

## Autonomía en las comunidades negras: retos y logros

Autonomia em comunidades negras: desafios e conquistas

Autonomy in black communities: challenges and achievements

Artículo | Artigo | Article

Fecha de recepción  
Data de recepção  
Reception date  
01 de Febrero de 2023

Fecha de modificación  
Data de modificação  
Modification date  
20 de Marzo de 2023

Fecha de aceptación  
Data de aceitação  
Date of acceptance  
3 de Abril de 2023

**Julián Fernández-López**

Universidad Autónoma de Occidente  
Cali/ Colombia

[jfernandez@uao.edu.co](mailto:jfernandez@uao.edu.co)

<https://orcid.org/0000-0001-6594-2101>

**Leidys Cristina Ramírez-Murillo**

Ministerio del Interior  
Cali/ Colombia

[ramirezmlc@yahoo.es](mailto:ramirezmlc@yahoo.es)

<https://orcid.org/0000-0001-6388-362X>

### Resumen

Este artículo estudia el concepto de autonomía, su desarrollo y apropiación, en el marco del proceso organizativo de las comunidades negras en Colombia. Dos tesis centrales orientan la reflexión, la primera es que la autonomía no se limita a las novedades normativas que surgieron con la Constitución de 1991, la jurisprudencia de las altas cortes y los convenios internacionales de derechos humanos, sino que está vinculada a las trayectorias, luchas y formas de resistencia del proceso organizativo del pueblo negro; la segunda plantea que ejercer autonomía requiere de la superación de los bloqueos y prácticas inconstitucionales por parte del Estado, lo cual afecta la garantía de los derechos territoriales, económicos y culturales del pueblo negro. Las tesis permiten identificar, a partir de los contextos étnico-territoriales, las disputas y tensiones que existen sobre la autonomía, visibilizando los logros y retos en el contexto actual.

**Palabras clave:** Comunidades negras, identidad cultural, autonomía de comunidades negras, participación política, gobernanza.

**Referencia para citar este artículo:** Fernández-López, J. y Ramírez-Murillo, L.C. (2023). Autonomía en las comunidades negras: retos y logros. *Revista del CISEN Tramas/Maepova*, 11 (2), 12-33.

---

## Resumo

Este artigo estuda o conceito de autonomia, seu desenvolvimento e apropriação, no marco do processo de organização das comunidades negras na Colômbia. Duas teses centrais orientam a reflexão, a primeira é que a autonomia não se limita às novidades normativas surgidas com a Constituição de 1991, à jurisprudência dos tribunais superiores e às convenções internacionais de direitos humanos, mas vincula-se às trajetórias, lutas e formas de resistência no processo de organização do povo negro; A segunda afirma que o exercício da autonomia requer a superação dos bloqueios e práticas inconstitucionais do Estado, o que afeta a garantia dos direitos territoriais, econômicos e culturais do povo negro. As teses permitem identificar, a partir dos contextos étnico-territoriais, as disputas e tensões existentes em torno da autonomia, tornando visíveis as conquistas e os desafios no contexto atual.

**Palavras-chave:** Comunidades negras, identidade cultural, autonomia das comunidades negras, participação política, governança.

---

## Abstract

This article studies the concept of autonomy, its development and appropriation, within the framework of the organizational process of black communities in Colombia. Two central theses guide the reflection, the first is that autonomy is not limited to the normative novelties that arose with the 1991 Constitution, the jurisprudence of the high courts and the international conventions on human rights, but is linked to the trajectories, struggles and forms of resistance in the organizational process of the black people; the second states that exercising autonomy requires overcoming blockades and unconstitutional practices by the State, which affects the guarantee of the territorial, economic and cultural rights of the black people. The theses make it possible to identify, from the ethnic-territorial contexts, the disputes and tensions that exist regarding autonomy, making visible the achievements and challenges in the current context.

**Keywords:** Black communities, cultural identity, autonomy of black communities, political participation, governance.

## INTRODUCCIÓN

“firmes en la libertad con  
que Cristo nos hizo libres, y no se  
sometan otra vez al yugo de la  
esclavitud”  
(Gálatas 5:1)

El 31 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Bolívar declaró nula, en primera instancia, la titulación colectiva de las comunidades negras situadas en La Boquilla, Distrito de Cartagena. El título colectivo había sido otorgado 8 años antes con ocasión a la visita del presidente norteamericano Barack Obama (Flórez, 2020). La situación fue considerada como una afrenta al proceso de autonomía de los pueblos negros, y como una barrera para el desarrollo de este derecho fundamental.

El objetivo de esta investigación es el análisis del surgimiento, desarrollo y apropiación del concepto de autonomía, en los procesos organizativos de las comunidades negras. Para lograr este objetivo trabajaremos tanto en las trayectorias organizativas del pueblo negro, sus luchas y resistencias, como en el desarrollo normativo, identificando los obstáculos, retos que limitan el pleno ejercicio de la autonomía y los logros alcanzados.

Partimos del postulado que el concepto de autonomía de las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras (en adelante: CNARP)<sup>1</sup>, que se desarrolla en este artículo, integra dos perspectivas: la primera, como lo plantea Molano (2007), se fundamenta en los usos y costumbres que a su vez configuran el “derecho consuetudinario”, la segunda, desde lo expresado por Uribe (1999), hace referencia al derecho reglado en la norma que se traduce en los “derechos políticos”.

Los derechos mencionados son los que dotan al colectivo de las CNARP de la capacidad de establecer sus formas de organización internas, y de participar libremente en la toma de decisiones que afecten su territorio, su gobernanza y su identidad cultural<sup>2</sup>, tal como lo expone Grueso y Galindo (2011). Desde esta perspectiva, los Consejos Comunitarios (en adelante: Consejos), como autoridades ancestrales, son los legitimados a ejercer su sistema de gobierno propio, en pro del modelo de etno-desarrollo y proyecto de vida comunitario que anhelan desarrollar, conforme a su cosmovisión y dinámicas culturales.

Ahora bien, la autonomía individual, el derecho personal a ser “negro” en una comunidad étnica, implica abordar, desde lo colectivo, el marco normativo y consuetudinario, aspecto fundamental en el relacionamiento con las instituciones de gobierno, entidades étnico-territoriales y organismos internacionales, para asegurar derechos colectivos de rango constitucional, tales como la consulta previa, la participación, y la gobernanza. Como lo plantea Escobar (2014) la autonomía se genera “en relación a la sociedad dominante” y se busca ser autónomos en lo político como en lo económico y social.

<sup>1</sup> En esta investigación nos acogemos a la definición de comunidades negras inscrita en la ley 70 de 1993 en la cual estas se conciben como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que la distinguen de otro grupo étnico” (Capítulo I, artículo 2, numeral 5).

<sup>2</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia T-823 del 2012 afirma que la autonomía es entendida como: “la facultad de las comunidades étnicas de determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida y adoptar las decisiones internas o locales que estimen más adecuadas para la conservación o protección de esos fines” (p. 21)

El contexto normativo jurídico en el que trabajamos en nuestra investigación se fundamenta en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante: OIT), la Constitución Política en su Artículo Transitorio 55 (en adelante: Art. 55) el cual se reglamentó a través de la Ley 70 de 1993 denominada "Ley de Comunidades Negras. También, se fundamenta en los posteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional (en adelante: Corte) sobre la protección de sus territorios colectivos y ancestrales, y el derecho a la autonomía y la participación.

El análisis normativo permite visibilizar los desafíos institucionales para garantizar el ejercicio de la autonomía de las CNARP, que en palabras de la Corte<sup>3</sup>, son "bloqueos institucionales o de prácticas inconstitucionales, que a pesar de provocar una vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales, no reciben una adecuada respuesta por parte de la administración en el marco de sus procedimientos ordinarios" (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004 (23 de agosto de 2016) Auto No. 373 [M.P. Luís Ernesto Vargas Silva], énfasis fuera del original).

Los bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales son un obstáculo para el ejercicio de la autonomía de los grupos étnicos, y poco se ha profundizado sobre las barreras que limitan su ejercicio, sus causas, y menos se han planteado apuestas o estrategias institucionales que permitan fortalecer las capacidades organizativas y de gobierno como posibilidad de vida, administración, uso y usufructo de la tierra asignada como propiedad colectiva a las CNARP. Tampoco se plantean los mecanismos para la superación de dichos bloqueos. Por tanto, partimos de dos tesis centrales:

- a) La autonomía de las CNARP no se limita a los recientes paradigmas, derivados de las novedades normativas que surgieron con la Constitución<sup>4</sup>, y que fueron desarrolladas con posterioridad a ella<sup>5</sup>, inclusive, mediante convenios internacionales y decisiones judiciales emitidas por la Corte. Su base está vinculada a las trayectorias, luchas y formas de resistencia del proceso organizativo del pueblo negro en Colombia.
- b) Para el ejercicio de la autonomía de las comunidades negras se requiere de la superación de los bloqueos y prácticas inconstitucionales por parte del Estado, las cuales confluyen en su baja comprensión y apropiación del análisis del concepto de autonomía, lo cual afecta la garantía de los derechos territoriales, económicos y culturales e impide ser el engranaje para apalancar la adecuación institucional en los distintos niveles del aparato estatal.

El desarrollo de estas tesis centrales requiere de un diseño metodológico específico para lo cual se priorizó un enfoque cualitativo. Entre el mes de diciembre del 2020 y mayo del 2021 se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas, cuatro individuales y una colectiva. Los

<sup>3</sup> Mediante Auto 373 del 2016.

<sup>4</sup> Haciendo alusión al Convenio 169 de 1989 de la OIT y a su aprobación mediante Ley 21 de 1991.

<sup>5</sup> Artículo Transitorio 55 de la Constitución y Ley 70 de 1993.

<sup>6</sup> Clara Elena Reales, ex magistrada auxiliar de la Corte Constitucional y autora de algunos autos, en protección de las comunidades negras / Estudiosa y académica. Entrevista Virtual de 21 de enero de 2021; Silvio Garcés, miembro de la Comisión Especial que redactó la Ley 70 de 1993 e Impulsor de la política de titulación de tierras del INCORA, INCODER y Agencia Nacional de Tierras. Entrevista Virtual de 26 de febrero de 2021

<sup>7</sup> Libia Grueso Castelblanco, Organización de Naciones Unidas -ONU- Profesional en el tema de los derechos de los pueblos afrodescendientes y vinculada al Sistema de Naciones Unidas. Entrevista Virtual de 18 de diciembre de 2020

<sup>8</sup> Líderes Manuel Denis (líder de comunidad negra que ha hecho tanto incidencia en organismos internacionales para la protección e integridad de sus vidas y de su territorio, como resistencia organizativa desde sus territorios, lo cual ha tenido incidencia en medidas cautelares y Autos de la Corte Constitucional, Melkin Romaña Cuesta (Representante Legal Consejo Comunitario de Jiguamiandó y hace parte del relevo de los nuevos liderazgos en Jiguamiandó) y Rinaldo Salcedo (Líder y asesor del Consejo Comunitario de Jiguamiandó. Encarna la identidad del hombre negro). Entrevista presencial, realizada el 4 de marzo del 2021, en el consejo comunitario, con una duración de : 2 :03 :33

<sup>9</sup> Comunidades de Autodeterminación, Vida y Dignidad.

<sup>10</sup> Bernardo Vivas, miembro de Cacarica-CAVIDA. Ha hecho resistencia organizativa desde su territorio, lo cual ha tenido incidencia en medidas cautelares y en la Sentencia de la Corte IDH: Operación Génesis vs. Colombia. Entrevista presencial, realizada el 5 de marzo del 2021, en el Municipio de Turbo- Antioquia, con una duración de:00 :24 :31.

<sup>11</sup> Ubicado en Corregimiento 8, zona rural del Distrito de Buenaventura – departamento del Valle del Cauca,

expertos ubicados en ciudades fueron entrevistados de forma virtual, y los líderes de los consejos comunitarios de forma presencial.

Los entrevistados fueron actores políticos, sociales y/o étnicos seleccionados por su experticia en los procesos organizativos del pueblo negro. Las entrevistas fueron organizadas en tres bloques temáticos que buscaban conocer el desarrollo, logros y retos alrededor de: (i) Ley 70 de 1993, (ii) el concepto de autonomía y (iii) la autonomía en los procesos organizativos de las CNARP. Con el fin de cubrir en el análisis normativo (internacional, nacional y territorial) y diferentes tipos de institucionalidad (gubernamental, étnico-territorial) se clasificaron los actores en tres grupos así: **Grupo 1.** Un funcionario del gobierno y una referente judicial<sup>6</sup>; **Grupo 2.** Lideresa de organizaciones de base, profesional en derecho de los pueblos afrodescendientes y vinculada a una organización internacional<sup>7</sup>; **Grupo 3.** Organizaciones étnico-territoriales (Consejos) a sus líderes y lideresas fundadores. En este último grupo se privilegió al Consejo de la Cuenca del Río Jiguamiandó<sup>8</sup> (en adelante: Jiguamiandó), ubicado en el Municipio de Carmen del Darién – Chocó, que representan más de 1200 familias, y la organización CAVIDA<sup>9</sup> ubicada en la jurisdicción del Municipio de Riosucio – Chocó, que hace parte del Consejo de la Cuenca del Río Cacarica (en adelante: Cacarica- CAVIDA)<sup>10</sup>, la cual representa aproximadamente 500 familias víctimas del conflicto armado. De forma paralela, se revisaron y analizaron diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional referentes a temas de autonomía de los grupos étnicos en Colombia.

Debemos resaltar que la deficiente conectividad a internet en los territorios de las CNARP, las restricciones sanitarias generadas por la pandemia del COVID-19, la situación de orden público y los bloqueos realizados por la población civil en el marco del Paro Nacional, entre el 28 de abril y 20 de junio del 2021, impidieron la participación de líderes de territorios como el Consejo Comunitario de Zacarías Rio Dagua<sup>11</sup>, quienes avalaron esta investigación. La situación fáctica aquí descrita evidencia factores estructurales que limitan el ejercicio de autonomía y participación de las CNARP.

El artículo está compuesto de cinco partes. En la primera y segunda parte, se abordará el surgimiento, desarrollo y evolución del concepto de autonomía en el marco del proceso organizativo del pueblo negro. El análisis parte de una aproximación conceptual acerca de la identidad cultural, el territorio, la gobernanza y la participación como elementos fundamentales para garantizar la autonomía étnico-territorial, seguido de un desarrollo histórico de los palenques y el cimarronaje como primera forma de resistencia. La tercera parte, desarrolla los bloqueos y límites para el ejercicio de la autonomía. La cuarta comprende los logros del ejercicio de la autonomía basados en la Ley 70 de 1993. La quinta parte, desarrolla los retos y desafíos institucionales para el ejercicio pleno de la autonomía.

## ENTRE CADENAS: SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA EN EL PROCESO ORGANIZATIVO DEL PUEBLO NEGRO

### *Aproximaciones conceptuales*

La identidad cultural de las CNARP en Colombia transita la historia, cosmovisión, territorialidad, y los sistemas de producción tradicionales de este colectivo desde los procesos de esclavitud y cimarronaje. Así la identidad cultural es un concepto con un componente subjetivo y objetivo. Lo subjetivo hace alusión a la pertenencia que tiene el individuo de sí mismo y de su colectivo; en tanto, lo objetivo, exterioriza las practicas observables que lo caracterizan y lo diferencian de otro grupo (Grueso, 2012).

Para que la identidad cultural persista, es necesaria su transmisión generacional, lo que se manifiesta no solamente en la oralidad y las costumbres, sino que ha sido impulsado por las decisiones de la Corte. Su jurisprudencia se enmarca en una política de pensamiento que reconoce que el "multiculturalismo exige a los Estados democráticos liberales aceptar la posibilidad de organizar en un marco pluralista la diversidad de intereses e identificaciones morales emanadas de la heterogeneidad cultural" (Moreno, 2010, pp. 136), instando al Gobierno Nacional a la protección material y efectiva de los grupos étnicos, ante la posibilidad del exterminio físico y cultural por desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado y otros factores externos. La protección material se da en dos niveles, el individual, en referencia a la integridad física y, el colectivo, que se ve expresado en la salvaguarda del territorio.

Para las CNARP, el alcance del concepto de territorio va más allá de un lugar físico, pues es un espacio donde se reproducen y se transmiten generacionalmente las expresiones culturales, políticas, sociales, económicas, ambientales y mítico-religiosas del colectivo (Cassiani, 2004). Siendo así, el territorio es una construcción social, es un derecho fundamental, y es el lugar que hace posible la existencia y vida misma del grupo étnico (Grueso, 2000). No obstante, para algunos autores las CNARP se ven enfrentadas a problemas que van más allá del simple reconocimiento administrativo de su territorio, pues están en el epicentro del conflicto armado. En este sentido, la puesta en marcha de la Ley 70 y el ejercicio de los derechos políticos de las CNARP, se han visto enfrentados a conflictos territoriales y económicos dada "la ubicación geográfica estratégica para los grupos armados las perspectivas de macroproyectos de desarrollo, el potencial de recursos naturales explotables, que explican el porqué de la transformación de la región en un escenario principal del conflicto" (Agudelo, 2005, pp.211). Lo anterior evidencia un claro límite a la posibilidad de ejercer el derecho del uso y goce de los territorios adjudicados, los cuales fungen como inajenables, inembargables e imprescriptibles, al igual que vulnera la autonomía, el derecho a la participación y la gobernanza.



En efecto, ejercer la gobernanza en un territorio es una condición *sine qua non* para el goce de la autonomía. Whittingham (2010) concibe la gobernanza como “la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público” (pp. 222). En este sentido, garantizar la gobernanza exige un entendimiento mutuo entre las instituciones que conforman el Estado, así como una interacción dialógica entre ellas, entendiendo que los Consejos son instituciones en el marco del Estado. Gobernanza se articula, entonces, con la participación tanto individual como colectiva.

En cuanto al derecho a la participación, los Estados democráticos, se originan de este derecho fundamental y están obligados a garantizarlo para toda su población. Adicionalmente, los Estados vinculados al Convenio 169 de la OIT y que por tal deben integrar el enfoque diferencial étnico, están obligados a promover el derecho a la participación de los sujetos de especial protección, en nuestro caso las CNARP (Bonilla, 2006). Wills (1999) argumenta que la participación como derecho fundamental requiere de la intervención del Estado, y debe estar articulada con la diversidad y otros derechos de igual rango. La relación participación-diversidad se debe dar en condiciones de simetría con el fin de articular el derecho a la igualdad con el derecho a la diferencia.

#### *Derechos consuetudinarios: desde los palenques como entidades territoriales de libertad*

El origen de los procesos organizativos del pueblo negro está vinculado con sus trayectorias, luchas y formas de resistencia las cuales, se anclan a las pretensiones de libertad del yugo esclavista español, pensamiento que se consolida en los palenques como entidades territoriales de libertad y a los procesos organizativos recientes que culminan con el reconocimiento de grupo étnico a las CNARP, convirtiéndolos en sujeto colectivo de especial protección.

La génesis de las formas de lucha y resistencia que forjaron el proceso organizativo del pueblo negro, se remontan al período de la trata transatlántica, entre los siglos XVI y XVII (Flores, 2006). La esclavitud condujo a un despojo violento de las prácticas tradicionales, de la lengua y, en general, de la cultura de los africanos en América. Se cohibió la comunicación y el pensamiento impidiendo la asociación colectiva, lo que resultó absolutamente útil para los esclavizadores. Debido a esa dominación física, cultural y territorial derivada de la esclavitud, el proceso organizativo del pueblo negro fue lento y restringido por muchos años. No obstante, la fuerza interior, espiritual, los mitos, valores, y cultura de los esclavos, condujeron a que encontraran formas de comunicarse para escapar del sometimiento (UNESCO, 1994), forjando los primeros retoños de los procesos organizativos. Al respecto, el actual presidente de la Comisión de la Verdad, Francisco De Roux (1992) señaló que “los negros resistieron siempre, utilizando todas las dimensiones de lo cotidiano, en fin,

que, como esclavos o libertos, conquistaron así espacios culturales y físicos que sirvieron de matrices para la reconstrucción de identidad” (pp. 18-19).

Estas conquistas libertarias y de insurrección fueron la génesis de los primeros procesos organizativos que actualmente, y para esta investigación, se denominan: *cimarronaje* y *palenques*. Al respecto Libia Grueso, reconocida profesional en el tema de los derechos de los pueblos afrodescendientes, hoy vinculada al Sistema de Naciones Unidas, coadyuvó en el tema de redacción del Art. 55 de la Constitución de 1991, quien ratifica que:

*“el proyecto de autonomía no empezó ni con la constituyente, ni con la Constitución Política de 1991. El proyecto de autonomía era un proyecto que venía en construcción, ya se tenía el referente del Palenque de San Basilio”* (Entrevista virtual, 18 de diciembre del 2020).

Una de las primeras manifestaciones organizativas fue el cimarronaje, que hace referencia a la acción de fuga, de resistencia y de lucha (Serna & Hinestroza, 1992) y, por consiguiente, a la apropiación de espacios culturales y físicos por parte de los esclavos que huían, guardándose en los montes y aprovechando su experticia en ríos y mares en busca de su libertad (Castaño, 2015), al cabo de la cual establecían comunidades denominadas palenques.

Los palenques fueron una de las primeras expresiones organizativas de libertad y de autonomía. Estos terminaron siendo extensiones territoriales que sirvieron como mecanismo de refugio y protección, y fueron la “primera fuerza que se opuso al sistema socioeconómico que los españoles aspiraban a instaurar en América” (Arocha & Friedmann, 1986, pp.22). Al respecto, Libia Grueso afirma que los palenques se forjaron:

*“como un proyecto libertario del dominio esclavista español, producto de la esclavización de hombres y mujeres secuestrados en África, que, bajo el concepto de luchas libertarias, lograron escapar para ejercer unos derechos entorno a la libertad”* (Entrevista virtual Grueso, 18 de diciembre 2020).

En este contexto el Palenque de San Basilio, ubicado en el Departamento de Bolívar<sup>12</sup>, logró sobrevivir y permanecer en el tiempo, conservando su lengua entre otras identidades culturales y ha sido un referente en el proceso organizativo contemporáneo de las CNARP. Actualmente, diversos procesos organizativos de CNARP se auto-reconocen como *palenques*, dado que los perciben como un espacio de protección, este es el caso de los Consejos de Jiguamiandó y Cacarica (CAVIDA) tal y como lo expresaron en la entrevista realizada a Manuel Denis y Bernardo Vivas<sup>13</sup>, líderes históricos de estas comunidades, respectivamente.

San Basilio de Palenque al día de hoy se constituye como un Consejo<sup>14</sup>, el cual se ancló a las fortalezas organizativas y de

<sup>12</sup> Acorde con Castaño (2015) el palenque de San Basilio fue conformado en 1713 y fue precedido del palenque de San Miguel Arcangel (p.71). Otros palenques de referencia son el Gran Palenque del Cauca que unió parte del Ecuador y de Colombia, del Palenque de Palmares, este último en territorio actual de Brasil.

<sup>13</sup> Líderes de comunidad negra que ha hecho incidencia en organismos internacionales para la protección e integridad de sus vidas y de su territorio, como también resistencia organizativa desde sus territorios, lo cual ha tenido incidencia en medidas cautelares y Autos de la Corte Constitucional.

<sup>14</sup> El Consejo Comunitario de Mankankramana.



autonomía derivadas del palenque. Encontramos símiles y diferencias entre el proceso organizativo iniciado en los palenques y el contexto contemporáneo de los Consejos. El símil se manifiesta en la apropiación territorial, organizativa y la pervivencia de la identidad cultural, que ha sido característica de los dos procesos. Ahora bien, se resalta una diferencia fundamental: en el Palenque el proceso no estuvo supeditado al reconocimiento estatal, sino que fue un proceso de completa autonomía.

### ROMPIENDO CADENAS: DERECHOS POLÍTICOS Y EL DERECHO A SER NEGRO

Por “rompiendo cadenas” se entiende el proceso progresivo mediante el cual el pueblo negro fue ganando derechos en torno a su reconocimiento cultural, político y territorial; en otros términos, conquistar el “derecho a ser negro” donde es fundamental la construcción del concepto de autonomía, en el entendido que conforma un proyecto basado en la independencia cultural y económico frente a otros grupos.

Este derecho, así como el proceso organizativo de las CNARP, es moldeado por el relacionamiento de la gente negra con su entorno geográfico, así como con las construcciones sociales, culturales, económicas y productivas transmitidas entre generaciones. Lo anterior, ha logrado materializar un acervo cultural que es reconocido hoy como identidad cultural. En otras palabras, el proceso organizativo reconoce las formas ancestrales, los usos y costumbres del pueblo negro en relación con sus dinámicas de ocupación territorial de conformidad con sus prácticas tradicionales que fundamentan el derecho consuetudinario (Ley 70 de 1993). En tal sentido, “la identidad no es un concepto fijo, sino que se recrea individual y colectivamente y se alimenta de forma continua de la influencia exterior” (Molano, 2007, p. 73).

Esta resignificación de identidad cultural se fortalece por el reconocimiento jurídico, mediante la Ley 70, a las formas de vida y a las dinámicas organizativas y de producción del pueblo negro. Dicha Ley reconoce los territorios que ancestralmente han sido habitados por las comunidades negras de acuerdo con sus usos y costumbres, y establece mecanismos de protección a su identidad cultural. A la vez, reconoce el sistema de gobernanza ejercido por estas comunidades en el ejercicio de su autonomía y participación como construcción del derecho propio.

Es así como la identidad cultural, en el marco del proceso organizativo de las CNARP, gestó el nacimiento de organizaciones ancladas a unos territorios y unas ideologías que, transitaron desde los años setenta, desde las luchas campesinas hasta figuras organizativas basadas en lo étnico-territorial (Escobar, 2011). Si bien es cierto que tuvieron origen especialmente en la costa pacífica colombiana, con apoyo de la Iglesia, su relevancia y expresión, fue ampliándose en otros territorios del país.

Con lo expuesto hasta este momento, resulta posible retomar la reflexión inicial de este artículo contenida en la tesis central del literal (a), a manera de conclusión, esto es, que el análisis sobre la autonomía de las comunidades negras en Colombia no está definido, de manera unilateral por las normas que regulan su ejercicio, sino que se encuentra regulada por sistemas propios, construidos por individuos y organizaciones de CNARP en el marco de su identidad cultural, tal como lo revelan los procesos de esclavitud, emancipación y de conformación de los palenques. La comprensión acerca de la autonomía de las comunidades negras y su identidad cultural resulta, entonces, directamente relacionada con los proyectos de libertad y de organización social, y no a partir exclusivamente del ámbito normativo.

No obstante, el reconocimiento jurídico nacional e internacional del pueblo negro, y de lo que acá se ha referido como “el derecho a ser negro”, constituye uno de los aspectos fundamentales en la construcción del proceso organizativo y de su autonomía de los consejos comunitarios, dado que identifica a las CNARP como titulares de derechos colectivos y sujetos étnicos de especial protección sobre su la identidad cultural, y su autonomía y su participación.

*El reconocimiento jurídico como grupo étnico y sujeto colectivo de especial protección.*

Los procesos organizativos también se transforman en el marco de las incidencias normativas de carácter internacional y nacional.

En el contexto de la norma internacional para el pueblo negro, el Convenio 107 de 1957 de la OIT, ratificado mediante Ley 31 de 1967 sobre el derecho de los pueblos Indígenas, tribales y semitribales, estableció por primera vez el reconocimiento en derecho de los diferentes grupos étnicos<sup>15</sup>. Para el caso de las CNARP, cubre los procesos de auto-reconocimiento y autodeterminación de los afrocolombianos, raizales y palenqueros.

En el año 1989, la OIT se pronunció en el Convenio 169, el cual busca aplicarse en países que tengan poblaciones “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” (Coronado, 2006, p. 63). En Colombia el Convenio fue adoptado en la Ley 21 de 1991, comprometiendo al Estado a proteger la identidad cultural, la autonomía, la participación y la consulta previa libre e informada, partiendo del reconocimiento como sujetos de especial protección de los grupos étnicos.

La legislación internacional se articula con el nuevo paradigma normativo nacional surgido de la Constitución, que reconoció la diversidad étnica y cultural y ordenó al Estado establecer los mecanismos para su protección. Con la nueva Constitución surgió la Ley 70, la que dentro de sus objetivos está reconocer colectivamente

<sup>15</sup> Que para el caso de Colombia son los pueblos indígenas, las comunidades negras, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom.

los territorios que ancestralmente han tenido posesión las CNARP de acuerdo con sus usos y costumbres, y establecer los mecanismos de protección de su identidad cultural. En este escenario, surgen dos instituciones: los consejos comunitarios y las organizaciones de base de comunidades negras. En dicha norma se reconoce el ejercicio de las prácticas tradicionales ejercidas por este grupo étnico, en un escenario físico (la tierra) donde se constituyen la conceptualización de territorio desde sus dimensiones simbólicas y culturales. En este sentido, este escenario, se ha convertido en un elemento fundamental para los procesos de reivindicación, étnica, territorial, cultural y organizativa. También se reportan beneficios sociales porque se fortalece su estructura organizativa y de administración interna (Hinestroza, 2008).

Al respecto en entrevista con el abogado Silvio Garcés (entrevista virtual, 26 de febrero de 2021), coautor de la Ley 70 de 1993, miembro de la Comisión Especial que coadyuvó en la redacción de dicha ley e impulsor de la política de titulación de tierras del INCORA, el INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras, se evidenció que ya existía una construcción política emergente de los procesos organizativos de las CNARP, que se demuestra en la agenda política que se entregó a la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante: ANC), la cual fue fundamental para la inclusión del Art. 55 en la carta constitucional. Allí se ordenó la expedición de una Ley especial, que recogiera y desarrollara los puntos centrales de la agenda mencionada, reconociendo que las CNARP, han sufrido condiciones históricas de injusticia, colonialismo, la esclavización y la exclusión estructural. En cuanto al Art. 55, en entrevista con Libia Grueso (Entrevista virtual, 18 de diciembre de 2020), ella afirma que las fuerzas sociales que lo impulsaron no solo fueron los pueblos indígenas, los cuales eran miembros de la ANC, sino que también tuvo apoyo de fuerzas políticas liberales de la costa atlántica.

Erazo (2012) plantea que el Art. 55 obligaba a la creación de una comisión especial para la formulación de una Ley que reconociera la titulación colectiva de tierras en las que las CNARP mantuvieran prácticas tradicionales de producción. Esto se desarrolló en el Decreto 1332 de 1992 que creó la Comisión Consultiva Especial.

#### *Ley 70 de 1993: estatuto de derechos consuetudinarios y políticos.*

La Ley 70, afirma Garcés, aborda 5 ejes temáticos:

*“el reconocimiento de la propiedad; la protección de los recursos naturales; el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; la inclusión de una política de etnodesarrollo y el fortalecimiento político y organizativo de las comunidades negras”* (Entrevista virtual, 26 de febrero de 2021).

Estos ejes temáticos son prerrequisitos fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos consuetudinarios y políticos, así como de la autonomía. Al respecto de los beneficios jurídicos, económicos

y sociales planteados y desarrollados por Silvio Garcés, vale la pena conocer las percepciones que tienen los entrevistados alrededor de Ley 70 de 1993, en torno a la autonomía étnica – territorial.

<sup>16</sup> Entrevista virtual, realizada el 21 de enero del 2021, con una duración de 01:38:52

Clara Elena Reales<sup>16</sup>, Abogada, exmagistrada auxiliar de la Corte y redactora de algunas decisiones de protección de las CNARP, refiere que:

*“la llegada de los intereses de comunidades negras a la constituyente fue accidental. La Ley 70 de 1993 es un instrumento muy poderoso, pero a esa norma le hace falta el corazón de las comunidades negras, debido que la norma no desarrolló el esquema institucional del ejercicio de la autonomía y este quedó supeditado a la expedición de los capítulos reglamentarios de la Ley 70 de 1993 y con ello la institucionalidad para el ejercicio de la autonomía. Es por ello que, las comunidades negras, ven esa protección como artificial. La titulación colectiva sirvió como mecanismo de protección y defensa del territorio, en la medida de que frena intereses extractivos y de economías ilegales, pero no garantizó la protección de la identidad cultural”* (Entrevista a Clara Elena Reales, 21 enero del 2021).

En ese sentido y de manera precisa Garcés complementa que la Ley 70 para las CNARP es:

*“un estatuto de autonomía para garantizar la autodeterminación, el gobierno propio y el desarrollo autónomo”* (Entrevista virtual, 26 de febrero de 2021).

Lo anterior nos permite acuñar que es el instrumento legal para proteger la propiedad colectiva y los recursos naturales de los territorios ancestrales. Así, esta la Ley se enmarca en los derechos étnicos, territoriales, ambientales, mineros, socioeconómicos, políticos y culturales que, en su reglamentación y aplicación, pueden llegar a reparar parte de los efectos de esclavización, el racismo estructural, y los factores de marginación y violencia.

El capítulo primero de la Ley 70, refiere Libia Grueso, hace uno de los aportes más importantes del proyecto de autonomía y libertad, al desarrollar el concepto de pueblo asociado al de grupo étnico y transversalizado con el de tribales que está en los Convenios 107 y 169 de la OIT. Así mismo, plantea que la apropiación conceptual que se hizo de ‘pueblo’ estuvo contenida en cuatro variables: la existencia de una historia ancestral; el sistema de justicia y autoridad propia; el territorio y las relaciones que se establecen con el mismo; y el concepto propio de bienestar donde el pueblo negro recrea sus prácticas productivas y visión de etnodesarrollo.

En este contexto, llama la atención, la percepción y comprensión que tienen los Consejos sobre la Ley 70. Los representantes étnico-territoriales de Jiguamiandó refieren que:

*“es una herramienta jurídica muy importante para el proceso organizativo de las comunidades negras,*

*nos blindo, garantiza la permanencia al interior del territorio haciendo resistencia. La Ley nos tituló colectivamente reconociendo la posesión ancestral de nuestros territorios, faculta al gobierno a sanear el territorio y devolverlo a sus verdaderos dueños que, por el desplazamiento forzado a raíz del conflicto armado, nos los hayan arrebatado. Hizo más fuerte nuestro proceso y, producto de ellos, hoy tenemos órdenes proferidas en autos de la Corte Constitucional que dicen que la tierra debe ser devuelta a los verdaderos dueños. Soñamos que trascienda de generación en generación y que podamos vivir en paz, de acuerdo con nuestras propias normas de convivencia, contenida en el reglamento interno del consejo comunitario” (Entrevista grupal, Jiguamiandó, 25 de marzo 2021).*

Así mismo, Bernardo Vivas en representación Cacarica-CAVIDA, expresó:

*“creemos, que, si hay algo que ha sido de gran importancia, es el reconocimiento a través de Ley 70 que hemos tenido las comunidades negras, contenido en el derecho a la propiedad colectiva del territorio y como grupo étnico, es la cedula para identificar o para asegurar en gran parte esa territorialidad de las comunidades negras” (Entrevista Bernardo Vivas, 26 de marzo de 2021).*

Resulta de vital relevancia la percepción generalizada de los entrevistados de los aciertos y beneficios de la Ley 70, el cual compartimos, al considerar que el bloque de derechos étnicos contenido en el Convenio 169 de la OIT, la Constitución y la Ley 70 de 1993, son el andamiaje fundamental en el camino del reconocimiento político, económico, social, cultural y territorial en Colombia. Este andamiaje normativo reconoce y legitima la existencia de este grupo étnico en el territorio desde el siglo XVI, el sistema de prácticas tradicionales de producción, y el sistema de gobernanza ejercido por estas comunidades en el ejercicio de la autonomía y participación como construcción del derecho propio. Lo anterior nos permite reforzar la tesis central del literal a) en el sentido que, si bien el bloque de derechos étnicos y políticos es fundamental para el ejercicio del derecho consuetudinario para el pueblo negro en Colombia, los procesos organizativos no parten desde allí, sino que, por el contrario, recoge y regla los ejercicios que, de manera ancestral, mediaban en las formas de vida y formas organizativas comunitarias anclados al derecho consuetudinario.

### *Ejercicio de la autonomía.*

El ejercicio, comprensión y aplicación de la autonomía requiere ser apropiado por parte de los actores involucrados representados en el Estado, a partir de las garantías contenidas en normas de carácter nacional e internacional, que convocan a promover estrategias de diálogo y concertación entre los actores participantes, con unas

reglas claras que garanticen, por un lado, derechos fundamentales inherentes a la autonomía y, por el otro lado, el respeto a la diferencia y a los principios que se deriven de las cosmovisiones propias e identidades culturales de este grupo étnico. A todo lo anterior se denomina derecho consuetudinario.

Como lo plantea Grueso y Galindo (2011) el Estado es el garante de los derechos étnicos tales como la consulta previa y la participación, siendo allí donde se define la cooperación entre la sociedad dominante y los grupos étnicos, estableciendo un camino de diálogos igualitarios y de respeto entre instituciones del gobierno, instituciones étnicas y terceros. En este sentido, en Sentencia C-882 del 23 de noviembre de 2011<sup>17</sup>, la Corte expuso: (i) la diversidad étnica y cultural se manifiesta, entre otros, en el derecho fundamental a la libre determinación o autonomía de los pueblos indígenas y tribales<sup>18</sup>; (ii) el contenido del derecho a la autonomía o libre determinación potencializa la faceta participativa de dichas comunidades, como también su derecho a optar, desde su visión del mundo, por el modelo de desarrollo que mejor se adecúe a las aspiraciones que desean realizar como pueblo o comunidad, con el fin de asegurar la supervivencia de su cultura.

La conceptualización de autonomía expuesta por la Corte desarrollada en el artículo 7, numerales 1, 2, 3 y 4 del Convenio 169 de 1989 de la OIT, convoca a reflexionar sobre la protección, de las formas de vida, creencias, instituciones, medio ambiente, el mejoramiento del trabajo, la salud y la educación de los pueblos interesados. Al respecto del numeral 1, Garcés en concordancia con el derecho a decidir que tienen los pueblos interesados sobre las prioridades que los atañe enfatiza que la autonomía:

*“es la capacidad de los pueblos afrocolombianos de tomar decisiones sobre los asuntos más íntimos de sus comunidades, establecer su propia organización interna y participar en las dinámicas externas que puedan afectar sus formas de vida y reproducción de su cultura”* (Entrevista virtual, 26 de febrero de 2021).

La comprensión institucional sobre el derecho que tienen los pueblos de incidir, siempre y cuando, las medidas administrativas o legislativas los afecten de manera directa e indirecta en su desarrollo económico, social y cultural, requiere de una adecuación institucional para las garantías del derecho, pero también de una comprensión integral con otros derechos étnicos fundamentales, que son complementarios para el real ejercicio de la autonomía.

Desde una mirada política del derecho a la autonomía, Coronado (2006) plantea que esta “se refiere la capacidad de la comunidad de tomar decisiones libres e independientes en la realización de sus proyectos de desarrollo social, cultural y económico” (pp. 66). Desde esta perspectiva los Consejos como autoridades ancestrales son las legitimadas a ejercer su sistema de gobierno propio en pro del modelo de etno-desarrollo y el proyecto de vida que las comunidades anhelan desarrollar, tras decisiones libres, autónomamente en sus comunidades. Decisiones que deben reflejar su cosmovisión y dinámicas culturales.

<sup>17</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>18</sup> Tribal (convenio 169 de la OIT) acoge el Concepto/ comunidad negra-etnia.



Bajo la lógica cultural, el Consejo de Jiguamiandó considera que la autonomía les da derecho a las CNARP de vivir dentro de un territorio de manera libre y sin opresiones, cumpliendo también la norma constitucional. Ellos afirman que han creado sus propias normas, reglas de convivencia y de comunicación para vivir dentro del territorio, contenidas en el reglamento interno de acuerdo con el Decreto 1745 de 1995<sup>19</sup>. En palabras del líder de CAVIDA de Cacarica:

<sup>19</sup> El decreto 1745 de 1995, reglamento el capítulo tercero de la Ley 70 de 1993 y reconoce: Una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración (...) El Consejo Comunitario lo integran la Asamblea General y la Junta (artículo 3 del capítulo II).

*“la autonomía en el marco de los derechos territoriales es la ciudadanía, refiriéndose como sujetos étnicos las comunidades negras, tienen derecho de auto determinarse decidir por sí misma, ser escuchados, entonces yo creo que la autonomía debería dirigir a un ser humano o a un conjunto de personas, en nuestro caso a nuestro colectivo étnico”* (Entrevista Bernardo Vivas, 26 de marzo de 2021).

Aunque la autonomía es percibida como un derecho por los líderes de los Consejos, ellos afirman no poder ejercerla de manera real, sino que la ven como algo simbólico. En el siguiente apartado se aproxima a la identificación de las causas y bloqueos que limitan el ejercicio de autonomía en estas comunidades.

#### *Causas que limitan el ejercicio de la autonomía.*

La visión fragmentada del concepto de autonomía; la violencia estructural y directa; la desigualdad y la discriminación; el desconocimiento de autonomía política del sujeto de derecho; el conflicto armado; los esquemas paralelos de representación incompatibles con Ley 70 y el Decreto Reglamentario 1745 de 1995; los espacios de consulta y concertación con las comunidades sin garantías presupuestales de participación; la limitada capacidad administrativa y técnica de las entidades con responsabilidad en la materia para garantizar los derechos fundamentales; deficiente protección jurídica de los territorios ancestrales y colectivos; y el modelo económico dominante (las economías extractivistas), son causas que limitan el ejercicio de la libre determinación o la autonomía. Dado el alcance del presente artículo, acá no se desarrolla la disertación de estas causas las cuales más bien pueden obedecer a desarrollos explicativos posteriores.

## **BLOQUEOS Y LÍMITES EN LA APLICABILIDAD DE LOS DERECHOS DE AUTONOMÍA EN CONTEXTOS TERRITORIALES**

### *Bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales.*

El bloqueo institucional y las prácticas inconstitucionales radican en la falta de comprensión, acuerdos y empatía que imposibilitan un diálogo asertivo. El bloqueo impide la comprensión del derecho consuetudinario y político entre las partes, traduciéndose en una “miopía institucional”, que impide generar la capacidad de escucha, comunicación y dialogo, y por ende, limita la concertación.

En los contextos recientes, los territorios de CNARP y sus habitantes, son víctimas del conflicto armado, por lo que la Sentencia T-025 de 2004, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, a raíz de la vulneración masiva y sistemática de los derechos de la población negra en el marco del conflicto armado interno. La intensidad del conflicto frente al despojo territorial se visibiliza según la Corte (Auto 005 del 2009) en las 62 unidades espaciales, que para este caso son municipios y los Consejos que lo componen.

Los hechos victimizantes que atentan contra la integridad del territorio y de las personas son principalmente, el desplazamiento forzado interno, el éxodo por desastres naturales, las amenazas y los homicidios (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Según la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (2022) en Colombia 9.263.826 personas son reconocidas como víctimas del conflicto armado, de las cuales 1.163.683 se autoidentificaron como negros, afrocolombianos, raizales o palenqueras.

La vulneración evidenciada en estas cifras, encuentra asiento en los tres (3) factores transversales señalados por la Corte:

*“(i) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afro colombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios” (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión 26 de enero de 2009 Auto No. 005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).*

La vulneración sistemática, demostrada en los hechos victimizantes descritos visibiliza, por un lado, la desprotección individual, colectiva y territorial de las CNARP, y por el otro lado acuña los tres factores señalados por la Corte que configuran las prácticas inconstitucionales que limitan el ejercicio de autonomía y amplían la brecha de exclusión estructural para las CNARP.

#### *Factores de exclusión estructural.*

Las teorías críticas de la violencia y sus agentes parten del reconocimiento de las tensiones y los conflictos políticos, socioculturales, económicos e ideológicos que constituyen la dinámica de las sociedades contemporáneas. Analizan cómo diferentes regímenes y ejes estructurales de la desigualdad y dominación social (género, clase, etnia- raza, edad), son fundamentales en la emergencia de la acción violenta y en el propio régimen de representación social del ejercicio de la violencia y sus agentes.

El concepto de violencia estructural, propuesto inicialmente por Galtung (2016), abre la posibilidad de analizar las formas de violencia “inertes e institucionalizadas” donde la victimización y el daño es producto de las estructuras de dominación y desigualdad social, donde actores estatales y de los grupos sociales dominantes ejercen acciones violentas a partir de la reproducción y defensa de procesos, mecanismos sociales que causan daño a partir del acaparamiento y la de privación de recursos materiales y simbólicos necesarios para el cuidado y bienestar de los grupos sociales subordinados. El despojo de tierras y territorios rurales y urbanos para el desarrollo de megaproyectos, la falta de servicios básicos de agua y saneamiento en los sectores sociales subalternos, y la carencia de atención médica para ellos, son ejemplos concretos de violencia estructural. Con frecuencia las causas de violencia directa, se encuentran relacionada con situaciones de violencia estructural, o justificadas por la violencia cultural. Muchas situaciones son consecuencia de un abuso de poder que recae sobre un grupo oprimido, o de una situación de desigualdad social, étnica y cultural que reciben el apoyo de alocuciones que las justifican. Esto coincide con lo señalado por la Corte en el Auto 005 de 2009 en el factor de exclusión estructural, marginación y vulnerabilidad para CNARP.

Todo lo anterior, visibiliza los límites y obstáculos que desde los territorios enfrentan las CNARP e impidiéndoles el ejercicio de los derechos políticos y consuetudinarios otorgados a estas comunidades. En este aspecto, también es importante desarrollar los logros que, en materia de este ejercicio, han podido lograr los movimientos sociales afrocolombianos.

## LOGROS DEL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA DE LAS CNARP

### *Logros normativos.*

La titulación colectiva en el marco del Decreto 1745 del 1995 es el logro más importante del movimiento social afrocolombiano, tal como lo señalaron todos los entrevistados. Existe el reconocimiento jurídico de la ocupación ancestral de 5.763.000 hectáreas tituladas a las CNARP en 25 años de vigencia de dicho Decreto, siendo los territorios de la cuenca del Pacífico donde se presentan los mayores avances, afirmó Garcés. (Entrevista virtual, 26 de febrero de 2021).

Otro logro es el reconocimiento que hace el Decreto 4635 del 2011 y la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte sobre la categorización del territorio como sujeto de derechos y víctima del conflicto armado. Allí la Corte reconoció que el Río Atrato es parte fundamental desde la comprensión territorial que tiene este grupo étnico. Finalmente, la reglamentación del fondo especial de becas para estudiantes afrocolombianos, administrado por el Ministerio de Educación y el ICETEX, creado por el Decreto 1627 del 1996. Estos logros se expresan en acciones afirmativas y fallos judiciales.

### *Acciones afirmativas*

Garcés reconoce que la acción afirmativa entorno a los logros es:

*“el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre los territorios ancestrales, como una garantía de protección de las tierras tradicionalmente ocupadas por estas comunidades en todo el país”* (Entrevista a Silvio Garcés, marzo de 2021).

En cuanto a Grueso, ella firma que el logro más importante como acción afirmativa para las CNARP, fue el reconocimiento del estatus como pueblo negro lo cual es la expresión de autonomía más importante que se hace necesario seguir construyendo.

### *Fallos judiciales*

La exmagistrada Reales, afirmó que el Auto 005 de 2009 es una decisión de enfoque diferencial étnico, el cual visibilizó las afectaciones causadas a las CNARP en el marco del conflicto interno armado y ordenó al gobierno su protección. Por su parte, Cacarica – CAVIDA, instauró acciones judiciales hasta lograr la sanción a la empresa Maderas del Darién por todos los atropellos realizados en su territorio. A ello se agrega la demanda al Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual se pronunció en la Sentencia “Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs Colombia”. Fue el primer fallo internacional que reconoció afectaciones étnicas territoriales a causa del conflicto armado en Colombia. Pese al fallo no hay cumplimiento por parte del Estado colombiano por lo que aduce entender este pronunciamiento solo como simbólico.

## **RETOS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA AUTONOMÍA**

### *Apuestas de gobierno*

Existe un consenso entre los entrevistados sobre la necesidad de fortalecer los procesos organizativos de la CNARP, con institucionalidades propias para los Consejos, como también la reglamentación de los capítulos IV (uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente), V (recursos mineros), VI (mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos de la identidad cultural) y VII (planeación fomento del desarrollo económico y social), de la Ley 70, los cuales son estructurales para el ejercicio de la autonomía. Así mismo y derivado de lo anterior, se requiere desarrollar, crear o adecuar la institucionalidad de gobierno para la garantía de los derechos consuetudinarios y políticos.

Adicionalmente, Grueso considera que se debe consolidar un proyecto de vida que contenga la visión de futuro (cuentas ambientales<sup>20</sup>), además del reconocimiento de la jurisdicción especial

<sup>20</sup> Esto consiste en el buen uso del territorio y del ambiente pueden entenderse como dimensiones que fortalezcan los circuitos socioeconómicos sobre los territorios para su pervivencia cultural y sostenibilidad ambiental.

negra, de los sistemas de autoridad cultural propios, de las casas de justicia, del comité de ancianos y de los adultos mayores sabedores de los Consejos, como interlocutores legítimos del sistema de justicia, así como el fortalecimiento de protocolos de consulta previa para el relacionamiento con terceros en comunidades negras. También el fortalecimiento de la autonomía del territorio y sus instrumentos (reglamentos internos); la aplicación de los Artículos 286 y 330 de la Constitución y el reconocimiento de los Consejos como entidades territoriales. Por otra parte, el plan de etnodesarrollo debe estar inspirado en el proyecto de vida, y éste a su vez debe estar puesto en el tiempo partiendo de los planes de inversión de proyectos económicos concertado con las autoridades étnico-territoriales.

A propósito del Artículo 286 de la Constitución, resulta notorio el bloqueo institucional en razón a la ausencia grave de un reconocimiento expreso de los territorios de comunidades negras, como entidades territoriales. Esto, además de constituir una desigualdad de carácter inconstitucional respecto de las comunidades indígenas [a quienes sí se les abrió la posibilidad], genera una afectación directa respecto del ejercicio de la autonomía por parte de los Consejos Comunitarios, lo cual se suma a la negación de reglamentación de los capítulos de la Ley 70 enunciados anteriormente.

Garcés plantea que frente al desplazamiento forzado y despojo territorial la solución es el acuerdo humanitario, retorno y restitución territorial con reparación integral. Frente al repoblamiento de los territorios adjudicados a las comunidades negras la solución es la ocupación productiva del territorio; frente a la imposición de autoridades paralelas y la cooptación de los líderes es el fortalecimiento de las autoridades tradicionales, dotándoles de competencias de autoridad ambiental y autoridad étnico-territorial.

En cuanto a los líderes de Jiguamiandó y Cacarica-CAVIDA, ellos exigen que el Gobierno Nacional, de una forma sistemática, retome los diálogos con todos los grupos al margen de la ley. De manera concreta, Cacarica-CAVIDA demanda saneamiento territorial en el que el gobierno garantice estar en el territorio, el fortalecimiento organizativo y la pedagogía sobre la Ley 70 en territorios olvidados como Cacarica, así como la implementación de políticas de desarrollo social con enfoque diferencial.

El establecer estos procedimientos, exhorta al Gobierno Nacional a la reglamentación concertada de los capítulos de la Ley 70 de 1993 que fortalecería los procesos de autonomía de estas comunidades.

### *Apuestas de los colectivos.*

Las comunidades requieren fortalecer las autoridades de ancianos y la unidad organizativa lo cual repercutirá en el ejercicio de la autonomía. En palabra de Grueso:

*“Fortalecer la estrategia comunitaria u organizativa que permita el ejercicio de la autonomía de las comunidades negras en sus territorios; fortalecer los liderazgos que están asociados a los recursos naturales; conocimiento y empoderamiento del proyecto étnico negro; fortalecer y recuperar la autonomía de la naturaleza, la autonomía de los territorios y la autonomía de pensamiento basado en la libertad y la naturaleza”.*

Para Jiguamiandó:

*“Como organización étnica territorial le estamos apostando al fortalecimiento juvenil, a nivel cultural, comunitario y social; y a la articulación interinstitucional. Por su parte, Cacarica, al trabajo formativo y de valores con niños, niñas y jóvenes desde casa en armonía con la educación formal y el proceso organizativo como una de las maneras como el niño y la niña desde pequeño entienda el porqué del conflicto y esto sirva como mecanismo de prevención y protección ante todas las formas de violencia asociadas al conflicto armado”.*

## CONCLUSIONES

Las CNARP se ven enfrentadas a varios límites en el ejercicio de la autonomía, entre estos a la cooptación en el marco de la gobernanza debido al conflicto armado y la economía extractivista de carácter legal e ilegal, a la ausencia de un marco normativo que la regule de manera integral, y a las políticas públicas que carecen de un enfoque diferencial.

La investigación aporta las siguientes recomendaciones que permitan visualizar una ruta o lineamientos de superación de los límites, bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, encaminadas al fortalecimiento institucional que garantice el ejercicio de la autonomía territorial para las CNARP, en el ejercicio del derecho político y consuetudinario.

Superar los límites al ejercicio real de la autonomía de las CNARP, requiere de la voluntad política y decidida de las instituciones de gobierno, contenidas en planes, programas y proyectos con enfoque diferencial, y en asignaciones presupuestales claras y definidas en acciones, metas y tiempo de ejecución. La disponibilidad presupuestal debe pasar por cuatro horizontes: (i) reglamentar, crear y fortalecer la institucionalidad administrativa de los territorios colectivos adjudicado a las CNARP; (ii) reconocimiento de los Consejos como entidades étnico-territoriales; (iii) adecuación institucional y formulación de políticas públicas con enfoque étnico y territorial; y (iv) fortalecimiento organizativo y reglamentación de las garantías de los espacios de participación político, institucional y comunitario.



Lo expuesto anteriormente se articula con lo expresado por nuestros entrevistados y exige la construcción de, primero, un proyecto de vida autónomo que recoja la visión de futuro, lo cual debe estar definido en el tiempo de cuatro a cinco generaciones con acciones a corto, mediano y largo plazo y con un plan de inversiones concreto, con base en el derecho consuetudinario y el reconocimiento y relacionamiento de este grupo étnico con el territorio y con la naturaleza. Lo segundo, se articula con la adecuación institucional para la adopción del sistema de seguridad y justicia, vinculado al sistema de jurisdicción especial para las CNARP. El sistema de seguridad y justicia propio es una deuda, porque en los palenques se estableció y luego con la negación y visibilización de estas formas organizativas se perdió.

Al respecto del reconocimiento de consejo de ancianos, sabedores o adultos mayores de la construcción de institucionalidad propia en los Consejos, la Corte reconoció a estos espacios como máxima autoridad cultural del pueblo negro frente a sus sistemas de gobierno propio. En estos escenarios se pueden entretrejer, desde las casas de justicia propia, hasta la implementación de procesos de etno-educación como mecanismo de fortalecimiento étnico y de pervivencia de la identidad cultural contra los embates del conflicto armado, y las afectaciones del tejido social, cultural y organizativo. Todo lo anterior fortalece y traza los caminos para un ejercicio de la autonomía étnica territorial de las CNARP en Colombia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo, C. (2005). Retos del Multiculturalismo en Colombia: Políticas y Poblaciones Negras. Medellín. Ediciones La Carreta Social.
- Arocha, J., & Friedemann, N. (1986). De sol a sol Génesis Transformación y presencia de los negros en Colombia. Bogotá. Planeta.
- Bonilla, D. (2006). La Constitución Multicultural. Bogotá. Universidad Javeriana.
- Cassiani, A. (2004). Entre Potrillo y Canalete: las Comunidades Renacientes de la Zona Rural del municipio de Buenaventura, el Territorio y sus Prácticas tradicionales Socioculturales. En *Estudios Afrocolombianos Aportes para un Estado del Arte*. Memorias del Primer Coloquio Nacional de Estudios Afrocolombianos. Popayán: Universidad del Cauca.
- Castaño, A. (2015). Palenques y Cimarronaje: procesos de resistencia al sistema colonial esclavista en el Caribe Sabanero (Siglos XVI, XVII y XVIII). En *Controversia*, 16, 61-86.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá. CNMH – UARIV.
- Coronado, S. (2006). El Territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia. En: *Controversia*, 187, 48-81.

- De Roux, G. (1992). Documentos de Trabajo: Etnia y Sociedad. Agencia y presencia del negro en la Historia Colombiana. Cali: Universidad del Valle.
- Erazo, A. (2012). La Ley 70 de 1993 y la participación política de las comunidades negras. En *Trans-Pasando Fronteras*, 2, 31-45.
- Escobar, A. (2014). Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Flores, G. (2006). De África a América: el proceso de la esclavitud negra en el Valle de Toluca Novohispana. En *Revista Brasileira do Caribe*, 7(13), 103-119.
- Flórez, S. (20 agosto 2020). "En primera instancia, anulan el título colectivo de la Boquilla". En *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/en-primera-instancia-anulan-el-titulo-colectivo-de-la-boquilla-BB3322344>
- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. En *Cuadernos de Estrategia*, 183, 147-168.
- Grueso, L. (2012). La Comunidad negras colombiana como resultado de procesos de re-existencia en contextos históricos de dominación – subordinación y conflicto. En B e c e r r a , M. et al (Eds.), *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI* (pp. 107-133). Córdoba: CIES.
- (2000). Procesos Organizativos de comunidades negras en el Pacífico sur Colombiano (Tesis de maestría inédita). Universidad Pontificia Javeriana, Cali.
- Grueso, L., & Galindo, J. (2011). *Comunidades Negras y Procesos de Justicia y Paz en el Contexto de Cosas Inconstitucional*. Bogotá. Editorial Gente Nueva.
- Hinestroza, L. (2008). Análisis jurídico para la declaración de aéreas protegidas en "territorios colectivos de comunidades negras. En *Revista Institucional Universidad Tecnológica del Chocó*, 27 (1), 45-54.
- Molano, O. (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. En *Revista Opera*, 7, 69-84.
- Moreno, H. (2010). El Multiculturalismo en la Constitución de 1991. En *Criterio Libre Jurídico*, 7 (2), 133-146.
- Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. (2022). *Reporte Registro Único de Víctimas*. Bogotá. Autor.
- Uribe, M. (1999). Comunidades, ciudadanos y derechos. Medellín. Universidad de Antioquia.
- Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? En *Revista de análisis internacional*, 2, 219-235.
- Wills, M. (1999). De la Nación Católica a la Nación Multicultural: Ruptura y Desafío. En *Museo, Memoria y Nación*, 4, 387-411.