradamente en el centro del país, dejando a la par territorios enteros en manos de poderes ilegales; han contribuido de manera sustancial al rezago económico, social e institucional que viven algunas regiones en el país y han imposibilitado la eliminación de las condiciones sociales y económicas que alimentan la violencia y la desigualdad.

A lo largo de los años muchos han sido los intentos por ponerle fin a la confrontación armada y llevar institucionalidad a las regiones más apartadas del territorio nacional y las más golpeadas por los estragos del conflicto armado con organizaciones armadas que intentan adjudicarse atributos estatales esenciales como el monopolio de la fuerza y el control territorial. El intento más reciente fueron las negociaciones de paz (2012-2016) entre el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). El desarme y desmovilización de la guerrilla más grande del país tuvo, entre otras finalidades, la construcción de Estado local en los territorios.

El acuerdo de paz representó una luz de esperanza para el país, puesto que se vislumbraba la salida política a seis décadas de confrontación armada con el principal actor de dicha conflictividad. Sin embargo, el silenciamiento de los fusiles de este grupo armado no implicaba la desactivación inmediata de la violencia. Con la firma de este acuerdo se entraba en un desafío trascendental, la construcción de Estado local en los territorios históricamente abandonados.

Esta investigación tiene como finalidad analizar los procesos de configuración del Estado colombiano en Bojayá, uno de los municipios más afectados por la violencia. Para realizar el estudio se retoman dos momentos: en el primero, se estudian los procesos de configuración del Estado desde la titulación colectiva de tierras a comunidades negras (1993-2022) que se da con la ley 70 de 1993, haciendo especial énfasis en la conformación del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato –COCOMACIA-. La referencia a esta organización étnico territorial constituye un lugar fundamental para mirar la configuración del Estado en lo local.

En el segundo momento, se aborda el proceso de paz con las extintas FARC-EP (2016-2022) y lo que ha implicado la etapa del posconflicto y la construcción de paz en el territorio. Se busca analizar y detallar la forma como el Estado y su entramado institucional han pretendido configurarse en el municipio de Bojayá luego de la firma del acuerdo con ese grupo guerrillero.

La elección de estos dos momentos para observar la configuración del Estado en el municipio de Bojayá responde a los siguientes motivos: la titulación colectiva de tierras en el pacífico, facilitó una nueva forma de organización social y le permitió al Estado colombiano establecer órdenes territoriales y conseguir un control indirecto sobre las regiones apartadas por medio de la cooptación, negociación, articulación y aval a organizaciones sociales de base y estructuras de poder local como los Consejos comunitarios, que se crean con la puesta en marcha de la ley 70 de 1993. El proceso de titulación colectiva proporcionó elementos determinantes para la configuración de un Estado particular por medio de la legitimación de estructuras de poderes locales llamadas consejos comunitarios (Mejía 2017).

De ahí que se tenga como referente el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato como organización étnico territorial y como estructura de poder local del que hace parte el municipio de Bojayá. COCOMACIA es el consejo comunitario más grande de Colombia y el más importantes del departamento del Chocó. Asimismo, este representa el lugar predilecto para poder observar en detalle la manera la configuración local del Estado, la relación que se establece con las comunidades y los procesos de estatalidad que de allí se derivan.

Por otro lado, el proceso de paz con la guerrilla de las FARC representa la negociación y desmovilización del principal actor del conflicto armado que vive el país. La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera supuso, no solo el silenciamiento de las armas, sino también la propuesta de construir un Estado local capaz de eliminar las condiciones sociales y económicas que han conducido a la perdurabilidad de la violencia en los territorios. En el segundo momento del trabajo se pretende, entonces, mirar las estrategias y acciones que el Estado y su institucionalidad han puesto en marcha para lograr la construcción de paz en las regiones.

Para el análisis de lo que ha sido el proceso de configuración local del Estado colombiano en el municipio de Bojayá, Chocó-, se opta por un enfoque de investigación cualitativo que facilite la explicación de manera detallada de dicho proceso. En ese sentido, la propuesta metodológica que se usa para el abordaje del tema de investigación expuesto es el estudio de casos, en aras de obtener conocimiento concreto y a profundidad sobre el fenómeno planteado a investigar,

en este caso, la configuración del Estado en Bojayá, desde las dos miradas anteriormente expuestas.<sup>2</sup>

Se hace uso de técnicas como entrevistas y revisión documental. Esta última es una técnica de recolección de información que busca la construcción de conocimiento a partir de la revisión minuciosa y sistemática de diversas fuentes documentales ya existentes (Artículos, libros, informes de organizaciones, tesis, informes gubernamentales, videos, etc.). Ella permite redescubrir o reinterpretar diferentes aspectos de una materia y además sugiere nuevas ópticas de análisis a partir de la información obtenida (Galeano, 2004).

Además de la revisión documental, la investigación cuenta con fuentes primarias de información provenientes de entrevistas a líderes del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, víctimas del conflicto armado, habitantes del territorio y miembros de resguardos indígenas. Con el trabajo de entrevistas se abre la posibilidad de conocer, de primera mano, cómo han percibido los habitantes de Bojayá el proceso de configuración que ha emprendido el Estado en el municipio desde la titulación colectiva de tierras y el proceso de paz con las FARC-EP.

---

<sup>2</sup> Un estudio de caso es un estudio exclusivo de un objeto o fenómeno de investigación que permite la obtención de información detallada y extensa del mismo, es utilizada para analizar concretamente particularidades y contextos de una o varias unidades, bien sea comunidades, instituciones o grupos. (Álvarez, 2011).

## CAPITULO 1: UNA MIRADA AL ESTADO COLOMBIANO

### 1.1: El Estado en la periferia: un análisis a la presencia estatal

La producción académica y teórica existente sobre la forma como hace presencia y como se ha configurado el Estado colombiano en los diferentes territorios es bastante amplia y diversa, ya que ha sido y sigue siendo el foco de investigación de muchos autores en el país, desde hace ya bastante tiempo. Sin embargo, tratar de adentrarse al estudio del Estado colombiano conlleva a encontrarnos con una hipótesis que afirma la presencia dispar del Estado colombiano. Esta tesis la comparten diversos autores que han tenido a éste como su objeto de estudio en sus producciones académicas.<sup>3</sup>

En ese sentido, el abordaje que hacen autores en torno al Estado colombiano parte de considerar a este como un Estado en construcción, debido a su incapacidad de hacer presencia de manera homogénea en todo el territorio nacional. Para Villegas y Rebolledo (2018) el Estado colombiano no es uniforme en todas partes, varía según la geografía, las herencias sociales e institucionales y las poblaciones. Tal es el caso de los territorios periféricos, es decir los lugares más alejados de los grandes centros políticos y económicos del país, allí es muy frecuente encontrar un Estado con exiguas capacidades institucionales e incapaz de hacer a cabalidad lo que se propone con relativa autonomía.

En los lugares más apartados se evidencian los más altos índices de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y rezago en materia económica e institucional.<sup>4</sup> Además de una convivencia permanente con una multiplicidad de actores armados ilegales que a lo largo de los años le han disputado al Estado elementos esenciales como el monopolio de la fuerza, la cohesión social y el aparato tributario. Es así como la presencia de diversos grupos armados y el carácter difuso que ha tenido la soberanía Estatal en Colombia ha ocasionado la creación y el enquistamiento de micro estados mafiosos (Ávila, 2013), que han imposibilitado la

---

<sup>3</sup> Tal es el caso de Ríos (2016) *Periferización del conflicto armado*; Villegas y Rebolledo (2018) *El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional*; Fernán Gonzales (2014, 2003) *Poder y violencia en Colombia, Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia*, respectivamente; María Teresa Uribe (1998) *Soberanías en vilo*; Rebolledo et al (2011) *Los estados del país: Instituciones municipales y realidades locales*; entre otros.

<sup>4</sup> Según DANE (2022) en su informe de Pobreza Multidimensional 2018-2021, para el año 2021 la región caribe, pacífica y la Orinoquía-amazónica fueron las regiones con mayor índice de pobreza multidimensional, incluso por encima de la media nacional que para ese año se ubicó en 16%.

configuración de un entramado institucional fuerte que se circunscriba dentro de los valores y principios de un Estado social de derecho.

En esta misma línea, Villegas y Espinoza (2013) argumentan que en Colombia hay partes del territorio nacional, donde existe una incapacidad del Estado para proteger los derechos de las personas, imponerse y hacer cumplir sus objetivos; y, por tanto, elementos como la territorialidad de la ley y la soberanía no han llegado a convertirse en realidades sociales. Así pues, para ahondar en sus postulados, en torno a las disparidades institucionales existentes en el país, estos autores utilizan o hacen referencia al término “apartheid institucional”.<sup>5</sup> Un fenómeno que para Villegas y Espinoza resulta siendo discriminatorio en el sentido de que imposibilita a las personas que allí viven reclamar el goce efectivo y la salvaguarda de sus derechos.

Las personas que habitan los territorios periféricos donde se presenta lo que se ha denominado el “apartheid institucional” se encuentran por fuera del contrato social, en tanto sus derechos no son reales y no cuentan en sus territorios con un entramado institucional que haga posible que sus derechos transiten de ser preceptos normativos a realidades sociales (Villegas y Espinoza, 2013). Bajo esta premisa se hace evidente que el Estado colombiano ha tendido a consolidarse especialmente en el centro del país y ha dejado a una vasta porción del territorio a merced de grupos armados, elites políticas, económicas y en situaciones de marginalidad, exclusión y pobreza.

Migliardi y Correa (2020) consideran también, que la presencia política e institucional heterogénea de los Estados hace inviable e imposible el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir de ese cúmulo de derechos que le dan al individuo el estatus de miembro pleno de una comunidad política y lo hace acreedor de la protección de sus derechos por parte del estado. Sin embargo, se presenta entonces una desigualdad en el acceso a derechos y en el ejercicio de la ciudadanía que responde, según Molina (2014) al hecho de que miles de personas no llegan a ser cobijados por el Estado, aun siendo reconocidos como nacionales.

Se explica lo anterior, en parte, porque la espacialidad política-institucional de los Estados-Nación no es homogénea ni completa para el conjunto del territorio y la población. Es así que posee topografías diferenciales e irregulares, contando en casos,

---

<sup>5</sup> Apartheid institucional hace referencia según los autores a un fenómeno discriminatorio, el abandono institucional de grandes porciones del territorio nacional que ocasiona como resultado la segregación de las poblaciones, por falta de instituciones garantes de derechos.

con agujeros o vacíos de institucionalidad estatal donde territorios, poblaciones o grupos no son objetos de intervención de parte de aquel en cuestiones de protección social, infraestructura, recursos judiciales o seguridad (Molina, 2014. P. 92).

De modo que, para Migliardi y Correa, la ciudadanía que se ejerce bajo este tipo de condiciones sociales e institucionales no es más que una ciudadanía precaria por su carácter limitado, condicionado y parcial y que además dicha condición surge de una serie de particularidades enmarcadas en una debilidad institucional que no ha posibilitado la inclusión de todos los ciudadanos a la comunidad política en igualdad de condiciones.

Ahora bien, en Colombia ha existido un proceso tardío de inserción e integración de las diferentes regiones al corpus de la nación y al campo institucional del Estado y, por ende, de sus habitantes a la vida social, económica y política del país, producto de la ya mencionada presencia dispar del Estado y sobre todo de las dinámicas violentas que ha vivido el país, como consecuencia de un conflicto armado que ha sido determinante en el reordenamiento territorial de muchos espacios y ha contribuido a moldear la forma como opera y hace presencia el Estado en aquellos territorios.

Vargas y Vásquez (2011) se suman a la larga lista de autores que se han dedicado en sus investigaciones al estudio del proceso heterogéneo de configuración del Estado colombiano. En ese sentido, detallan que la violencia y sus dinámicas no es igual en intensidad en todo el territorio nacional y, por el contrario, se torna profundamente diferencial desde la perspectiva centro-periferia.

Por medio de un trabajo exhaustivo de investigación, estos autores plantean unas tipologías alrededor de las trayectorias que han tenido ciertos territorios según el proceso de configuración y desarrollo de la guerra. De ahí que se encuentren *subregiones estructuradas por la guerra*, las cuales se caracterizan por ser territorios periféricos, en donde surgió la guerra de manera simultánea con los procesos de configuración política y económica y cuya inserción a la comunidad política ha sido lenta y tardía. Es así como estos lugares tienen su estructura social, económica y política transversalizadas por las lógicas de la guerra.

Además, en estos territorios se instalaron los grupos subversivos, por la oportunidad que la regulación de una estructura social aún abierta y no cohesionada les ofrecía. Así se hace evidente en estas subregiones la fragmentación de la soberanía del Estado y la presencia de altos niveles de confrontación armada por la importancia que estos lugares tenían para los

grupos guerrilleros y los intentos del Estado por quitarle a estos grupos armados las ventajas que estos territorios puedan ofrecerles.

Por otro lado, se encuentran las *subregiones asimiladas por la guerra*, que contaban con un proceso de configuración de estructuras locales mucho antes de que llegara la guerra, es decir, su proceso de configuración económica y social no se dio simultáneamente con las dinámicas de la guerra. Sin embargo, este proceso previo de configuración se vio moldeado por el avance del conflicto. La guerra en este tipo de territorios se articuló y generó contextos y particularidades nuevas, pero no determinadas por el conflicto, como si lo hubo en las subregiones estructuradas por la guerra. Aquí ya había un proceso de configuración preestablecido, que tuvo un transcurso progresivo de adaptación a medida que avanzaban las dinámicas del conflicto.

Por último, están las *subregiones integradas militarmente a la guerra*. Los territorios que se enmarcan en esta tipología se caracterizan por ser lugares ubicados en la centralidad, las dinámicas militares que se presentan en ellos responden a su consideración como zonas estratégicas para realizar operaciones. Para los autores, en esta tipología de subregiones existe una inserción precaria de grupos armados ilegales, debido a que solo en muy puntuales ocasiones se realizan acciones violentas que tienen un gran impacto nacional.

Para María Teresa Uribe (1999) el territorio nacional ha sido más amplio que el controlado por la institucionalidad del Estado, en estos lugares no controlados se configuraron lo que la autora denomina las territorialidades del conflicto y órdenes políticos alternativos que hoy hacen parte de la competencia por la soberanía. De ahí que cuando la soberanía del Estado se encuentra en vilo por largos periodos de tiempo, como sucede en el caso colombiano, los derechos de las personas se vuelven frágiles y altamente vulnerables.

La profesora Uribe (1998) argumenta que Colombia permanece en un Estado de guerra, debido al permanente conflicto que se deriva de las pugnas por adjudicarse el control territorial y la cohesión social de vastas poblaciones por diversos órdenes paralelos que buscan sobreponerse al Estado. Estos estados de guerras hicieron legible una Colombia marginal y excluida de las dinámicas sociales, políticas y económicas del país, donde reinaban los grupos armados ilegales con capacidades suficientes para configurar un poder con intensiones soberanas.

Fernán Gonzáles (2014) también hace una contribución importante a la discusión en torno al proceso de configuración del Estado colombiano. Para este autor, la profundización de la violencia de los años 50 y la aparición de la economía del narcotráfico fueron los factores que

llevaron a que en el país se empezara a hablar sobre cómo funciona y opera el Estado. No obstante, para Gonzáles, más que un Estado fallido o precario como lo han calificado otros académicos, el Estado colombiano se encuentra en formación y lo caracteriza su presencia diferenciada en el espacio y en el tiempo, además de la relación dispar de su institucionalidad con las distintas regiones, la cual se ve influenciada por las particularidades, el proceso de poblamiento y el nivel de cohesión social alcanzado por los territorios. Esto responde, a su vez, al proceso tardío y paulatino de construcción de instituciones, sustentado en la poca integración de las regiones a las dinámicas políticas y económicas del país.

Así mismo, Gonzáles hace una revisión al importante papel que jugó la guerra en la construcción de los Estados modernos en Europa, ya que contribuyó a la formación de un Estado basado en la integración y unificación territorial, la centralización política y la subordinación y articulación de elites locales en torno a un centro. En ese sentido, detalla que las guerras en Iberoamérica fueron muy breves y escasas, lo que en últimas no generó los incentivos para centralizar el poder, fortalecer los fiscos y unificar la población frente a una amenaza externa. Es así como las guerras en América latina produjeron Estados muy limitados que no necesitaron muchos recursos fiscales, ni centralización de una autoridad, ni muchos menos una integración territorial.

Para el profesor Fernán Gonzáles, las guerras de independencia en América Latina crearon unos Estados y unos poderes centrales con un dominio muy limitado y precario sobre sus poblaciones, que en muchas ocasiones se enfrentaba con los poderes locales existentes en las localidades y regiones, lo que impidió la unificación territorial y, por ende, la centralización política necesaria para la consolidación de un Estado fuerte.

Desde otra perspectiva, Hans König (2003) considera que el proceso de construcción del Estado-nación en América Latina contó con dos grandes problemas; el primero es que dicha formación fue un proceso netamente político que negó las posibilidades de construir un Estado sustentado en unos principios étnicos y culturales, el segundo problema hace referencia a la ausencia de una identidad nacional, que resultaba necesaria debido a la pluralidad de la población, que se evidenciaba en la multiplicidad de culturas y etnias presentes en el territorio, es decir, no se construyó una política de integración y de unidad política. Por consiguiente:

Un Estado puede o tiene que llegar a convertirse en nación, en Estado-nación, en virtud de una política coherente de integración o participación político y social, y con una creciente lealtad,

identificación y sentimiento nacional del conjunto de sus habitantes, originada en esa política (p. 19)

En ese sentido, para König el “Estado-nación que surgió a principios del siglo XIX no representó una entidad preestablecida y primordial, sino que más bien fue un proyecto político de desarrollo perseguido por ciertos grupos sociales y políticos” (König 2003, p. 18). Dicho proyecto, más que tener una pretensión nacional, era un proyecto político particular de las élites. En tal sentido, para este, hubo un desfase entre la formación del Estado y la nación, no se construyeron al mismo tiempo. Por el contrario, el Estado precedió a la nación, lo que ocasionó que la clase dirigente que se formó después de la independencia obligara a las diferentes etnias y grupos sociales a coexistir en un proyecto enteramente excluyente, con unas instituciones que fueron diseñadas por una élite para promover sus intereses.

Debe quedar claro, entonces, que el proceso de configuración, el funcionamiento y la institucionalidad del Estado colombiano no tiene un carácter homogéneo. Desde el inicio de su vida republicana, Colombia ha tenido grandes problemas respecto al control de su territorio nacional y sobre todo en la construcción de un Estado con capacidades institucionales fuertes que contribuyan a la integración de las regiones apartadas y de las poblaciones que allí habitan.

## **1.2: Repensando el Estado: Una propuesta por comprender la configuración local del Estado. El caso del pacífico colombiano**

A continuación, se presenta un análisis a la forma como se ha configurado el Estado colombiano en un espacio local particular. En ese sentido, el interés es comprender, bajo la mirada de una política territorializada como la titulación colectiva, los cambios y las transformaciones ocurridas en esta región; así como, los vínculos y relaciones que se han establecido entre el Estado y las comunidades negras asentadas en estos territorios. Pero también es un intento por mirar las distintas voces que se han sumado a la idea de estudiar al Estado no como una entidad separada de la sociedad, sino más bien como una arena donde convergen diversos sectores con múltiples intereses y diversas capacidades políticas (Domínguez, 2017).

Desde las ciencias sociales ha venido abordándose el Estado desde una nueva perspectiva que se alejan de los postulados que lo encasillaban como una entidad independiente y autónoma de la sociedad. Los intentos por repensar el Estado han traído como resultado producciones

académicas que tienden a preguntarse por el proceso de configuración del Estado en contextos locales específicos. Este es el caso, por ejemplo, de las comunidades negras en el pacífico colombiano. Las investigaciones adelantadas por las profesoras Marta Domínguez (2017) y Sandra Martínez (2013) analizan la forma particular de configuración del Estado, así como sus formas de operar y relacionarse con las comunidades a partir de la Titulación colectiva de tierras.

Analizar el Estado desde una mirada local, permite comprender y entrever las particularidades y características que ha tenido el proceso de configuración de un tipo de un Estado en un territorio particular, las políticas adelantadas, las relaciones establecidas con las comunidades, las transformaciones en las estructuras organizativas de las comunidades y, sobre todo, la percepción que tienen estas del mismo.

Marta Domínguez (2017) hace una investigación detallada del proceso de configuración local del Estado en el pacífico colombiano, específicamente en Buenaventura, que se origina con la ley 70 de 1993 y la posterior titulación colectiva de tierras. La ley 70 de 1993 permitió la legibilidad de las comunidades asentadas en esta región del país; asimismo, le permitió al Estado tener el control de áreas marginadas por medio de la cooptación, aval y reconocimiento de las organizaciones de base que existían en el territorio que más adelante se convertirían en consejos comunitarios.

Para la autora, la ley 70 y la titulación colectiva produjo en las zonas rurales del pacífico colombiano nuevas formas de organización y contribuyó a mejorar la relación y comunicación del Estado y dichas organizaciones, con el proceso de titulación estas organizaciones llegaron a convertirse en las máximas autoridades territoriales por medio de la figura de los consejos comunitarios, lo que llevó a que el Estado delegara en estos el control territorial y social, permitiéndose así un manejo indirecto y diferido de la población y los territorios.

Además de considerar que esta ley facilitó la inclusión de unas poblaciones y territorios en el aparato estatal, logró hacer del pacífico una región inteligible, aumentar el control territorial, la creación de un nuevo actor político y la alineación de las poblaciones con el Estado por medio de las condiciones o parámetros en torno a las formas organizativas que estas debían adoptar para poder tener acceso a los derechos especiales que la ley otorgaba.

Sin embargo, las pretensiones de control territorial y social por parte del Estado por medio de la titulación colectiva de tierras no se proyectaban en el fortalecimiento de las instituciones estatales, sino más bien en el proceso de delegar estos elementos a las comunidades organizadas

en consejos comunitarios. Después de la titulación colectiva, las inspecciones de policía, por ejemplo, habían sido retiradas en algunos territorios, dejando a las comunidades la responsabilidad en cuestiones de orden social y seguridad, bajo la consigna de la autonomía que la ley les daba a estas, lo que avivó el debate sobre las capacidades reales de los consejos comunitarios para atender esos ámbitos.

Asimismo, Domínguez (2017) señala que, con la titulación colectiva, en estos territorios empezó a configurarse una particular política estatal en donde los recursos del Estado llegaban de manera esporádica, determinados por la aprobación de proyectos gestionados por la misma comunidad. En estos lugares, la acción estatal se limitaba a la financiación de proyectos pequeños y concretos, en donde el diseño, gestión y ejecución quedaban soportados en las organizaciones locales.

Partiendo de esto, la autora considera que, con la constitución de los consejos comunitarios y la retirada de las instancias directas del Estado es como se configura un Estado particular en lo local. Delega la participación y autonomía de las comunidades negras, asuntos importantes en torno al desarrollo de políticas a las organizaciones locales que crea o legitima; así es como el Estado logró un control indirecto y a distancia de los territorios y las poblaciones que habitan la región pacífica.

En esa misma línea, Sandra Martínez (2013) realiza un análisis de la configuración local del Estado en el pacífico colombiano, a partir de la ley 70 de 1993 haciendo hincapié en el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato-COCOMOPOCA. Con esta investigación la autora plantea también la necesidad de deconstruir y abandonar las teorías que conciben al Estado como una entidad monolítica y coherente y afirma que, por el contrario, el Estado aparece como una estructura compleja, un espacio de relaciones, disputas y negociaciones donde convergen una diversidad de actores con desigualdades de influencia y poder, que en últimas terminan por contribuir al proyecto de configuración estatal. De ahí que se tenga como foco central, ya no al aparato centralizado del Estado, sino los múltiples actores que se ven inmiscuidos en el proceso de construcción estatal.

Para Martínez, la configuración de los consejos comunitarios como entidades de control por parte del Estado en la región, es un episodio de la retirada del Estado, una práctica mediante la cual este busca crear y constituir organizaciones a las que se le pueda delegar el control social y territorial. No obstante, aunque los consejos comunitarios surgen como la máxima autoridad de administración interna del territorio en las comunidades negras, dicha autoridad es limitada

en el sentido de que algunos asuntos importantes como la propiedad de recursos no renovables y los recursos económicos para el funcionamiento de las organizaciones siguen estando supeditadas al Estado.

Con estas investigaciones, Domínguez y Martínez buscan trascender la mirada del Estado como un todo poderoso situado al margen y por encima de la sociedad, para empezar a concebirlo como el resultado de luchas y negociaciones entre actores diversos en capacidad política e intereses. En esa lógica, mirar al Estado desde lo local, pregunta menos por quién es el Estado y se centra más en cómo logra gobernar y bajo qué medios, permite entrever no el lugar donde se emiten las directrices, sino sobre cuáles se soporta o recae la acción estatal.

## **CAPITULO 2: TITULACIÓN COLECTIVA DE TIERRAS A COMUNIDADES NEGRAS**

Este capítulo se centra en el análisis de las transformaciones que se dan en la región del pacífico colombiano con la promulgación de la ley 70 de 1993 y la posterior política de titulación colectiva de tierras a comunidades negras. La puesta en marcha de este importante referente legal para las comunidades negras significó el reconocimiento de derechos territoriales, culturales, ambientales y autonomía. Sumado a esto, aparece una nueva forma de organización social expresada en la figura de consejos comunitarios como máximas autoridades administrativas de los territorios de dichas comunidades y como defensores del territorio, la cultura y el medio ambiente.

Con la política de titulación colectiva de tierras a comunidades negras se puede identificar un proceso particular de configuración del Estado colombiano. La implementación de la ley 70 de 1993 ha develado el carácter delegatario del Estado, en donde éste delega en los consejos comunitarios la expedición de formas de estatalidad que terminan por sustituir al Estado en funciones esenciales como censar a la población, delimitar los territorios, caracterizar pobladores y resolver conflictos sociales.

El capítulo estará compuesto por una explicación centrada en la ley 70 de 1993, su composición y el amplio reconocimiento que ha significado para las comunidades negras en temas como derechos territoriales, culturales y ambientales, autonomía, gobierno propio y autodeterminación. Así mismo, se dará una mirada al Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, su estructura organizativa, formas redistributivas,

programas y proyectos adelantados en el territorio, sus instrumentos de planificación y gestión y el impacto que ha tenido en las comunidades negras asentadas en la subregión del Medio Atrato. Por último, la sentencia T622 de 2016 que declara al río Atrato como sujeto de derecho, la cual se logró, gracias a la lucha que las comunidades negras y sus organizaciones emprendieron para defender el medio ambiente.

## **2.1: Ley 70 de 1993: Reconocimiento de la propiedad colectiva a las comunidades negras del pacífico**

Las demandas por el reconocimiento de derechos territoriales en el pacífico colombiano se remontan a fines del siglo pasado. En aquella época esta región vivía la efervescencia de un movimiento social y popular impulsado por afrocolombianos que, con la compañía de sectores de la iglesia católica, rechazaban de manera vehemente el extractivismo que se acentuaba en la región. El objetivo central de estas comunidades era proteger sus territorios. Así pues, a finales de esta década se crean dos grandes organizaciones por parte de las comunidades negras en el departamento del Chocó; la Asociación Campesina Integral del Atrato-ACIA y la Asociación Campesina del San Juan-ACADESAN como formas de organización popular pioneras en la defensa del territorio. Estas organizaciones, más adelante se transformarían en consejos comunitarios.

Para esta misma época, el país promulga una nueva constitución política. La Constitución de 1991, es el resultado de un proceso constituyente que aglutinó a la sociedad civil y la llevó a movilizarse como respuesta a la crisis política y social que vivía el país desde finales del Frente Nacional: un pacto político profundamente excluyente, que había desvirtuado y negado la posibilidad de participación a fuerzas políticas alternativas, lo que desencadenó en una fuerte crisis política marcada por el fortalecimiento y expansión de los grupos insurgentes y los carteles del narcotráfico, el surgimiento de grupos paramilitares y la incapacidad del Estado colombiano para hacer presencia en los territorios, monopolizar el uso de la violencia y evitar el desbordamiento de los controles y regulaciones ejercidas por grupos ilegales. Todo esto en un contexto en el cual era evidente la falta de representatividad y legitimidad del mismo en muchos territorios del país.

En medio de esta crisis surge la séptima papeleta, un movimiento estudiantil que buscaba la creación de una Asamblea Nacional Constituyente para cambiar la constitución excluyente y

poco participativa de 1886. Era un momento en donde el país demandaba la profundización de la democracia, el respeto a los Derechos Humanos y mayor participación política. Aunque las organizaciones étnicas afrocolombianas no tuvieron participación directa en la Asamblea Constituyente, éstas buscaron formas de captar la atención de varios constituyentes mediante lo que se conoció como el telegrama negro, esto es, el envío de diez mil telegramas desde el Pacífico colombiano a los constituyentes en Bogotá, en donde se reafirmaba la existencia del pueblo negro y se hacía un llamado al reconocimiento jurídico de los derechos de las comunidades étnicas allí asentadas. A esto se sumaban inmensas manifestaciones, encuentros locales y regionales entre organizaciones afros, asambleas y negociaciones con otras fuerzas políticas y demás micro espacios políticos preconstituyentes. El uso de todos estos mecanismos logró potencializar al movimiento negro, mediante el debate y la formulación de propuestas en torno a la autonomía territorial, los derechos colectivos y el reconocimiento de la identidad como comunidades étnicas. Además, posicionó estas demandas en la esfera pública y desencadenó una profunda discusión que daría como resultado la promulgación de la ley 70 de 1993 (Alonso, 2019).

La titulación se dio por una realidad que se vivía antes de la constitución política, los negros no éramos sujetos de derechos, vivíamos en territorios, pero no eran nuestros, nuestros territorios estaban siendo invadidos por personas ajenas a nuestras comunidades allegadas de Antioquia, Valle, por intereses personales y sometían a los nativos a la servidumbre (Comunicación personal, Nevaldo Perea, enero de 2023).

El reconocimiento y la reivindicación de los derechos territoriales de las comunidades que habitaban el pacífico y las demandas de las organizaciones campesinas y populares creadas en la región, estaban transversalizadas por el objetivo principal de hacerse visibles para el Estado. La concepción institucional de gran parte del pacífico como zonas baldías, desconocía el asentamiento de pueblos étnicos allí, otorgando licencias de explotación a grandes empresas madereras como Triples Pizano y Maderas del Darién que amenazaban la biodiversidad de esta región.

[...] entonces pues se miró que el departamento del Chocó, digamos todas estas comunidades negras de esta región estaban ocupando terrenos que para el Estado eran terrenos baldíos y entonces a raíz de eso el Estado hacía lo que quería acá en el área de influencia, porque se suponía que acá no había personas. Entonces fue así como otorgaron unos títulos madereros a triples pizanos, a maderas del Darién, entre otras

empresas madereras y entonces esa gente llegó acá al territorio marcando árboles, marcando cosas y entonces ya cuando la gente miró esa situación se alarmó mucho y entonces iniciamos a hablar sobre el tema, porque ya esos árboles que ellos marcaban ya nadie los podía cortar y muchas veces estaban dentro de las parcelas que nosotros cultivábamos. Entonces eso generó un problema bastante grande y entonces fue ahí como nosotros iniciamos a organizarnos, en una organización que se llama Asociación Campesina Integral del Atrato-ACIA y a través de esa organización comenzamos a tocar con entidades del Estado, con la diócesis de Quibdó y otras instituciones y nos dijeron que para poder proteger eso teníamos que sacar un título colectivo. (Comunicación personal, Yonny Moreno, enero de 2023).

Hacerse visibles para el entramado institucional del Estado se volvió, entonces, la tarea primordial de las comunidades negras. Esto acarreó un proceso de organización social en aras de demostrar su existencia en la región y ponerle fin a la narrativa que concebía al pacífico como territorio baldío. De ahí surge la apremiante necesidad de blindar al pacífico del extractivismo, por medio de la figura de titulación colectiva, pues la acción Estatal y empresarial, estaba destruyendo el medio ambiente, los territorios y, por ende, la identidad del pueblo negro en toda la geografía de la región.

Primero tuvimos que hacer censos poblacionales de cada uno de nuestros consejos comunitarios y así poder demostrarle al gobierno nacional que estos no eran baldíos, sino que eran tierras de comunidades negras habitadas ancestralmente y la única forma [...] de que se pudiera reconocer que éramos dueños fue haciendo censos poblacionales y marchas pacíficas en Quibdó, en la embajada de Haití, la catedral, la alcaldía. Nos tomamos muchos espacios para que desde allí se sintiera que éramos un pueblo y que teníamos unos derechos y que nos estaban vulnerando. (Comunicación personal, Rosendo Blandón, enero de 2023).

En este proceso de volverse legibles para el Estado, la ley 70 de 1993 es quizás el logro más importante de los pueblos negros en la historia reciente de Colombia, su promulgación fue el resultado de las luchas históricas de las comunidades negras en Colombia y significó un enorme avance en temas de titulación colectiva, autonomía territorial y reconocimiento jurídico. Ella ha sido un referente usado para la reivindicación de los derechos fundamentales de este grupo étnico, los cuales han sido desatendidos por el Estado Colombiano a lo largo de la historia.

La constitución de 1991 fue una herramienta de gran importancia que terminó por configurar el proceso de promulgación de la ley 70, pues en el artículo transitorio 55 de la carta magna se exhorta al congreso y gobierno nacional a reconocer a las comunidades negras por medio de una ley que garantice el derecho a la propiedad colectiva. Esto dio origen a un proceso amplio de reconocimiento de derechos a estas comunidades, como, por ejemplo, los derechos colectivos sobre las tierras que de manera tradicional habían venido ocupando sobre los ríos de la cuenca del pacífico. Los derechos reconocidos en este artículo se desarrollan en la ley 70 del 27 de agosto de 1993.

El objetivo fundamental de la ley 70 de 1993 es el reconocimiento a las comunidades negras que tradicional e históricamente han venido ocupando las zonas rurales de los ríos que pertenecen a la cuenca del pacífico colombiano, de conformidad con sus prácticas tradicionales; el derecho a la propiedad colectiva. Además, tiene como finalidad disponer herramientas para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia, entendidas como grupo étnico; así como promover el desarrollo social y económico de éstas, con la intención de generar condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la población en el país. Esta ley también se aplica a zonas baldías rurales ocupadas por comunidades negras en otras zonas del país que cumplan con los requisitos que ella demande (Ley 70 de 1993).

La ley 70 de 1993 está compuesta por 68 artículos y 8 capítulos en los cuales se desarrolla toda la normatividad concerniente a la propiedad colectiva, el reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico y el derecho que tienen a la autonomía territorial, la organización, la identidad y la participación en la construcción de políticas públicas con enfoque étnico. Para profundizar en la información contenida en los capítulos (ver anexo 1).

Existe en las comunidades y organizaciones negras del pacífico consenso, en torno a la enorme victoria que significó para el pueblo negro la ley 70 de 1993, alrededor de derechos territoriales, reconocimiento jurídico como grupo étnico y autonomía. Sin embargo, el consenso también está en que después de casi 30 años de promulgación este referente legal presenta vacíos en su reglamentación e implementación. De los 8 capítulos que componen ésta emblemática ley solo el capítulo 3 ha sido reglamentado por medio del decreto 1745 de 1995 <sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Este ha sido el único decreto expedido que se dedicó explícitamente a reglamentar la ley 70.

La ley 70 yo la evalué como una ley buena, de esperanza, pero lo que falta es la reglamentación de todos los artículos, porque apenas fue el artículo tercero y entonces de ahí para allá nos hemos quedado en pañal, porque el gobierno no se ha apersonado de eso, incluso que ha buscado la forma como desmantelarla. (Comunicación personal, Julia Mena, enero de 2023).

El balance para mi es positivo, porque hemos logrado tener esa oportunidad de que se nos haya titulado, pero con desaciertos, porque el Estado asume una responsabilidad de llegar a esos territorios, mirar sus necesidades y ser más influyente y no se ha encontrado lo que uno esperaba del Estado, esa mano amiga no la hemos encontrado, pero de todas maneras es una lucha y continúa. (Comunicación personal, Nevaldo Perea, enero de 2023).

La ley 70 para mi es uno de los mejores logros que hemos podido tener, para mí es un balance muy positivo, si porque a través de la ley 70 pues tenemos muchos derechos, muchos deberes y nos han reconocido como comunidad afro, entonces tenemos un reconocimiento y tenemos algunos derechos ahí que bueno en cuanto están en papel, pero ejerciendo la autoridad pues nos tienen que respetar por esa situación, porque ya eso está escrito (Comunicación personal, Yonny Moreno, enero de 2023).

El balance que le doy a la ley 70 de 1993 hasta donde vamos es positivo, lo negativo es que no se ha podido reglamentar los artículos, mejor dicho, los capítulos que faltan, que uno de ellos es el desarrollo de la ley, para que esta ley pueda tener recursos y mejorar las condiciones de vida de su población (Comunicación personal, Pedro Rivas, enero de 2023).

Las comunidades negras, al igual que sus organizaciones, siguen luchando por la reglamentación de manera integral de esta emblemática ley. Se hace imposible darle un balance general a este referente legal sin estar reglamentados sus 8 capítulos, ese ha sido y sigue siendo después de 30 años de promulgación el llamado que hacen las comunidades y las diferentes formas de organización asentadas en el pacífico al Estado colombiano.

**2.1.1: Decreto 1745 de 1995: "Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones".**

El decreto 1745 de 1995 reglamentó el capítulo tercero de la Ley 70 de 1993. En él se adopta y se describe el procedimiento a seguir en torno al reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras, se reglamentan los consejos comunitarios como organizaciones étnico territoriales encargados de la administración, organización y gobierno del territorio adjudicado. Asimismo, se especifican los órganos que harán parte de la estructura organizativa de dichas organizaciones, esto es, la Asamblea General y la Junta Directiva.

Además, en el capítulo tercero de ese decreto se detalla la conformación y carácter de la comisión técnica constituida por el Ministro de Ambiente, gerente de la Agencia Nacional de Tierras y el director del IGAC, instancia creada como respuesta a la aplicación de los artículos 8 y 17 de la Ley 70, concernientes al proceso de adjudicación de tierras a comunidades negras. Esta comisión tendrá como obligación evaluar técnicamente y emitir concepto previo sobre las solicitudes de titulación colectiva de tierras a comunidades negras, supervisar celebración de contratos que tengan como finalidad el aprovechamiento de los recursos naturales, determinar los límites del territorio objeto de titulación y otorgar licencias ambientales para ejecución de proyectos cuya competencia corresponda al ministerio de ambiente, corporaciones autónomas regionales u otra autoridad del sistema nacional ambiental.

El capítulo cuarto de este decreto especifica el procedimiento de titulación colectiva a comunidades negras. La institución encargada de la titulación colectiva de tierras baldías a comunidades negras es la Agencia Nacional de Tierras-ANT. Las áreas sujetas de adjudicación para las comunidades son las zonas rurales que comprenden los ríos de la cuenca del pacífico, de conformidad con sus prácticas tradicionales de producción.

Las adjudicaciones colectivas que haga el Estado Colombiano conforme a la ley 70 no comprenden dominio alguno sobre bienes de uso público, áreas urbanas de los municipios, recursos naturales renovables y no renovables, tierras de resguardos indígenas que están legalmente constituidos, predios rurales que estén acreditados como propiedad particular según la ley 200 de 1936, áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional y áreas del sistema de parques nacionales, baldíos que hayan sido dispuestos para llevar a cabo planes viales u otros fundamentales para el desarrollo económico de la región y el país.

Respecto al proceso de adjudicación de tierras por parte del Estado, las comunidades deberán presentar la respectiva solicitud ante la Agencia Nacional de Tierra, antes Incora, que será la entidad encargada de iniciar la adjudicación. Dicho organismo, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, tiene como función la evaluación técnica para determinar

el área que será otorgada como propiedad colectiva. Además de la solicitud, las comunidades deben anexar información adicional como la descripción física del territorio a titular, los antecedentes etnohistóricos, la descripción demográfica del territorio y de las prácticas tradicionales de producción.

Luego de radicada la solicitud, el gerente regional respectivo ordena una visita a la comunidad que no puede exceder los sesenta días, con la finalidad de obtener información sobre la ubicación del terreno, la extensión aproximada, los linderos generales, el número de habitantes afrocolombianos y el levantamiento planimétrico del territorio que busca ser titulado. La Agencia Nacional de Tierras tendrá un plazo de sesenta días para expedir los actos administrativos por medio de los cuales se adjudica la propiedad colectiva a las comunidades.

Así pues, posterior a la Ley 70 de 1993 y el decreto 1745 de 1995 aparece en el pacífico colombiano una nueva forma de organización social enmarcada bajo la figura de los Consejos comunitarios, que se convierten en los defensores del medio ambiente, la autonomía y los derechos territoriales de las comunidades negras. Además, han sido determinantes en el proceso de construcción de estatalidad en esta región, mediante la reivindicación de sus banderas de lucha.

Nosotros no podíamos tener unos derechos en el aire, no podíamos tener unos derechos sin estar basados en el territorio, porque en el territorio es donde se desarrolla el tema de la cultura, de la seguridad alimentaria y la supervivencia de todo un ecosistema que de él dependemos los negros y negras que vivimos en el Chocó [...] Los Consejos comunitarios para las comunidades negras significan mucho, porque los consejos comunitarios toman una postura autónoma del manejo del territorio [...] Los territorios no pueden quedar sin quien los cuide, tenía que haber una figura y esa figura hoy se llama consejos comunitarios, que son la máxima autoridad de gobernanza en el territorio que le permite impartir el control social que a diario toca estar modificando de acuerdo a las circunstancias que se van presentando dentro del territorio. Así mismo nosotros vamos ajustando los reglamentos internos (Comunicación personal, Nevaldo Perea, enero de 2023).

Para las comunidades, la política de titulación colectiva de tierras en el pacífico colombiano, significó un viraje relativo en la relación que el Estado tenía con las poblaciones asentadas en esta parte del país. Haber titulado cinco millones y medio de hectáreas, el reconocimiento jurídico como grupo étnico, la obtención de autonomía territorial y la creación de los consejos

comunitarios como autoridades étnico territoriales, fueron factores que contribuyeron a que se viera un cambio en el proceso de relacionamiento del Estado con las comunidades.

[...] cuando no teníamos el título nosotros nos sentíamos como unos allegados, hoy nos sentimos como dueños y eso nos ha permitido que el mismo gobierno municipal, departamental o nacional reconozca que somos dueños y que cualquier intervención que se va a hacer en el territorio se debe hacer una concertación o se debe hacer una consulta previa y eso nos da a nosotros pues el reconocimiento de la propiedad colectiva (Comunicación personal, Rosendo Blandón, enero de 2023).

Ha cambiado, porque de alguna u otra forma pues nos respeta la autonomía, nos respeta algunas cosas, nos han respetado a través de la ley 70, a pesar de que es una ley que no está totalmente reglamentada, pero con lo que se ha podido reglamentar pues hemos tenido cierto reconocimiento (Comunicación personal, Yonny Moreno, enero de 2023).

Sin embargo, no hay un consenso alrededor de un cambio positivo en la relación del Estado con las comunidades negras después de la titulación colectiva de tierras. Hay quienes argumentan que el pacífico sigue sufriendo la presencia diferenciada del Estado y, por ende, evidencian la existencia de un deficiente entramado institucional que pueda satisfacer, realmente, los derechos a las comunidades negras.

No es que haya cambiado tanto, el Estado sigue haciendo presencia que es su obligación con los maestros, sigue haciendo algún tipo de asistencialismo, pero que no llena las perspectivas de necesidades que tienen las comunidades [...] Las comunidades negras tendrán una posibilidad de desarrollo cuando tengamos la posibilidad de tener vías de penetración, tengamos comercialización asegurada para nuestros productos, la medicina tradicional sea reconocida, porque a las instancias de nuestros territorios no llegan los médicos, no hay puestos de salud. Todo ese tipo de cosas son conquistas que tenemos que seguirlas luchando, entonces todavía no podemos decir que la presencia del Estado es lo que nos satisface, hoy todavía estamos en una permanente lucha por reivindicar ese tipo de derechos (Comunicación personal, Nevaldo Perea, enero de 2023).

Con la expedición de la ley 70 de 1993 y el decreto 1745 de 1995, los consejos comunitarios empiezan a proliferar y se constituyen en los máximos referentes de administración interna de los territorios de comunidades negras en el pacífico colombiano, especialmente, en el departamento del Chocó, donde se encuentran la gran mayoría de estas nuevas figuras

organizativas. En este departamento se encuentra, además, el consejo comunitario más grande de Colombia, el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina Integral del Atrato-COCOMACIA.

## **2.2: Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato-COCOMACIA**

Los consejos comunitarios han sido el espacio predilecto de las comunidades negras de Colombia para organizarse, reunirse, resistir y sobre todo discutir y decidir temas en torno a su desarrollo y a la implementación de proyectos que tengan como finalidad intervenir en sus territorios. Los 181 consejos comunitarios en Colombia han sido la máxima autoridad de administración interna de los territorios colectivos adjudicados por parte del Estado a las comunidades negras. Con la puesta en marcha de los consejos comunitarios, las comunidades negras han logrado el reconocimiento por parte del Estado, la construcción de identidad y, sobre todo, erigirse como autoridades dentro de los territorios.

Eso para nosotros es un logro muy grande, extremadamente grande, porque gracias ahora tenemos un reconocimiento, porque a raíz de la titulación colectiva pudimos tener ley 70, reconocimiento que habíamos personas afro acá en estas áreas, en estos territorios y entonces pues se nos han otorgado muchos beneficios y hemos protegido el territorio de alguna u otra forma, de tal forma que cualquier persona que vaya a entrar a nuestro territorio debe consultarnos o debe pedir permiso para ingresar (Comunicación personal, Yonny Moreno, enero de 2023) .

En la cuenca del Rio Atrato en el departamento del Chocó se conformaron tres grandes consejos comunitarios, cada uno perteneciente a las tres subregiones que componen la subregión del Atrato. En el alto Atrato, está el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (COCOMOPOCA), en el Bajo Atrato, la Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA) y en el Medio Atrato, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA).

COCOMACIA es una organización étnico territorial que tiene como finalidad el ejercicio de la autoridad y administración del territorio en busca de la autonomía territorial y cultural de las comunidades que se agrupan en esta organización, además de formular y proponer un modelo de desarrollo desde la cosmovisión y cultura del pueblo negro. Esta organización la conforman

124 consejos comunitarios de cinco municipios del Chocó y tres de Antioquia.<sup>7</sup> COCOMACIA tiene en su territorio 700mil hectáreas de tierras en propiedad colectiva sobre las cuales es la máxima autoridad administrativa (COCOMACIA, 2013).

Nosotros pasamos una solicitud de 800.000 hectáreas que considerábamos que era el promedio de territorio que teníamos, así pudimos lograr que el INCORA nos titulara 895.254 hectáreas, ahí están inmersos 119 consejos comunitarios que fue inicialmente hoy somos 124 consejos comunitarios [...] Eso ha sido una lucha constante y permanente y siempre hemos tratado de acatar lo que dice el compromiso que es velar por la sostenibilidad de ese territorio haciendo buen uso del manejo de los recursos naturales (Comunicación personal, Rosendo Blandón, enero de 2023).

En sus más de 20 años de labores esta organización se ha encargado de defender los derechos colectivos, sociales, culturales y humanos de las comunidades negras, propender por una visión de desarrollo que tenga en cuenta las particularidades territoriales de las comunidades que habitan la cuenca del río Atrato y mancomunar esfuerzos con las administraciones locales para brindar mayores garantías y bienestar a las comunidades negras de la región. La apuesta de esta organización es la defensa del territorio, la tradición y la cultura que caracteriza a dichas comunidades.

Este proceso es un proceso fundamental para las comunidades, porque las comunidades hoy se encuentran en el territorio gracias al proceso organizativo, sino existiese el proceso organizativo de COCOMACIA hoy no hubiese población en Bojayá, en Medio Atrato, en Vigía, en Murindó, en ninguno de esos municipios hubiese población, por toda la situación de violencia que se ha venido presentando de los actores armados hacia la población civil (Comunicación personal, Kelly Salas, enero de 2023).

El Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato está conformada por personas afrocolombianas nativas y residentes de las comunidades campesinas de la cuenca de la subregión del Medio Atrato, las cuales se encuentran organizadas bajo la forma de consejos comunitarios locales. Esta organización funciona de acuerdo con lo que se dispone en la Constitución Política de 1991, la Ley 70 del 27 de agosto de 1993, los reglamentos internos y demás disposiciones normativas.

---

<sup>7</sup> Chocó: Quibdó, Atrato, Medio Atrato, Bojayá y Carmen del Darién; Antioquia: Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao.

Para pertenecer al Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, se deben cumplir una serie de requisitos, entre ellos, ser de ascendencia afrocolombiana o tener residencia permanente por un periodo no inferior a 10 años, vivir en una comunidad campesina del Medio Atrato, estar registrado en el censo interno de un consejo comunitario local, no pertenecer a ningún grupo al margen de la ley y no haber incurrido en delitos contra la dignidad, la integridad física y sexual.

También harán parte las personas que pertenezcan a las comunidades de la zona, que tengan territorio ancestral y que por algunas circunstancias estén viviendo fuera del territorio. En ese sentido, la pertenencia a COCOMACIA se dará a través de los consejos comunitarios locales, quienes de acuerdo con el censo interno que se hace en la comunidad hará la respectiva aprobación o no. La función de censar las poblaciones bajo las cuales se tiene dominio, hace parte de las funciones estatales que hace la organización.

Tenemos un modelo de censo donde el censo está diciendo las personas que hacen parte de ese territorio, donde están, porque vimos la necesidad que ahora por intereses personales, las alcaldías por no invertir en las comunidades van desvinculando a muchas personas (Comunicación personal, Julia Moreno, enero de 2023).

El territorio colectivo perteneciente a COCOMACIA se encuentra delimitado por nueve zonas que cobijan dos departamentos, ocho municipios y ciento veinte comunidades. Para establecer el área de influencia de cada una de las zonas se tuvieron en cuenta los límites naturales de los ríos, quebradas, cuchillas o filos divisorios de las aguas del territorio. Por ello, cada zona se encuentra dentro de una cuenca o microcuenca.

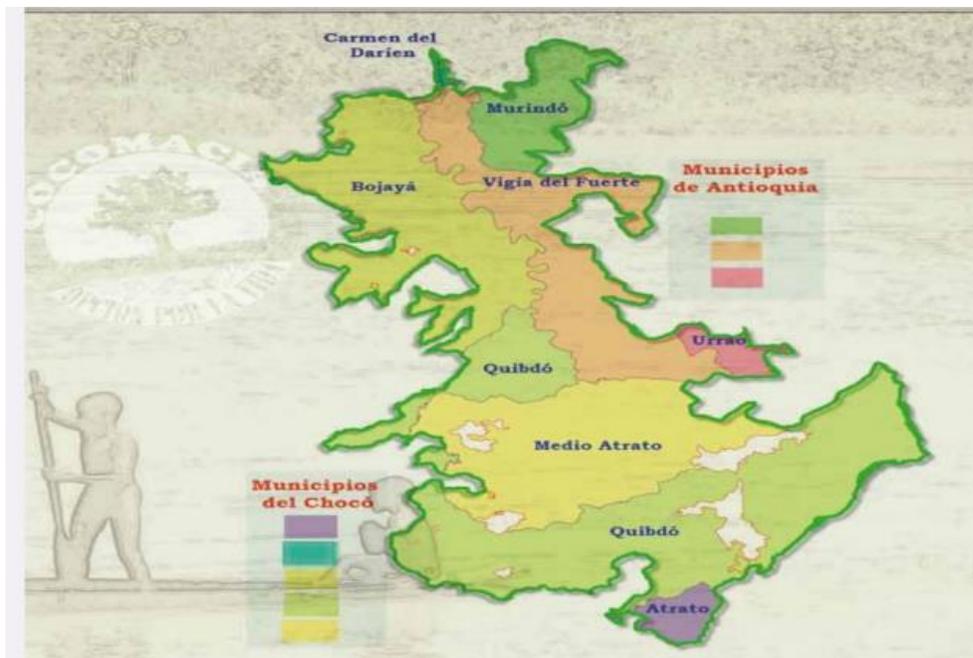
El proceso de delimitación se da con la finalidad de que cada comunidad sepa hasta dónde llega el dominio de su zona. Este proceso de delimitación zonal se realizó mediante talleres y encuentros zonales en donde se tuvieron en cuenta criterios como, la cercanía entre las comunidades, el aprovechamiento compartido de los recursos naturales en áreas de uso común, el área de influencia de los pobladores, el río Atrato y sus afluentes. Asimismo, las comunidades han utilizado ancestralmente herramientas de delimitación como: cercas vivas, es decir la siembra de árboles para la identificación; linderos naturales como quebradas y caños; trochas y cerramiento con alambres, palmas o guaduas.

## ZONA DE INFLUENCIA DEL CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA ACIA COCOMACIA



Fuente: Cocomacia. (2010)

Figura 1. Mapa de las zonas de influencia de COCOMACIA.



Fuente: Cocomacia. (2010)

Figura 2. Mapa de municipalidades de COCOMACIA.

Las zonas de influencia de COCOMACIA son:

#### *Zona 1*

Se encuentra localizada al sur oriente del territorio colectivo, tiene una extensión de 141 mil hectáreas y alberga una población cercana a los 6.000 habitantes. Comprende los ríos Neguá, Tanando, Cabí, Tutunendo, Nemotá, Necorá, Nauritá, Purré, Motordó, Cantugadó, Ichó y las zonas carretables de Quibdó-Medellín y Quibdó-Pereira.

#### *Zona 2*

Ubicada en la zona sur occidental del territorio, posee una extensión de casi 44 mil hectáreas y una población de 2.800 habitantes. Sus principales afluentes son el río Munguidó que es la principal arteria de comunicación, y los ríos Surco, Jitradó y Mojaudó.

#### *Zona 3*

Se localiza en la parte sur centro del título colectivo, cuenta con una extensión de 46mil hectáreas y alberga en su territorio a casi 3.000 habitantes. La conforman el río Tanguí y las quebradas de Curiquidó, Baudó grande, Paina y Santa Bárbara.

#### *Zona 4*

Está localizada en la parte sur centro del territorio, comprende una extensión cercana a las 76 mil hectáreas y alberga a más de 3mil habitantes. Los principales ríos que la conforman son Amé, Buey, Beté, Auro y Puné.

#### *Zona 5*

Está ubicada en la parte noroccidental del título colectivo, tiene una extensión de 73mil hectáreas de tierra y una población cercana a los 4mil habitantes, sus principales afluentes son los ríos Tagachí, Bebará y Bebaramá.

#### *Zona 6*

Ubicada en la zona nororiental del título colectivo, esta zona tiene una extensión de 76mil hectáreas, posee una población cercana a los 2.800 habitantes. La conforman el río Arquía y las quebradas Riecito, Ogodó, Ingles y Achuarrita.

#### *Zona 7*

Se encuentra localizada en la zona nororiental y noroccidental, tiene una extensión cercana a las 92 mil hectáreas y alberga en su territorio una población de 2.500 habitantes. Los principales ríos que la conforman son Buchadó, Guaguandó, Paracucundó, Murry, Apartadó, Jarapetó, Jengadó, Salado y Tunginá.

#### *Zona 8*

Está ubicada en la parte noroccidental del territorio colectivo, posee una extensión de más de 40mil hectáreas y posee una población cercana a los 2mil habitantes. Los principales ríos de esta zona son Bojayá, Cuia y Pogue.

#### *Zona 9*

Localizada en la parte norte, tiene la segunda extensión más grande con 131mil hectáreas y alberga una población de alrededor 3mil habitantes. Sus principales ríos son Napipí, Napipicito, Opopadó, Tadia, Jedega, Chajeradó y el brazo de Murindó (COCOMACIA, 2010).

La Asociación Campesina Integral del Atrato está conformada por una serie de organismos de administración, dirección y control: la asamblea general, el comité disciplinario, la junta directiva, el representante legal o vicepresidente, los encuentros y comités zonales y consejos comunitarios locales. Toda la estructura organizativa y los ejercicios de gobernanza que tuvo que emprender COCOMACIA alrededor de la administración y defensa del territorio y sus comunidades producen efectos de estatalidad.<sup>8</sup> Esa producción de formas y mecanismos de estatalidad son el producto de las disputas, negociaciones y transacciones originadas en el proceso de titulación colectiva de tierras.

[...] nos hemos podido organizar en consejos comunitarios, tenemos nuestras propias leyes, o sea tenemos un gobierno propio de alguna manera poderlo decir así, nos damos nuestros propios reglamentos y entonces eso pues ha sido un logro muy grande porque de alguna forma pues nos organizamos teniendo en cuenta nuestra costumbre, nuestra tradición y nos damos nuestro propio reglamento para resolver problemas de conflictos menores, pues digamos internos (Comunicación personal, Yonny Moreno, enero de 2023)

---

<sup>8</sup> Por efectos de estatalidad hago referencia a todas las prácticas estatales que los consejos comunitarios debieron aprender y poner en práctica para lograr hacerse visibles ante la institucionalidad. La realización de funciones como el censo, las sanciones, la caracterización poblacional, la delimitación territorial y la resolución de conflictos son algunas de los rostros de estatalidad que ejercen estas organizaciones étnicas en los territorios.

Si COCOMACIA no existiera nosotros no existiríamos en el territorio que hoy convergen las 800mil hectáreas téngalo por seguro, COCOMACIA se organiza, organiza sus comunidades, tenemos una estructura que son el consejo mayor tenemos el comité disciplinario, la junta de los consejos, tenemos los comités zonales, tenemos los consejos comunitarios locales y obvio que eso es una organización que tiene una armonía para trabajar en su territorio y un tejido social impresionante por ende somos el consejo más grande de Colombia y el mejor organizado que existe hasta la fecha. (Comunicación personal, Pedro Rivas, enero de 2023).

*La asamblea general* es el organismo supremo de dirección de COCOMACIA, está conformada por tres delegados de los consejos comunitarios locales de cada comunidad, elegidos en asamblea comunitaria, y cinco por zonas, elegidos en encuentros zonales. Dicha asamblea se reúne ordinariamente cada año para la toma de decisiones, para hacer seguimiento y evaluación de las labores de la Junta del Consejo Comunitario y para tratar temas de interés general (COCOMACIA, 2012).

Los delegados a la asamblea general de COCOMACIA tienen la atribución de dictar acuerdos o resoluciones de conformidad con los estatutos, decidir en última instancia las sanciones o expulsión de cualquiera de sus miembros o directivos, reformar cuando fuese necesario los estatutos de COCOMACIA, para lo cual se requiere el voto de las dos terceras partes de los delegados convocados. Además, aprueba y modifica los reglamentos o resoluciones dictadas por la junta directivas o las comisiones, entre otras.

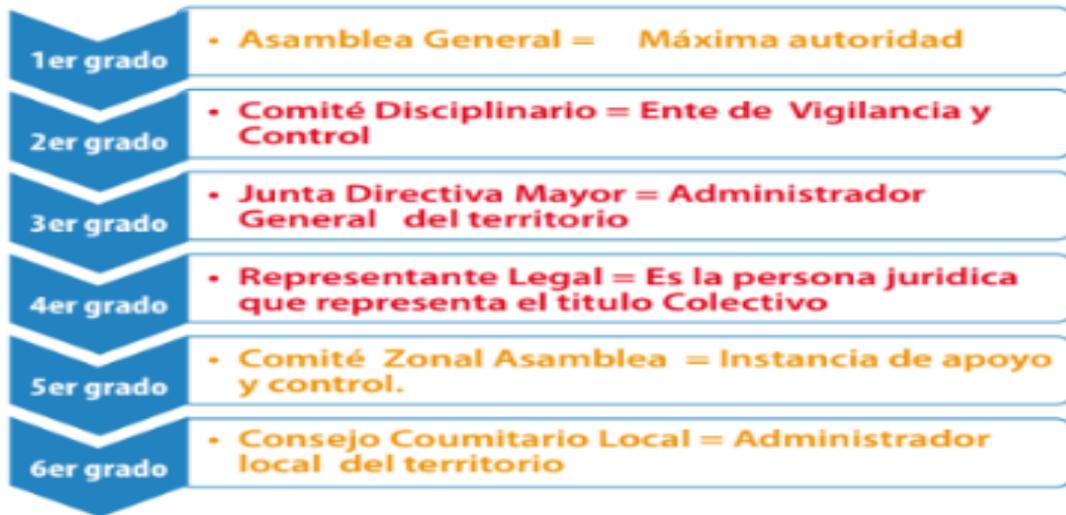
*La junta directiva*, que es elegida en los encuentros zonales y ratificada por la asamblea general, está conformada por representantes de cada zona y, el representante legal de COCOMACIA, que es elegido por la asamblea entre los candidatos de cada una de las zonas. El periodo de la junta directiva es por un tiempo de tres años, con la posibilidad de extenderse máximo una vez consecutiva. Dentro de las funciones la junta directiva se destacan: Convocar a reuniones extraordinarias a los consejos comunitarios locales, autorizar al Representante Legal para realizar contratos o convenios, aprobar la creación de los consejos comunitarios locales e informar a la Asamblea General sobre la misma, aprobar los reglamentos internos que elaboren los consejos comunitarios locales, siempre y cuando no sean contrarios con los estatutos, reglamentos internos generales y la ley, aprobar previamente todo gasto mayor de un salario mínimo legal vigente y convocar a la asamblea general ordinaria (COCOMACIA, 2012).

*El comité disciplinario*, por su parte, es el ente de vigilancia y control de COCOMACIA. Está integrado, por tres personas escogidas por la asamblea general. Dentro de sus funciones está velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones y deberes de todos los miembros, asegurar que las acciones de COCOMACIA sean realizadas de conformidad con la asamblea general, la junta directiva y los estatutos, y llevar a cabo procesos disciplinarios contra miembros que hayan violado los estatutos y normas de la organización.

*El representante legal*, es la persona que representará a la comunidad en tanto persona jurídica. En cuanto tal puede, celebrar contratos, convenios y otorgar poderes. Sin embargo, estas facultades requieren autorización previa de la junta directiva, ya que la propiedad colectiva de la organización es inalienable, imprescriptible e inembargable y, por tanto, prohíbe comprometer las propiedades y bienes de la organización (COCOMACIA, 2012).

Los consejos comunitarios locales son la instancia de administración interna de las diferentes jurisdicciones territoriales, de acuerdo con los mandatos constitucionales, estatutos y reglamentos internos de cada comunidad. Los consejos locales tienen el deber de mantener al día el censo de su comunidad, consultar a la junta directiva de COCOMACIA sobre propuestas e iniciativas de proyectos que llegan a las comunidades por parte de instituciones y particulares e informar a las comisiones y a la junta directiva sobre los proyectos que pretendan llevar a cabo en sus comunidades.

Por último, *los comités zonales* son órganos de coordinación zonal, están conformados por el número de personas que cada zona considere necesario y tienen la potestad de establecer su propia estructura. Dentro de sus funciones está coordinar las actividades zonales, fortalecer los consejos comunitarios de sus zonas, formular proyectos zonales bajo asesoría y aprobación de la junta directiva, resolver en segunda instancia, las dificultades que se presenten al interior de los consejos comunitarios locales, entre otros.



**Fuente:** Cocomacia. (2010)

**Figura 3. Esquema organizativo de COCOMACIA**

El consejo comunitario mayor de la asociación campesina integral del Atrato no solo tiene funciones en torno a la administración de las tierras, sino que también se ocupa de darle solución a los conflictos que de ellas se desprendan y, para esto, usa la política de tratamiento de conflictos, una herramienta donde intervienen tanto actores organizativos como el ministerio público.

Esta herramienta comprende cuatro escenarios de conflictos en los cuales se hace necesaria la intervención de la organización: (i) los conflictos intraétnicos, es decir, conflictos entre comunidades negras, (ii) los conflictos relacionados con otros títulos colectivos o individuales, (iii) los conflictos relacionados con títulos colectivos y poseedores de mala fe u ocupantes de buena fe. Este conflicto se presenta, con las personas no pertenecientes al grupo étnico que, una vez otorgada la titulación colectiva pretendan hacer ocupaciones de terrenos colectivos, (iv) los conflictos interétnicos con resguardos indígenas.

En los casos enunciados se hace urgente la intervención del consejo comunitario mayor con su entramado para poder revisar actas, resoluciones, levantar actas de compromisos o acuerdos, revisar mapas y socializar linderos. Todo esto con la finalidad de cohesionar el territorio y evitar fracturas que puedan poner en riesgo la estabilidad y funcionalidad del proceso organizativo, es decir, cocomacia cumple una función normativa y reguladora de la sociedad donde tiene jurisdicción (COCOMACIA, 2011).

Uno de los impactos grandes de COCOMACIA ha sido la formación socialmente de la gente, porque de antes una comunidad no podía ir a la otra, porque se jalaban machete, era un despelote, entonces la organización ha servido mucho para esa parte social (Comunicación personal, Julia Moreno, enero de 2023).

Así mismo, el consejo comunitario mayor de la asociación campesina integral del Atrato cumple con una función muy importante en materia educativa. Dentro de sus intentos por lograr un mayor bienestar social para con las personas que hacen parte de su jurisdicción, COCOMACIA entrega solicitudes de certificación que acreditan a alguien como perteneciente a la población negra afrocolombiana, es decir, concede avales de autoreconocimiento que permiten a jóvenes y adolescentes de las comunidades acceder a los cupos de admisión especial que en la actualidad existe en muchas universidades de Colombia y que ha permitido a la juventud negra del país acceder a educación de calidad. En largo plazo esto permite achicar las brechas de inequidad y desigualdad en el acceso a la educación superior.

Para las comunidades asentadas en los ríos que conforman los municipios en donde tiene jurisdicción esta organización, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato ha sido de gran importancia en esta región, pues fue pionera en el proceso de titulación colectiva de tierras y la creación de la ley 70 de 1993. Además, dotó a las comunidades de un lenguaje común en torno a la defensa del territorio, de la identidad cultural y del medio ambiente.

COCOMACIA fue pionera de este proceso, [...] invitó, comprometió, fue una ruta de incidencia para que las comunidades negras en Colombia se organizaran en torno a la defensa del territorio [...] Había movimientos que venían en ese proceso, pero con otro tipo de luchas, la lucha en la COCOMACIA se definió directamente por la reivindicación del territorio por lograr la tenencia, la titulación del mismo (Comunicación personal, Nevaldo Perea, enero de 2023).

El impacto más importante es la unidad que siempre sostenemos y la lucha permanente pensando en un bien común y que esos reglamentos internos que ha sido la carta de navegación, la posición política de la carta de navegación, la posición política de COCOMACIA donde no nos hemos parcializado con ningún actor armado, eso nos ha permitido desde un enfoque diferencial y no ha permitido como el respeto y la identidad que se nos pueda valorar como una organización que es responsable y que tiene autoridad en su territorio (Comunicación personal, Rosendo Blandón, enero de 2023).

Sin embargo, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato-COCOMACIA se enfrenta en la actualidad con un obstáculo que le ha significado enormes dificultades en torno a su objetivo de convertirse en una organización que mejora las condiciones sociales y económicas de sus comunidades; la desarticulación y la falta de apoyo por parte de los gobiernos locales y el gobierno departamental y nacional. Estos entes no cuentan con instancias de interlocución con el consejo comunitario mayor y eso desvirtúa las intenciones de llevar bienestar a las comunidades negras asentadas en el Medio Atrato.

Nosotros como organización no hemos tenido mucha relación así con las alcaldías [...] porque las alcaldías en su momento piensan que nosotros vamos como a intervenir en el proceso que ellos manejan, quitarle la autoridad, eso no es así, o sea ellos son autoridad territorial. Nosotros somos autoridad organizativa, si nosotros trabajamos unidos, mancomunados, el proceso se ve, se ve el progreso del trabajo, pero hasta hoy no ha habido una articulación como tal con estas alcaldías. Hasta ahora no ha habido, ni con la gobernación (Comunicación personal, Kelly Salas, enero de 2023).

Una suerte de paralelismo y contraposición se presenta en la subregión del Medio Atrato. Las entidades territoriales y COCOMACIA se han percibido como categorías dicotómicas. La política de titulación colectiva y la creación de los consejos comunitarios como autoridades de administración interna de los territorios de comunidades negras; así como, el carácter delegatario del Estado que faculta a estas organizaciones a expedir formas de estatalidad. Esto ha desembocado que las administraciones locales vean en el proceso organizativo de COCOMACIA una rivalidad, más que una oportunidad para la articulación y complementariedad entre las partes.

En ese sentido, ante el poco apoyo, desarticulación y financiación de proyectos productivos, sociales y organizativos por parte de las alcaldías, el departamento de Chocó y el Estado central, la gran mayoría de consejos comunitarios reciben apoyo y financiación a sus iniciativas por cooperación internacional. Organizaciones como MISEREOR, WWF, USAID y DIAKONIA son algunas de las que han sostenido y financiado mayoritariamente los proyectos y estrategias gestionadas por COCOMACIA.

Las alcaldías han sido muy ajenas al proceso organizativo, porque ellos ven a las organizaciones sociales como un rival [...] COCOMACIA apela para que esos consejos comunitarios estén bien, pero el Estado, el gobierno no apoya, los apoyos los recibimos de agencias internacionales, el gobierno central no apoya nada, el único que medio ahí

dependiendo del alcalde que llega, a veces le ha tendido la mano a la organización es la alcaldía del Medio Atrato (Comunicación personal, Julia Mena, enero de 2023)

Debemos resaltar por ejemplo la alcaldía del medio Atrato, Quibdó también le ha metido la mano, pero muy poco, queremos llegar a realizar convenios o acuerdos para mejorar esa situación y del orden nacional hemos tenido proyectos muy pocos, pero si, con el ministerio de ambiente en su momento, ahí fue que realizamos el documento del POTA-Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental. Hay organizaciones nacionales que sí nos han apoyado, pero el mayor apoyo de COCOMACIA lo hemos tenido de la cooperación internacional como Misereor, Diakonia, la Usaid, wwf, y así por el estilo (Comunicación personal, Pedro Rivas, enero de 2023).

Con la puesta en marcha de los consejos comunitarios se esperaba una fuerte articulación del entramado institucional del Estado en sus niveles, nacional, departamental y local en aras de cumplir a cabalidad los objetivos de la ley 70 de 1993 y el desarrollo integral de las comunidades negras. No obstante, las afirmaciones de las comunidades y los consejos comunitarios es que los han dejado solos, no hay en los procesos organizativos acompañamiento por parte de los entes territoriales o el Estado central. Los consejos comunitarios y sus iniciativas están sobreviviendo gracias al apoyo y financiamiento que reciben de la cooperación internacional.

### **2.2.1: Comisiones COCOMACIA**

Para lograr una estructura organizativa que tenga la posibilidad de mantener la cohesión y la articulación de la organización y que logre abarcar y darle solución de manera integral a las diferentes problemáticas que se presentan en los territorios colectivos donde tiene jurisdicción el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, se construyeron áreas de trabajo en aspectos considerados de gran importancia para el bienestar de las personas que habitan los territorios de COCOMACIA. Así pues, dentro de la organización existen comisiones en torno a temas como: Etnosalud; etnoeducación; género; territorio y autonomía; producción y comercialización; Derechos Humanos y justicia propia, comunicación; recursos naturales y medio ambiente; juventud; cultura; recreación y deporte; administración y política organizativa.

En la comisión de territorio y autonomía los comisionados son elegidos por la asamblea general, específicamente, se escogen dos personas encargadas de dirigir esta área. Las otras comisiones son coordinadas por un directivo de cada una de las nueve zonas en las que se divide COCOMACIA.

#### *Etnosalud.*

Esta comisión de Etnosalud busca darles a los miembros de los territorios una salud preventiva y con enfoque étnico, es decir, reconocer la importancia que tienen los saberes médicos tradicionales para los pueblos afros y su impacto en la salud de las comunidades. De ahí que los objetivos de esta área sean:

- Promover un mayor y mejor acceso a servicios de salud con énfasis en la promoción y prevención en torno a la salud sexual y reproductiva, con la finalidad de reducir los casos de embarazos en menores de edad y de enfermedades de transmisión sexual.
- Fortalecer la medicina tradicional en las comunidades negras de la subregión del Medio Atrato como respuesta al deterioro de la salud comunitaria por el abandono del Estado central en la prestación del servicio de salud, que termina siendo mayor en las zonas rurales.<sup>9</sup>

#### *Etnoeducación*

El área de Etnoeducación aúna esfuerzos por lograr una educación de calidad orientada al fortalecimiento de la identidad cultural, la autonomía territorial y el proceso organizativo de la Asociación Campesina Integral del Atrato. La Institución Comunitaria Etnoeducativa del Medio Atrato-ICEMA es un proyecto educativo que se ha erigido como herramienta de empoderamiento de las comunidades negras y ha permitido el acceso a la educación a miles de personas en los rincones de los territorios de la subregión del Medio Atrato. Esta iniciativa no solo se enfoca en el acceso a un proceso formativo, sino que también hace hincapié en el fortalecimiento de la identidad cultural con el acompañamiento de la Diócesis de Quibdó y el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato. Dentro de los objetivos de esta comisión están:

- Lograr un enfoque etnoeducativo en las instituciones educativas en aras de fortalecer y contribuir a la preservación de la identidad cultural de las comunidades negras.

---

<sup>9</sup> Esta comisión no se encuentra realizando proyectos o programas en la actualidad.

- Promover escuelas de liderazgo político y comunitario para la participación e incidencia de jóvenes en los procesos organizativos que lleva a cabo la organización.
- Impulsar el acceso a educación de calidad de los jóvenes pertenecientes a los territorios de COCOMACIA, mediante convenios con universidades que faciliten el acceso y la permanencia de los miembros de las comunidades.<sup>10</sup>

### *Producción y comercialización*

Esta comisión busca apoyar y acompañar las iniciativas empresariales que generan rentabilidad en las comunidades del Medio Atrato. Su meta es mejorar el bienestar de las familias campesinas y promover su desarrollo económico. Bajo esa lógica, los objetivos de esta comisión se centran en:

- Organizar y fortalecer empresas comunitarias para incentivar y promover la economía popular.
- Fomentar el consumo de alimentos locales.
- Relacionarse con otras iniciativas empresariales presentes en territorio de COCOMACIA, para consolidar un tejido empresarial que genere empleo y bienestar a las comunidades.<sup>11</sup>

### *Derechos humanos y justicia propia*

El Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato ha sido una organización entregada a la defensa del territorio y los derechos humanos de los habitantes de las comunidades de la subregión. La comisión de derechos humanos y justicia propia tiene funciones específicas en torno a:

- Denunciar las violaciones a los derechos humanos por parte de grupos al margen de la ley, generar la movilización de la institucionalidad del Estado.
- Generar propuestas de resistencia pacífica dentro de los territorios.
- Intervenir en la resolución de conflictos internos
- Participar en la definición e implementación de políticas públicas, planes y programas, posicionando su visión propia de desarrollo y paz en el área de influencia.

---

<sup>10</sup> El área de Etnoeducación gestiona ante la secretaria la entrega de avales que certifican a jóvenes como miembros de la organización. Esta medida ha facilitado la inserción de muchos jóvenes a la educación superior en distintas universidades por medio de las admisiones especiales a comunidades negras.

<sup>11</sup> Esta comisión impulsó hace muchos años la asociación de productores del Medio Atrato “Asprodema” con la cual se ha venido acompañando y dando asistencia técnica a productores, gestionando la comercialización de sus productos, así como también ayudando al fortalecimiento administrativo.

- Proponer mecanismos de trabajo en el marco de la construcción de paz como rutas para la negociación con grupos armados.<sup>12</sup>

#### *Comunicación.*

Esta comisión busca que todas las comunidades y los 124 Consejos comunitarios locales adscritos al Consejo Comunitario Mayor tengan acceso a la información y se logre apropiación sobre los medios y herramientas de comunicación existentes en COCOMACIA por parte de los habitantes. La meta propuesta es lograr una comunicación y articulación asertiva dentro de la organización. Así pues, la comisión de comunicación tiene dentro de sus atribuciones:

- Fortalecer estrategias que permitan construir una mejor comunicación intra e interinstitucional.
- Administrar y fortalecer la emisora COCOMACIA Estéreo y crear un plan de publicidad para hacer más cercana la emisora.
- Coordinar la página web de la organización, haciendo de esta un medio accesible para las comunidades y, de esa manera, contribuir al fortalecimiento organizativo.<sup>13</sup>

#### *Recursos naturales y Medio ambiente.*

La defensa del Medio ambiente ha sido una de las banderas más importantes del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato. De ahí que la comisión de recursos naturales y medio ambiente, en concordancia con las banderas de la organización, tenga como objetivo la promoción del uso responsable y sostenible de los recursos naturales por parte de las comunidades. Esto, en coherencia con la sentencia de la Corte Constitucional T 622 de 2016 donde se declaró al río Atrato como sujeto de derechos y donde se exhortó a las comunidades étnicas y la institucionalidad del Estado colombiano a movilizar recursos y estrategias para su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Bajo ese contexto esta comisión se ocupa:

---

<sup>12</sup> Se está realizando un proyecto llamado manteniendo la esperanza viva financiado por MISEREOR y ejecutado en asocio con COCOMACIA, que busca la formación de líderes y lideresas de toda el área de influencia de COCOMACIA en construcción de paz, participación sociopolítica y derechos humanos con enfoque étnico racial y de género.

<sup>13</sup> En el marco del programa por un Atrato en paz y productivo, se llevó a cabo un proceso de formación a líderes y lideresas de los 124 consejos comunitarios locales como reporteros comunitarios en aras de lograr una comunicación más asertiva y transmitir información de los acontecimientos que suceden en COCOMACIA a todos los rincones del territorio colectivo por medio de estas personas.

- Realizar veeduría y seguimiento a la sentencia T622 de 2016 de la Corte Constitucional.
- Promover el uso responsable de los recursos naturales en las comunidades, mediante la capacitación y formación en torno a temas de manejo ambiental.
- Dinamizar acciones como planes de reciclaje o restauración ecológica participativa.
- Articular las instituciones ambientales de orden local, regional y nacional para la creación de acciones conjuntas que permitan la restauración de ecosistemas afectados por la minería ilegal o la tala indiscriminada de árboles en los territorios.<sup>14</sup>

### *Territorio y autonomía*

Desde la promulgación de la ley 70 de 1993, COCOMACIA ha estado inmiscuida en los procesos de defensa y autonomía territorial, en busca de lograr una administración y gobernabilidad eficiente sobre el territorio colectivo adjudicado. La comisión de territorio y autonomía hace énfasis en el ordenamiento, toma de decisiones y planificación en torno al territorio y contribuye a la resolución de los conflictos intra e interétnicos que surgen en las comunidades. Esta comisión tiene también dentro de sus funciones:

- El ordenamiento territorial y la delimitación de predios individuales y familiares, así como la planificación del territorio.
- Fortalecer la mesa interétnica, mediante el tratamiento de los conflictos intra e interétnicos que se presenten en los territorios para darles una solución eficiente y democrática.
- Trabajar en el reconocimiento del ordenamiento territorial de COCOMACIA por parte de las instituciones de orden local, regional y nacional
- Contribuir al fortalecimiento del sistema de información geográfica de la organización, mediante los datos recogidos en los procesos de delimitación individual y familiar de los predios.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> COCOMACIA en asocio con Codechocó, Naturaleza y cultura internacional (NCI) y el Instituto Humboldt realizan un proyecto que busca la creación del área protegida Cabi-Ichó y su plan de manejo y gestión con la finalidad de preservar más de 8.000 hectáreas de bosque tropical, proteger los ríos de esa zona y promover con las comunidades el uso sostenible de los ecosistemas que existen en dicho territorio, debido a que la tala de árboles y la minería ilegal, el turismo inadecuado y las aguas residuales mal gestionadas son las principales amenazas.

<sup>15</sup> Con el programa por un Atrato en paz y productivo financiado por la USAID, la organización busca la consolidación de su gobernabilidad sobre el territorio, el robustecimiento de su capacidad en términos organizativos y la incidencia y gestión institucional, por medio de la creación del plan estratégico 2017-2027, la actualización de los reglamentos internos de la organización y la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y ambiental POTA.

### *Juventud, cultura, recreación y deporte*

Esta comisión tiene como finalidad lograr mayor participación, integración, liderazgo y fomento de la identidad cultural, sentido de pertenencia y amor por el territorio de los y las jóvenes de los territorios. En ese sentido, esta área trabaja por:

- Lograr participación en la toma de decisiones, construcción de agendas para la paz y la toma de decisiones dentro de la organización
- Fomento de la cultura, recreación y el deporte, por medio de la promoción de actividades culturales y la formalización de torneos deportivos en aras de lograr integración entre los miembros de las comunidades
- Promover dentro de los y las jóvenes de los territorios de COCOMACIA una educación sexual responsable, con charlas y talleres en torno a la sexualidad, deberes y derechos en la salud sexual.
- Conseguir la consolidación de la comisión por medio de la creación de grupos juveniles en todas las comunidades, para lograr un mayor relacionamiento y fortalecimiento del grupo.<sup>16</sup>

### *Género.*

Las mujeres han sido y siguen siendo participes de las luchas históricas de los pueblos negros por lograr autonomía y administración sobre sus territorios, por eso, tienen espacio dentro de la organización para reivindicar sus derechos, participar en la toma de decisiones y proponer estrategias que permitan darle voz y voto. En la comisión de género se trabaja por:

- Consolidar la participación política de las mujeres en la organización, por medio de la representación en el consejo mayor y en los consejos comunitarios locales.
- Apoyar el desarrollo económico de los grupos de mujeres de las comunidades, mediante la promoción de los emprendimientos culturales y artesanales.
- Trabajar en la reducción de casos de violencia de género e intrafamiliar, mediante la creación de rutas de atención y la apertura de espacios donde las mujeres logren empoderamiento.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La Comisión de juventud, cultura, recreación y deporte no se encuentra en estos momentos realizando proyectos o iniciativas en la zona de influencia de la organización.

<sup>17</sup> El área de género viene ejecutando una iniciativa orientada a el cuidado y autocuidado, el rescate de los saberes ancestrales con enfoque de género que se pretende desarrollar con 14 consejos comunitarios locales de la zona 4 y que impactará de manera positiva a mujeres y jóvenes de esta área de influencia de COCOMACIA, en el marco

### **2.2.2: Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental de COCOMACIA-POTA (2016-2027)**

Desde su fundación, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato ha emprendido una lucha férrea en defensa del medio ambiente y el territorio, con el propósito de crear una relación armoniosa entre estos y lograr cumplir la función ecológica que trae implícita la propiedad colectiva. En ese sentido, han sido muchas las herramientas y acciones que la organización ha desarrollado para poder vindicar este objetivo.

Uno de los instrumentos de gestión y gobierno propio más representativo e importante de COCOMACIA es el Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental-POTA. El objetivo de este plan es lograr un proceso de concordancia entre el desarrollo de las actividades productivas de las personas que habitan el territorio colectivo de la organización y la exigencia de preservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Lograr un desarrollo territorial sustentable que garantice la conservación de los recursos naturales y brinde mayores garantías de vida digna a las comunidades es uno de los fines del Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental.

El Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental-POTA, fue formulado en el 2000 mediante el convenio interadministrativo 115/98 llevado a cabo por la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó-CODECHOCÓ, el Ministerio de Ambiente, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico-IIAP y COCOMACIA. Para su elaboración, se llevó a cabo un riguroso proceso de visita a las comunidades en aras de hacer un diagnóstico y recoger insumos para la construcción mancomunada de éste.

Este plan de ordenamiento territorial y ambiental ha sufrido modificaciones y actualizaciones a lo largo de los años y de acuerdo con los diferentes procesos que ha venido experimentando el país, la región pacífica y los territorios donde tiene jurisdicción COCOMACIA. Con estos cambios se busca, responder de manera satisfactoria e integral a los fenómenos y problemáticas que vayan surgiendo en las comunidades.

En ese sentido, en el año 2015, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, teniendo en cuenta las situaciones y problemáticas que para ese entonces se hacían presentes en el territorio, decidió que era urgente la actualización del POTA. Para

---

del proyecto “Las mujeres de COCOMACIA promueven el cuidado y el autocuidado, el rescate de saberes ancestrales con enfoque de género diferencial participativo”.

este fin, se suscribió el convenio TW20 entre el Fondo Mundial para la Naturaleza WWF y COCOMACIA y se formuló el proyecto denominado “Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la Región del Chocó Biogeográfico”. Se obtuvo entonces un POTA actualizado y su esquema de seguimiento, monitoreo, rutas de incidencia y zonificación territorial de la propiedad colectiva.

Tres años después, en el marco Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDETE Subregión Chocó, la sentencia T622 de 2016 que declaró al río Atrato como sujeto de derechos, los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la subregión del Atrato Medio, el PND 2018-2022 y los objetivos de desarrollo sostenible-2030, obligaron a modificar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental, intentando integrar todos estos nuevos mecanismos e instrumentos de planificación (POTA, 2019).

El Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental de COCOMACIA tiene estipulado para el año 2027 el logro de diversas metas en torno a la consecución de un desarrollo que tenga como eje transversal el respeto irrestricto al medio ambiente y a los recursos naturales existentes en el territorio colectivo, disminuyendo amenazas y ajustando las actividades productivas de las comunidades a un marco ambiental sostenible y en concordancia con la cosmovisión del pueblo negro.

Esta visión de desarrollo se introdujo en diferentes instrumentos de planificación como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico-PDETE Chocó y, el Plan Estratégico COCOMACIA 2017-2027. De igual forma se buscó la inclusión de esta perspectiva en los planes de desarrollo de los periodos 2016-2019, 2020-2023 y 2024-2027 de las gobernaciones de los departamentos de Antioquia y Chocó, los municipios de la subregión del Atrato medio y de los planes institucionales de corporaciones regionales como Codechocó y Corpourabá.

La meta central es de configurar un modelo de desarrollo consecuente con la función social y ecológica de la propiedad que demanda el respeto por el medio ambiente y evitar cualquier actividad productiva que perturbe los objetivos del desarrollo sostenible. Así pues, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato propuso el desarrollo de acciones en las comunidades, en cuatro líneas estratégicas con la finalidad de lograr el territorio deseado.

1. **Línea estratégica 1:** Uso y manejo sostenible de la naturaleza

*Objetivos*

- Disminuir la contaminación de los afluentes de agua
- Recuperar los suelos degradados
- Mantener la cobertura de los bosques
- Disminuir los efectos de las inundaciones y deslizamientos en las comunidades

*Acciones*

- Implementación de mecanismos de potabilización de agua
- Canalización y limpieza permanente de los ríos y quebradas
- Uso de las tecnologías modernas para hacer monitoreo de los riesgos ambientales
- Cumplimiento del papel de las CAR y otras instituciones
- Sistema de energía limpia.

2. **Línea estratégica 2:** Bienestar Comunitario y Mejoramiento de las Actividades Productivas.

*Objetivos*

- Fomentar la Agricultura.
- Mejorar las actividades de pesca.
- Realizar minería responsable.
- Generar ingresos a las familias del territorio.

*Acciones*

- Implementar alternativas productivas sostenibles.
- Fortalecer el área productiva de la organización y la articulación con otras instituciones para conservar las semillas nativas.
- Generación de ingresos y rentabilidad para las comunidades y la organización.

3. **Línea estratégica 3:** Fortalecimiento y empoderamiento comunitario y organizativo.

*Objetivos*

- Fortalecer la implementación de los reglamentos internos en los Consejos Comunitarios Locales.
- Motivar a jóvenes y mujeres en la participación del proceso organizativo de COCOMACIA.

#### *Acciones*

- Fortalecer el proceso organizativo.
- Mejorar la comunicación y hacer seguimiento a las medidas ambientales en el territorio.
- Fortalecer los conocimientos ancestrales y reglamentos propios de los consejos comunitarios.
- Reconocerse como autoridad ambiental de nuestro territorio.

#### 4. **Línea estratégica 4:** Etnosalud y Etnoeducación

##### *Objetivos*

- Promover la medicina tradicional.
- Fortalecer el ICEMA.

##### *Acciones*

- Llevar a cabo iniciativas que garanticen la formación de los relevos generacionales.
- Apoyar la educación rural.
- Fortalecer la gestión comunitaria.
- Reconocer y fortalecer la medicina tradicional.

Por otro lado, el área que se busca proteger, conservar y restaurar con este plan de ordenamiento comprende alrededor de 722 mil hectáreas en las cuales tiene jurisdicción el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato. En el proceso de actualización del POTA en el año 2015 se detalló que la cobertura de la organización sobre el territorio comprendía tres grupos: Bosque comunitario de reserva y preservación, Zona de uso múltiple y Zonas de recuperación o descanso.

##### *Bosque comunitario de reserva y preservación*

Según el POTA, el bosque comunitario comprende las áreas en las que se encuentran montañas, cordilleras, selvas y filos. Los pobladores de las comunidades las conciben como lugares para conservar y, por ende, no han sido sujetos de intervención debido a que en estas nacen ríos y quebradas. En ellas, no se puede deforestar, no se realizan cultivos extensos y tampoco se construyen potreros para la ganadería, ya que en estas áreas se refugian animales silvestres, plantas medicinales y árboles de uso comunitario. El bosque comunitario comprende 346 mil hectáreas que corresponde al 47.9 por ciento del territorio

#### *Zona de uso múltiple*

Son las áreas que contienen cultivos de pan coger, playa de los ríos, chuscales, ríos, quebradas, ciénagas, posas y llanuras húmedas y secas donde se desarrollan de manera adecuada los modos de producción tradicionales como la agricultura, caza, pesca y cortes de madera. En estas áreas las actividades extractivas provenientes de la minería deben acoger lo acordado en los reglamentos de los consejos comunitarios locales. Las zonas de uso múltiple tienen una extensión aproximada de 363 mil hectáreas equivalentes al 50.2 por ciento del territorio colectivo.

#### *Zonas de recuperación o descanso*

Las zonas de recuperación comprenden montañas, ríos, llanuras, quebradas, ciénagas y posas, en las cuales las aguas se encuentran contaminadas o degradadas por el manejo indiscriminado y excesivo del aprovechamiento forestal y la minería no tradicional. Estas zonas demandan de manera urgente acciones para su recuperación. Ellas comprenden alrededor de 13 mil hectáreas correspondiente al 1.8 por ciento del territorio (POTA, 2019).

Lograr un territorio con un desarrollo sostenible y en concordancia con la función ecológica y social de la propiedad demanda una comunicación asertiva y una cohesión institucional que haga más fácil el cumplimiento de las metas propuestas para el año 2027. De ahí que el Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental compromete acciones de organizaciones e instituciones de orden local, departamental y regional, como la gobernación de Antioquia y de Chocó; los municipios de Quibdó, Medio Atrato, Bojayá, Vigía del Fuerte, Murindó, Carmen del Darién, Urrao y Atrato; los concejos municipales, las corporaciones autónomas regionales Codechocó y Corpourabá, los ministerios de Agricultura, Ambiente, Minas, Interior y Educación, la Mesa minera Chocó, el DNP, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico-IIAP, la Universidad de Antioquia, y la Universidad Tecnológica del Chocó, la Diócesis de Quibdó, WWF y ONGS.

Para el cumplimiento a cabalidad el objetivo planteado en el Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental se plantean las siguientes posibles fuentes de financiación.

1. Sistema General de Regalías-SGR

- FCR-Fondo de Compensación Regional: el 8 por ciento de los recursos que se destinen para iniciativas de impacto local, deben ir para desarrollar proyectos con enfoque afro.
- Recursos de asignación directa: Los municipios con asignaciones de más de 2000 SMLMV, deben destinar al menos un 3 por ciento de estos recursos para proyectos con enfoque diferencial étnico.
- Recursos de asignación directa: departamentos con asignaciones directas superiores a 2000 SMLMV, deberán destinar al menos el 1 por ciento para impulsar proyectos en poblaciones de grupos étnicos.

2. Impuesto Predial Afro: Son un monto de recursos que reciben los municipios que tienen presencia de títulos colectivos de grupos étnicos, siendo estos de libre inversión y priorizando siempre a las poblaciones étnicas.

3. APP y Contrato Plan Atrato-Gran Darién.

### **2.3: Sentencia T622 de 2016: Río Atrato como sujeto de derechos**

En el año 2016, a través de la sentencia T622 la Corte Constitucional declaró por primera vez en el país al Río Atrato como una entidad sujeta de derechos. La corte argumentó que esta importante arteria fluvial del departamento del Chocó, era el sustento de otras formas de vida y culturas, además de albergar una multiplicidad de seres vivientes. Por eso, se le otorgó los derechos de protección, conservación, mantenimiento y restauración.

El reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos se dio por una demanda instaurada por las comunidades que habitan la cuenca de este afluente. Sus autoridades étnicas y organizaciones sociales, entre las que se destacan el FISCH, COCOMACIA, ASCOBA y COCOMOPOCA, interpusieron una acción de tutela en virtud de la protección de derechos fundamentales como la salud, vida digna, alimentación y autonomía.

En esta acción, las autoridades étnico-territoriales denunciaban que las autoridades estatales estaban siendo negligentes en sus competencias y actividades de control sobre actividades extractivistas que amenazaban el medio ambiente, lo que había ocasionado una profunda crisis ambiental en la cuenca del río y sus afluentes. De ahí, la necesidad de proteger al río Atrato y

aunar esfuerzos para subsanar los daños ocasionados y garantizar a las comunidades condiciones de vida en dignidad.

La crisis social y ambiental que se venía acrecentando en el Atrato y sus afluentes a causa de la explotación indiscriminada de los recursos mineros y forestales, estaban generando altos índices de deforestación, alteración de los cauces, pérdida de biodiversidad, contaminación con sustancias tóxicas y sequía. A esto se sumaba, el indebido manejo de residuos sólidos por la ausencia de servicios de alcantarillado y rellenos sanitarios, problemáticas que ponían en riesgo la vida y la integridad de miles de personas que hacen del río Atrato y sus afluentes su principal fuente de sustento.

La sentencia T-622 de 2016 emitida por la Corte Constitucional declaró la existencia de unas graves vulneraciones a derechos fundamentales como la vida, la salud, la seguridad alimentaria, un medio ambiente sano para con las comunidades negras que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes y responsabilizó de esto al Estado colombiano, específicamente a los ministerios del Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minas y Energías, Defensa Nacional, Salud y Protección Social, Agricultura; y, al Departamento de Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, las Corporaciones Autónomas del Chocó y Urabá, y a los Departamentos del Chocó y Antioquia, por sus conductas omisivas, al no responder de manera efectiva e integral a los diversos problemas ambientales, sociales, culturales y humanitarias que vive la región a causa de la minería ilegal intensiva.



**Fuente:** Steve Cagan

#### **Figura 4. Minería ilegal en el Río Atrato**

Específicamente, la Corte Constitucional dictaminó trece ordenes en las cuales se detallaron las acciones y estrategias, así como también las instituciones de orden estatal, departamental y local que deben disponer recursos de carácter técnicos, humanos y financieros para salvaguardar los derechos de las comunidades asentadas a lo largo y ancho del río y contribuir a la protección, conservación, mantenimiento y restauración del mismo y sus más de 100 afluentes. Entre las ordenes más importantes se encuentra:

- **Orden cuarta:** Con ella, la Corte reconoció la cuenca de río Atrato y sus afluentes como entidad sujeta de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, funciones de las cuales estará a cargo el Estado y las comunidades étnicas. Asimismo, se le ordena al Estado ejercer la tutoría de los derechos dados al río, mediante la institución que se considere en conjunto con las comunidades étnicas que habitan esta importante vía fluvial. Se busca, que la representación de la cuenca este conformada por un miembro del Gobierno Nacional y de las comunidades accionantes.

Sumado a esto y con la finalidad de materializar los derechos adjudicados al río Atrato, los representantes legales del río deberán construir y conformar una comisión de guardianes

del Atrato integrada por los integrantes que se designen. Específicamente, son siete autoridades étnicas y organizaciones sociales de la cuenca del Atrato, las cuales la integran tanto autoridades de comunidades negras como indígenas.

El cuerpo colegiado de guardianes del río Atrato, se encuentra conformado por: la Mesa indígena del Chocó, el Foro Interétnico Solidaridad Chocó-FISCH, la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato-ASCOBA, los Consejos Comunitarios de Río Quito, el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato-COCOMOPOCA, la Mesa socio ambiental del Carmen de Atrato y el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato-COCOMACIA. Cada una de estas organizaciones tiene dos personas designadas de manera paritaria como sus guardianes, alcanzando así un total de 14 guardianes.

Los guardianes del Atrato son los representantes legales del río y los encargados de llevar su voz y velar por el respeto irrestricto de sus derechos. La comisión de guardianes del río Atrato se conformó por medio de la resolución 0907 de 2018 y está integrada por el Ministerio de Ambiente, como representante del Estado, y el cuerpo colegiado de guardianes como representante de las comunidades. Esta comisión de guardianes cuenta con el apoyo de un equipo asesor conformado por el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico-IIAP, la Universidad Tecnológica del Chocó-UTCH, la Universidad de Antioquia, el Instituto Humoldt, la World Wildlife Fund-WWF, otras universidades y centros de investigación.

Dentro de las funciones principales de la comisión se encuentra:

1. Representar al río Atrato para que se garanticen sus derechos.
2. Impulsar y guiar el debido cumplimiento de la sentencia T-622 de 2016.
3. Hacer pedagogía, sensibilización y difusión sobre la sentencia T-622 y la protección del río Atrato.

Ahora bien, desde su constitución, el cuerpo colegiado de guardianes del Atrato ha llevado a cabo una serie de acciones encaminadas a cumplir los objetivos bajo los cuales fue creado. Entre las que están:

1. Diplomados y talleres de formación “Todos ellos trabajan de manera voluntaria por el bienestar del Atrato” orientados a líderes locales y en especial a jóvenes.

2. Recorridos humanitarios locales y giras de incidencia nacional e internacional.
3. Actividades de orden cultural como, por ejemplo, el Atrato Fest, participación en las fiestas patronales de San Pacho, así como en eventos académicos y sociales.
4. Participación directa en la implementación de las ordenes de la sentencia.

**Orden quinta:** La Corte ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Hacienda y Crédito Público, Defensa, Codechocó y Corpourabá, a las gobernaciones de Antioquia y Chocó, a los municipios demandados tres antioqueños y doce pertenecientes al Chocó, poner un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, recuperar sus ecosistemas, territorios aledaños y evitar daños adicionales con medidas como, el restablecimiento del cauce del río, eliminación de los bancos de arena originados por la minería y un plan de reforestación de zonas afectadas por las actividades de la minería legal e ilegal. Para el desarrollo de estas acciones cuenta con el apoyo de la Universidad de Antioquia y Cartagena, el Instituto Humboldt y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, en conjunto con las comunidades étnicas.

En consonancia con esto, el Ministerio de Ambiente, en conjunto con el cuerpo colegiado de guardianes del Atrato, construyeron un plan de acción para la descontaminación del río Atrato “Atrato soy yo”, el cual fue aprobado en diciembre de 2019. Dicho plan tiene una proyección de 20 años y en su visión vislumbran al Atrato y sus afluentes como unos ríos vivos, disponibles y dinámicos, que fluirán en libertad y con sus derechos restituidos.

Asimismo, este plan de descontaminación diseñó acciones y estrategias de corto, mediano y largo plazo, con las cuales busca garantizar los derechos al mantenimiento, restauración, protección y conservación del Atrato. Estas se encuentran condensadas en cinco líneas:

1. Planificación y ordenamiento ambiental del territorio.
2. Mejoramiento de la calidad ambiental.
3. Producción sostenible.
4. Gobernanza ambiental del territorio.
5. Gestión de la información y el conocimiento.

**Orden sexta:** En esta orden se exhorta al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Unidad contra la minería ilegal, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, las gobernaciones del Chocó y Antioquia y los municipios demandados, diseñar y llevar a cabo un plan de acción con el objetivo de neutralizar y erradicar definitivamente las actividades

de minería ilegal que se realicen en el Atrato y sus afluentes, así como también en el departamento del Chocó en general. Para tal fin contarán con el apoyo de las autoridades étnicas.

En el año 2017, el Ministerio de Defensa Nacional presentó el plan “yo me comprometo con el Atrato”. Sin embargo, para las comunidades dicho plan no ha tenido los espacios de participación exigidos. El plan debe ser adecuado y estar en concordancia con las exigencias de la corte y, debe cumplir, además, con un control efectivo de la minería ilegal para garantizar la no generación de daños adicionales en el territorio y las comunidades.

**Orden séptima:** En esta orden, se le asigna al Ministerio de Agricultura, Interior, Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social, las gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios demandados, la formulación de un plan integral que, en conjunto con las comunidades esté orientado a la recuperación de las formas tradicionales de subsistencia y alimentación. Recuperando la idea de etnodesarrollo, este plan debe garantizar mínimos de seguridad alimentaria en las zonas afectadas por la contaminación excesiva de las aguas y por la intensidad de la minería ilegal.

En el año 2020, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, por encargo del Ministerio del Interior se dio la tarea de formular la propuesta de plan de acción. Sin embargo, aún sigue pendiente su concertación y posterior aprobación, el cual está a cargo del Ministerio de Agricultura. Este plan de acción cuenta con múltiples iniciativas productivas que buscan la dinamización de la economía de conformidad con las costumbres y formas de producción de las comunidades que habitan el territorio.

**Orden octava:** La Corte Constitucional ordena al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y Protección social, al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y Corpourabá realizar estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato y las comunidades a fin de identificar los niveles de contaminación por mercurio y demás sustancias tóxicas y las afectaciones en salud de las poblaciones. Para esto cuenta con el apoyo de la Universidad de Antioquia y Cartagena, el IIAP, el Instituto Humboldt y WWF.

La Universidad de Córdoba, con el apoyo de la Universidad Tecnológica del Chocó y bajo el direccionamiento y apoyo financiero del Ministerio de Ciencias fue la entidad encargada de realizar los estudios en 2019. Las muestras fueron tomadas en decenas de personas y en

el ambiente a lo largo y ancho de toda la cuenca del río Atrato. Actualmente, se encuentra en avance el proceso de entrega y pedagogía de los resultados obtenidos.

**Orden Novena:** Con ella se le ordena a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General y la Defensoría del Pueblo, hacer seguimiento y acompañamiento al cumplimiento y ejecución de todas las ordenes proferidas en la sentencia en el corto, mediano y largo plazo. Todo el proceso de rendición de cuentas, informes, seguimientos y demás, estará bajo la supervisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Corte Constitucional.

Adicionalmente, se obliga a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, a entregar reportes semestrales, en la que se indique su gestión de acuerdo a los indicadores de cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Corte Constitucional.

**Orden décima:** Esta orden exhorta al gobierno nacional, en cabeza del presidente de la república, para que cumpla las recomendaciones contenidas en la resolución 064 de 2014 de la Defensoría del Pueblo y conforme la Comisión Interinstitucional para el Chocó. Esta, es fundamentalmente una instancia de verificación de las recomendaciones detalladas en dicha resolución para atender y dar soluciones a la grave situación humanitaria, ambiental y social que sufre el departamento del Chocó.

**Orden décima primera:** El Gobierno nacional, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación adoptará medidas tendientes a asegurar los recursos suficientes y oportunos para cumplir las órdenes en aras de lograr la sostenibilidad de todas las medidas, acciones y estrategias adelantadas por las entidades. De ahí que se requiera que los planes de acciones y estrategias estén diseñados para su debida financiación.

En definitiva, la mirada que este capítulo le da a la ley 70 de 27 de agosto de 1993 es un intento por estudiar y comprender el proceso particular de configuración local del Estado Colombiano que se desprende en el pacífico, a partir de la promulgación de este referente legal. La mirada al Estado desde un ámbito local permite conceptualizar a este como una arena de negociaciones, equilibrios y desequilibrios y de formas de tramitar, entre actores con intereses diversos.

La política de titulación colectiva de tierras fue la herramienta, por medio de la cual, las comunidades negras asentadas a lo largo y ancho del pacífico colombiano, lograron pasar de una invisibilidad por parte de la institucionalidad estatal a conseguir una gran legibilidad que

les ha posibilitado hacerse visibles y lograr entrar al marco institucional del Estado. Con esta medida, las comunidades han reivindicado y le han exigido al Estado el reconocimiento de su existencia y pertenencia de manera ancestral en esta región del país.

Alrededor de la ley 70 de 1993 y el proceso de titulación colectiva de tierras el Estado ha desplegado una armazón institucional en los territorios de comunidades negras. Sin embargo, dicho complejo estatal en su configuración se ha quedado en lo abstracto, en el papel, es decir, existe en la ley 70 la imagen y representación de una institucionalidad fuerte, garante y con metas y objetivos claros en los territorios, pero que se difumina al pasar de los preceptos normativos a la práctica.

En ese sentido, al darle una mirada a las prácticas de dicho complejo institucional, se logra evidenciar la manifestación de un Estado profundamente distante y disonante que se caracteriza por una exigua concretización de sus objetivos y que no potencia ni reglamenta lo estipulado en la ley 70. Además, es un Estado que ejerce un proceso de retirada, en la medida en que delega en COCOMACIA muchas de las funciones que debería realizar en los territorios. A pesar de la ley 70 y la política de titulación colectiva de tierras, los territorios de comunidades negras no dejan de percibir los impactos de la presencia diferenciada del Estado colombiano.

La negociación que implicó la titulación colectiva, conllevó a los incipientes consejos comunitarios a aprender las rutinas y procesos del Estado y ajustar sus prácticas a éstos. Sumado a esto, en la apuesta por la legibilidad estas nuevas formas de organización han tenido que expedir efectos de estatalidad, por medio de la realización de funciones como el censo, la resolución de conflictos, la delimitación y zonificación territorial y la caracterización de sus pobladores, entre otras.

Por otro lado, dicha política de titulación colectiva y la posterior aparición de los consejos comunitarios como administradores del territorio ha superpuesto autoridades. Si bien, estas organizaciones son autoridades en sus territorios, no dejan de estar inscritos en unos municipios y en unos departamentos. Esto ha generado una suerte de paralelismo estatal que ha configurado tensiones con las entidades territoriales y ha conllevado a que éstas vean a los consejos comunitarios como rivales y no como potenciales aliados. De ahí que el no acompañamiento y apoyo técnico y financiero a las iniciativas, proyectos o programas emprendidos por los consejos comunitarios es la forma como los gobiernos locales han obstaculizado y ralentizado el trabajo de dichas organizaciones.

### **CAPITULO 3: REPARACIÓN COLECTIVA Y PROCESO DE PAZ CON LAS FARC-EP**

Este capítulo tiene como finalidad develar los mecanismos y acciones que el Estado colombiano ha emprendido para configurarse en el municipio de Bojayá -Chocó-, teniendo como referentes la *ley 1448: Ley de víctimas y restitución de tierras* y el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante, Acuerdo Final). Luego de la firma del acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, el Estado asume la responsabilidad de hacer presencia de manera integral en los territorios más golpeados por las dinámicas del conflicto armado interno y el abandono estatal como una medida necesaria para la construcción de la paz.

Con la firma del Acuerdo Final, la sociedad colombiana y en especial el Estado, entraban en una fase crucial y determinante para el futuro del país. La construcción de la paz pasaba no solo por el desarme de la guerrilla de las FARC, sino también por la demanda a la institucionalidad de alternativas de solución a los problemas estructurales que habían sido determinantes en la configuración del conflicto armado. Así pues, el capítulo da una mirada a los programas, estrategias, proyectos, decretos y demás disposiciones que se despliegan en el territorio luego de la ley 1448 de 2011 y el proceso de paz.

Para cumplir con la finalidad que el capítulo se plantea, éste estará compuesto por cinco apartados distribuidos así: 1. Ley 1448 de 2011, con la cual pretendo esbozar las acciones y estrategias creadas para brindar atención integral a las víctimas del conflicto armado en el país; 2. Proceso de reparación colectiva en Bojayá; 3. Acuerdo final para la Terminación del Conflicto firmado entre el Gobierno nacional y las FARC; 4. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET; y 5. Las Zonas más Afectadas por el Conflicto-ZOMAC.

#### **3.1. Ley 1448 de 2011: Ley de víctimas y Restitución de tierras**

Colombia padece desde hace seis décadas los estragos de un conflicto armado que ha enfrentado a las fuerzas armadas del Estado, las guerrillas y los grupos paramilitares por el control de territorios, la adjudicación del monopolio de la fuerza y la cohesión social de poblaciones a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta ha sido una guerra profundamente degradada que según la Comisión de la Verdad (2022) ha dejado un total de 450.664 personas muertas, 121.768 desaparecidas y más de nueve millones de víctimas, de las cuales el 90% son

población civil no combatiente. Las dinámicas y lógicas de esta confrontación y el accionar de los grupos ilegales significaron graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El Estado colombiano en su intento por resarcir los daños y afectaciones que este conflicto ha dejado en nueve millones de colombianos, expidió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras -Ley 1448 de 2011-, la cual tiene como objetivo principal configurar una serie de acciones de carácter legal, administrativo, económico, social, individuales y colectivas que buscan beneficiar a las víctimas del conflicto armado, mediante la materialización de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Según esta ley son consideradas víctimas las personas que de forma individual y colectiva hayan sufrido algún tipo de daño, a partir del 1 de enero de 1985, a causa de las violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011).

Reconocer los derechos de las víctimas del conflicto armado es la finalidad de la ley 1448 de 2011. Este reconocimiento llevó al Estado a crear instancias para reparar, conservar la memoria de los hechos ocurridos en esta confrontación bélica y, mediante ellas, evitar a toda costa la repetición de dichos hechos. De ahí que se creen entidades como la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Así mismo, en el desarrollo de esta ley se establecieron mecanismos para la reparación de las víctimas: Restitución de Tierras, Indemnización Administrativa, Medidas de satisfacción, Medidas de Rehabilitación y Garantías de No Repetición.

- **Restitución de Tierras**

Es una restitución de carácter jurídico y material de tierras e inmuebles despojados, que se hará de la mano con un restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión. Según esta ley, serán titulares de restitución de tierras las personas que siendo propietarias o poseedoras de predios hayan sido despojadas o que hayan tenido que abandonar sus tierras como consecuencia directa e indirecta de hechos que dieron cabida a violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno, entre 1 de enero de 1991 y la terminación de la vigencia de la presente ley.

- **Medidas de Rehabilitación.**

Son las acciones, estrategias, planes y programas e intervenciones de orden jurídico, social, médico y psicológico orientados al mejoramiento de las condiciones psicosociales y físicas de las víctimas de las que habla la ley. Esta medida de reparación instó al gobierno, en cabeza del Ministerio de Salud, a crear un programa de atención psicosocial y salud integral que permita a las víctimas desarrollar sus actividades cotidianas en sus entornos familiares, laborales y culturales en normalidad. El programa se desarrollará de manera gratuita, tendrá una atención individual, familiar y comunitaria y comenzará en las zonas con mayor número de víctimas.

- **Medidas de Satisfacción.**

El Gobierno Nacional, por medio del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe encaminar acciones tendientes a devolver a las víctimas su dignidad y difundir la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno. Según la ley las medidas de satisfacción son todas las acciones que buscan mitigar el dolor de las víctimas. En ese sentido, se detallan como medidas de satisfacción las siguientes: Reconocimiento público del carácter de víctima, realización de actos conmemorativos y homenajes públicos, construcción de monumentos públicos con perspectiva de reparación, difusión pública de los relatos de las víctimas, contribuir en la búsqueda de desaparecidos, reconocimiento público de responsabilidades de autores de violaciones a derechos humanos y exención del servicio militar obligatorio.

- **Garantías de No Repetición.**

Dentro de las garantías de no repetición el Estado colombiano deberá, entre otras cosas, adoptar medidas que busquen evitar los horrores cometidos en el conflicto armado interno. Las garantías de no repetición que detalla esta ley son: la desmovilización y desmantelamiento de los grupos al margen de la ley, aplicación de sanciones a responsables de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, prevención de violaciones, fortalecimiento del sistema de desminado humanitario y la reintegración de niños, niñas y adolescentes que hayan participado en grupos al margen de la ley.

Por otro lado, la ley 1448 de 2011 también hace referencia a formas de reparación colectiva, en tanto los derechos colectivos también han sido objeto de violaciones sistemáticas por parte de los grupos armados. En tal sentido, son beneficiarios de reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales, políticas y comunidades reconocidas a partir de reconocimiento judicial, político, social o en virtud de su cultura. Para el caso de las comunidades negras se

dictaron medidas de asistencia, reparación integral y restitución de tierras por medio del Decreto 4635 de 2011.

### **3.1.1. Decreto 4635 de 2011. Reparación colectiva a víctimas pertenecientes a comunidades negras, raizales y palenqueras**

En el decreto 4635 de 2011 se configura el marco institucional y normativo para la atención, asistencia, reparación integral, restitución de tierras y garantías a los derechos de las víctimas del conflicto pertenecientes a las comunidades negras, raizales y palenqueras en conexidad con la ley 70 de 1993. El decreto busca ofrecer las herramientas de carácter administrativo, judicial, económicas y sociales para que, a las comunidades negras en su conjunto y sus miembros de manera individual, se les puedan reestablecer sus derechos en concordancia con lo estipulado en la constitución política y los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición, y en virtud de la necesidad de respetar y dignificar sus derechos ancestrales, su existencia y cultura propia.

Las medidas de asistencia, atención, reparación integral, restitución de tierras y territorios para comunidades negras como entidades colectivas y sus miembros de manera individual, deben ser diseñadas y planificadas acorde con las particularidades culturales y étnicas propias de las comunidades, con la finalidad de garantizar la pervivencia cultural, física y ancestral en conexidad con lo estipulado en toda la legislación étnica existente en el ordenamiento jurídico del país.

El decreto 4635 de 2011, parte también del reconocimiento de la violencia sistemática y desmedida contra las comunidades negras, raizales y palenqueras y sus estructuras organizativas y, por ende, de sus derechos como víctimas de violaciones a la normatividad internacional de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por parte de los diversos grupos armados inmersos en las dinámicas del conflicto armado interno.

El conflicto armado interno y las dinámicas en las que se ha desarrollado han ocasionado afectaciones a los derechos culturales, territoriales y ambientales de las comunidades negras, raizales y palenqueras. En un primer nivel, están los daños colectivos que se originan cuando el accionar de los grupos armados viola los derechos y bienes de las comunidades negras como sujetos étnicos colectivos. Asimismo, la violación de derechos individuales a miembros de las comunidades negras, raizales y palenqueras, que también ocasiona un daño colectivo por el hecho de ser parte de la misma.

El daño individual con efectos étnicos colectivos, se configura cuando las violaciones y el daño ocasionado de manera individual contra un miembro perteneciente a una comunidad, genera un desequilibrio social, cultural, comunitario, organizativo, político o pone en riesgo el tejido social y la pervivencia de la comunidad a la que pertenece. De ahí que el daño colectivo se establezca independiente del número de personas afectadas de manera individual.

La cultura de las comunidades negras, raizales y palenqueras, no ha sido ajena a las dinámicas, daños e impactos del conflicto armado interno. La violencia que han vivido las comunidades negras en sus territorios ha originado la pérdida de la capacidad de reproducción y conservación de sus manifestaciones culturales y del proceso de transmisión entre generaciones de la identidad y sus saberes. Además, de las afectaciones a derechos territoriales estipulados en la ley 70 de 1993: el patrimonio cultural, sus formas organizativas y los elementos simbólicos en los que reflejan su identidad cultural.

También, las comunidades negras han sido víctimas de los daños ambientales y territoriales en el marco del conflicto armado. El accionar de los distintos grupos armados han afectado los ecosistemas naturales, ríos, bosques, y quebradas que sirven como medios de subsistencia y transporte de las comunidades negras, poniendo en riesgo la sostenibilidad y perdurabilidad de los territorios y el proyecto de futuro colectivo de comunidades negras, raizales y palenqueras.

Así mismo, el decreto 4635 de 2011 estipula que las comunidades negras, raizales y palenqueras son titulares de derechos generales y diferenciados como sujetos colectivos, entre los que se encuentran, el derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición, a recibir ayuda humanitaria, a participar con sus estructuras organizativas en la formulación, implementación y seguimiento a la política de prevención, atención y reparación integral, al territorio, a la indivisibilidad de sus derechos y al derecho fundamental a la consulta previa prevista en el convenio 169 de la OIT.<sup>18</sup>

Este decreto crea los Planes Integrales de Reparación Colectiva-PIRC como un instrumento técnico, en el cual, con previa participación y consulta a las comunidades negras, consejos comunitarios y demás autoridades propias, la Unidad de Atención para las Víctimas-UAV deberá realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación integral de las víctimas pertenecientes a este grupo étnico. Además de estructurar las medidas de reparación colectiva

---

<sup>18</sup> Es una convención adoptada por la Organización Internacional del Trabajo-OIT en 1989, es el principal instrumento internacional que tienen los pueblos indígenas y tribales, en torno a su derecho a la tierra, al territorio, y la salud, en la actualidad ha sido ratificado por 24 Estados. En Colombia el decreto 1320 de 1998 regula la consulta previa con las comunidades negras e indígenas para la explotación de recursos naturales en sus territorios.

que recoja las necesidades reales de las víctimas que son objeto en este decreto. Este plan debe incluir las particularidades en términos territoriales y culturales de las comunidades negras, raizales y palenqueras.

Estos Planes Integrales de Reparación Colectiva tendrán entonces como objetivos fundamentales:

- Identificar los daños y afectaciones colectivas de las comunidades negras, raizales y palenqueras.
- Construir la caracterización que trata el artículo 105 del decreto, que detalla que durante la pre-consulta de los PIRC se adelantará un proceso de identificación de necesidades específicas y la caracterización conjunta de los daños colectivos ocasionados.
- Determinar acciones para la reparación colectiva.
- Aportar a la transformación y recuperación de las condiciones, oportunidades y capacidades que se perdieron en el marco del conflicto armado.
- Diseñar e implementar acciones y medidas para la protección efectiva de la diversidad étnica y cultural de las comunidades negras, raizales y palenqueras.
- Diseñar e implementar medidas de reparación integral que tengan como preferencia a las madres cabezas de familia, niños y niñas huérfanas y personas en condición de discapacidad.
- Precisar las obligaciones, tareas y competencias de las instancias del Estado, en sus niveles nacionales, locales y territoriales, en el diseño, ejecución y seguimiento de las medidas contempladas en el decreto.

Las comunidades negras, raizales y palenqueras que sean reconocidas como sujetos de reparación colectiva, así como sus autoridades y organizaciones étnicas deben construir y ser partícipes en el proceso de implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, en donde se va a determinar las medidas de indemnización, satisfacción y garantías de no repetición. Los PIRC deben contener:

- La caracterización de los daños y afectaciones tal como se detalla en el artículo 105 del decreto.
- Identificación de las autoridades étnicas y sus mecanismos de consulta interna.

- Las medidas de reparación integral colectiva acorde a lo acordado el capítulo 2 del título 5 del decreto.<sup>19</sup>
- Los responsables y los recursos en el proceso de ejecución de las acciones y medidas de reparación colectiva.
- La temporalidad en la ejecución de las medidas.
- Los mecanismos e indicadores del proceso de seguimiento y evaluación de las acciones adoptadas.

En el capítulo dos del título cuatro del decreto 4635 de 2011, se especifican las medidas y acciones encaminadas a la reparación integral colectiva para con las comunidades negras, raizales y palenqueras que deben ser incluidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva-PIRC, que cada comunidad con sus organizaciones y autoridades étnicas propias y en conexidad con la Unidad para la Atención a las Víctimas-UAV, deberán construir. Dentro de las medidas a incluir en los PIRC deben estar:

**Reparación Integral:** El proceso de reparación de las víctimas que pertenecen a las comunidades negras, raizales y palenqueras comprende acciones y medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición que sean justas y diferenciadas. La reparación integral a las comunidades, como entidades colectivas, será determinada por medio de un Plan Integral de Reparación Colectiva-PIRC, que debe ser acordado con cada comunidad y sus autoridades étnicas, sin obviar las dimensiones del daño de la violencia acaecida contra éstas.

**Indemnización a título colectivo:** Este tipo de indemnización es una de las tantas medidas de reparación de las cuales son titulares las comunidades negras, raizales y palenqueras en virtud de las afectaciones colectivas, como resultado de un proceso de identificación bien sea de un daño individual con efectos colectivos o un daño colectivo en sí. La indemnización a título colectivo está compuesta por programas, proyectos, estrategias y actividades que tengan como finalidad beneficiar a toda la comunidad en general. La Unidad de Atención para las Víctimas acompañará el proceso de consulta de los PIRC para proponer y dinamizar proyectos que garanticen la dimensión colectiva de la indemnización.

**Rehabilitación:** El Estado es el responsable de establecer los mecanismos y estrategias de carácter permanente para atender cada caso individual de rehabilitación física, psicosocial,

---

<sup>19</sup> En este capítulo se determinan el procedimiento a seguir para la protección y la restitución de los derechos territoriales a comunidades negras, raizales y palenqueras.

social y jurídico, en aras de restablecer los derechos de las víctimas de las que trata el decreto y garantizar el ejercicio pleno de los mismos. Estas medidas también deben ayudar al fortalecimiento de las organizaciones y profesionales negros para la prestación de los servicios que se requieran.

Las medidas que se adopten deben garantizar el acceso efectivo de las comunidades negras, raizales y palenqueras a los servicios de rehabilitación, específicamente, cuando estas se encuentren en confinamiento y desplazamiento forzado. El gobierno nacional, por medio de Ministerio de Salud y Protección Social, debe construir una hoja de ruta que ponga en funcionamiento los modelos de rehabilitación.

**Rehabilitación física:** Para la recuperación de la salud en su dimensión integral de todas las víctimas individuales de acciones violentas que afectaron su integridad física, el Estado creó los mecanismos y estrategias interinstitucionales necesarias, apoyadas en la medicina tradicional, servicios médicos especiales y terapias, los cuales están transversalizados por un enfoque étnico diferencial.

**Rehabilitación Psicológica:** En este tipo de rehabilitación, el Estado es el encargado de configurar y activar todos los mecanismos necesarios para la restauración de las afectaciones psicológicas ocasionadas por las dinámicas del conflicto armado a las víctimas, tanto colectivas como individuales, con la finalidad de coadyuvar al resarcimiento del dolor.

**Rehabilitación social y cultural:** Para la reconstrucción y recuperación del tejido social y cultural afectado por el conflicto armado el Estado construye, con participación activa de las comunidades negras, raizales y palenqueras y sus estructuras organizativas, las acciones y estrategias necesarias para la recuperación los procesos culturales, dinamizar los procesos organizativos, activar los espacios de gobierno propio y posibilitar el restablecimiento de las prácticas tradicionales propias de las comunidades.

**Acompañamiento Psicosocial:** Existe un acompañamiento psicosocial en el marco del proceso de reparación colectiva, el cual es prolongable de acuerdo a las necesidades de las víctimas, sus familiares y las comunidades, teniendo como eje central una perspectiva de género y las características étnicas y culturales de las mismas. Este acompañamiento hace hincapié, específicamente, en los niños, niñas, mujeres, personas en condición de discapacidad y adultos mayores.

**Exención de la prestación del servicio militar:** Las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, raizales y palenqueras quedaron exentas de prestar el servicio militar obligatorio y, además, se les da un plazo de cinco años para adelantar todo el proceso que corresponde a la resolución de la situación militar.

**Día nacional de la memoria y la solidaridad con las víctimas:** El 9 de abril de cada año se conmemorará el día de memoria y solidaridad con las víctimas. El Estado tiene la responsabilidad de hacer actividades y eventos de reconocimiento de los hechos victimizantes, al igual que acciones encaminadas a promover de los derechos de las víctimas. El congreso de la república, tiene como obligación reunirse para escuchar a las víctimas en general y habrá un espacio especial para las víctimas pertenecientes a comunidades negras, raizales y palenqueras.

**Acciones en materia de memoria histórica:** Dentro de las medidas tendientes a la memoria histórica están comprendidas todas las adelantadas bien sea por organizaciones privadas o por el Centro Nacional de Memoria Histórica. Dichas medidas están compuestas por:

- Un archivo que recopila los documentos originales de todos los hechos victimizantes a los que refiere este decreto y que estos reposen en bibliotecas y entidades del Estado.
- Un proceso de recopilación de testimonios de manera individual y colectiva de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, raizales y palenqueras, por medio de las organizaciones étnicas y sociales, en aras de que reposen en el archivo que trata el punto anterior.
- Que los documentos y testimonios a los que se refieren los puntos anteriores sean puestos a disposición de quién esté interesado, siempre que dichos documentos no contengan información de carácter confidencial y de reserva.
- Promover en todas las entidades y a través de los programas existentes, investigación histórica de las dinámicas del conflicto armado interno en Colombia y el impacto diferenciado que tuvo sobre las comunidades negras.
- La realización de exhibiciones y actividades de carácter concientizador sobre la importancia de los Derechos Humanos, colectivos, étnicos y culturales de las comunidades negras, raizales y palenqueras y la importancia que tiene para este grupo étnico el respeto hacia estos.

### **3.1.2. Modulo étnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para las comunidades y sus miembros:**

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral creado para atender la salud física y mental de las víctimas del conflicto armado, tiene un componente de carácter especial, partiendo de los daños y afectaciones colectivas sufridas por las comunidades negras, raizales y palenqueras en las dimensiones comunitarias, organizativas, familiares y también por la violación a sus derechos colectivos a la autonomía, identidad, cultura y participación.

**Medidas de satisfacción:** El Gobierno nacional, a través de los Planes Integrales de Reparación Colectiva tiene la obligación de precisar las acciones y medidas necesarias para contribuir al restablecimiento de la dignidad de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, raizales y palenqueras. Los PIRC tienen la posibilidad de incluir dentro de las medidas tendientes a la reparación colectiva:

- Actos de reconocimiento público del carácter de víctima miembro de una comunidad negra, raizal y palenqueras.
- Difusión en cadenas radiales y demás medios de comunicación de las decisiones o medidas judiciales proferidas que reivindiquen derechos humanos, territoriales y colectivos de las comunidades.
- Estrategias para apoyar en el proceso de reconstrucción del tejido social de las víctimas que pertenecen a comunidades negras.
- Hacer actos y homenajes de carácter conmemorativo en donde, en el proceso de planeación y realización, participen de manera activa las víctimas de las que trata el decreto.
- Construir monumentos públicos que dignifiquen a las víctimas, los cuales pueden ser contruidos por artistas que pertenezcan a este grupo étnico.
- Ayudar en la búsqueda de desaparecidos y a la identificación y posterior exhumación, acorde a las tradiciones comunitarias y familiares.

El decreto 4635 de 2011, es una apuesta por el reconocimiento de que el conflicto armado ha ocasionado daños y afectaciones de manera desproporcionada a los grupos étnicos, en este caso a las comunidades negras, raizales y palenqueras, en sus dimensiones comunitarias, organizativas, culturales e identitarias y que además han significado amenazas a la pervivencia y sostenibilidad de sus prácticas culturales tradicionales y al proyecto de futuro colectivo. Con esta medida, el Estado colombiano pretende resarcir los impactos acaecidos y contribuir a el restablecimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, raizales y palenqueras.

### **3.2. Proceso de reparación colectiva en Bojayá**

En el municipio de Bojayá, según el Registro Único de Víctimas existen tres sujetos de reparación colectiva: la comunidad indígena Embera Dóbida, la comunidad afro de Bellavista cabecera municipal y la comunidad afro del municipio de Bojayá, el cual está compuesto por 19 consejos comunitarios. Esta última comunidad trabaja en el diseño y formulación de su Plan Integral de Reparación Colectiva-PIRC, las otras dos comunidades ya cuentan con sus planes en fase de implementación. Es menester precisar aquí que solo la comunidad afro de Bellavista fue sujeto de reparación colectiva por oferta, por su parte, tanto la comunidad indígena como la comunidad afro de Bojayá con sus consejos comunitarios, tuvieron que recurrir a acciones legales para su reconocimiento como sujetos de reparación por parte del Estado.

En Bojayá en estos momentos tenemos tres sujetos de reparación uno en la cabecera municipal que va alrededor de un 55% de implementación, tenemos otro que son los resguardos indígenas que está avanzando en implementación, este podemos decir que va alrededor de un 40% y tenemos otro sujeto que es el de consejos comunitarios que no ha alcanzado a llegar a la protocolización está en ruta, lo que esperamos es que lo antes posible logre protocolizarse y avanzar en sus ejercicios de reparación. (Comunicación personal, José de la Cruz Valencia, enero de 2023).

El Estado no había reconocido a los consejos comunitarios, 19 consejos comunitarios que integran el municipio de Bojayá como sujeto de reparación colectiva por las afectaciones en el marco del conflicto armado y lo mismo pasó con las comunidades indígenas que en ese entonces eran 32 comunidades indígenas, entonces que fue lo que nosotros decidimos en una asamblea con el comité de víctimas de Bojayá, convocamos a la defensoría del pueblo y le dijimos a la defensoría del pueblo no estamos de acuerdo con esta manera de actuar del Estado. En esa asamblea documentamos todos los hechos de violencia, comunidad, por comunidad que se habían presentado por la acción del conflicto armado y con la responsabilidad tanto de la fuerza pública, como de la guerrilla de las FARC [...] Entonces el sujeto de reparación colectiva de Bellavista se da por oferta del Estado colombiano, pero los dos otros sujetos de la parte indígena y los consejos comunitarios se da por demanda, por acción de la comunidad, con toda esa documentación, que es un documento que cada uno tiene más de 80 páginas, donde

insisto ahí documentamos todas las violaciones de derechos humanos que se presentaron en el municipio.

En este municipio hay alrededor de 8.200 víctimas de las cuales 7.900 cumplen con los requisitos determinados por la ley para gozar de las medidas de reparación y atención. En tal sentido, la Unidad para las Víctimas en su intento por resarcir los daños a los derechos humanos a causa de la confrontación armada, viene desarrollando una reparación integral a las víctimas en todas sus dimensiones: moral, simbólica, material, individual y colectivamente. Así pues, desde mediados del año 2012 la atención humanitaria para las víctimas ha ascendido a los 9.582 giros con una inversión que supera los cinco mil millones de pesos a familias desplazadas forzosamente. Asimismo, 1.800 hogares se han visto beneficiados con ayuda humanitaria por un monto que se aproxima a los 1.000 millones (Unidad para las Víctimas, 2021).

La comunidad afro de Bellavista fue el primer sujeto de reparación en tener un Plan Integral de Reparación Colectiva. El plan que se firmó en el municipio después de tres años de diálogos y reuniones, contiene 35 acciones y para el 2021 contaba con un avance de casi el 50 por ciento, beneficiando a cerca de 1.100 personas que directa e indirectamente fueron víctimas de un hecho atroz que rompió todas las normas del Derecho internacional Humanitario y que significó la cúspide de la barbarie del conflicto armado interno, el 2 de mayo de 2002 en Bellavista perdieron la vida 79 personas a consecuencia de la detonación de un artefacto explosivo en medio de una confrontación visceral entre las extintas FARC y grupos paramilitares.

El plan que firmó esta comunidad con diferentes entidades del Estado colombiano en el marco de la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras, se encuentra transversalizado por medidas tendientes a la restitución, satisfacción, rehabilitación, indemnización y sobre todo garantías de no repetición. Dentro de las medidas adoptadas se encuentran:

- Asistencia técnica para líneas productivas en crías de especies menores y granjas agrícolas a 293 familias
- Proceso de indemnización destinada a incentivar cultivos de plátanos, cacao, transformación de borjón y fortalecimiento de proyectos de piscicultura.
- Adecuación y recuperación de la tienda y la panadería comunitaria de la asociación de mujeres Guayacán, en aras de garantizar capacidades organizativas y comunitarias.

- Adecuación de la casa de estudiantes, trabajar en estudios y diseños del centro de salud y recuperación de una lancha comunitaria con la finalidad de restituir bienes y servicios colectivos.
- Para la dignificación, la Unidad para las Víctimas realizará actos de conmemoración todos los 2 de mayo durante tres años.
- Creación de la escuela de transmisión de saberes ancestrales de rezanderas, cantadoras, parteras y curanderos para la pervivencia de los saberes tradicionales y culturales
- Acompañamiento psicosocial a las víctimas y a la comunidad en general en el proceso de exhumación, identificación y entrega de cuerpos.

En cuanto al Plan Integral de Reparación Colectiva de la comunidad indígena Embera Dobida, la Unidad para las Víctimas ha desarrollado una serie de acciones y estrategias para devolverles dignidad y restituirles derechos. La intervención de la Unidad para las Víctimas ha girado en torno al rescate cultural y ancestral, el fortalecimiento a las cadenas productivas y los procesos organizativos. Así pues, desde el año 2019 se han venido realizando obras y actividades para reparar a este grupo étnico:

**Agosto 2019:** Se realizó un intercambio cultural y de saberes para la recuperación de prácticas propias y de identidad comunitaria.

**Diciembre 2019:** La unidad para las víctimas llevó a cabo una adecuación de un tambo con la finalidad de contribuir al fortalecimiento organizativo de la comunidad. Asimismo, hizo entrega de tres lanchas para ayudar la comercialización de los productos entre esta comunidad y la cabecera municipal.

**Octubre 2020:** Hubo una intervención por parte de la entidad donde se adecuó y dotó la casa comunitaria de justicia propia y de pensamiento cultural.

**Abril 2021:**

Mejora y dotación de los centros educativos de diferentes comunidades: Punto Pedro, Char, Salina, Unión Baquiaza y Cuti.

**Junio 2021:** Intervención en torno al fortalecimiento organizativo y a las formas de control social y territorial propios con la formación de guardias indígenas.

Lastimosamente, el municipio de Bojayá dejó de ser invisible para el Estado solamente cuando ocurrió la masacre perpetrada por las FARC. Después de lo ocurrido el 2 de mayo de 2002, este territorio captó la atención de la institucionalidad estatal y de la opinión pública. Este atroz hecho significó el despliegue de una serie de acciones, programas y proyectos con la finalidad

de reparar los daños ocasionados por el accionar de los grupos armados. Sin embargo, este proceso parece no llenar las expectativas que las comunidades han puesto para recuperar sus vidas.

Nos encontramos que lastimosamente en Colombia, solo asume una responsabilidad fuerte con estos proceso de reparación, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, por su misionalidad, pero el SNARIV que es la suma un poco de entidades del gobierno, del Estado que deberían hacer frente a esta reparación y que la unidad debería funcionar en este sentido tal vez como un superministerio que coordinara todas estas otras entidades para dar respuesta a la comunidad, pues muchas veces se queda corto [...] por ejemplo vemos a un Ministerio de Cultura que no está totalmente comprometido con esto, a un Ministerio de Salud que no está plenamente comprometido con esto y así como estos, los demás ministerios y entidades con responsabilidad dentro del plan, inclusive la misma Gobernación del Chocó. (Comunicación personal, José de la Cruz Valencia, enero de 2023).

El Estado con el Chocó ha sido bastante mezquino y en el caso de Bojayá no ha sido la excepción, Bojayá fue muy duro, nosotros tuvimos acompañamiento cuando la defensoría nos recibe la declaración, pues por supuesto la defensoría jugo un papel muy importante en todo el trabajo que nosotros realizamos, la unidad para las víctimas en respuesta a esa demanda pues también le toco digamos, que otra institucionalidad uno no logra identificar realmente medicina legal fue duro [...] entonces la institucionalidad nunca estuvo en su dimensión más allá de la Defensoría del Pueblo y pues por supuesto la unidad para las víctimas que le toco reaccionar, ah bueno la personería municipal también logramos articular unas acciones muy importantes, pero más de ahí nosotros no contamos como institucionalidad con respaldo para todo ese trabajo (Comunicación personal, Leyner Palacios, enero de 2023).

El proceso de reparación colectiva y atención integral a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Bojayá ha logrado develar un Estado que no tiene voluntad política de cumplir las demandas de las víctimas. El complejo institucional creado en el marco del reconocimiento y reparación de los derechos de las víctimas se ha quedado corto, la exigua capacidad en la concretización de las medidas ha contribuido a la ralentización del proceso de reparación. No todas las instituciones estatales inmiscuidas en dicho proceso han respondido de la misma manera a los requerimientos de las más de cinco mil víctimas que hay en el municipio.

Por ejemplo en Chanú hay un indígena, pues como a ellos le gusta su cacería, estaba en su rebusque de pan coger y ahí se cayó en una mina antipersonal, entonces desde ahí las comunidades indígenas tanto los afros quedaron en confinamiento y pues han hecho recorrido las organizaciones internacionales, pero sentimos que eso es por momento, no sentimos acompañamiento del gobierno nacional y peor de la alcaldía y el departamento peor, o sea lo que son el departamento y el municipio no sentimos el apoyo [...] La verdad que no, ellos dicen que no entran al territorio por la seguridad, el orden público, pues, acompañamiento como tal no he visto, uno no ve que entran y hacen esa socialización con las comunidades, nada (Comunicación personal, Carmencita Chamy, enero de 2023).

Bueno si hablamos de reparación colectiva, el centro como lo decía en la pregunta anterior ha estado en el desarrollo de la unidad para las víctimas, pero hoy por ejemplo vemos al Ministerio del Trabajo con unos proyectos puntuales que, así como lo ha hecho en Bojayá, también hemos visto que lo ha hecho en el caso de Tanguí [...] acompañar unos procesos productivos que permitan generar ingresos a algunas familias beneficiarias de ellos, tanto en Bellavista como sujeto, como en los resguardos indígenas podemos mencionarlo claramente, pero tenemos que destacar otras entidades que han brillado por su ausencia, por ejemplo el Ministerio de Cultura, hay proyectos formulados desde 2019 para la casa de la cultura y ha habido un trámite y otro y finalmente no le han cumplido a la comunidad (Comunicación personal, José de la Cruz Valencia, enero de 2023).

La creación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva-PIRC significó el reconocimiento de los daños y afectaciones que el conflicto armado ha provocado en las comunidades étnicas, a sus sistemas culturales, a la identidad y a los derechos territoriales que obtuvieron con la ley 70 de 1993. Sin embargo, el robusto complejo institucional que se crea entorno a garantizar los derechos de las víctimas del conflicto, se adelgaza específicamente en el municipio de Bojayá cuando se le da una mirada a la materialización de los objetivos planteados en estos planes. En las zonas rurales y territorios indígenas el problema parece agudizarse aún más.

En clave de expectativas frente al impacto de daños frente a la reparación como tal, consideramos que valdría la pena revisar la ley con ello poderle dar mayor fuerza a la unidad de víctimas en el liderazgo del SNARIV y lograr con ello un tema de

obligatoriedad más que de voluntad política de las personas que están al frente de otras instituciones que tienen responsabilidades con estos planes [...] Lo otro es que según la normatividad son 3 años para implementar y nosotros ya llevamos 5 años en implementación y no hemos logrado superar el 50% de acciones realmente cerradas y concretas dentro de todas las que están en el plan (Comunicación personal, José de la Cruz Valencia, enero de 2023).

Yo le doy un balance bastante positivo para el caso de Bojayá, en la medida que la implementación de las acciones con relación al plan de Bellavista se está llevando a cabo la casa comunitaria, se están llevando a cabo, incluso la presencia del Banco Agrario en el municipio de Bojayá volvió, porque en la Caja Agraria fue la primer toma que hizo las FARC, destruyó eso, nosotros exigimos y el Estado se vio obligado a volver a colocar un corresponsal al menos del Banco Agrario en Bellavista como casco urbano [...] sin embargo el balance con relación a las comunidades rurales, los 19 consejos comunitarios es bastante precario y decepcionante, hoy no se ha podido protocolizar, el plan de reparación colectiva de estos consejos comunitarios y los resguardos indígenas y es una pena que el Estado reconozca el daño, pero lamentablemente el Estado sea tan difícil para materializar un proceso de reparación (Comunicación personal, Leyner Palacios, enero de 2023).

El año pasado escuché que llegaban las organizaciones internacionales y nacionales también, pero solo en el municipio, pero ellos no entran al territorio, a las comunidades no entran, las organizaciones según dicen que apoyan las comunidades, pero nosotros en el territorio no sentimos ese apoyo, si, no reúnen con las comunidades simplemente llegan a Bellavista se reúnen con el alcalde [...] no sabemos que marcha tiene eso, el PIRC ha estado ahí, pues vemos que eso está parado, todo quedo parado no sé qué paso, la verdad no he podido comprender (Comunicación personal, Carmencita Chamy, enero de 2023).

Para Buchely (2019) el caso de Bojayá es un caso particular a la hora de darle una mirada a la forma como se ha configurado el Estado en los territorios en el marco del posconflicto. En este municipio se ha erigido un Estado meramente empático que, ante la excesiva preocupación por temas como la gestión emocional del dolor, del duelo y la construcción de memoria ha desvirtuado las preocupaciones materiales de las víctimas. Si bien, la gestión emocional ha posibilitado el empoderamiento y la organización comunitaria alrededor del conflicto armado

también ha infantilizado las demandas ciudadanas de las víctimas. Lo que se encuentra en este territorio es la presencia de un Estado descoordinado y disperso que no ha logrado cumplir sus objetivos.

“El Estado está en las armas de los militares del parque, por supuesto, pero se escapa en los papeles de las asambleas del CNMH o en las visitas de la Unidad de Víctimas. Se vuelve frágil cuando lo que llega es empatía y no hospitales; escucha y no escuelas; condescendencia y no resultados. El Estado se está convirtiendo aquí en una terapia, en una acción afectiva, siendo la preocupación por las emociones la única manera de evidenciar su existencia en estos territorios. En ese sentido, el “Estado empático” sí es una forma de precarización de la ciudadanía en estos territorios” (Buchely, 2019, p. 28)

El proceso de reparación colectiva en Bojayá ha develado un Estado disonante y poco comprometido en la implementación de las acciones orientadas a garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Para esta autora, la reparación colectiva en este municipio ha estado caracterizada por la presencia de las burocracias blandas del Estado como la Unidad para las Víctimas o el Centro Nacional de Memoria Histórica, que se encargan de temas como el perdón y la construcción de memoria y, por otro lado, ha sido un proceso olvidado por las burocracias duras, es decir, presidencia, ministerios y demás entidades con capacidad decisoria en la asignación de presupuesto.

### **3.3. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera (2012-2016)**

La historia de Colombia ha estado marcada por un profundo conflicto armado interno que ha estado caracterizado por su dinamismo y variabilidad a lo largo del tiempo, por su afectación en mayor medida a la población civil no combatiente y, sobre todo, porque los abusos que se cometieron, las dinámicas y modalidades en las que se desarrolló violaron sistemáticamente Derechos humanos e infringieron el Derecho Internacional Humanitario.

El conflicto armado interno colombiano tiene su formalización con el surgimiento de guerrillas de extrema izquierda (FARC, ELN, EPL) y en el contexto de los nuevos aires ideológicos que se establecían en América Latina heredados de la guerra fría y el triunfo de la Revolución cubana en cabeza de Fidel Castro. Sin embargo, el conflicto armado interno tiene unas variables coyunturales que también han sido determinantes en el devenir histórico de dicha conflictividad.

La repartición y tenencia desigual de la tierra en Colombia ha sido uno de los problemas más determinantes en la configuración del conflicto armado interno en el país, la ausencia de una política de reforma agraria que permitiera modernizar la tenencia y el uso de la tierra había agudizado el problema; asimismo, el establecimiento de un sistema político excluyente que desvirtuó la posibilidad de abrir los espacios de participación política a distintos sectores sociales y políticos alternativos fueron una afrenta a la democracia que terminaron por prolongar la guerra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013)

Por otro lado, la profundización de las desigualdades sociales, los altos índices de pobreza y marginalidad de algunas regiones como producto del abandono del Estado colombiano a grandes zonas del territorio nacional, han sido también problemas estructurales que contribuyeron al desarrollo del conflicto armado interno. Estos problemas han sido utilizados por los grupos armados en sus intentos por justificar sus acciones.

En los intentos por ponerle fin a más de seis décadas de confrontación armada, el Estado colombiano ha oscilado entre las salidas militares y negociadas. Cuatro han sido los intentos de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. El primer acercamiento se dio en 1982 con los acuerdos de la Uribe con el presidente Belisario Betancur; el segundo intento con Cesar Gaviria en los diálogos de paz de Caracas y Tlaxcala (1991-1992), un tercer intento con Andrés Pastrana en el proceso de paz del Caguán (1998-2002) y, finalmente, los acuerdos de la Habana (2012-2016) con el Expresidente Juan Manuel Santos Calderón, que terminó con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera.

Desde el año 2012, el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón en representación del Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, emprenden un nuevo intento por darle una salida negociada al conflicto armado. El acuerdo de paz con las FARC generó esperanza en los nueve millones de víctimas de la guerra, ya que se vislumbraba la salida política definitiva a décadas de conflicto armado con esa guerrilla.

La firma del acuerdo, la desmovilización y desarme de las FARC representaba un avance significativo para la terminación del conflicto. Con este acuerdo el país entraba en una fase crucial que implicaba una serie de desafíos en torno a la construcción de la paz, entre ellos, la implementación de un programa de reforma agraria, el fin de la violencia, el fortalecimiento de la democracia, la garantía de derechos y el establecimiento de un aparato judicial que tenga como eje fundamental los derechos de las víctimas.

El 24 de noviembre del año 2016 en la ciudad de Bogotá, se oficializa la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno nacional y FARC-EP, el cual está compuesto por seis puntos que fueron considerados por las partes como elementos centrales para cumplir con el objetivo de ponerle fin al ciclo de violencia y propiciar el espacio para la paz:

1) **Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral-RRI.**

Uno de los problemas estructurales y determinantes en la configuración del conflicto armado interno ha sido la tenencia profundamente desigual sobre la tierra. La apuesta de llevar a cabo una reforma rural integral es construir el escenario propicio para la transformación del campo colombiano y mejorar las condiciones sociales y económicas de las poblaciones rurales. En ese sentido, en este primer punto el acuerdo busca la resolución de una de las causas históricas del conflicto armado, intentando resarcir los daños y efectos ocasionados por la guerra.

En este primer punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se pretende también, impulsar el desarrollo económico y social de manera integral del país, la integración de las diferentes regiones, la eliminación de condiciones de marginalidad, pobreza y desigualdad que se vive en el mundo rural y, sobre todo, la garantía del goce efectivo y pleno de los derechos territoriales y sociales de las poblaciones rurales.

En esa lógica, la resolución del problema de la propiedad de la tierra y de las desigualdades económicas y sociales de la ruralidad, demanda la puesta en marcha por parte del Estado y su institucionalidad de planes, proyectos y medidas que permitan el acceso a la propiedad rural, la distribución equitativa en aras de desconcentrar la tenencia de la misma, enmarcados bajo un enfoque de género y territorial que tenga en cuenta las particularidades de los territorios.

En el marco de este primer punto del acuerdo final y en aras de llevar al Estado y fortalecer las capacidades institucionales del mismo en los territorios golpeados por la violencia, la desigualdad y la pobreza, surgen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. El objetivo de los PDET, es contribuir a la transformación del ámbito rural, desarrollar la economía popular y campesina y las formas de producción tradicionales de grupos étnicos por medio de la accesibilidad integral a bienes y servicios sociales, y mejorar el bienestar de las poblaciones rurales por medio de la garantía y efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial cuentan con un proceso de priorización de zonas más afectadas y necesitadas, en busca de una mayor gestión, celeridad y presupuesto en los proyectos que se establezcan en estos programas. La priorización de dichas zonas estará determinada por cuatro criterios:

- Niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.
- El nivel de afectación proveniente del conflicto armado.
- Debilidad institucional administrativa y de la capacidad de gestión del Estado.
- Presencia de cultivos ilícitos y otro tipo de economías ilegales.

A partir del proceso de focalización y priorización de necesidades y en virtud de cumplir con los objetivos de los PDET cada una de las zonas priorizadas, con la participación de las autoridades locales, organizaciones sociales y las comunidades, elaborará un plan de acción para la transformación integral de los municipios priorizados. Los planes de acción deben estar enmarcados en un enfoque territorial que recoja las particularidades ambientales, sociales, culturales y productivas de los territorios y sus pobladores. Además, debe estar acompañado de un diagnóstico detallado que contenga las necesidades, las metas y las acciones a realizar para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

En relación con este primer punto del acuerdo final, entre otras medidas y con el propósito de dar solución a uno de los problemas estructurales del conflicto armado interno, el Estado colombiano planteo una serie de planes, programas y estrategias orientadas a la transformación estructural del campo colombiano y mejorar el bienestar de sus habitantes. Además de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, se crearon otras medidas como los Planes Nacionales para la RRI, el Fondo de Tierras y la creación de un sistema general de información catastral multipropósito.

## **2) Participación política: Apertura democrática para construir la paz.**

El conflicto armado interno en Colombia ha tenido en el núcleo de su configuración y reproducción un carácter político. El atornillamiento de un sistema político excluyente y poco participativo fue el detonante del surgimiento de movimientos guerrilleros que vieron en las armas el único método para hacerse visibles ante un Estado que se negaba a construir un sistema que tuviera en cuenta a los diferentes movimientos sociales y políticos. De ahí la necesidad de apostarle a la profundización de la democracia y promover el pluralismo político en el país.

En el segundo punto del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional y las FARC, establecieron que la edificación y consolidación de una sociedad en paz demanda la ampliación del sistema político, posibilitando la inserción de nuevos actores en el escenario político, enriqueciendo el debate en torno a los grandes problemas del país y contribuyendo a la profundización del pluralismo político y la democracia como pilares esenciales en la construcción de una paz estable y duradera.

Para Mesa (2009) la naturaleza excluyente del sistema político heredado del Frente Nacional, restringió el derecho a la participación política y se rehusó a coexistir con sectores sociales y políticos alternativos. En ese sentido, la exclusión y persecución de la que fueron víctimas ciertos sectores populares, así como las limitaciones a la democracia fueron factores que contribuyeron a que estos recurrieran a la violencia como el único método de acción política para hacerse visibles y lograr transformaciones sociales.

[...] en esas condiciones se manifestó otro rasgo casi estructural de nuestro sistema político: el recurso a la violencia para resolver los conflictos. No sólo los partidos acudieron al uso de la violencia- represiva o instrumentalizadora- para tener éxito en su estrategia, sino que las organizaciones sociales llegaron a pensar que esa era la salida para adquirir fuerza. El resultado último de esta absurda violencia fue una creciente enemistad, alimentada por el imaginario guerrero leído en las claves de la guerra fría, para la derecha, y de la revolución cubana, para la izquierda (p. 178)

El intento por dar solución a otro de los problemas neurálgicos del conflicto armado interno, llevó al Estado a revisar y reformar el sistema político para garantizar la participación política. Dentro de las acciones adoptadas, el gobierno nacional y las FARC-EP acordaron medidas tendientes a dar garantías y derechos para el ejercicio de la oposición política y en especial para los nuevos actores políticos que surjan después de la firma del acuerdo de paz.

El estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política como pilar fundamental de la construcción de una democracia amplia que garantice la participación de todos en igualdad de condiciones; el sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política, que sirve como garantía de derechos políticos y libertades; y la política para el fortalecimiento de la planeación democrática, que permita la participación de la ciudadanía en la construcción de los planes de desarrollo, son algunas de las estrategias que quedaron estipuladas en este punto del acuerdo.

### **3) Fin del Conflicto: Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.**

La realización de todos los puntos acordados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera, no podrían llevarse a cabo sin el silenciamiento y posterior dejación de las armas. En ese sentido, la terminación de la confrontación armada entre el Estado y las FARC fue el tema central del que trata el tercer punto del acuerdo final. El Gobierno Nacional y las FARC-EP con esta apuesta de dejación de armas pretenden contribuir al establecimiento de una cultura donde se privilegie los valores democráticos, el consenso, el diálogo y el debate respetuoso, antes que la intolerancia y el uso de las armas en el ejercicio de la política.

Para dar cumplimiento a lo acordado en torno al Cese al fuego de hostilidades bilaterales y definitivos –CFHBD- y la dejación de armas –DA- por parte de las FARC, fue necesario construir una hoja de ruta que permitiera de manera eficiente y organizada el proceso de desactivación de la guerra y, por consiguiente, el desarme de este grupo guerrillero.

La hoja de ruta acordada por ambas partes para el debido cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP comprende:

- ✓ *Una introducción al Cese al Fuego de Hostilidades Bilaterales y Definitivos-CFHBD y Dejación de Armas-DA:* La cual contiene: 1. El suministro de información de manera gradual por parte del Gobierno nacional y las FARC-EP para facilitar la planeación y ejecución de lo acordado; 2. difusión y comunicación de las directrices a la Fuerza pública y a las estructuras de las FARC y sus estructuras para que realicen las acciones necesarias para el inicio del cese al fuego y la dejación de armas.
- ✓ *Reglas que rigen el Cese al Fuego de Hostilidades Bilaterales y Definitivos y la Dejación de Armas:* comprenden las reglas originadas en el acuerdo en busca de evitar la ruptura del cese al fuego de hostilidades bilateral y evitar que esto termine por afectar a la población civil. Además, tiene como fin identificar las acciones que generen violación al acuerdo de cese al fuego.
- ✓ *Mecanismo de monitoreo y verificación-MMV:* Tiene como finalidad verificar el cumplimiento de las reglas que rigen el Cese al Fuego de Hostilidades Bilaterales Definitivos y la Dejación de Armas. Este mecanismo permite la creación de credibilidad, transparencia y confianza en el acuerdo. Para la Dejación de Armas este mecanismo contó con un componente internacional (CI-MMV) que verifica esta

dejación de armas en los términos y las garantías determinadas en el protocolo del acuerdo para el debido cumplimiento de este punto.

- ✓ *Adaptación de los dispositivos en el terreno y zonas:* En el marco del acuerdo sobre el cese al fuego y el proceso de reinserción económica, política y social de los excombatientes de las FARC-EP a la vida civil, el Gobierno y las FARC-EP pactaron la creación de 23 Zonas Veredales Transitorias de Normalización-ZVTN y ocho campamentos.<sup>20</sup> La fuerza pública tendrá como obligación organizar sus tropas para posibilitar el desplazamiento de las FARC-EP a dichas zonas para la efectividad del acuerdo del cese al fuego. Asimismo, las distintas comisiones y frentes de guerra de las FARC se desplazan a las ZVTN previamente determinadas, siguiendo las rutas de desplazamiento acordados en común acuerdo con el Gobierno Nacional.
- ✓ *Seguridad:* El Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia construyeron de manera conjunta un protocolo de seguridad en virtud de prevenir al máximo las amenazas que puedan afectar el acuerdo del Cese al Fuego de Hostilidades Bilaterales Definitivos y la Dejación de Armas. Garantizar la seguridad a los integrantes del mecanismo de verificación, las FARC-EP, los delegados del Gobierno Nacional, la Fuerza Pública y demás integrantes, es necesario para la efectividad del Cese al Fuego.
- ✓ *Logística:* La logística comprende todos los insumos y elementos necesarios que identifiquen el Gobierno y las FARC para la debida concreción de todo lo establecido en cada uno de los puntos del acuerdo de CFHBD y DA. Esta unidad es la encargada de garantizar el abastecimiento de suministros a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización.
- ✓ *Dejación de Armas-DA:* La dejación de armas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, es el mecanismo verificable donde la ONU recibe todo el armamento de este grupo guerrillero, que serán utilizados para la construcción de monumentos pactados por las partes. Este mecanismo tuvo dos momentos: Control de Armamentos y Dejación de Armas, los cuales están integrados por una serie de procedimientos: Registro, identificación, monitoreo, y verificación de la tenencia, recolección, almacenamiento y disposición final.

#### **4) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.**

---

<sup>20</sup> Las ZVTN tienen como objetivo garantizar el CFHBD y DA, e iniciar el proceso de preparación para la Reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC-EP en lo económico, lo político y lo social.

La aparición del negocio del narcotráfico en las dinámicas del conflicto armado interno, terminó por escalar la violencia, debido a su papel como medio de financiamiento de los diversos grupos armados ilegales. Las condiciones de pobreza y marginalidad existentes en muchos territorios, la débil presencia estatal y la presencia de los grupos ilegales, son alicientes para la persistencia de los cultivos ilícitos. Por tanto, el intento de construir un ambiente propicio para la paz requiere darle soluciones definitivas a este problema.

La presencia de cultivos ilícitos ha afectado de manera desproporcionada a las comunidades rurales, ha imposibilitado el goce efectivo de los derechos de poblaciones enteras, contribuyendo a la exacerbación de sus condiciones de pobreza y marginalidad. Además, ha menoscabado las instituciones del Estado y ha servido de combustible para la pervivencia de la guerra, afectando la convivencia pacífica y la profundización de la democracia.

El Acuerdo Final, propone mejorar el bienestar de las comunidades afectadas por las dinámicas de los cultivos ilícitos, mediante la asunción de un enfoque de salud pública orientada al consumo y el incremento de la lucha contra todas las organizaciones que se dedican al narcotráfico. Según lo pactado, la solución definitiva parte de la creación de procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito enmarcados en un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS.

El PNIS es una apuesta por mejorar el buen vivir de las comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, haciendo hincapié en las poblaciones que hacen de estos sus medios de subsistencia. El programa de sustitución propone la participación de todas las comunidades y es coordinado con las autoridades de orden local y departamental para su debida ejecución. Está integrado a la RRI-Reforma Rural Integral, a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET y tiene un componente de sustitución voluntaria sin menoscabar la sostenibilidad económica de las poblaciones.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, será un programa de carácter nacional, sin embargo, empezará priorizando los territorios que cuenten con los siguientes criterios: Territorios priorizados en los PDET, densidad de cultivos ilícitos y parques nacionales naturales.

**5) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos**

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera coloca como eje fundamental a las víctimas del conflicto armado interno. Este punto asume una serie de principios: el reconocimiento y satisfacción de los derechos de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de responsabilidades, las garantías de no repetición, la reparación y participación de las víctimas y el principio de reconciliación.

El Gobierno Nacional y las FARC, basados en estos principios y partiendo de la importancia del reconocimiento y la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado, lograron llegar a la construcción de dos acuerdos centrales fundamentados en: 1. Un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; y 2. Un compromiso con la promoción, respeto y garantía de Derechos Humanos.

Este Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición-SIVJRNR incluye la creación de Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición-CEV; la Jurisdicción Especial para la Paz-JEP; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas-UBPD y demás medidas tendientes a la implementación integral del Acuerdo final.

- *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición:* Es un órgano de carácter temporal y extrajudicial que tiene como objetivo esclarecer las múltiples violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado, contribuir al reconocimiento de las víctimas y las responsabilidades de quienes participaron en el conflicto armado.
- *Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado:* El objetivo de esta unidad es aunar y coordinar todas las acciones y medidas para la búsqueda e identificación de las personas dadas por desaparecidas en el conflicto armado interno en los casos que se encuentren con vida y, en caso de fallecimiento, localizar y entregar los restos a los familiares.
- *Jurisdicción Especial para la Paz:* Está conformada por una serie de salas de justicia y un Tribunal para la paz, instancias encargadas de administrar justicia, investigar, perseguir y condenar las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno.

Complementariamente, es importante señalar que el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC reconocieron que los pueblos étnicos han sido víctimas de condiciones históricas de marginalidad, pobreza y exclusión heredadas de la colonización,

la esclavitud y la desterritorialización. Además, estas comunidades, sus territorios, formas organizativas, identidad y sistema cultural han sido afectados por las dinámicas del conflicto armado. En ese sentido, se hace necesario tener en cuenta una perspectiva étnica y cultural en las medidas y acciones acordadas en el marco del Acuerdo final.

La implementación integral de todos los componentes y puntos pactados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera debe contener un enfoque étnico que tenga en cuenta las medidas contempladas en el ordenamiento jurídico colombiano y los derechos reconocidos en las instancias internacionales. Asimismo, debe reconocer los principios de libre determinación, consulta previa, autonomía, identidad propia, restitución de sus tierras y al reconocimiento de sus formas tradicionales de producción.

Todas las medidas y estrategias que se adopten en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral, los PDET, el PNIS y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición deben contener un enfoque étnico que garantice la participación plena y efectiva de las comunidades étnicas y sus formas organizativas, en todas las instancias y espacios creados en el desarrollo del Acuerdo final.

El reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos en el marco del acuerdo de paz, la ejecución de estrategias y medidas con perspectiva étnica, y la inclusión de una serie de principios transversales para garantizar el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de las comunidades étnicas, fue la demanda de las poblaciones negras e indígenas y todas las organizaciones étnicas a los negociadores del Gobierno Nacional y las FARC-EP.

En ese sentido, como garantía de cumplimiento, seguimiento integral, impulso y verificación a la implementación de todas las acciones y medidas pactadas por el Gobierno Nacional con las múltiples comunidades étnicas que existen en el país, se construyó la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE--. Si bien el IEANPE ha dicho que el capítulo étnico del acuerdo de paz sufre grandes incumplimientos, falta de voluntad política por parte del Estado y que además no recoge todas las demandas y requerimientos de los pueblos étnicos en Colombia, si asegura una participación activa y un enfoque étnico en su proceso de implementación.

El Acuerdo Final firmado con las FARC-EP dio esperanzas a las poblaciones y a los territorios históricamente golpeados por las dinámicas de la guerra. Dicho acuerdo, no solo permitió el desescalamiento temporal de la violencia, sino que también abrió una ventana de oportunidad para que las comunidades del municipio de Bojayá pudieran exigir sus derechos, organizarse

y poner en el centro del debate público la multiplicidad de demandas desatendidas por la institucionalidad. Sin embargo, la exigua implementación de los puntos pactados ha generado una suerte de malestar en la comunidad que no ve resueltas sus expectativas.

[...] El acuerdo de paz es muy valorado por los habitantes de este municipio, tanto es así que el 97.3 por ciento de la población cuando llegó la hora de votar el plebiscito dijo sí a la paz, entonces ese compromiso es total, valoramos mucho y lo que esperamos es un compromiso de todas las partes tanto de gobierno como las FARC en su ejercicio de implementación y pues todas las instituciones que hoy también se han conformado para la implementación de los acuerdos [...] el compromiso en los acuerdos era claro que las fuerzas militares iban a tomar estos territorios donde las FARC estaba, pero hoy lo que nos encontramos es que el ELN llegó y ocupó estos territorios, las AGC llegaron y ocuparon estos territorios y tienen la comunidad en inestabilidad total, todos estos temas claro hay que ver lo positivo, pero también hay que reconocer que hay aspectos que no se ha avanzado tanto y que el impacto sigue afectando las comunidades (Comunicación personal, José de la Cruz Valencia, enero de 2023).

Después de que se firma el acuerdo de paz vimos una oportunidad, porque nosotros realizamos el primer acto de reconocimiento de responsabilidades y en ese marco la vida nos dio una interlocución directa con el gobierno nacional y con las Farc [...] Entonces para nosotros también la negociación misma fue una oportunidad para exigir los derechos que estaban menguados desde hace muchísimo tiempo, entonces el acuerdo nos deja como saldo la posibilidad que se inicie un proceso de exhumaciones que terminó en el 2019 y hasta ese momento entonces la gente, el país puede saber que ya las víctimas no fueron 79 sino 96, ya dejaron de ser una estadística y empezaron a verlos como eran esas personas (Comunicación personal, Leyner Palacios, enero de 2023).

Cuando se dio el acuerdo de paz hubo un año de paz, o sea nosotros lo llamamos un año de paz, porque las personas que se habían desplazado, que habían salido huyendo por amenazas, regresaron al territorio y regresaron de una manera para volverse a quedar [...] pero ya cuando fue pasando el tiempo que cambiamos de gobierno, se disparó la violencia, tanto así que se ha presentado y se está presentando el desplazamiento gota a gota que es un desplazamiento más peligroso, porque es silencioso y ese silencioso

hace más daño, porque la gente se va, se va con la expectativa de no volver (Comunicación personal, Kelly Salas, enero de 2023).

Lo establecido en el Acuerdo final entre el gobierno nacional y las FARC-EP da muestra de un Estado que se comprometió a reconocer y ser garante del cumplimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia y, en esa medida, crea y despliega en el papel una fuerte institucionalidad orientada a implementar lo acordado, reparar, atender de manera integral a las víctimas y hacer presencia integral en los territorios ocupados por dicho grupo guerrillero. Sin embargo, lo que viven las comunidades y los pobladores en el municipio de Bojayá es una institucionalidad que se quedó plasmada en el papel y no llegó a los territorios. La exigua implementación de lo pactado y la falta de voluntad política del Estado de hacer presencia más allá de la Unidad para las víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica ha disparado los niveles de violencia y, por ende, el sufrimiento de las poblaciones.

#### **3.4. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET- subregión Chocó (Decreto 893 de 2017)**

En el marco del primer punto de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final, se da apertura a un nuevo componente para la planificación del desarrollo territorial, haciendo énfasis en los municipios más golpeados por el conflicto armado y en los cuales la debilidad institucional del Estado es profunda. Por medio del Decreto Ley 893 de 2017, se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, como instancias para la gestión del desarrollo local de los territorios priorizados. Estos programas, coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio, se formularán una sola vez y tendrán una vigencia de diez años.

El objetivo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial es generar las condiciones necesarias y contribuir a la transformación de la ruralidad del país; lograr adelgazar las disparidades en términos económicos y sociales existentes entre la ciudad y el campo, por medio de la reactivación de la economía campesina, la inserción al mercado nacional de los territorios abandonados y la generación de condiciones de bienestar a las comunidades que allí habitan

En los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se priorizaron 170 municipios representados en 16 subregiones. El Gobierno Nacional realizó un ejercicio de priorización de dichos municipios que tuvo en cuenta una serie de criterios: niveles de pobreza y necesidades

básicas insatisfechas, el nivel de afectación ocasionado por el conflicto armado, la debilidad institucional del Estado y la presencia de cultivos de uso ilícito y demás economías ilícitas.<sup>21</sup>

La subregión Chocó es una de las 16 subregiones priorizadas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Ella está compuesta por los municipios de Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Murindó, Nóvita, Riosucio, Sipí, Unguía y Vigía del Fuerte. Las comunidades étnicas de estos territorios, por medio de sus organizaciones, solicitaron que los PDET en el caso específico de este departamento, debían visibilizar el carácter meramente étnico de la subregión, por eso para el departamento del Chocó se denominan PDETE- Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico.

Para la viabilización e implementación integral cada Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial debe estar integrado en un Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR. La construcción de éste debe partir de la participación activa, diversa y democrática de las comunidades y organizaciones de cada una de las zonas priorizadas. Estos planes son el resultado de pactos comunitarios, municipales y étnicos en los cuales cada territorio define las iniciativas para su desarrollo integral. Los PATR contienen la planeación local de los territorios priorizados en un tiempo de 10 años. Asimismo, cada 5 años deberán ser revisados y actualizados.

El capítulo 2 del decreto 893 de 2017 detalla que, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes de Acción para la Transformación Territorial que tengan como lugar de ejecución territorios étnicos deberán incluir en sus procesos de implementación y ejecución un Mecanismo Especial de Consulta-MEC, orientado a garantizar el enfoque étnico y cultural en conexidad con la cosmovisión, planes de ordenamiento y manejo territorial, la autonomía y las visiones propias de desarrollo de las comunidades étnicas.

El Mecanismo Especial de Consulta-MEC es el espacio donde se pretende asegurar la participación de las comunidades étnicas en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes de Acción para la Transformación Regional, respetando la autonomía, el gobierno propio y las estructuras

---

<sup>21</sup> Para la identificación de los criterios como el grado de afectación del conflicto armado se tuvo en cuenta la intensidad de la confrontación armada, tasas de desplazamiento, despojo, masacres y homicidios; para la presencia de economías ilícitas, el número de hectáreas sembradas de cultivos de coca, índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando; para el nivel de pobreza, se tomó el índice de pobreza multidimensional y para la debilidad institucional administrativa, la variable de esfuerzo integral de cierre de brechas construida por el DNP.

y los procesos organizativos de las comunidades étnicas. Las comunidades son las encargadas de discutir y deliberar las iniciativas que se pretendan desarrollar y las que se estén ejecutando en el marco de la implementación de los PDET.

En Bojayá y en los demás municipios de los PDET-CHOCÓ, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico-PDETE no cuentan con legitimidad. Las comunidades y las organizaciones étnicas con presencia en el territorio han manifestado su inconformidad con las entidades inmiscuidas en este proceso, debido a que, la implementación de estos programas se ha hecho sin la participación de las comunidades y sus organizaciones. En ese sentido, el Mecanismo Especial de Consulta no ha sido una garantía de participación real para las poblaciones y, por lo tanto, el trabajo de este mecanismo es convalidar lo que ya está y viene predispuesto por las entidades centrales como la ART.

Los PDET fueron mal diseñados, un PDET acá en el andén pacífico, me impresiona una cuestión una casita comunitaria que vale por ahí 100, 200 millones de pesos y las comunidades con unas casas en peores condiciones, como cree usted que vamos a hacer una casa comunitaria a meterle 200, 300 millones de pesos, mientras la comunidad vive en peores condiciones, entonces mal diseñados [...] que en la comunidad hace falta un puentecito, pero esa no era la necesidad sentida de la comunidad, por eso los PDET hoy en el andén pacífico es un paño de agua tibia [...]COCOMACIA ha llegado aquí últimamente a los PDET como invitado de piedra, porque ya todo está montado, a no ser que tengamos que volver a reconstruir eso que está ahí, porque lo que está ahorita, lo que he visto no llena de satisfacción, ni es el desarrollo que las comunidades quieren (Comunicación personal, Pedro Rivas, enero de 2023).

Da lástima tener que decir que yo de los PDET aquí no hay nada que mostrar, los PDET en el departamento del Chocó son plata de bolsillo de los alcaldes, soy de la parte rural, voy a la parte rural y los PDET ya han pasado dos periodos y prácticamente no hay nada que mostrar (Comunicación personal, Nevaldo Perea, enero de 2023).

Las comunidades no tienen muchas expectativas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Además del incumplimiento a lo estipulado en el Mecanismo Especial de Consulta, que precisa que debe haber una participación activa de las comunidades negras y sus procesos organizativos en la formulación e implementación de dichos programas, también las comunidades sienten que lo plasmado en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial no refleja las necesidades reales y urgentes que las comunidades sienten en su cotidianidad. Al

igual que los demás puntos del acuerdo final, en Bojayá los PDET siguen reflejando un Estado disonante que es incapaz de materializarse tal cual como se precisa en el papel, pero sobre todo es un Estado que no está comprometido a cabalidad con la implementación de lo pactado.<sup>22</sup>

### **3.5. Zonas más afectadas por el Conflicto Armado-ZOMAC**

El conflicto armado interno que vive el país no ha sido homogéneo, su presencia e impacto ha variado según la geografía. Sus dinámicas y lógicas se han desarrollado en la ruralidad del país y, por ende, esta ha sido la zona más impactada. Las exiguas capacidades institucionales, el poco dinamismo económico y la violencia permanente que han vivido estos territorios ha ralentizado su desarrollo social y económico. En ese sentido, para la reactivación del desarrollo territorial de estos lugares, el Gobierno Nacional, en el marco del Acuerdo de Paz y por medio del Decreto 1650 de 2017 y la Ley 1819 de 2016, implementó beneficios tributarios a empresas orientados a incentivar y atraer inversión privada en dichos territorios.

En el Decreto 1650 de 2017 se definieron las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado-ZOMAC-, en conexidad con lo estipulado en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016. Dichas zonas están conformadas por trescientos cuarenta y cuatro municipios considerados los más afectados por el conflicto. El ejercicio de priorización de estos municipios estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, y se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: (i) Índice de Pobreza Multidimensional-IPM; (ii) Índice de Incidencia del Conflicto Armado-IICA; (iii) Indicador de desempeño fiscal; (iv) distancia a las capitales del departamento; (v) categorías de ruralidad; y, por último, (vi) población. Sumado a esto, también fueron tenidos en cuenta los municipios definidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial estipulados en el Decreto 893 de 2017.

Los beneficios tributarios de los que se habla en la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1650 de 2017, comprenden un incentivo de carácter progresivo en las tarifas del impuesto sobre la renta por un periodo de diez años, a partir del 2017. Son portadoras de este beneficio las empresas que hayan iniciado sus actividades económicas y tengan su domicilio principal en los

---

<sup>22</sup> Según lo consignado en la ART, desde el periodo 2018 hasta la actualidad en el municipio de Bojayá solamente se han construido diez obras PDET con una inversión de 1.855 millones de pesos.

municipios definidos como Zonas Más Afectadas por el Conflicto. Dichas empresas deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Deberán estar legalmente constituidas en la cámara de comercio del municipio en el que van a realizar actividades comerciales.
- Su domicilio principal y el desarrollo de toda su actividad comercial y económica deben estar en los territorios definidos como ZOMAC.
- Cumplir con los montos de inversión y generación de empleos exigidos.<sup>23</sup>

Para lograr una mayor equidad en el marco de esta estrategia, el Gobierno Nacional precisó que la tarifa progresiva del impuesto de renta debe ser proporcional al tamaño de la empresa. En tal sentido, dicho beneficio tributario para las nuevas sociedades que se instalen y desarrollen su actividad económica en las Zonas Más Afectadas Por el Conflicto se ven beneficiadas de la siguiente forma.

**Tabla 1. Tarifa progresiva del impuesto a la renta.**

Categoría	2017-2021	2022-2024	2025-2027	2028
Micro y Pequeña	0%	25%	50%	100%
Mediana y Grande	50%	75%	75%	100%

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 1650 de 2017

Las Zonas Más Afectadas por el Conflicto-ZOMAC son territorios históricamente disputados por grupos armados ilegales, con altas tasas de desempleo y pobreza, con una débil presencia institucional y un ralentizado desarrollo social y económico. La puesta en marcha de estos beneficios tributarios pretende combatir el alto desempleo, la pobreza y el exiguo desarrollo económico de dichas zonas. En el departamento del Chocó dieciocho de sus treinta municipios quedaron priorizados.<sup>24</sup>

Según el Ministerio de Hacienda, desde la implementación de esta medida tributaria impulsada desde el Gobierno Nacional, a corte del mes de abril de 2018, se habían creado en el país alrededor de cuatrocientas nuevas empresas. Entre los departamentos con más presencia de estas nuevas sociedades están: Antioquia (80), Caquetá (64), Valle del Cauca (36) Cauca (34),

<sup>23</sup> Los montos de inversión y generación de empleos varían según el tamaño de la empresa. Las microempresas con vocación agrícola deben invertir 40 SMLMV y ocasiones 2 empleos directos. Para las empresas grandes, el monto de inversión es de 7800 SMLMV y 49 empleos directos.

<sup>24</sup> Acandí, Bagadó, Bajo Baudó, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, Carmen de Atrato, Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Novita, Quibdó, Riosucio, San José del Palmar, Sipí, Tadó, Unguía.

Arauca (31) Norte de Santander (25), Nariño (19), Guaviare (18), Putumayo (15), Cesar (11), Tolima (11), La Guajira (10), Meta (7), Santander (6) Cundinamarca (5), Bolívar (5), Sucre (3), Quindío (3), Caldas (3), Magdalena (2) y, por último, Risaralda con una empresa (Ministerio de Hacienda, 2018).

Para el caso específico del departamento del Chocó la medida parece no haber generado los efectos esperados por el Gobierno Nacional. Desde el 2017, año en el que se implementaron los beneficios tributarios estipulados en el decreto, no hay registro de la creación o llegada de ningún tipo de empresa tipo ZOMAC a la región. Estos datos ponen en duda la eficacia de esta medida. En tal sentido, los datos arrojados por el Ministerio de Hacienda también dan cuenta de que hay territorios que no resultan atractivos para el sector privado.

Si bien, el sector privado juega un rol transcendental en la promoción del desarrollo económico y social de los territorios, la creación de políticas orientadas a atraer inversión a lugares en un proceso de posconflicto como lo son objetos los ZOMAC demandan también la generación de un ambiente que le genere al sector empresarial una cierta satisfacción y seguridad a la hora de invertir. Existen territorios priorizados en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto que no cuentan con las ventajas sociales, económicas e institucionales que los hagan atractivos en comparación con otros.

Los municipios del departamento del Chocó cuentan con grandes obstáculos en términos sociales, económicos e institucionales que les impiden ser realmente territorios atractivos para el sector empresarial. El Gobierno Nacional no tuvo en cuentas estos factores que resultan determinantes para la efectividad de este tipo de políticas. La presencia de múltiples actores armados, la debilidad institucional, el poco desarrollo de infraestructura física y el exiguo dinamismo económicos de estos, sumado a la falta de interés por darle solución a estas problemáticas, han convertido a los dieciocho municipios en territorios sin relevancia e interés para el sector privado.

## CONCLUSIONES

Esta investigación ha planteado un análisis general sobre los elementos relevantes en el proceso de configuración emprendido por el Estado colombiano en el municipio de Bojayá, departamento del Chocó. Para el estudio de este proceso se plantearon dos momentos: la política de titulación colectiva de tierras a comunidades negras, que se da con la promulgación de la Ley 70 de 1993, y el proceso de paz firmado entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP.

La Ley 70 de 1993 y la política de titulación colectiva significaron una serie de transformaciones para los territorios de las comunidades negras asentadas en la región del pacífico colombiano. Con estos referentes legales dichas comunidades, a través de sus luchas por el reconocimiento, lograron una gran legibilidad y esto les ha permitido dejar de ser invisibles para la institucionalidad del Estado. La titulación de cinco millones y medio de hectáreas posibilitó que los territorios ubicados en el pacífico, una región que soporta intereses por la presencia de actores legales como ilegales, dejaran de ser conceptualizados como terrenos baldíos y, por el contrario, se empezaran a conocer como territorios colectivos de propiedad única y exclusiva de las comunidades negras.

Dicha política, cambió el mapa político existente hasta ese entonces en el pacífico colombiano y creo o hizo visibles nuevas formas de organización social. A través de ellas se pudo lograr un mayor control poblacional y territorial por parte del Estado. En este contexto, surgen los consejos comunitarios como máximos administradores de los territorios colectivos de las comunidades negras. Estas organizaciones han sido las encargadas de velar por la defensa y cuidado del medio ambiente y el territorio. La titulación colectiva de tierras y el proceso de creación, aval y cooptación de estas nuevas autoridades étnicas también evidenciaron la configuración de un Estado particular en esta región.

La ley 70 de 1993 y la aparición de estas nuevas organizaciones étnico-territoriales han develado la consolidación de un Estado de carácter profundamente delegatario. La gobernabilidad y el mayor control territorial y poblacional que representó para el Estado la titulación colectiva de tierras nunca estuvo cimentada por el robustecimiento de la institucionalidad, sino por la delegación de funciones y tareas estatales a los consejos comunitarios. Estos se vieron obligados a aprender y establecer rutinas estatales con las cuales han sustituido al Estado, por medio de las formas de estatalidad que a diario producen y expiden

en los territorios. El discurso de autonomía y gobierno propio fueron los elementos bajo los cuales se cimentó este tipo particular de estatalidad.

La política de titulación y el reconocimiento de derechos a las comunidades negras asentadas en el pacífico colombiano no representó una mayor presencia del Estado en sus territorios. Dicha política ocasionó un proceso de retirada del Estado caracterizado por un control indirecto y a distancia sobre las poblaciones y los territorios, pero sobre todo por una política estatal donde los recursos, el financiamiento y el apoyo a las iniciativas de las organizaciones étnicas y las comunidades se hacen presente de manera ocasional.

El robusto complejo institucional que se plasma en este referente legal no se refleja en la práctica. La falta de voluntad en la implementación de la ley y la presencia deficiente de la institucionalidad en la región han desdibujado y adelgazado los impactos esperados. Todo esto ha reflejado un Estado paquidérmico que se hace lento e incapaz en la concretización de lo que se ha planteado cumplir, pero, además, es distante en el sentido de que, con el proyecto de retirada del Estado, este ha dejado las problemáticas, la gestión de proyectos y demás tareas esenciales a realizar en los territorios de comunidades negras en manos de las organizaciones locales de base, organizadas en consejos comunitarios.

Para el caso específico de la cuenca media del río Atrato, la falta de autoridad y el sentimiento de desprotección que ha traído consigo este proyecto de retirada del Estado se ha visto compensada por el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina Integral del Atrato-COCOMACIA. Esta organización ha sido la representación del Estado en los territorios de esta región. Ella ha tenido que realizar funciones estatales que le corresponden al Estado como el control territorial y social y el tratamiento de conflictos al interior de los territorios. El trabajo realizado por esta organización evidencia y refleja un proceso de construcción de estatalidad a nivel local en Colombia.

Con respecto al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el proceso de configuración del Estado presentado aquí difiere mucho de lo ocurrido con la política de titulación colectiva. El proceso de paz firmado entre el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos y FARC-EP, implicó un reto para la institucionalidad en torno a la construcción de Estado local en los territorios golpeados por la exclusión, la pobreza y las dinámicas de la guerra.

Lo pactado en el proceso de paz tiene como finalidad poner fin a seis décadas de violencia en los territorios y crear las condiciones necesarias para la construcción de una paz estable y

duradera. En lo consignado en este acuerdo se muestra la representación de un Estado corpulento con pretensiones de garantizar los derechos y la reparación integral de las víctimas y darle solución a los problemas estructurales que dieron origen al conflicto armado interno en Colombia. Sin embargo, los propósitos planteados y esperados se desdibujan a causa de un complejo institucional que se quedó en el papel y su materialización no ha dejado de ser meramente un precepto normativo.

El proceso de paz con las FARC-EP dio muchas esperanzas a los territorios, pero en el caso del departamento del Chocó y, en específico, en el municipio de Bojayá no representó una desactivación o desescalamiento de la violencia. En este territorio se ha configurado un Estado profundamente disonante que se refleja en una exigua implementación de lo acordado y en la falta de voluntad política de las diferentes entidades en el cumplimiento de las medidas adoptadas. El incumplimiento del Estado colombiano a los acuerdos de paz posibilitó la cooptación por parte de las AGC y el ELN de los territorios dejados por las FARC y, por ende, un recrudecimiento de la violencia.

Seis años de incumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Final dan muestra de un entramado institucional que no está comprometido con la materialización del proceso de paz. Los retos que significó este acuerdo en torno a la construcción Estado local en los territorios siguen estando latentes. Las comunidades siguen siendo víctimas de la confrontación de grupos armados por el control de sus territorios, sumado a una institucionalidad deficiente e incapaz de garantizar el goce efectivo de derechos a las poblaciones que allí habitan y que termina por desdibujar las pretensiones de establecer las condiciones necesarias para el establecimiento de una paz estable y duradera.

El proceso de paz en el municipio de Bojayá sigue sin llenar las expectativas de las víctimas del conflicto armado. Retomando a Buchely, las demandas urgentes por la garantía de derechos fundamentales de las víctimas de este municipio han sido desatendidas por la gestión netamente afectiva y emocional de las llamadas burocracias blandas como la Unidad para las Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica que al no tener recursos para reparar y atender terminan por anular las discusiones sobre los reclamos sociales y fundamentales de la ciudadanía.

Lo que se ha configurado en este territorio es la presencia de un Estado empático que se materializa exclusivamente en procesos enmarcados en la gestión emocional de las víctimas (el perdón, la memoria, la reconciliación). La gestión emocional ha sido el tema que ha

orientado las discusiones en Bojayá en el marco del posconflicto, desplazando los debates sobre los problemas estructurales que viven las víctimas en el territorio. Sin embargo, el trabajo realizado por el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Unidad para las víctimas ha generado un proceso de empoderamiento robusto en el territorio.

La esperanza de contar con la presencia de un Estado fuerte y comprometido con los derechos de las víctimas se desvanece cuando lo que a diario perciben los habitantes es únicamente empatía por parte de la institucionalidad. El Estado en Bojayá ha tenido un proceso de adelgazamiento, la gestión emocional encomendada a la Unidad para las Víctimas y al Centro Nacional de Memoria Histórica ha sido la única forma en la que este ha hecho presencia en el territorio, mientras que las entidades encargadas de garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y proveer servicios básicos siguen brillando por su ausencia.

Por último, el estudio de casos como este que, si bien demanda una mayor profundización, permiten discutir detalles teóricos como, por ejemplo, que la estatalidad no se construye únicamente desde arriba, sino que también es una construcción que se da desde abajo, es decir, desde los diferentes territorios como producto de las negociaciones y tensiones que se dan entre agentes del Estado y actores sociales organizados que buscan defender sus intereses e incidir en escenarios de decisión. En ese sentido, el Estado no debería entonces entenderse como una entidad coherente, autónoma y por encima de la sociedad, ya que se estaría desconociendo que el Estado interactúa en distintos niveles territoriales con diversos actores sociales que por medio de ciertas prácticas intervienen en la acción estatal y posibilitan o dificultan la construcción de estatalidad.

## REFERENCIAS

Álvarez, C. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: Guía didáctica. Recuperado de <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>

Ávila, A. (2012). Poder local, estructuras políticas y crimen en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung.

Buchely, L. (2020). El Estado de la paz. Burocracias, memoria y afecto en el posconflicto colombiano. Universidad Icesi y Tirant lo Blanch.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). Bojayá: La guerra sin límites. Ediciones semana.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Resumen. Imprenta Nacional de Colombia.

COCOMACIA. (2010). Cartilla conociendo el territorio aciático (2da. ed)

COCOMACIA. (2011). Cartilla protocolo de delimitación del territorio de COCOMACIA.

COCOMACIA. (2012). Estatuto del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato.

COCOMACIA. (2019). Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). Hay futuro si hay verdad: Informe final. Recuperado de <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2022/06/report/hay-futuro-si-hay-verdad-informe-final/Informe-Final.pdf>

Congreso de Colombia. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [Ley 70 de 1993]. DO: 41.013. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0070\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0070_1993.html)

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión

fiscal, y se dictan otras disposiciones. [Ley 1819 de 2016]. DO: 50.101. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Congreso de Colombia. (9 de octubre de 2017) Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la ley 1819 de 2016. [Decreto 1650 de 2017]. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83757>

Congreso de Colombia. (28 de mayo de 2017) Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET. [Decreto 893 de 2017]. DO: 50.247. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0893\\_2017.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0893_2017.html)

Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011) Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)

Departamento nacional de estadística. (2020). Información Pobreza multidimensional por departamentos 2021. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Domínguez, M. (2017). Territorios colectivos: Proceso de formación del Estado en el Pacífico colombiano (1993-2009). Fondo editorial FSCH.

Galeano, M. E. (2004). Estrategias de investigación social cualitativa: un giro en la mirada. Medellín: La carreta editores.

Gonzales, F. (2014). Poder y violencia en Colombia. ODECOFI.

Konig, H. (2003). Discursos de identidad, Estado-nación y ciudadanía en América Latina: Viejos problemas – nuevos enfoques y dimensiones, *Historia y Sociedad*, pp. 9-31.

Martínez, S. (2013). Configuraciones locales del Estado: Titulación colectiva, economías de enclave y etnicidad en el Pacífico colombiano. Programa editorial Universidad del Valle.

Mesa, E. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*. Vol. 39, No. 110/ p.157-184. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1514/151412842007.pdf>

Migliardi, C; y Correa, L. (2020). Ciudadanía precaria: Hacia una definición conceptual para la caracterización de los procesos migratorios contemporáneos. *Revista Republicana*, (28), pp. 97-117. Recuperado de <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/555/475>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Boletín No. 056. Recuperado de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/content/conn/ConexionContent/path/Enterprise%20Libraries/Minhacienda/saladeprensa/Boletines/2018/Boletin\\_056\\_Zomac\\_Empresas\\_Nuevas.pdf](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/content/conn/ConexionContent/path/Enterprise%20Libraries/Minhacienda/saladeprensa/Boletines/2018/Boletin_056_Zomac_Empresas_Nuevas.pdf)

Molina, J. (2014). Aportes para pensar la ciudadanía. Por una crítica a su concepción convencional. *Administración & Desarrollo*, 43 (59), 87-98. Recuperado de <https://doi.org/10.22431/25005227.107>

Morales Alonso, M. J. (2020). Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder. *Estado & Comunes*, *Revista De políticas y Problemas Públicos*, 2(11), 37-53. Recuperado de [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n11.2020.169](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.169)

Ríos, J. et al. (2019). Departamentos de frontera y violencia periférica en Colombia. *Revista Criminalidad*, 61(2), 113–132. Recuperado de <https://doi.org/10.47741/17943108.60>

Unidad para las Víctimas (2021). Así avanza la reparación integral de Bojayá a 19 años de la masacre. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/conmemoraciones/asi-avanza-la-reparacion-integral-de-bojaya-19-anos-de-la-masacre/61560>

Uribe, M. (1998). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos*, (13), 11–37. Recuperado de <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16280>

Uribe, M. (1999). Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos? *Estudios Políticos*, (15), 23-45. Recuperado de <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16673>

Vásquez, T.; y Vargas, A. (2011). “Territorialidades y conflicto: hacia un marco interpretativo de las trayectorias subregionales”. En: Vásquez, T. et al. (editores). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá, ODECOFI, pp. 343-365.

Villegas, M; y Rebolledo, J. (2018). *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Villegas, M; y Espinoza, J. (2013). El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

## ANEXOS

### ANEXO 1.

#### Capítulos de la ley 70.

<p><b>Capítulo 1</b> Objeto y definiciones</p>	<p>El objeto de la ley es reconocer a las comunidades negras, el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras baldías de zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del pacífico que han ocupado de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.</p> <p><b>Ríos de la cuenca del pacífico:</b> son todos los ríos y quebradas de la región pacífica que vierten directamente en el océano pacífico. También comprende los ríos Atrato, Tolo y Acandí que pertenecen a la vertiente del Caribe.</p> <p><b>Comunidad negra:</b> conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que comparten una historia, poseen una historia común y tienen sus propias tradiciones y costumbres que las distinguen de otros grupos étnicos.</p> <p><b>Prácticas tradicionales de producción:</b> son todas las actividades agrícolas, mineras, pecuarias, de caza, pesca que han utilizado las comunidades negras para su supervivencia y sostenibilidad.</p> <p><b>Zonas rurales ribereñas:</b> son aquellos terrenos aledaños a la ribera de los ríos mencionados anteriormente que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los concejos municipales.</p> <p><b>Tierras baldías:</b> son los terrenos dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al Estado y que carecen de otro dueño.</p>
--	--

<p><b>Capítulo 2</b> Principios</p>	<p>La ley 70 de 1993 se fundamenta en cuatro principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que existen en el país</li> <li>2. Respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.</li> <li>3. Participación de las comunidades negras y sus organizaciones en las decisiones que las afecten directa e indirectamente, de conformidad con lo dispuesto en la ley.</li> </ol>
<p><b>Capítulo 3</b> Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva</p>	<p>El Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las tierras baldías de las zonas rurales de los ríos del pacífico que han venido ocupando. Para la adjudicación cada comunidad deberá crear un consejo comunitario como órgano de administración interna.</p> <p>Dentro de las funciones de los Consejos Comunitarios está: velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas e intervenir en los conflictos internos que sean factibles de conciliación.</p> <p>Las tierras adjudicadas no comprenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes de uso público.</li> <li>• Áreas urbanas de los municipios.</li> <li>• Tierras de resguardos indígenas constituidos ante la ley.</li> <li>• Áreas del sistema de parques nacionales.</li> <li>• Subsuelos y predios en los que se acredite propiedad particular.</li> <li>• Áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.</li> </ul> <p>Para la adjudicación de las tierras cada comunidad deberá hacer la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, actualmente Agencia nacional de Tierras, esta será la encargada de iniciar el proceso de adjudicación.</p>
<p><b>Capítulo 4</b> Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente.</p>	<p>Las prácticas tradicionales que realicen las comunidades sobre los ríos, bosques, fauna y flora para fines alimenticios, así como también el uso de recursos naturales renovables para la construcción de canoas y demás elementos domésticos que son importantes para la supervivencia de las comunidades negras, se encuentran respaldadas por la ley y no se requiere permiso alguno. Sin embargo, estas prácticas deberán realizarse de manera que no se vea afectada la persistencia de los recursos, es decir, la propiedad colectiva sobre las tierras debe cumplir una función ecológica y, en tal sentido, los consejos comunitarios tienen la obligación de proteger, defender y cuidar el ambiente y los recursos naturales.</p>

	<p>Cuando en las áreas declaradas sistema de parques nacionales naturales, se encuentren familias o personas pertenecientes a las comunidades negras que se hayan establecido ahí antes de la declaratoria del área-parque, la entidad encargada deberá expedir un plan de manejo que sea compatibles con la naturaleza y objetivos del área que se trate. No obstante, en caso de incumplimiento del plan por parte de las comunidades negras, la Agencia Nacional de Tierras podrá proceder a la reubicación de los habitantes a otros sectores en los cuales se puede practicar la titulación colectiva.</p>
<p><b>Capítulo 5</b> Recursos mineros</p>	<p>El Ministerio de Minas podrá por iniciativa propia o a petición de las comunidades delimitar zonas mineras de comunidades negras, en las cuales la exploración y explotación de los recursos se realizará bajo condiciones técnicas sobre protección y participación de las comunidades negras con el objetivo de preservar sus particularidades económicas y culturales.</p> <p>Las comunidades negras contarán con el derecho de prelación para que el gobierno les pueda otorgar licencias especiales de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en zonas mineras de comunidades negras. Dicha licencia no comprende minerales como: carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.</p> <p>En caso de que la zona minera declarada comprometa territorios indígenas, el Ministerio de Minas tiene la potestad de declarar dicha zona como zonas mineras conjuntas, en donde la realización de actividades se llevara a cabo bajo común acuerdo entre ambos grupos étnicos, que gozaran de los mismos derechos y obligaciones</p>
<p><b>Capítulo 6</b> Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural</p>	<p>El Estado Colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a tener una educación que tenga concordancia con sus necesidades etnoculturales.</p> <p>La educación de las comunidades negras y, en especial, los programas curriculares deben estar transversalizados por la vida social y cultural de las comunidades, además de su patrimonio económico, natural, cultural y social. El proceso educativo debe partir de la historia y la cultura de las comunidades negras.</p> <p>El Estado colombiano para garantizar el acceso a educación de calidad destinará partidas presupuestales para generar mayores oportunidades de acceso a la educación a los miembros de las comunidades negras. Esto se encuentra reglamentado por el Decreto 1627 de 1996, este decreto creó el Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras administrado</p>

	<p>por el Icetex con el que se ha garantizado el acceso y permanencia de estudiantes afrodescendientes de escasos recursos a la educación superior en todas sus modalidades.</p> <p>Respecto a la protección de derechos, el Estado se compromete a sancionar todo acto de discriminación, segregación, racismo e intimidación contra las comunidades negras y promoverá los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural propia de una sociedad pluricultural como Colombia.</p> <p>El artículo 45 de este capítulo precisa que el gobierno nacional creará una comisión consultiva de alto nivel, como un espacio donde convergen representantes de las comunidades negras, raizales y palenqueras de Valle, Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica, San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Su objetivo central es hacer seguimiento a lo dispuesto en la ley 70 y servir de puente entre las comunidades y el Estado.</p>
<p><b>Capítulo 7</b> Planeación y fomento del desarrollo económico y social</p>	<p>Las comunidades negras tendrán presencia en el Consejo Nacional de Planeación, mediante un representante escogido de una terna presentada al gobierno nacional. Asimismo, tendrán representación en los correspondientes Consejos territoriales de planeación en donde serán participes en la construcción de la planeación de sus territorios. En los fondos estatales de inversión social existirá una unidad de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en la capacitación, formulación, ejecución y evaluación de estos.</p> <p>Los proyectos, planes y programas de desarrollo económico y social que pretenda llevar a cabo el gobierno nacional para el beneficio de las comunidades, deben formularse con la participación de las comunidades negras, a fin de que respondan a sus necesidades, a la preservación del medio ambiente, a la conservación de sus prácticas tradicionales de producción, al respeto y al reconocimiento de la vida social y cultural de dichas comunidades. Dichos planes y proyectos deben mostrar las aspiraciones de las poblaciones negras en materia de desarrollo.</p> <p>El gobierno nacional creará una comisión de estudio para la formulación de un plan de desarrollo de las comunidades negras. Dicha comisión comenzara a operar una vez sea elegido el presidente de la república y hasta la aprobación del plan nacional de desarrollo en el Conpes. Este plan formulará políticas de largo plazo y será el punto de partida para que las políticas del plan nacional de desarrollo respeten la diversidad étnica y promuevan el desarrollo económico de las comunidades negras.</p>

<p><b>Capítulo 8</b> Disposiciones finales</p>	<p>La reglamentación de la ley 70 se llevará a cabo teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por las comunidades negras, por medio de la comisión consultiva de alto nivel.</p> <p>El Gobierno nacional deberá destinar partidas presupuestales para la construcción de la Universidad del Pacífico, la construcción de carreteras para unir los departamentos de Valle del Cauca y Huila, así como la terminación de la vía Panamericana en el tramo del departamento del Chocó</p> <p>El Gobierno nacional destinará recursos necesarios para la construcción de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro y la de Buenaventura hasta Tumaco.</p> <p>Creación de la circunscripción especial para la elección de dos miembros de las comunidades negras en la Cámara de Representantes.</p>