

Pueblos invisibilizados: la subjetividad de derechos  
colectivos de afrodescendientes frente a indígenas a  
través del estudio de caso colombiano

Víctor Práxedes Saavedra Rionda

Tesis depositada en cumplimiento parcial de los requisitos para el  
grado de Doctor en

Derecho

Universidad Carlos III de Madrid

Directora:

Amaya Arnáiz Serrano

Tutora:

Helena Soleto Muñoz

Mayo de 2022

Esta tesis se distribuye bajo licencia “Creative Commons **Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada**”.



Dedicado a los afrocolombianos y afrocolombianas  
que día a día invierten su tiempo y energía en  
obtener un reconocimiento de sus comunidades que,  
no solo supone un cambio de inercias ni fácil ni  
inmediato, sino que puede que ni siquiera les suponga  
mejoría personal alguna.

No es una dedicatoria romántica, no es para todos  
los que reivindicán, no es para los que lo hacen  
principalmente por interés propio. Es para los otros,  
los que siguen adelante a pesar de aquellos.

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer, en primer lugar, a los imprescindibles. Aquellas personas sin las cuales simplemente esta tesis no existiría. Primero, a “la Carlos”, mi *alma mater*, en ella estudié Derecho y Ciencias Políticas. En ella tuve mi primer acercamiento con personas de grupos étnicos en el Título de Experto en Pueblos Indígenas. Y por eso, alcanzar –si lo logro– en ella el grado de doctor será alcanzarlo en la que es mi casa.

Y también a Amaya que, con momentos mejores y peores, es una constante en gran parte de mi actividad académica desde que ella era Subdirectora de la Fernando de los Ríos y yo un residente. Y hoy es mi directora.

Segundo, quiero agradecer a mi familia. Esta no necesita mayor explicación: sin mis padres y mis hermanas, sin su apoyo, simplemente no habría estudios, ni tantas otras cosas.

En último lugar, a Lucía. Mi última defensa contra la desesperanza y mi apoyo en esas últimas etapas del doctorado, de nervios y ansiedad, que a nadie se desean.

Además, quiero agradecer a las personas que aceptaron ser entrevistadas para esta investigación y, en general, a todas las que la apoyaron.

Entre estas, a Edna Betancourt Lancheros, Asistente de Biblioteca de la Cámara de Representantes de Colombia, que acompañó la búsqueda de información en archivos durante casi 8 meses, contribuyendo a superar los obstáculos del paso de casi 30 años y la dispersión documental.

# ÍNDICE

Lista de abreviaturas .....	1
-----------------------------	---

## CONSIDERACIONES INICIALES

1. Estado del arte .....	11
2. Bases teórico-conceptuales .....	14
2.1. El binomio étnico-racial .....	14
2.2. Breve mención a la subjetividad jurídica .....	22
2.3. Derechos de los pueblos indígenas .....	24
3. Metodología .....	27

## CAPÍTULO I

### ORIGEN DE LOS “INDIOS” Y LOS “NEGROS” EN EL DERECHO

1. Indios y negros en el ordenamiento jurídico virreinal .....	31
1.1. Indios: súbditos de la Corona objeto de protección y tutela .....	32
1.2. Negros: entre humanos y bienes de mercado .....	36
2. Fuera del ordenamiento jurídico: el cimarronaje y las comunidades negras libres .....	38
3. Mantenimiento de los ideales de indio y negro en el ordenamiento republicano en Colombia antes de la Constitución de 1991 .....	42
4. El punto de partida: la discrepancia entre los referentes jurídicos y la realidad material .....	44

## CAPÍTULO II

### INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1. Breve reseña del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ...	49
2. Cuestiones previas a la búsqueda de una definición jurídica de pueblos indígenas .....	58
2.1. ¿Cuál es la subjetividad a la que refieren los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas? .....	58
2.2. ¿Deben los instrumentos incluir una definición del sujeto titular de derechos? ..	62
3. Una definición de los pueblos indígenas a partir de sus características .....	65
3.1. Definiciones de los pueblos indígenas en el derecho internacional .....	66
3.2. Otras definiciones de pueblos indígenas: visión de algunos organismos internacionales .....	77
3.3. Definición de los pueblos indígenas desde la doctrina .....	81
4. Revisión crítica de las posibles definiciones de pueblos indígenas .....	86
5. Breve mención a los afrodescendientes en el ámbito internacional .....	96
6. La extensión del ámbito de aplicación del Convenio 169 a los afrodescendientes por la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	105
7. Los límites porosos de la definición de “pueblos indígenas” .....	108

# CAPÍTULO III

## AFROCOLOMBIANOS E INDÍGENAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

1. El punto de partida: proyectos y ponencias de los constituyentes indígenas .....	113
1.1. Proyectos y ponencias de Lorenzo Muelas Hurtado .....	113
1.2. Proyectos y ponencias de Francisco Rojas Birry .....	117
1.3. La presentación de Alfonso Peña Chepe .....	122
2. Los debates de las Comisiones Permanentes .....	123
2.1. Comisión Primera: los principios de la Constitución Política .....	123
2.2. Comisión Segunda: los territorios .....	128
2.3. Comisión Tercera: la representación en el legislativo .....	135
2.4. Comisión Cuarta: la justicia .....	137
2.5. Comisión Quinta: la economía .....	143
3. Primer debate en Plenaria .....	143
3.1. Los primeros compases: el carácter multiétnico y pluricultural .....	144
3.2. Nacionalidad de los indígenas de frontera .....	144
3.3. El final del derecho a la objeción cultural en la Constituyente .....	146
3.4. 10 de junio: el título propio para grupos étnicos que no fue .....	147
3.5. La representación en el legislativo .....	148
3.6. Las previsiones sobre propiedad, educación y patrimonio cultural .....	152
3.7. Jurisdicción propia .....	153
3.8. Mención en los debates sobre planeación: la reconstrucción económica .....	156
3.9. El último gran debate en primera Plenaria: los territorios .....	157
4. La Comisión Codificadora y sus retos .....	166
5. Segundo debate en Plenaria: la aprobación de la nueva Constitución .....	171
6. Recapitulando: omisiones y dificultades de la Constituyente en relación con los pueblos afrocolombianos .....	178
6.1. Breve mención a la situación de los movimientos afrocolombianos ante la Asamblea Nacional Constituyente .....	178
6.1.1. Un primer momento del movimiento social afrocolombiano .....	179
6.1.2. Segundo periodo del movimiento afrocolombiano .....	184
6.2. La ambigüedad conceptual y los límites vaporosos de lo étnico .....	189
6.3. El reconocimiento de determinadas comunidades humanas como pueblos como eje analítico .....	194
6.4. El proceso hacia el artículo transitorio 55 .....	199
7. El reconocimiento limitado de los pueblos afrocolombianos en la Constituyente y sus posibles causas .....	207
7.1. ¿Qué son las comunidades negras en la Constitución en el momento de su aprobación? .....	207
7.2. ¿Por qué el reconocimiento de las comunidades negras en la Constitución fue el que fue? .....	209

## CAPÍTULO IV EL DESARROLLO DE LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES

1. El desarrollo legislativo: de la Constitución a la Ley 70 de 1993 .....	222
1.1. Primera fase: los proyectos de Otilia Dueñas en la Comisión Especial Legislativa .....	223
1.2. Segunda fase: la Comisión Especial de Comunidades Negras .....	226
1.2.1. Primera reunión de la Comisión Especial .....	229
1.2.2. Desconfianza de las comunidades hacia las entidades públicas y los problemas de gestión presupuestaria .....	232
1.2.3. Limitación de la representación de los afrocolombianos al Pacífico ..	238
1.2.4. El ámbito de aplicación de la norma: tierras baldías, rurales y ribereñas .....	240
1.2.5. La identidad cultural .....	242
1.2.6. Resultados de la Comisión Especial de Comunidades Negras .....	245
1.3. Tercera fase: el trámite en el Congreso .....	246
1.3.1. La iniciativa de Piedad Córdoba: el Proyecto de Ley 269/93 de Cámara .....	246
1.3.2. El Proyecto de Ley 318/93 de Cámara y 329/93 de Senado: la Ley 70 de 1993 .....	250
1.4. La Ley 70 de 1993 como punto de inflexión .....	255
2. La cuestión conceptual de las comunidades negras en la jurisprudencia .....	268
2.1. Las comunidades negras como subconjunto –especie– de otra subjetividad: los grupos étnicos .....	269
2.2. ¿Mismos derechos? distintas extensiones .....	279
2.3. Afrocolombianos en otras Altas Cortes .....	286
2.4. ¿Qué son las comunidades negras en la jurisprudencia de las Altas Cortes? ...	289

## CAPÍTULO V LIMITACIONES CONCEPTUALES DE UN BINOMIO INDÍGENAS-AFRODESCENDIENTES: DOS CONTRAEJEMPLOS

1. Un contraejemplo interno: el caso del pueblo raizal en Colombia .....	293
1.1. La caracterización del pueblo raizal en la jurisprudencia constitucional .....	294
1.2. El proceso político del Estatuto Raizal .....	298
1.3. Ni indígenas ni afrocolombianos. El pueblo raizal entre dos marcos normativos .....	303
2. Un contraejemplo externo: el pueblo garífuna en Centroamérica .....	308

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS JURÍDICAS

1. Conclusiones .....	313
2. Propuestas jurídicas .....	317

## Bibliografía

1. Doctrina .....	323
2. Documentación de organismos internacionales y regionales .....	335
3. Documentación del proceso constituyente de 1991 .....	342
4. Leyes y proyectos de ley .....	349
5. Decisiones judiciales .....	351
6. Documentación de organizaciones de sociedad civil .....	354
7. Documentación gubernamental colombiana .....	354
8. Documentación inédita .....	355
Lista de figuras y tablas .....	358
Anexos .....	359



## LISTA DE ABREVIATURAS

ACIA.- Asociación Campesina Integral del Atrato

Afrolíder.- Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos

AMEN-SD.- Archipiélago *Movement for Ethnic Natives Self Determination*

CIDH.- Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNOA.- Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas

Corte IDH.- Corte Interamericana de Derechos Humanos

DASED.- Departamento Administrativo del Servicio Educativo Distrital

Declaración de NNUU.- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

ICAN(H).- Instituto Colombiano de Antropología (e Historia)

INCODER.- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA.- Instituto Colombiano de Reforma Agraria

ODECO.- Organización de Desarrollo Étnico Comunitario

OIT.- Organización Internacional del Trabajo

PCN.- Proceso de Comunidades Negras

Recompas.- Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur

S.O.S.- *Sons of the Soil*

UOAFROC.- Unidad de Organizaciones Afrocaucanas

## CONSIDERACIONES INICIALES

La novela “Changó, el Gran Putas” de Manuel Zapata Olivella, escritor colombiano destacado en los estudios antropológicos dedicados al registro, documentación y preservación de historias sobre la diáspora afrocolombiana, planteó las bases en que se edificó en un primer momento este escrito de tesis: según el autor había comunidades afrocolombianas con su propia organización ya en tiempos del dominio de la Monarquía Hispánica, ejerciendo cierta autonomía y agrupando diversas manifestaciones culturales, como una lengua propia, si esto era así ¿por qué el derecho moderno había decidido diferenciar en el ejercicio de sus derechos en comparación con los de los pueblos indígenas?

A partir de esa pregunta de base, diversas solicitudes de acceso a la información exploratorias dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras sobre conflictos interétnicos entre comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes permitió obtener datos para afirmar el punto de partida: en los conflictos intraétnicos entre comunidades afrodescendientes e indígenas, que son mayoritariamente de tipo territorial, hay una mayoría de ellos ganados por los segundos lo que, en su mayoría, se debe a la clara diferencia en los marcos jurídicos, los derechos, reconocidos a uno y otro tipo de comunidad.

Diversas reuniones sostenidas, a su vez, con representantes del pueblo raizal<sup>1</sup> en torno a los pasos que debían seguir para incidir políticamente y avanzar en la aprobación de un Estatuto Raizal facilitó un intercambio que reflejó el contraste entre el lenguaje de uso común, que era con el que se significaban, y el jurídico, del que dependía el marco de derechos incluido y su extensión. Y se reflejó en una cuestión en apariencia insignificante: la opción jurídica óptima parecía la de caracterizarse como pueblo indígena, pero varios de los asistentes indicaron que ellos eran, en realidad, *original peoples*<sup>2</sup>.

Estos tres eventos permiten reflejar el interés de la investigación desde la propia experiencia y reflejan tres hechos que subyacen a la configuración del problema de investigación: 1) existen grupos humanos afrodescendientes en Latinoamérica que se perciben como comunidades, se ordenan y organizan total o parcialmente por sus propias culturas; 2) y algunas de estas

---

1 El contexto de la reunión es laboral y fui invitado porque la persona que les asesoraba en la materia conocía de la investigación que estaba avanzando.  
2 El idioma propio del pueblo raizal, el creole, es una lengua criolla con una base fuerte de inglés.

comunidades reclaman el reconocimiento de estas formas de organización propia y de espacios en los que desarrollarlas; 3) no obstante, se encuentran regulados por marcos normativos, al menos en determinados Estados, claramente diferenciados con otros grupos humanos en los que concurren los numerales 1 y 2 anteriores: comunidades de pueblos indígenas.

En definitiva, el problema jurídico es la posible existencia de comunidades humanas – afrodescendientes– que presentan las mismas características que otras –indígenas–, pero frente a las que los ordenamientos jurídicos han respondido de forma diversa. Casos en los que la configuración de dichas comunidades puede encontrarse en momentos anteriores a los de la configuración de los Estados-nación en Latinoamérica y en territorios en los que contaban con autonomía *de facto* para su organización propia y, en ocasiones, también *de iure*.

Si bien este es un problema tocado desde la ciencia política y la sociología –en el análisis de los procesos de incidencia para la exigencia de reconocimiento de derechos y la articulación de las comunidades impactadas en movimientos políticos–, así como la antropología –en el contenido de los modos de vida, cosmovisión, diversa a la occidental–, es un problema preferentemente jurídico: de reconocimiento de derechos y ejercicio de los mismos. No es novedoso en esta estructura, que no se distingue de la aproximación al estudio de los derechos de los pueblos indígenas.

Transformando el problema en pregunta de investigación, sería entonces: ¿deben los pueblos afrodescendientes contar con el mismo régimen jurídico que los pueblos indígenas? Una pregunta sobre el deber ser normativo que se constituye sobre un juicio de igualdad que requiere, al menos, entender cómo se definen en los instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas a los titulares de los derechos. O dicho de otro modo, qué son para el derecho los pueblos indígenas, qué características son jurídicamente relevantes para el reconocimiento de dichos derechos. Requiere, también, analizar si dichas características se presentan en algunos grupos humanos afrodescendientes constituidos en comunidades. Y es necesario igualmente, para finalizar la triangulación, contrastar a estos grupos humanos con la definición jurídica que de los mismos pueda subyacer a las normas que les reconocen derechos distintos en contenido o en extensión de los de los pueblos indígenas. En definitiva, la pregunta de investigación remite a una cuestión de semántica

jurídica en la definición de determinados grupos humanos como titulares de derechos colectivos.

La elección de este problema responde, desde una perspectiva académica, al doble vacío en el estudio jurídico de la temática. Un primer vacío, como será desarrollado en el estado del arte, responde al hecho de que el estudio de las comunidades afrodescendientes se ha realizado desde disciplinas como la antropología, la sociología o la historia pero solo en un grado mucho menor desde el derecho. En el caso colombiano, como ejemplo dado que es el analizado en esta investigación, hay diversos textos que apuntan precisamente a la organización de los afrocolombianos en distintos momentos como el de la Asamblea Nacional Constituyente o la posterior aprobación de la Ley 70 de 1993. No obstante, no se ha encontrado un estudio correlativo de cómo se ha traducido en los procesos normativos y su reflejo en las normas. Por el contrario, la mayor parte de las referencias al respecto desde lo jurídico se limitan a una descripción de lo finalmente recogido en dichas normas y, en su caso, la valoración positiva por suponer un avance ante la ausencia anterior.

El segundo vacío se presenta desde los análisis jurídicos desde una perspectiva étnica. Han ido creciendo en las últimas décadas los estudios de los derechos de los pueblos indígenas, no así de los pueblos afrodescendientes. La preocupación desde esta disciplina se ha centrado principalmente en el tratamiento jurídico de la discriminación por motivos raciales. Este segundo vacío tiene un impacto importante en la ausencia de estudio desde una perspectiva de derechos colectivos de estas comunidades porque, por un lado, refiere al tratamiento de este tipo de derechos desde una perspectiva étnica con relación a los indígenas, establecidos como ideal de sujetos, impulsando, cuando se da, un tratamiento comparativo de cualesquiera otras comunidades con respecto a ellos.

Esto se verá en las resoluciones de las altas cortes, en su capítulo correspondiente, y que vertebrará esta investigación. Por otro lado, el estudio jurídico de los afrodescendientes cuenta ya con un referente que es el ya mencionado tratamiento jurídico de la discriminación racial, y que ejerce una fuerza gravitatoria que aleja a otras temáticas. No en vano, si se piensa en los derechos de las comunidades étnico-raciales, son las indígenas las que tienen todo de étnico y las afrodescendientes de raciales.

Esto lleva a la motivación personal: el convencimiento, confirmado en esta investigación, de que un mismo grupo de individuos pueden presentar diferentes problemáticas que merecen un tratamiento jurídico y esta situación concurre con afrodescendientes. Es decir, potencialmente todas las personas afrodescendientes son víctimas de actitudes, acciones o medidas discriminatorias ante las que el derecho actúa. Pero, adicionalmente, algunas –no todas– se perciben como comunidades unidas por las tradiciones y cultura propias que son diversas de la mayoritaria y a través de las cuales se ordenan como comunidad y en su territorio. Y reclaman el reconocimiento de esas cosmovisiones y el derecho a autodeterminarse a través de las mismas. Es el caso del pueblo raizal, ya mencionado, en Colombia o el garífuna en Centroamérica.

Finalmente, a pesar de que en un primer momento se pudiera pensar que el problema es menor o meramente semántico, se torna necesario su estudio por los impactos prácticos que tiene en comunidades de personas en tanto que sujetos de derechos. Ya hemos visto dos ejemplos claros: uno respecto al proceso de reclamo de derechos colectivos y autodeterminación, otro en relación con los conflictos interétnicos en los que la diferencia en los derechos reconocidos, la extensión de estos y la propia percepción de los actores estatales implicados en su mediación o resolución pueden contribuir a un punto de partida desigual en la controversia.

Para enfrentar la pregunta de investigación, se plantea como la siguiente hipótesis fruto de responder positivamente a aquella: “debe ser reconocido a los pueblos afrodescendientes<sup>3</sup> en Colombia el mismo régimen jurídico que a los pueblos indígenas”. Excluyendo la limitación geográfica, que responde al estudio de caso de la presente tesis y no es óbice para que lo mismo pueda ser predicable de modo general en Latinoamérica o ámbitos más amplios, la hipótesis puede ser reformulada con una estructura de implicación o condicional:

Los pueblos indígenas cuentan con un régimen jurídico propio → los pueblos afrodescendientes han de contar con el mismo régimen jurídico

---

3 Usamos en esta sección el significante “pueblos afrodescendientes” como declaración de intenciones. Este no es, sin embargo, el utilizado habitualmente. En su lugar, se utiliza habitualmente el término “comunidades” como primera parte, pudiéndose encontrar la segunda como está o con sus alternativas “negras” o “afrocolombianas”, para Colombia como caso de estudio. A lo largo del texto iremos utilizando los significantes que se presentan en los contextos analizados. Las conclusiones de la investigación nos indicarán si el significante usado es adecuado o no.

Esta formulación permite la primera acotación de la investigación. Siendo nuestro objetivo probar la veracidad de la implicación, nos encontramos con dos opciones: probar que la primera proposición es falsa o presumir su verdad y probar la verdad de la segunda. Esta última opción es la que nos ocupa, tomando como dado el hecho de que los pueblos indígenas cuentan con un régimen jurídico propio que se materializa desde el derecho internacional hasta los derechos nacionales, pasando por algunas previsiones regionales, sobre todo, en los ámbitos americano y africano.

En ese sentido, habiéndose presumido la verdad del primer término de la implicación, no es objeto de este texto un análisis sobre la necesidad de que exista un régimen sobre pueblos indígenas o la adecuación del existente. Tampoco es objeto un análisis análogo en relación con los pueblos afrodescendientes. Es, como se indicó arriba, un análisis en términos comparativos: si existe un régimen para pueblos indígenas, debe existir el mismo para pueblos afrodescendientes.

En otras palabras, buscamos comparar la relación sujeto de derechos o titular con el marco jurídico en tanto que conjunto de derechos colectivos en los pueblos indígenas y los afrodescendientes. Y puesto que se presenta una desigualdad en el segundo término del binomio, debería en principio presentarse también en el primero. Esto es lo que nos cuestionamos.

Podría parecer evidente que pueblos indígenas y afrodescendientes son distintos, basta acudir al uso ordinario del lenguaje. Pero partimos de que lo pertinente en términos jurídicos no es necesariamente la definición común del sujeto sino la concurrencia de una serie de características que se le presumen y que son las que justifican el reconocimiento de una serie de derechos y obligaciones. En otras palabras: 1) al ordenamiento no le importa necesariamente la definición en el lenguaje común del sujeto sino algunas de sus características<sup>4</sup>; 2) los derechos y obligaciones reconocidas son reflejo de estas características. Es decir, distinguimos el individuo (o colectivo en este caso) de la persona jurídica. Volveremos sobre esto más abajo en este capítulo.

---

4 El uso del término “características jurídicamente relevantes” se adopta para igualarlas, en términos de teoría de conjuntos como se verá a continuación, a los predicados. En particular, a aquellos predicados cuyo valor de verdad determinarían la pertenencia a un tipo de sujeto.

En el caso que nos ocupa es fácilmente visible lo anterior: la idea de pueblos indígenas remite primeramente a la descendencia de comunidades, en el caso de Latinoamérica, precolombinas. Pero, como se analizará más adelante, los derechos reconocidos en el marco de la autodeterminación parecen apuntar a otra característica relevante: el contar con formas de ordenación y organización propias a través de las cuales se perciben como comunidad.

Esto nos permite reformular la implicación de arriba y completarla para presentarla en forma de silogismo con una segunda premisa que, si probada verdadera, tornará verdadera la conclusión. Esto es, nos permite trasladar el ejercicio probatorio desde la conclusión hacia esta segunda premisa:

Los pueblos indígenas cuentan con un régimen jurídico propio + los pueblos indígenas y los afrodescendientes presentan las mismas características jurídicamente relevantes  
→ los pueblos afrodescendientes han de contar con el mismo régimen jurídico

Ahora bien, si bien el tratamiento que jurídicamente puede darse de indígenas es diverso según el contexto, cuando nos referimos a los derechos de los pueblos indígenas lo hacemos en el sentido visto arriba. Esto es: nos referimos a comunidades humanas, en el ámbito de la etnicidad, a través del reconocimiento de derechos colectivos y que desarrollan el reconocimiento de la autodeterminación de los mismos. De igual manera, nuestro interés en el tratamiento jurídico de los afrodescendientes se enmarca en aquel referido a la etnicidad de comunidades humanas a través de derechos colectivos.

Por otro lado, y en términos prácticos, nos acercamos a la investigación desde algunas de las herramientas que nos ofrece la teoría de conjuntos (y la lógica de predicados). En primer lugar, utilizamos la propia idea de conjuntos como colecciones de elementos pues tanto “pueblos indígenas” como “pueblos afrodescendientes”, con las limitaciones recientemente señaladas, son conjuntos. Sus elementos, además, no son humanos individuales sino comunidades humanas. En otras palabras, “pueblos indígenas” no es en sí un colectivo humano sino una agrupación de estos, por ende, un conjunto.

Son conjuntos, además, que entendemos definidos por comprensión<sup>5</sup>. Esto es, si tomamos nuestros conjuntos como subconjuntos del de todas las comunidades humanas, en tanto que

---

5 En contraste con conjuntos definidos por extensión o listando todos sus elementos.

agregados de individuos, son elementos de aquellos los que cumplan con uno o una serie de predicados, siguiendo la fórmula:

$$\text{Subconjunto}_{\text{Predicado}} = \{ \text{elemento} \in \text{Conjunto} \mid \text{Predicado}_{\text{elemento}} \} \quad 6$$

Veámoslo con un ejemplo. En el uso común del lenguaje, como apuntamos, podemos indicar que es pueblo indígena toda aquella comunidad humana que descende de aquellas presentes en un territorio antes de un proceso de colonización o conquista. Toda comunidad humana (elemento del conjunto de comunidades humanas) para la que sea cierto que es “descendiente de [...]” (predicado) es a su vez elemento del subconjunto “pueblos indígenas”.

Es cierto que autores como Ronald K. Stamper nos advierte contra el uso de la teoría de conjuntos en el análisis semántico en sistemas jurídicos, apuntando que en la vida real la individualidad y la pertenencia a una clase o conjunto pueden estar abiertos a disputa (1991). Su crítica va dirigida a usarla en procesos de análisis de adscripción o pertenencia de un individuo o colectivo concretos a un conjunto<sup>7</sup>. Principalmente por el riesgo de que se excluyan determinados elementos de un conjunto y, con ello, del disfrute de derechos. Nuestra intención es la contraria: explorar la exclusión ya existente.

Con esto podemos acotar completamente el objeto de nuestra investigación: nos interesan las características jurídicamente relevantes de los pueblos indígenas para ver si se manifiestan también en comunidades humanas afrodescendientes. Estas características jurídicamente relevantes constituyen predicados que nos permiten definir el subconjunto “pueblos indígenas” (del conjunto de las comunidades humanas) en términos jurídicos. A su vez, si estos predicados no fueran aprehensibles directamente, lo son indirectamente a través de los derechos y obligaciones reconocidos como reflejo de los mismos.

Para ello, planteamos la investigación en tres bloques que comprenden cinco capítulos. El *primer bloque* tiene como objetivo el establecimiento de la línea de base conceptual sobre la

---

6 Se presenta la fórmula de un modo cuestionable en términos de notación pero que facilita la comprensión a nuestros efectos. Más correcto sería:  $C_p = \{x \in C \mid P_x\}$

7 En este sentido, en puridad los conjuntos son colecciones “bien definidas”. Es esta última característica la que subyace a la crítica de Stamper, pero es también la que nos ocupa en nuestra investigación, por lo que hemos optado por este enfoque.



que se estudiarán las subjetividades jurídicas de pueblos indígenas y afrocolombianos en el caso colombiano.

Comprende dos capítulos centrados en un acercamiento desde la historia del derecho y desde el derecho internacional. En el capítulo I, se revisan los significantes “indios” y “negros” en su uso jurídico en la etapa de los virreinos en América. Igualmente, se hace una referencia breve a los tipos de comunidades humanas indígenas y afrodescendientes presentes entonces. Esto aporta a la susodicha línea de base en un doble sentido: 1) establece el punto de origen del tratamiento jurídico de estas subjetividades y muestra que en dicho origen está la percepción por parte del legislador hispánico de comunidades humanas terceras, establecidas en América y provenientes de África, respectivamente; 2) mostrar brevemente las primeras disfunciones entre el ser indígena o negro en el ordenamiento vigente –la realidad que refleja– y la diversidad de realidades en las que efectivamente se encontraban entonces. Un caso a modo de ejemplo: el contraste entre el “negro” como objeto de comercio –esclavo– y las distintas situaciones en las que se puede encontrar, algunas tan opuesta a la anterior como el cimarronaje.

La línea de base se completa en el capítulo II, dedicado al acercamiento a la materia desde el derecho internacional. Esto supone el acercamiento al tratamiento *iusinternacionalista* de los derechos de los pueblos indígenas, presidido por el reconocimiento de derechos colectivos alrededor de la idea de autodeterminación y la consideración de pueblos, y de los afrodescendientes, principalmente relacionado con el fenómeno de la discriminación racial y la consideración como individuos. Además, el acercamiento a los derechos de los pueblos indígenas será informado por la pregunta ¿qué son los pueblos indígenas en el derecho internacional? En un primer ejercicio de búsqueda de la definición jurídica de estas comunidades o, al menos, el conocimiento de las características que presentan y que son jurídicamente relevantes para el reconocimiento de derechos.

Tomando en cuenta el origen y el acercamiento en el derecho internacional, en el *segundo bloque* se estudiará en detalle los conceptos que nos interesan en el caso colombiano, conformando dos capítulos. El capítulo III se ocupa del proceso constituyente en relación con indígenas y afrocolombianos a través principalmente de las transcripciones de los debates. Esto porque no nos interesa únicamente la foto final del texto constitucional, sino las distintas posturas que se presentaron en términos de subjetividad de los conjuntos de comunidades que

nos ocupan y los correspondientes derechos reconocidos. Esto se enmarcará en el contexto amplio del proceso a los efectos, no solo de entender las causas de la foto final, sino también las posibles alternativas y las razones por las que no se materializaron. Este capítulo, además, es, en relación con la revisión bibliográfica realizada, el primer ejercicio de análisis exhaustivo de los debates desde sus fuentes primarias en relación con estos grupos y aporta una visión crítica y de matices de las percepciones y propuestas del cuerpo constituyente sobre los afrodescendientes.

En el capítulo IV, nos aproximamos al cómo se han desplegado las previsiones constitucionales en el desarrollo legal y en el tratamiento jurisprudencial. Así, en un primer momento se realiza un ejercicio similar al del capítulo precedente respecto del proceso de desarrollo y normativo que dio lugar a la Ley 70 de 1993, principal instrumento normativo colombiano sobre las comunidades negras. De este modo, se realiza un ejercicio, que no está presente en ninguna de la bibliografía revisada, de análisis de este proceso a través de las actas y transcripciones del mismo. Y se observan en el mismo, además de dificultades para enfrentar la pregunta sobre la subjetividad jurídica de las comunidades afrocolombianas, los debates y, las más de las veces, controversias sobre los derechos que han de reconocerse a estos grupos humanos y su extensión. Y como en el caso anterior, se busca también aportar a una visión más crítica y matizada que aporta luz a problemáticas actuales como la deficiencia en el desarrollo infralegal de la norma o las diferencias dentro de las propias comunidades afrocolombianas sobre la evaluación del proceso y contenido de la Ley 70 de 1993.

La segunda parte del capítulo se acerca a la jurisprudencia de las altas cortes colombianas para buscar esas definiciones de subjetividad jurídica directamente, y a través de los derechos reconocidos como reflejo, de las comunidades negras en la faceta de derechos colectivos. Y al igual que en los dos casos anteriores, y consistente con lo ya enunciado, se recurre directamente a las resoluciones de estas cortes ante la ausencia de fuentes secundarias que las analicen desde el enfoque de la definición de los sujetos de derechos. En este capítulo se desarrolla una posibilidad que se presenta en los dos anteriores pero que toma profundidad en este: la posibilidad de una tercera subjetividad -grupos étnicos- de la que tanto pueblos indígenas como comunidades negras sean tipos. Igualmente, se observa la práctica del tratamiento judicial de los instrumentos normativos vistos hasta el momento con el resultado dispar, en aquellos derechos comunes, entre pueblos indígenas y afrocolombianos.

Tras los dos bloques anteriores, se desarrolla un breve capítulo (V) que sirve de puente a las conclusiones y en el que se cuestiona la utilidad del binomio conceptual indígenas-afrodescendientes como excluyentes a través de dos casos como suerte de contra ejemplos. El primero, dentro de Colombia, es el del pueblo raizal y se presentará a través del tratamiento de dicho colectivo por parte de la Corte Constitucional y recorriendo el proceso político de negociación que actualmente desarrollan con el Gobierno para la aprobación de un “estatuto raizal”. Haremos igualmente breve referencia, como contra ejemplo externo a Colombia, al pueblo garífuna en Centroamérica.

Todos los capítulos anteriores, en los que lo jurídico se trenza con los procesos sociopolíticos en los que se definen las normas, nos proveen de los insumos necesarios para, en el capítulo de reflexiones finales, analizar los posibles diferentes predicados – características jurídicamente relevantes, obtenidos directamente o a través del reflejo de los mismos que proveen los marcos jurídicos, para plantear si la diferencia ontológica entre pueblos indígenas y pueblos afrodescendientes es tal que se traslada a diferencias en las características jurídicamente relevantes y, por lo tanto, justifican o no un tratamiento jurídico diferenciado.

Finalmente, ha de indicarse que, si bien el núcleo de nuestra investigación es estrictamente jurídico -en pureza única y exclusivamente la definición de dos sujetos de derechos- necesariamente hemos de trascender a lo largo de la misma las fronteras del derecho y complementar con literatura principalmente sociológica y antropológica por dos motivos principales: 1) los significantes que nos interesan refieren a conjuntos cuyos elementos son comunidades humanas reales; 2) ahondamos en los procesos normativos en los que concurren factores contextuales no jurídicos que los informan.

## **1. Estado del arte**

El estudio de los afrocolombianos como sujetos se puede separar en dos enfoques distintos: aquellos centrados en la discriminación y la especial vulnerabilidad socioeconómica y los que se enfocan en la existencia de algunas comunidades humanas afrodescendientes que presentan una identidad cultural diversa y distinta de la de la población nacional. Siendo el primero el enfoque más prolijo en términos de literatura académica. No obstante, esta distinción no es explícita en muchos de los trabajos.

Estos dos hechos: mayor peso específico del primer acercamiento y no separación clara entre ambos, es observable en las obras colectivas de referencia en la materia como “Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe: pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI”<sup>8</sup>, desde una mirada regional; o “Conflicto e (in)visibilidad: retos en los estudios de la gente negra en Colombia”<sup>9</sup>, “Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales”<sup>10</sup>, “Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas negras”<sup>11</sup> y “Estudios afrocolombianos: aportes para un estado del arte”<sup>12</sup>, desde una mirada colombiana.

Es precisamente en esta obra en la que Eduardo Restrepo hace un análisis del estado de los estudios sobre las “colombias negras”. Apunta el autor a que los trabajos hasta el momento se pueden enmarcar en los siguientes problemas y líneas de investigación (2004):

1. Continuidad África-América. Desde un acercamiento principalmente antropológico e histórico, buscando el legado africano tanto en las poblaciones afrodescendientes como en las sociedades nacionales de los Estados en los que habitan.
2. Movilidad poblacional. Análisis principalmente histórico de los modelos y fases de poblamientos.
3. Esclavización y resistencia. Estudio de las diferentes formas y condiciones de la esclavitud y manifestaciones de resistencias, así como los resultados de las mismas.
4. Estrategias económicas. Análisis de los modelos y prácticas económicas de las poblaciones afrodescendientes desde la antropología económica y la ecología cultural.
5. Familia, parentesco y organización social. Acercamiento principalmente desde la antropología a las formas sociales de las comunidades afrodescendientes.
6. Blanqueamiento y marginalidad. Centrado, en términos de las relaciones sociales con otros grupos nacionales, en el ascenso social y las relaciones culturales.
7. Discriminación y diferencia. Relacionado en términos del marco de análisis con el anterior, se enfoca con las dinámicas de alteridad étnica y racial y las prácticas sociales de discriminación derivadas.
8. Relaciones interétnicas. Partiendo de los enfoques de la diferencia cultural como base de la etnicidad, esta línea apunta a la convivencia o conflicto entre los distintos grupos

---

8 Becerra, M. J. *et al.* (Comp.)(2012).

9 Restrepo, E.; Rojas, A. (2004).

10 Mosquera Rosero-Labbé, C.; Claudio Barcelos, L. (eds.)(2007).

11 Mosquera Rosero-Labbé, C.; Laó-Montes, A.; Rodríguez Garavito, C. (eds.)(2010).

12 Rojas, A. (Comp.)(2001).

étnicos, siendo de mayor peso específico el estudio de las relaciones entre indígenas y afrodescendientes.

9. Identidades, políticas de la etnicidad y movimiento organizativo. Estudio de las dinámicas políticas y la configuración y relación entre los actores, desde los movimientos sociales hasta la institucionalidad estatal.
10. Antropología de la modernidad. Aplicando este enfoque antropológico a las realidades de las comunidades afrodescendientes.
11. Violencia, derechos humanos y desplazamiento forzado. Línea central en Colombia por la realidad de conflicto en la que se encuentra, con especial vulnerabilidad a la violencia de particulares geografías y poblaciones.
12. Historias locales y etnografía del conocimiento local. El acercamiento más micro a las realidades de las comunidades afrodescendientes.
13. Oraliteratura. Cercana a la anterior, se enfoca en el análisis de la tradición oral de las comunidades.

A pesar de lo exhaustivo de las líneas de investigación, ninguna de las líneas anteriores realmente parecen contener el acercamiento que proponemos en el presente texto, si bien algunas de las mismas deben ser consideradas por su tangencialidad. En particular, desde una lógica jurídica las líneas de discriminación y diferencia y de violencia, derechos humanos y desplazamiento forzado son aquellas con mayor carga normativa. Sin embargo, la más cercana es la de identidades, políticas de etnicidad y movimiento organizativo por dos motivos: 1) por sustancia, a través de la idea de identidad; y 2) por disciplina, pues los procesos sociopolíticos informan los desarrollos jurídicos.

En general, la literatura sobre afrocolombianos está producida mayoritariamente desde la antropología -con autores, además del ya mencionado Eduardo Restrepo, como Nina de Friedemann, Jaime Arocha o Peter Wade- o la sociología -destacando autores como Luis Carlos Castillo o Carlos Efrén Agudelo-. En un tercer lugar estaría los textos desde la historia y desde la historia del derecho. No obstante, el acercamiento desde las ciencias jurídicas es menor y, las más de las veces, incluido en obras amplias sobre multiculturalismo o etnicidad en las que los pueblos indígenas son el principal referente. Es por ese motivo por el que, como se explicará en la sección de fuentes, se ha recurrido a fuentes primarias como principales en algunos capítulos del texto.

## **2. Bases teórico-conceptuales**

Dado el acercamiento propuesto, centrado en la búsqueda del significado jurídico de “afrodescendientes” en relación con el de “pueblos indígenas”, nos servimos de herramientas teórico-conceptuales jurídicas y extrajurídicas. En primer lugar, es importante una base sobre el binomio etnia-raza como marco de referencia de los estudios sobre indígenas y afrocolombianos a los efectos de dar contenido a dos conceptos provenientes de disciplinas ajenas al derecho pero que ejercen importante influencia en los desarrollos normativos respecto de estos dos tipos de comunidad. En segundo lugar, es de interés recoger unas breves pinceladas sobre la subjetividad jurídicas y, en particular, los derechos colectivos, como espacio en el que se dan las definiciones que nos ocupan. En último lugar, por el acercamiento comparativo con los pueblos indígenas, es de interés conocer el marco jurídico de los mismos. Esto es, acercarse someramente a la estructura y tipología de los derechos que les son reconocidos. Importantes también como reflejo de las características relevantes para el derecho de aquellos.

### **2.1. El binomio étnico-racial**

El tratamiento tanto jurídico como no jurídico de afrodescendientes y de indígenas se realiza en numerosas ocasiones en relación con el carácter étnico o racial de los mismos, encontrándose casos en los que se presentan conjuntamente como étnico-racial. Si bien este es hecho evidente, puede comprobarse en la presencia de ambos en el texto constitucional colombiano. Así las cosas, el artículo 7 de la Carta Magna colombiana apunta al reconocimiento y protección de la diversidad étnica, mientras que el decimotercero proscribela discriminación, entre otras, por razones de raza.

Ahora bien, aunque etnia y raza son conceptos que informan ordenamientos jurídicos, no son propios del Derecho, sino que pertenecen originariamente a otras disciplinas como la Antropología. En este orden de ideas, se hace necesario contar con unos rudimentos teóricos mínimos a los efectos de buscar las definiciones que nos ocupan en su encuadre étnico-racial. Como veremos, ambos son temas complejos, cambiantes y en discusión, por lo que el objeto de estos rudimentos no es agotarlos, sino adquirir unas bases mínimas que contribuyan al acercamiento conceptual a indígenas y afrocolombianos en el Derecho.

Siguiendo a Amy Ansell y su glosario “Race and Ethnicity, the key concepts”, los términos de etnicidad y raza no solo son difíciles de definir con exactitud, sino que además su imprecisión y la realidad a la que se aplican conllevan en ocasiones a la superposición de los mismos y de un tercero: nación. No obstante, para la autora el concepto de etnicidad refiere a la autoidentificación de un grupo sobre la base de una ascendencia común y unas prácticas culturales compartidas (2013).

Raza, por su parte, apunta a la posibilidad de clasificar a las personas sobre la base de criterios físicos evidentes o por factores biológicos. Ante la falta de base objetiva, algunos autores apuntan a su sustitución por el término racismo como modo de hacer énfasis en la construcción de categorías raciales como mecanismo de exclusión social. Ahora bien, Amy Ansell apunta a que el término raza permanece vigente porque su carencia de base real no ha impedido que:

“[C]omo constructo tenga consecuencias reales de importancia en términos de identidad y acción social. Estas consecuencias -como la conformación de identidades individuales y colectivas, la defensa y mejora de la posición de determinados grupos, la justificación de la acción social y de políticas públicas- explican que se mantenga vigente. Puesto que la construcción social de raza es dependiente de contextos históricos y políticos específicos, su significado y prácticas están por necesidad en constante cambio y son objeto de disputa”<sup>13</sup> (Ansell, 2013, p. 126).

Sobre la base de este acercamiento, que no constituye en puridad definiciones, la autora apunta ambos términos están inextricablemente unidos al de identidad (Ansell, 2013). Por otro lado, propone algunas diferencias entre la raza y etnicidad. En primer lugar, en términos de identificación social, la raza llevaría a atribuciones más indelebles que la etnicidad, fluida en su contenido como diferenciación. En segundo, y más importante lugar, el concepto de raza supone la caracterización de terceros, los “otros”, a través de elementos que son evidentes para el sujeto que caracteriza. Por el contrario, la etnicidad apunta a la autoidentificación, a la caracterización de “nosotros” a través de factores que no necesariamente son evidentes para las personas externas al grupo.

---

13 En inglés en el original. Traducción propia.

Donald L. Horowitz profundiza en esta distinción sobre la base del “sujeto caracterizador” (o, en otras palabras, si coincide este con el “sujeto caracterizado” o está caracterizando a un tercero) al apuntar que las posiciones que aseguran que el color es un factor de cohesión interna y hostilidad hacia otros grupos no aguantan un análisis ni comparativo ni histórico. En ese orden de ideas, la utilidad del color como factor de agrupación respondería a su inmutabilidad como ventaja comparativa para establecer estratificaciones jerárquicas, donde precisamente los sujetos caracterizados pueden querer escapar de dicha agrupación, frente a factores más mutables como el religioso. El ejemplo que pone el autor es el de la esclavización, permitiendo el color mantener la institución incluso cuando las personas esclavizadas eran bautizadas (Horowitz, 1985).

Es de interés la posición de los autores Stephen Cornell y Douglas Hartmann, que establecen una serie de diferencias entre raza y etnicidad a través de la aproximación a ambos conceptos en su relación con la identidad, apuntando a que en la práctica ambos pueden concurrir en el mismo grupo humano. Esto es, una comunidad puede ser contemporáneamente un grupo étnico y un grupo racial. Resumen los autores sus postulados en un gráfico que traemos y traducimos a continuación:



**Figura 1:** Grupos étnicos y raciales



*Fuente: Cornell & Hartmann (1998). Traducción propia.*

En el contexto Latinoamericano, la aproximación a raza y etnicidad de Peter Wade parece alinearse con las características apuntadas por Cornell y Hartmann. En este sentido, el autor apunta a que las categorizaciones raciales no son realizadas sobre características fenotípicas en el vacío, sino sobre aquellas particulares que fueron señaladas como significativas para la diferenciación por parte de los europeos en sus relaciones con terceros (Wade, 2010). En este sentido, y en relación con las características de la figura anterior, la raza se determina por características físicas relevantes para terceros (europeos) en los contextos de desequilibrio de poder histórico de los procesos de conquista y de colonización, transmitiendo diferencias de valor entre estos europeos y los terceros a los que categorizan. Más compleja parece en la obra de Wade la definición de etnicidad, terminando el autor no por dar una, sino por apuntar a que en su centro se encuentra la diferenciación de comunidades humanas en razón de su cultura, estando esta, de fronteras y contenido borroso, vinculada a un lugar determinado. En ese sentido, la etnicidad responde a un lenguaje de geografía cultural (Wade, 2010).

Sobre esta base, Peter Wade parece alinearse con los autores anteriores al señalar que realmente raza y etnicidad pueden acabar en la práctica yuxtaponiéndose:

“Las identificaciones racial y étnica, sin embargo, se sobreponen tanto desde un plano analítico como en la práctica. En un nivel abstracto, ambos raza y etnicidad comprenden un discurso sobre orígenes y sobre la transmisión de características esenciales a lo largo de generaciones. Las identificaciones raciales usan aspectos fenotípicos como señales para la categorización, pero estas se perciben como transmitidas entre generaciones -a través de la “sangre”- por lo que el origen ancestral es importante; del mismo modo, la etnicidad apunta al origen en una geografía cultural en el que la cultura de un lugar es absorbida por la persona (casi “por la sangre”) de previas generaciones. En un nivel más práctico, si la etnicidad invoca la localización en una geografía cultural, puede que las características fenotípicas utilizadas en el discurso racial se distribuyan a lo largo de dicha geografía [...] La identificación étnica puede estar dentro de una única categoría racial y viceversa, de tal modo que cualquier individuo puede tener ambas identidades, étnica y racial”<sup>14</sup> (Wade, 2010, p. 20).

Ahora bien, si damos un paso más, centrándonos en la etnicidad, para comprender la construcción de la identidad cultural que la reflejaría, encontramos que tampoco existe un consenso académico en este punto. En este sentido, y siguiendo a Miguel Alberto Bartolomé, los acercamientos a esta temática se podrían dividir en las siguientes categorías que no son necesariamente excluyentes:

- Primordialistas. Hacen especial énfasis en la “intensidad de los lazos sociales grupales vividos como aspectos fundamentales en la constitución de la persona” (Bartolomé, 2006, p. 65). Es decir, los individuos se ven ligados por lazos culturales que serían históricos y que se naturalizan como irremplazables en la construcción identitaria del grupo. La crítica central a estas aproximaciones sería la omisión del contexto, y el impacto del relacionamiento con terceros, en esta creación identitaria.
- Constructivistas. Cambia el énfasis para centrarse en el proceso de creación y desarrollo de las identidades étnicas a través de sus componentes, incluidos tanto históricos y culturales como imaginarios. La crítica a estos acercamientos es similar a la anterior: “olvidan la historicidad de los protagonismos étnicos y sus cambiantes

---

14 En inglés en el original. Traducción propia.

patrimonios culturales, limitándose a caracterizarlos como procesos de corto alcance, guiados por intereses incidentales, cuya legitimidad o “racionalidad” puede incluso llegar a ser cuestionada” (Bartolomé, 2006, p. 67).

- Instrumentalistas. La idea central de estas aproximaciones es que “la identidad étnica es básicamente un recurso para la movilización política, dentro de la cual es manipulada para obtener determinados fines” (Bartolomé, 2006, p. 68). Sin embargo, infravalorarían grupos humanos que defienden su conjunto de valores y cultura sin una ganancia previsible o incluso arriesgando la vida. En su extremo, estas aproximaciones son utilizadas para descalificar a grupos humanos en su rol de actores en procesos políticos.
- Generativas o interaccionistas. Impulsado por Fredrik Barth<sup>15</sup>, este enfoque no se centra en el contenido de la identidad de los grupos étnicos sino en sus fronteras y límites. Es decir, es a través de las interacciones de estos con otros grupos sociales que se delimitan. Es el factor relacional el central para el autor. Una de las críticas principales a este enfoque es que si bien efectivamente las fronteras pueden delimitar identidades, estas no son necesariamente identidades étnicas, por lo que se dificulta sin un análisis del contenido la diferencia entre grupos étnicos y otros grupos sociales (Bartolomé, 2006).

Además de la clasificación anterior para la literatura, la propuesta del autor en relación con la identidad étnica añade un factor que no hemos visto hasta ahora: el contraste o contraposición con la cultura occidental. En este sentido:

“Las identidades étnicas, en el sentido que aquí las trato, refieren a culturas no occidentales cuyas lógicas no son reductibles a una supuesta lógica universal. No es lo mismo una aproximación a la identidad de los vascos que a la de los bororo [...] media entre ellas una distancia no solo lingüística y política, aunque existan contextos similares (condición minoritaria, opresión, existencia de fronteras, etc.), sino básicamente cultural. La diferencia cultural otorga una específica densidad semántica a

---

15 En su obra, Fredrik Barth no niega la existencia de manifestaciones culturales comunes, internas al grupo, sino que cuestiona su utilidad analítica en términos sociales. En este sentido, dentro de las características de los grupos étnicos sería la más pertinente la de autoadscripción y reconocimiento de dicha adscripción por terceros. Esto porque las manifestaciones culturales que serían consideradas en estas relaciones sociales no serían la totalidad sino solo aquellas que se consideran por los actores significativas. En este sentido el foco de su investigación “es el límite étnico que define al grupo y no el contenido cultural que encierra” (Barth, 1975, p. 17).

la confrontación de alteridades provenientes de distintas civilizaciones. Esto no quiere decir que vascos y quebequenses carezcan de una dimensión étnica, sino que los referentes culturales de dicha dimensión son variantes occidentales” (Bartolomé, 2006, p. 75).

En términos del análisis práctico de este tema, destaca el Proyecto de Etnicidad y Raza en América Latina (PERLA) desarrollado por la Universidad de California<sup>16</sup>. Entre otras cuestiones, el proyecto realizó una serie de entrevistas en las que combinó diversos criterios de identificación entre los que destacan la autopercepción y el uso de una paleta de color por parte de los entrevistadores. Conscientes de la crítica que la metodología puede provocar, advierten los investigadores que el uso de dicho instrumento no responde a la adjudicación de características a cada uno de los colores sino a la necesidad de “entender cómo la percepción del color de piel afecta la discriminación y la estratificación social, y para evaluar si las desigualdades sociales están basadas en el color de piel” (Telles et al., 2019, p. 27).

En relación con indígenas y afrodescendientes, la base de la investigación de Telles *et al.* se resumen así:

1. Si bien indígenas y afrodescendientes están socialmente excluidos, los primeros son percibidos como culturalmente distintos, mientras los segundos son vistos como homogéneos y asimilados.
2. La salida de la categoría indígena se puede realizar mediante cambios demográficos, culturales o de estatus. Afrodescendientes solo podrían hacerlo mediante el cambio de estatus, a través de la mejora de situación económica.
3. Sin embargo, la movilidad social de los afrodescendientes sería menor que la de los indígenas.
4. Por su parte, indígenas tendrían un estatus mejor social y políticamente que los afrodescendientes.

Uno de los estudios de caso del proyecto es el de Colombia. Entre los diversos resultados, el que resalta en cuanto a la relación entre la autoidentificación y la identificación por terceros es el que nos interesa en términos de nuestra investigación pues refleja la disparidad entre ambos. Una disparidad que además es manifiesta en cuanto a las personas indígenas

---

16 Información sobre el proyecto en <https://perla.soc.ucsb.edu/>

entrevistadas. De las autoidentificadas como tal, poco más de un quinto habría sido identificado como indígena por el entrevistador, siendo la mayoría percibidos como blancos o mestizos. Por el contrario, la mayoría de las personas que se autoidentificaron como negros lo fueron también por el entrevistador (Telles et al., 2019).

En definitiva, etnicidad, raza y sus relaciones son temas complejos que no pueden siquiera tocarse superficialmente en este texto por no ser ni el objeto de la investigación ni de la disciplina de la misma, el Derecho. Ahora bien, su mínima consideración es importante puesto que dichas categorías informan el tratamiento jurídico de los sujetos que son considerados por los ordenamientos como racializados o miembros de un grupo étnico. En ese orden de ideas, de la revisión anterior podemos llevarnos las siguientes ideas para nuestro análisis posterior:

1. Las disciplinas que se ocupan de modo primario al tema, principalmente la Antropología y la Sociología, no cuentan con posiciones unívocas respecto de las definiciones de dichas categorías, ni su relación, ni su contenido cuando son aplicadas a casos reales de comunidades humanas.
2. No obstante lo anterior, las categorías vistas parecen apuntar a dos fenómenos diferentes. El primero es la existencia de comunidades humanas que se diferencian de otras por sus características culturales y en las que media una autoidentificación. El segundo, la agrupación de individuos por terceros que no son parte de dichos grupos sobre la base de características fenotípicas u otras fácilmente reconocibles. En este último caso no media originalmente una identificación como parte del grupo, que es hecha por terceros en una posición de poder.
3. Estos dos fenómenos, de fronteras porosas, son sin embargo fácilmente detectables en el ámbito jurídico. El primero se manifiesta a través de la pugna por el reconocimiento en los ordenamientos de la existencia de estas características culturales y la posibilidad de ordenarse socialmente por ellas al interno del grupo. En ese sentido, encontramos dos actores: el grupo que busca su reconocimiento y el ordenamiento que los reconoce.
4. El segundo se refleja en la búsqueda de la mitigación de la desigualdad y la discriminación de las personas que habrían sido adscritas al grupo. Al contrario que en el caso anterior, además de las personas agrupadas y del ordenamiento, son relevantes los terceros externos respecto de los cuales se da la desigualdad y que pueden

desplegar acciones discriminatorias frente a aquellos percibidos como parte del grupo, lo que el Derecho busca proscribir.

5. En línea con lo indicado por Wade, Cornell y Hartmann, es posible que ambas situaciones se manifiesten respecto de las mismas personas, por lo que son susceptibles del tratamiento jurídico correspondiente a cada uno de los fenómenos.
6. Finalmente, la relación persona-grupo se manifiesta jurídicamente de modo distinto en ambas situaciones. Cuando el fenómeno a considerar es la discriminación o la desigualdad, la centralidad se encuentra en la persona y, aunque mediada por la adscripción al grupo, se refleja en el establecimiento de derechos individuales. En el otro caso, es el grupo lo central, por supuesto constituido por personas, y se traduce en el reconocimiento de derechos colectivos.

## 2.2. Breve mención a la subjetividad jurídica

Al referirnos a la comparación de las definiciones jurídicas de pueblos indígenas y afrodescendientes no estamos sino preguntándonos por ambos tipos de entidades como sujetos de derechos fundamentales. La subjetividad, relacionada con la idea de derechos subjetivos, ha sido estudiada de modo extenso<sup>17</sup>. Nos interesa en este punto especialmente, siguiendo a Cianciardo, la posibilidad de discernir el concepto ontológico de persona del concepto jurídico. El autor recoge que, efectivamente, antes y fuera del Derecho se encuentran las realidades –personas– que son juridificadas como sujetos de derechos (2000). Y entendemos que viene de sí, entonces, la posibilidad de estudiar por separado ambas entidades sin olvidar la relación cronológica y causal entre ellas.

Igualmente importantes, en relación con los tipos de sujeto que nos interesan, son los debates desarrollados alrededor de la idea de derechos colectivos como la cuestión de la naturaleza de los colectivos en relación con los individuos que lo componen, la representación de aquellos en el ejercicio de los derechos, la posible clasificación o tipos de derechos colectivos, entre otros<sup>18</sup>. No entramos en ellos toda vez que nos centramos en la comparación entre lo que

---

17 Véase, por ejemplo, la Lección Undécima en Peces-Barba, G.; Fernández, E.; De Asís, R. (2000). Curso de Teoría del Derecho. O el Capítulo IV en Nino, C.S. (2003). Introducción al Análisis del Derecho.

18 Una presentación de estos debates y los principales autores se encuentra en López Calera, N.M. (2001). Sobre los derechos colectivos. En. Ansuátegui Roig, F.J. (ed.). *Una Discusión sobre los Derechos Colectivos*. Adicionalmente: Sauca, J.M. (2019). Derechos colectivos y teoría del Derecho. Más ideología que teoría. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, 100-115. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4993>.

serían dos tipos de sujetos de derechos colectivos. En otras palabras, tomamos como *a priori* la titularidad por parte de los pueblos indígenas de derechos colectivos. No como axioma sino como punto de partida para delimitar la investigación, de modo que entendemos que cualquier crítica a dicho *a priori* puede ser planteada también de los pueblos afrodescendientes como titulares de derechos colectivos.

No obstante lo anterior, algunas notas sí podemos traer a colación. Siguiendo a Peces-Barba, distinguimos los derechos colectivos de los derechos individuales de las personas de determinados colectivos (2001). Y esto nos permite alinear el análisis con lo revisado en la sección anterior sobre el binomio raza-etnia, de modo que los derechos colectivos se vinculan principalmente al segundo término y los derechos individuales de determinados colectivos – en este caso, personas objeto de discriminación racial–, al primero<sup>19</sup>. El mismo autor advierte sobre la necesidad de tener claridad en la delimitación –y por tanto, en la definición– de los sujetos de este tipo de derechos:

“Si no se quiere que los derechos colectivos sean un cajón de sastre donde quepa cualquier reivindicación más o menos fundada será necesario estipular un sentido riguroso, donde el sujeto titular del derecho sea jurídicamente identificable y tenga órganos reconocidos y competentes para la toma de decisiones y donde el contenido se pueda incorporar a los rasgos que identifican un derecho fundamental: positivación, garantía y eficacia” (2001, p.76).

En la misma línea, el profesor Fernando Mariño apuntaba a cómo se transitaba desde la (usando la terminología de Cianciardo) personalidad ontológica a la personalidad jurídica:

“Son varias las técnicas utilizadas para "personificar" jurídicamente a un grupo humano. Cuatro, utilizables de modo conjunto, son las esenciales: a) La aceptación del procedimiento de la "representación" por medio del cual se admite que determinados individuos, "singularizados" precisamente para desempeñar esa función, manifiesten con eficacia jurídica la "voluntad del grupo". b) El establecimiento de un régimen jurídico específico aplicado a la misma existencia de la personalidad del grupo: ésta nace, se modifica o se extingue sólo si concurren ciertos hechos, se cumplen ciertos

---

19 Precisamente por este motivo, entendemos que no contribuye a la claridad el análisis conjunto que parece darse en algunas obras que hablan de derechos étnico-raciales o, vinculados, justicia étnico-racial o discriminación étnico-racial.

requisitos previamente fijados, etc. c) La determinación de reglas sobre la organización interna del grupo que puede incluir un principio de autonomía en grados diferentes. Y, d) El establecimiento de reglas sobre la adquisición, mantenimiento y pérdida por un individuo cualquiera de la condición de miembro del grupo en cuestión” (2001, p.78).

En definitiva, no nos ocupamos en este texto de los debates actuales de los derechos colectivos, pero si tomamos de ellos la posibilidad de estudiar la subjetividad jurídica de modo separado, aunque relacionado, de la personalidad ontológica. La precaución de que tratamos con una subjetividad distinta a aquella fruto de los procesos de especificación. La necesidad de claridad en la definición de estos sujetos. Y las técnicas para la juridificación de colectivos. Sobre esto último, es de interés que todas menos la segunda son, en el caso de los pueblos indígenas, indisponibles para el ordenamiento jurídico que realiza el reconocimiento de sus derechos por su contenido. A este nos referimos en la siguiente sección.

### **2.3. Derechos de los pueblos indígenas**

No parece hoy haber controversia sobre el reconocimiento de una serie de derechos, que además son colectivos, a los pueblos indígenas. Lo que interesa en este punto es la descripción somera del contenido de los derechos de los pueblos indígenas como línea de base para los análisis de esta investigación. Para ello, recurrimos a la obra del profesor Daniel Oliva Martínez “Los Pueblos Indígenas a la Conquista de sus Derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de Derecho Internacional”.

El autor presenta como derecho central o matriz el derecho de autodeterminación, que presenta diversas dimensiones que se traducen en cada uno de los derechos que componen el conjunto del marco jurídico de los pueblos indígenas. Ahora bien, sería esta una nueva idea de autodeterminación respetuosa con la integridad territorial de los Estados pero que invita a repensar el marco institucional, jurídico y político de los mismos para dar cabida a su interior al autogobierno y autonomía de estos pueblos (Oliva Martínez, 2012). Expresa el autor:

“En conclusión nos debemos situar en el marco de la evolución del derecho a la libre determinación [...] y de la propia evolución del principio de soberanía estatal, [...] para explicar cómo aquel derecho de libre determinación está siendo reconocido, dentro de un proceso general de reconocimiento de derechos específicos limitados a los pueblos



indígenas en un marco general de reconocimiento a su vez, del valor de la diversidad cultural por ellos representada” (Oliva Martínez, 2012, p. 771).

Sobre esta base, el autor presenta las siguientes dimensiones del derecho a la autodeterminación y su traducción jurídica que parafraseamos así:

1. La dimensión política de la autodeterminación correspondería al derecho al autogobierno. Apuntaría al respeto al ejercicio autónomo del poder de los pueblos indígenas al interno de sus territorios.
2. La dimensión económica correspondería al derecho al autodesarrollo. Cuestionando los paradigmas del desarrollo tradicionales a través del respeto de las perspectivas propia, como el caso del “buen vivir”. Por su propia naturaleza, este derecho extiende su contenido al control de las tierras, territorios y recursos propios.
3. La dimensión cultural correspondería al derecho a la identidad o diferencia cultural. En términos generales, supone el respeto a las manifestaciones culturales propias, sin amenazas a su preservación. Sin embargo, su amplitud permite una desagregación ulterior, pudiendo identificarse otros derechos como el de la educación propia, la lengua propia, el respeto a los lugares sagrados como una suerte de ampliación de la libertad religiosa y el derecho al patrimonio cultural, que se acerca a los derechos de propiedad intelectual.
4. La dimensión territorial que responde a los derechos territoriales. Cercanos en los términos apuntados a la dimensión económica y, en general, a todas las restantes dimensiones como espacio físico de desarrollo de los correspondientes derechos. Además de en el control efectivo de tierras, territorios y recursos, se desarrolla en facetas accesorias como la titulación colectiva y la restitución de territorios ancestrales.
5. La dimensión jurídica como el derecho al Derecho propio. Esto es, la autorregulación en el sentido de la “capacidad de producir normas que regulen sus relaciones sociales, económicas, políticas, familiares y culturales y la capacidad de autorresolución de conflictos” (Oliva Martínez, 2012, p. 818). Esta última faceta puede presentarse jurídicamente como un derecho subjetivo independiente en la forma del derecho a la justicia propia, como el reconocimiento de la jurisdicción de estos pueblos.

6. Como última dimensión, la participativa tiene su manifestación principal en los derechos de consulta y el de libre consentimiento, previo e informado. Esta es la garantía jurídica de que las acciones, las políticas públicas y las medidas normativas que afecten a un pueblo habrán de ser antes consultadas con el mismo.

Este acercamiento de Oliva Martínez es de interés porque trasciende del listado de derechos que constituirían el marco jurídico. En su lugar, los presenta con una articulación lógica que permite comprender el contenido de aquellos en relación con las situaciones de hecho a las que apuntan. En ese sentido, se observan las interrelaciones entre las dimensiones y los derechos. Como ejemplo claro de esto, los derechos territoriales actúan, además de como derechos en sí, como condiciones habilitantes del ejercicio de otros como el autogobierno o el derecho al Derecho propio. Así, la lista que el autor propone no es exhaustiva, y no podría serlo porque el mismo contenido jurídico podría presentarse de distintas formas, pero si es comprensiva la realidad que abarcan estos derechos. Como ejemplo tomemos esta última dimensión: la situación de toma en consideración con efectos vinculantes de la opinión de los pueblos en aquellas acciones de terceros que los afecten se traduce en el derecho al consentimiento previo, libre e informado, pero en algunos procesos políticos tomo una forma jurídica distinta a través del derecho a la objeción cultural.

No obstante lo anterior, este marco teórico a los derechos de los pueblos indígenas permite también estructurar los derechos concretos reconocidos por ordenamientos jurídicos determinados. Podemos superponer este marco a la Constitución de Colombia de 1991 para observar las manifestaciones concretas. A efectos meramente ejemplificativos, podemos ver la dimensión política en el reconocimiento de la naturaleza de entidades territoriales de los territorios indígenas (artículo 286) toda vez que las entidades territoriales son autónomas y cuentan con gobierno propio y administración de recursos propios (artículo 287). La dimensión jurídica es clara en el reconocimiento de la función jurisdiccional de las autoridades indígenas sobre la base de su propio derecho (artículo 246). La dimensión territorial, además de las previsiones sobre entidades territoriales, se ve protegida por la previsión de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de los territorios indígenas (artículo 63). En consistencia con lo apuntado, la dimensión cultural se despliega de modo diverso a través de reconocimientos generales a la cultura (artículos 7 y 8), específicos a las lenguas propias (artículo 10), a la educación acorde a la identidad cultural (artículo 68) o

al patrimonio cultural (artículo 72). La dimensión de participación<sup>20</sup> se encuentra desarrollada en el texto constitucional en previsiones sobre representación en el Legislativo (artículos 171 y 176). Como decimos, este recorrido es ejemplificativo y no agota las disposiciones constitucionales aplicables a los pueblos indígenas.

### **3. Metodología**

Por su objeto y objetivo, la investigación se enmarca principalmente en una metodología descriptiva de tipo cualitativo. Y en particular, se enmarca en la hermenéutica a través de la interpretación jurídica como proceso, esto es, buscando el contenido significativo de las normas en relación con la subjetividad jurídica respecto de los dos tipos de sujetos que nos ocupan –comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes– como titulares de derechos colectivos. En definitiva, la investigación se mueve en todo momento alrededor de normas que traducen la visión de los ordenamientos jurídicos de los grupos o comunidades humanas.

Si bien lo anterior responde a la pregunta metodológica sobre la mayoría del texto, en algunas ocasiones se realizará un acercamiento desde una perspectiva analítica con el objetivo de acercarse a la causalidad de los procesos y normas descritas. Es el caso, por ejemplo, de la pregunta por la causa de la ausencia de definiciones de pueblos indígenas en instrumentos de derecho internacional de reconocimiento de sus derechos o la razón del contenido del artículo transitorio 55 de la Constitución colombiana como principal precepto constitucional sobre afrodescendientes. No se buscará agotar las preguntas, que requieren investigaciones propias con más alcance de profundidad y otras metodologías y fuentes (y posiblemente desde otras disciplinas académicas), sino contextualizar y, con ello, dotar de sentido lo descrito.

Este ejercicio de interpretación jurídica se realizará a través de los análisis semánticos y sistemáticos de los textos, acudiendo a la interpretación judicial y la interpretación auténtica. Esto último será mayoritario en los casos de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 70 de 1993 en los capítulos 3 y 4. Completándose con la judicial en el capítulo 5. Se acudirá

---

20 En puridad, podría decirse que el derecho a la consulta previa también se encuentra en la Constitución a través de la institución del bloque de constitucionalidad, que supone la integración de los tratados y convenios en materia de derechos humanos (artículo 93). En este caso particular, a través del Convenio 169 de la OIT.

adicionalmente a la interpretación doctrinal para el establecimiento de la línea de base en los capítulos 1 y 2.

La presencia mínima de interpretación doctrinal en los capítulos 3 a 5 responde, como se anunció arriba, a la ausencia de fuentes secundarias entre las consultadas y disponibles para esta investigación. Es decir, no se encontraron en la revisión bibliográfica textos que se ocuparan del estudio de la definición de los sujetos titulares de estos derechos. Mucho menos que realizaran una revisión crítica comparativa entre la subjetividad de los pueblos indígenas y de los pueblos afrodescendientes en América Latina.

Siendo así, se recurrió mayoritariamente a fuentes primarias. En primer lugar, se estudiaron los acervos escritos de los procesos normativos estudiados. Además de las gacetas legislativas y boletines, que presentan visiones resumidas y posteriores, se acudió a las transcripciones de los debates que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente y en la actividad congresional posterior y encuentros que, a pesar de ser una fuente mucho más voluminosa<sup>21</sup>, refleja cómo se presentaron aquellos con todos los matices y sin el ejercicio de edición que necesariamente supone una gaceta o boletín. Muchos de estos documentos se encuentran únicamente de modo físico, no todos indexados<sup>22</sup> y algunos incluso en copias únicas en depósitos de archivos que no están abiertos al público. Por ello, se realizaron varias visitas físicas a archivos y depósitos de entidades públicas colombianas. Y, en honor a la verdad, el acceso a parte de la información contenida en la investigación no habría sido posible sin el apoyo de varios funcionarios que permitieron el acceso a depósitos y contribuyeron a la búsqueda de algunos documentos que parecían no ser localizables.

Además del acceso a fuentes primarias escritas, se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas de un total de 26 personas que fueron contactadas. El muestreo se realizó por el proceso de bola de nieve: se contactaron en primer lugar constituyentes y, a través de ellos, se tuvo acceso a personas que participaron en segunda línea en dicho proceso o que fueron protagonistas en el proceso de la Ley 70 de 1993. Con las entrevistas se buscó

---

21 Por ejemplo, para el estudio de la Comisión Especial de Comunidades Negras, parte del proceso de la Ley 70 de 1993, se revisaron aproximadamente un centenar de documentos digitales, comprendiendo algunos de ellos la digitalización de varios documentos físicos.

22 La existencia de algunos documentos importantes en el proceso de la Ley 70 de 1993 se conocieron únicamente tras la lectura de algunas actas, no conociendo los responsables de algunos archivos de su existencia o su relación con la temática investigada. Este es el caso del proyecto de ley de Piedad Córdoba que se presentó contemporáneamente al gubernamental –y que terminó siendo la Ley 70 de 1993–, incidiendo en su contenido en las primeras fases del proceso legislativo.

complementar desde la mirada analítica indicada los matices contextuales que apuntan a factores causales en lo descrito. Se logró realizar entrevistas a representantes de los siguientes perfiles: constituyentes –tres–, líderes afrocolombianos del pacífico –tres–, líderes afrocolombianos del pueblo raizal –uno– y la cabeza del Gobierno en el proceso de la Ley 70 de 1993 –uno–. Todas las transcripciones de las entrevistas, así como las guías utilizadas para el desarrollo de las mismas, se encuentran en los anexos.

Finalmente, en cuanto a fuentes primarias, se revisaron todas las sentencias de las altas cortes –Corte Constitucional, Corte Suprema, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura en casos de conflicto de competencias principalmente– que se ocupaban de pueblos indígenas o de afrodescendientes desde una perspectiva de derechos colectivos. Se revisaron 559 resoluciones entre autos y sentencias que se pueden dividir del siguiente modo: 99 sobre la titularidad de grupos étnicos, 110 de comunidades afrodescendientes y las restantes 350 sobre pueblos indígenas. A pesar de que fueron ordenadas también por temas y nivel de importancia en relación con su impacto en la línea jurisprudencial<sup>23</sup>, finalmente llegaron al texto final las referidas a afrocolombianos y únicamente en el contenido útil para responder a la pregunta sobre la definición de la subjetividad ya sea directamente, ya sea a través de los derechos como reflejo de esta.

---

23 Siguiendo la metodología de Diego López Medina como metodología de referencia en el estudio jurisprudencial en Colombia.

## **CAPÍTULO I**

### **ORIGEN DE LOS “INDIOS” Y LOS “NEGROS” EN EL DERECHO**

En este capítulo nos acercamos al surgimiento histórico de los referentes cuyo contenido jurídico nos ocupa: el de indígenas y afrodescendientes. Este se encontraría en el proceso de integración de los territorios americanos a las monarquías europeas, centrándonos en el caso español.

Las comunidades humanas que incluimos en las clases “indígena” y “afrodescendiente” efectivamente existen antes y con independencia de dicho proceso histórico, pero su agrupación o inclusión en dichas clases, y las clases en sí, se configuran en él. En otras palabras, mexicas, uru y taínos no dependen en su existencia de la llegada de los españoles, pero su consideración como indios, sí, pues esta es una categoría aglutinante y relacional. Aglutinante porque agrupa individuos de distintas comunidades humanas y relacional porque dicha agrupación se hace en contraposición y relación con los españoles. Los indios son los habitantes americanos antes de la llegada de los españoles (Marquardt, 2020). Ocurre lo mismo con la categoría utilizada para referirse a los afrodescendientes. Estos podrían ser yorubas o etíopes o de cualquier otra comunidad, pero en las relaciones en América serían negros (Mina Aragón, 2006). Son, por tanto, referentes construidos como categorías genéricas desde las culturas europeas como aquellas que ejercían el poder efectivo sobre las comunidades y culturas terceras a las que se refieren con aquellos.

En ese sentido, esas son las categorías jurídicas relevantes para el momento histórico, así como los antecedentes de las de “indígena” y “afrodescendiente”. Así las cosas, este primer capítulo busca acercarse a ambas categorías, analizar qué comprenden y en qué se diferencian entre ellas. Igualmente, nos interesa contrastar dicha comprensión de la categoría jurídica y la diversidad que presentan las comunidades humanas indígenas y afrodescendientes.

Una aclaración fruto de la complejidad y sensibilidad política de estos temas y el principio de precaución. No se pretende realizar ninguna valoración ni provocar en el lector reacción alguna sobre la situación de indígenas y afrodescendientes en la época virreinal. De igual modo, no se realiza valoración alguna sobre la bondad o no de dicha situación, ni se busca matizar o mitigar críticas al respecto que se puedan hacer. El único objetivo de las líneas que

siguen es describir *grosso modo* las instituciones jurídicas sobre cada uno de los grupos humanos para observar las diferencias entre las mismas como reflejo de las diferentes consideración o concepciones de unas y otras comunidades.

Para ello, nos referiremos muy someramente tres puntos: 1) la idea de indio y negro según el ordenamiento virreinal; 2) las limitaciones de esta idea jurídica de negro en relación con las distintas dinámicas socioculturales de los afrodescendientes; 3) el mantenimiento hasta recién en Colombia de aquellas ideas jurídicas virreinales. Estos temas han sido extensamente tratados desde distintas disciplinas jurídicas, si bien no agotándolos, por lo que nos referiremos solo de modo somero a las principales ideas con el objeto de que sirvan de línea de base.

### **1. Indios y negros en el ordenamiento jurídico virreinal**

La primera de las notas al acercarnos al cómo se vieron en la historia ambos tipos de sujeto, a través de las fuentes de Derecho, es la referida a la relación entre el territorio peninsular y los entonces recientemente encontrados por las monarquías europeas en América. En ese sentido, ante posiciones que separan, siguiendo una suerte de lógica metrópoli-colonia, la normatividad de los territorios europeos y los americanos, que se derivaría en una “especialidad” normativa resultado de unos intereses particulares del centro hacia estas, en esta lógica, las colonias, autores como Bernd Marquardt señalan la racionalidad del caso que nos ocupa es distinta y contraria a esta imagen:

“Cabe sintetizar que la escuela colonial no tiene adecuadamente en cuenta la lógica cultural de los siglos XVI a XVIII que partió conceptualmente de Virreinos al estilo de partes integrales de la monarquía compuesta en manos de la dinastía habsburga, después borbónica. No puede desconocerse que el diseño nuclear de las Indias se fundamentó en la misma institucionalidad y la misma normatividad como la estatalidad peninsular, sin características sustancialmente más represivas, mientras la palabra colonia no apareció en ningún texto normativo y tampoco considerablemente en otras fuentes. Hay que medir sociedades preilustradas y preindustriales según sus condiciones propias y es recomendable usar un lenguaje cercano a las fuentes primarias” (Marquardt, 2019, p. 127).

Esto no es óbice, sin embargo, para la existencia de normas particulares que se ocuparan en específicamente de las situaciones de los nuevos territorios (Marquardt, 2019). Y si bien el estudio en detalle de las fuentes del derecho no nos ocupa en este caso, sino las disposiciones aplicables a los sujetos analizados, sí es importante resaltar cierto reconocimiento al derecho indígena entendido como aquellos ordenamientos particulares de determinados pueblos que mantenían validez bajo el sistema virreinal. En este sentido, se puede predicar cierto pluralismo jurídico que, extraño quizá bajo la mirada homogeneizadora en lo jurídico de los Estado-Nación, era habitual en las formas preindustriales y preilustradas (López Michelsen, 1945; Marquardt, 2019).

Es en este contexto que nos acercamos a los dos sujetos que nos ocupan, o de modo más preciso a los que se entenderían como los antecedentes de los indígenas y los afrodescendientes: indios y negros. Estos son los términos utilizados en las fuentes primarias de la época y por ello los mantendremos, sin perjuicio de que en sucesivos capítulos volvamos a los referentes de indígena y afrodescendiente.

Como cuestión previa a la revisión de quiénes conformaban las categorías de indios y negros en el ordenamiento jurídico, Berndt Marquardt nos advierte contra la utilización de marcos de referencia étnicos o raciales para el análisis de dicho periodo histórico, apuntando precisamente a que el uso de los mismos términos o similares no es necesariamente indicativo de los mismos contenidos. En ese sentido, el autor rechaza de plano la idea de que la sociedad estamental del momento se basara en premisas étnico-raciales (Marquardt, 2019).

### **1.1. Indios: súbditos de la Corona objeto de protección y tutela**

El primer sujeto que nos ocupa era, en la sociedad estamental del momento, súbdito de la Monarquía enmarcado en el estamento del campesinado. El uso del término “indio” respondería, no a las dinámicas propias de los indígenas, sino a la generalización de los mismos por parte del poder peninsular, no siendo esto óbice para que en la práctica se mantuviese la segmentación entre las distintas comunidades humanas con cierta autonomía local, como recientemente mencionamos (Marquardt, 2019).



La idea general es que el ordenamiento jurídico reconocía entonces a los indios como súbditos de pleno derecho con cierta limitación en su capacidad jurídica, una suerte de minoría de edad, que se derivaba en un régimen de protección hacia los mismos, vinculado también a la cristianización de los mismos que los situó bajo la tutela de la Monarquía o de la Iglesia (López Michelsen, 1945). En este orden de ideas, Ots y Capdequí encuentra en esta consideración de los indios una situación análoga a la de los rústicos o menores en el Derecho castellano (Ots y Capdequí, 1969). En este punto hemos de discernir entre cuál era la actitud hacia los mismos prescrita en las normas y la realidad material, que las veces se manifestaba en el maltrato de los mismos contrarios a dicha normatividad (Alcalá-Zamora, 1944; López Michelsen, 1945). Sin querer minimizar estos hechos ni invisibilizarlos, nos ocupa lo primero. Esta idea de protección se reflejó, por ejemplo, en una mayor dureza en las sanciones a los indios ante las rebeliones que las sufridas por los propios europeos (Alcalá-Zamora, 1944; Marquardt, 2019). Estas ideas se ven ya claras en los siguientes fragmentos del testamento de Isabel de Castilla:

“[...] procurar de inducir y atraer los pueblos de ellas y los convertir a nuestra santa fe católica y enviar a dichas islas y tierras firmes preladados y religiosos, clérigos y otras personas doctas y temerosas de Dios, para instruir los vecinos y moradores de ellas a la fe católica [...] que éste sea su principal fin, y que en ello pongan mucha diligencia, y no consientan ni den lugar a que los indios vecinos y moradores de las dichas Indias y tierras firmes ganadas y por ganar reciban agravio alguno en sus personas y bienes, más manden que sean bien y justamente tratados, y si algún agravio recibido, lo remedien y provean de manera que no se exceda cosa alguna lo que por las letras apostólicas de la dicha concesión no es inyugido y mandado” (López Michelsen, 1945, p. 64).

La combinación de la finalidad evangelizadora con la situación de protección de los indios, súbditos en todo caso de la Corona, y la incorporación laboral de los mismos dio lugar a distintas instituciones jurídicas características de este grupo humano, como son los resguardos y las encomiendas (Marquardt, 2019; Ots y Capdequí, 1969). En términos generales, la esclavitud estaba excluida en el caso de los indios (Alcalá-Zamora, 1944; López Michelsen, 1945; Ots y Capdequí, 1969), con la presencia o no de excepciones en la evolución normativa vinculadas a los conflictos y levantamientos de determinadas comunidades<sup>24</sup>.

---

24 José María Ots y Capdequí apunta a una primera condena de las actividades esclavista sobre los indios ya en 1500 en relación a las acciones de Colón en las islas a las que arribó, pasando la normatividad a aceptar solo los casos de justa guerra hasta el periodo de 1530 a 1534 en que estuvo prohibido en todo

Centrándonos en las instituciones, el resguardo, así como la reducción, se presentan como la institución jurídica que supone cierta continuidad de los pueblos prehispánicos. Una suerte de concentración en conjuntos locales a los que la Monarquía reconoce cierto nivel de autonomía local, manteniéndose internamente las formas de gobierno propias, con algunas excepciones relacionadas con la permanencia de la propia religiosidad y su compatibilidad con la finalidad evangelizadora (Marquardt, 2019). En términos de liderazgo de estas comunidades, los caciques propios de las comunidades serán reconocidos como figuras similares a los alcaldes, ejerciendo incluso cierta jurisdicción, en un proceso de cooptación de las élites prehispánicas y el reconocimiento de sus privilegios en tanto que compatibles con la soberanía de la Corona (Marquardt, 2019; Ots y Capdequí, 1969).

El último factor a resaltar de esta institución es su naturaleza comunal, con alguna excepción de titularidad individual de las tierras, que se refleja en lo siguiente (Ots y Capdequí, 1969):

1. El dominio de la tierra es de la comunidad.
2. En caso de extinción de la comunidad, las tierras pasaban a ser de carácter baldío o realengas.
3. En caso de traslado forzoso de la comunidad, habrían de ser señalados nuevos resguardos allá a donde fueran desplazados.
4. En caso de reintegración de los miembros de la comunidad, en los procesos de éxodo clandestino, a los resguardos, habría de restituirse las tierras abandonadas.

La encomienda es la otra institución jurídica principal relacionada con los indios, mediante la cual grupos de familias, con sus respectivos caciques, quedarían bajo la autoridad de un español en calidad de encomendero, que se encontraba obligado a protegerlos y facilitar su formación religiosa. A cambio, contaría con el derecho a beneficiarse de sus servicios personales, si bien esta situación cambiaría en 1542, fecha tras la cual la normatividad apunta a que solo es lícito la exigencia del pago de un tributo (Ots y Capdequí, 1969). La idea central en este caso es que la encomienda no supone un título de propiedad de los indios por parte del encomendero.

---

caso. El autor continúa mostrando cómo las excepciones en esta materia se configuran alrededor de las vicisitudes que van surgiendo, como el caso de la Recopilación de 1680 que permitiría solo la esclavitud de los caribes, araucanos y mindanaos por su constante rebeldía (Ots y Capdequí, 1969).

Por el contrario, ambas instituciones, encomienda y resguardo, responderían para el autor Bernd Marquardt a la lógica contemporánea feudal:

“Es oportuno calificar tanto las encomiendas como los cacicazgos más numerosos como señoríos locales de la constitución feudal. Los primeros estuvieron principalmente en manos de hidalgos castellanos -típicamente, provenientes de los guerreros de la conquista- y los segundos en las de los nobles autóctonos. En contra de la perspectiva negativa de la antigua leyenda negra, la bibliografía actual tiende a ver ambos como estrechamente relacionados y en una convivencia simbiótica con sus respectivas comunidades indígenas. Como todo señor feudal, el encomendero era obligado a “ampara[r] y defend[er] a sus indios” y tuvo que jurar “que tratará bien a sus indios”. De modo paralelo, en el capítulo dedicado a los cacicazgos, la Recopilación de la Indias reconoce explícitamente, que “es justo [...] que los nobles autóctonos conserven sus derechos” adquiridos en la época anterior y que “el haber venido a nuestra obediencia no los haga de peor condición” (Marquardt, 2019, pp. 240-241).

Finalmente, en términos individuales, se refieren los distintos autores a las previsiones jurídicas en materia civil como equiparables entre los indios y los españoles, con matices en algunos casos relacionados con la situación religiosa de aquellos, pero contando con libertad personal, derecho al comercio, a testar o al matrimonio con cónyuge español (Alcalá-Zamora, 1944; Marquardt, 2019; Ots y Capdequí, 1969).

Existen otras instituciones como las misiones o, en el ámbito tributario, la demora o la mita, pero una mayor profundización en las mismas no aportaría mayor información a nuestra caracterización de los indios como súbditos de la corona objeto de protección y tutela.

Lo visto hasta el momento nos permite apuntar ya a un cierto respeto a las instituciones y formas de organización prehispánicas, que son además reconocidas como válidas por la Corona. En ese sentido, se refleja el tratamiento tanto individual de los indios, claro en las previsiones de derecho civil, como colectivo o comunitario, reflejado en las instituciones del resguardo, incluidas las previsiones sobre la propiedad de la tierra, o la encomienda, referida a

familias y sus caciques y no meramente a los individuos. En resumen, a través de las palabras Bernd Marquardt:

“En cuanto a los indígenas mesoamericanos y andinos, el Estado hispánico se entendió a sí mismo como un Estado del bien común y protector. Por eso, apareció en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias de 1680 un título denominado “Del buen tratamiento de los indios” con normas casuísticas, incluyendo la discriminación positiva “que los delitos contra los indios sean castigados con mayor rigor que contra los españoles” [...] Además, los campesinos autóctonos fueron exceptuados de la jurisdicción penal de la inquisición eclesiástica [...] También el tributo en forma del servicio personal fue normativizado según parámetros de un derecho laboral rudimentarios proto-social. La Corona institucionalizó incluso una protectoría de indios para velar los derechos de ellos ante las Reales Audiencias, es decir, una especie de predecesor del moderno defensor del pueblo” (Marquardt, 2019, p. 247).

## **1.2. Negros: entre humanos y bienes de mercado**

Totalmente opuesto es el caso de los afrodescendientes. Mientras la Corona y la Iglesia desplegaban una doctrina de protección y tutela de los indios, siendo conocido el caso de Bartolomé de las Casas, se construyeron respecto de los “negros” las justificaciones e instituciones para su uso como esclavos, siendo la crítica al respecto limitada y en todo caso menor a las críticas respecto de los posibles abusos hacia los indios (Marquardt, 2019; Triana y Antorveza, 1997):

“Las bases jurídicas de la esclavitud fueron dudosas, pues las Siete Partidas conocieron el estatus de siervos, pero no de esclavos, lo que se resolvió por una interpretación generosa de los conceptos, por ejemplo, en el comentario de GREGORIO LÓPEZ de 1555. También fue dudosa la elusión del derecho canónico que, en términos generales, limitó la esclavitud a los “infieles”, pues en América se evitó que el bautismo llevara a la libertad, sin escape de los descendientes ya católicos que heredaron el estatus materno” (Marquardt, 2019, p. 254).

La idea central a este respecto es que el estatus jurídico de los negros era el de un bien de mercado, objeto del derecho de las cosas y no del de las personas, no contando con capacidad jurídica (Marquardt, 2019; Mosquera, 2004; Ots y Capdequí, 1969; Triana y Antorveza, 1997; Wabgou et al., 2012). En ese sentido, eran objeto de diversos negocios jurídicos en los que sus amos eran los sujetos, como son la compraventa, donación, hipoteca o transmisión *mortis causa* (Mosquera, 2004; Triana y Antorveza, 1997), regidos en todos estos casos por el derecho privado.

Y si bien es cierto que no afectaban el núcleo jurídico de los esclavos como bienes de mercado, su consideración como personas se tradujo en la inclusión progresiva de consideraciones en torno a los derechos a la vida, a la salud, a la protección frente al maltrato del amo, a la asistencia judicial, entre otros (Triana y Antorveza, 1997). Destaca entre estas consideraciones la posibilidad de alcanzar la libertad a través de la manumisión, pasando entonces para el profesor Bernd Marquardt, en términos estamentales, a formar parte de clases subcampesinas (Marquardt, 2019). No obstante, se encontraban los negros libres con restricciones a su capacidad jurídica y ejercicio de derechos, algunas de las cuales fruto precisamente de la protección de los indios (Alcalá-Zamora, 1944,; Ots y Capdequí, 1969). Cavalho-Neto (referido por Humberto Triana y Antorverza) resume las restricciones del siguiente modo:

“1. Limitaciones que incidían sobre las personas:

Las que pesaban sobre el honor:

- a) Relativas al matrimonio, según categoría social;
- b) Relativas a la obtención de cargos públicos;
- c) Relativas a los grados académicos;
- d) Relativas a los estudios en seminarios;
- e) Relativas al ingreso a las órdenes sagradas;
- f) Relativas a la sucesión en encomiendas;
- g) Relativas al hecho de servirse de indios, y
- h) Relativas al gusto suntuario de las mujeres libertas.

Las que pesaban sobre la libertad personal:

- a) La obligación de vivir con amos conocidos, para los libertos que tenían oficio;
- b) La obligación de prestar tributo personal, para los libertos pobres, donde hubiera minas;

- c) La obligación de trabajar en las minas, para los que no tenían oficio, donde hubiera minas;
- d) La prohibición de andar de noche por las ciudades, villas y lugares;
- e) La prohibición de usar armas;
- f) La prohibición de hacerse cimarrón;
- g) La prohibición de pronunciar discursos sediciosos, a partir de 1800; y
- h) La prohibición de vivir en pueblos de indios.

## 2. Limitaciones que pesaban sobre los bienes:

La obligación de tributar anualmente, para los que tenían oficio” (Triana y Antorveza, 1997, pp. 153-154).

Y con estas notas generales, además de poder confirmar que los negros no solo eran peor considerados que los indios sino directamente el peor grupo humano desde su consideración jurídica, nos interesa destacar, a diferencia de los indios, la ausencia total de consideración comunitaria de los negros. Es decir, la consideración a la cultura propia de aquellos, traducida incluso en el mantenimiento de algunas de sus instituciones prehispánicas, contrasta no con la negación de las posibles trazas culturales africanas, sino con la omisión total de las mismas: “[I]os esclavizados de la Colonia eran sencillamente negros, su identificación es el color, su gradación cromática. Para el esclavizador no había diferencias culturales, ni aportes a la vida cotidiana: simplemente eran negros” (Eljach, 2006, p. 66).

## **2. Fuera del ordenamiento jurídico: el cimarronaje y las comunidades negras libres**

Ahora bien, la imagen del negro en las fuentes documentales de la época no supone la comprensión de toda la diversidad de dicho grupo humano dada la diferencia entre el derecho y el hecho, este no siempre capturado en dichas fuentes (Barona Becerra, 1992). En ese sentido, parecería subyacer a la esclavitud y, posteriormente, a la integración a la sociedad nacional la idea de una suerte de aculturación total o casi total que habría desenraizado a los afrodescendientes de sus culturas ancestrales. No obstante esta suposición ha sido cuestionada por diversos autores, destacando la obra de Roger Bastide (1969).

El autor distingue en su texto, para mostrar el mantenimiento de las culturas originarias de los afrodescendientes y su interacción con las presentes en las Américas, entre tres tipos de situaciones: las comunidades de afrodescendientes dentro en el territorio de la administración

virreinal; las derivadas del cimarronaje; aquellas fruto del contacto con los indígenas. En relación con las primeras, parte de la negación de una aculturación de aquellos grupos:

“Contra la opresión de los blancos que pretendían arrancarles de sus culturas nativas para imponerles su propia cultura, los negros opusieron fuerte resistencia. Sobre todo en las ciudades, donde podían reunirse de noche y reconstruir sus comunidades primitivas; en el campo su resistencia fue más débil; sin duda sus revueltas fueron el testimonio de una voluntad de escapar de la explotación económica y del régimen odioso de trabajo al que estaban sometidos; pero había más que esto en sus revueltas; éstas fueron también testimonio de su lucha contra la dominación de una cultura que les era extraña. No es, pues, sorprendente que hallemos aún en América importantes restos de las civilizaciones africanas” (Bastide, 1969, p. 28).

Sin embargo, a renglón seguido advierte el autor que las culturas importadas se veían afectadas por procesos como la dispersión de familias o por la adopción de facetas de las culturas europeas como sistema de ascenso social (Bastide, 1969).

En ese sentido, dependiendo de las condiciones ambientales, se constituirían distintos modelos de comunidades que podrían responder a dos tipos ideales: 1) aquellas en las que los modelos africanos se impusieron y que el autor denomina comunidades africanas; 2) aquellas en las que la presión provoca la pérdida del recuerdo de las culturas de ascendencia pero que están constituidas solo por afrodescendientes, que desarrollan en su aislamiento nuevas formas de vida social, las denominadas comunidades negras (Bastide, 1969). Este fenómeno se habría articulado en Colombia, según Gutiérrez Azopardo, a través de la figura de los cabildos de negros (1986).

El segundo de los casos, el del cimarronaje, sería en el que más claramente se percibiría la continuidad de las formas culturales africanas en comunidades de afrodescendientes en América. Este fenómeno supone la fuga de los esclavos y el establecimiento de poblaciones en geografías de difícil acceso, fenómeno desarrollado en toda América, si bien encuentra algunas denominaciones locales diversas como los quilombos en Brasil<sup>25</sup> (C. E. Agudelo,

25 El más conocido y estudiado caso de cimarronaje en Colombia es el de los palenques que se desarrollan alrededor de la ciudad de Cartagena, permaneciendo algunos de ellos presentes a día de hoy, de entre los que destaca el de San Basilio. Para un acercamiento histórico a estos casos, desde una perspectiva estrictamente de la documentación histórica, es de interés la obra del historiador Roberto Arrázola (Arrázola Juliao, 2003).

2005). En este caso también, Bastide transita por la vía intermedia de que el contacto de las culturas originarias con los factores ambientales da lugar a determinadas evoluciones y, en ese orden de ideas, apunta a que es un error la comparación entre las culturas africanas actuales, que también habrían evolucionado con el tiempo, y las cimarronas, debiéndose en su lugar comparar estas con las culturas africanas de los siglos XV y XVI. Sin entrar a fondo en los ejemplos, que el autor sí desarrolla, son de especial interés sus conclusiones (Bastide, 1969):

1. El “cimarronaje” es la expresión de una cierta resistencia cultural y no solo económica; las bandas se han formado siempre con tendencia a constituirse por grupos étnicos, y cuando han llegado a federarse y formar Repúblicas<sup>26</sup>, los elementos diferenciales tendieron a coexistir pacíficamente, pero no a fundirse o desaparecer.
2. Las necesidades de adaptarse a un medio nuevo, de hallar soluciones propias a una situación de crisis, ha conducido a cambios más o menos sustanciales de las culturas nativas; sin embargo, por lo general se trata de una adaptación del pasado al presente que de la creación de formas de vida totalmente nuevas.
3. Aunque el “cimarronaje” haya sido más bien obra de africanos que de criollos, el paso por la esclavitud ha llevado consigo necesariamente por lo menos un principio de sincretismo y las Repúblicas, a pesar de que se mantenían lo más aisladas posible, no pudieron evitar las influencias de la sociedad circundante. Si su aislamiento ha contribuido a la conservación de los rasgos culturales africanos, también ha permitido el mantenimiento de rasgos heredados del régimen de esclavitud, rasgos que se han conservado en la misma forma que existían en los siglos XVII y XVIII.

Se manifiesta así en el cimarronaje una complejidad en términos culturales en la convivencia de manifestaciones correspondientes a los grupos étnicos africanos con los impactos de las culturas europeas y americanas. En este sentido, encontramos autores, como Peter Wade, que hacen hincapié en la faceta de creación de nuevas formas culturales como fruto del nuevo contexto (Wade, 1997), mientras otras como María Cristina Navarrete, en la línea de Eugene D. Genovese, ponen su énfasis en la intencionalidad de recuperación las formas culturales africanas como base, a pesar de la influencia de otros grupos (Navarrete, 2003).

---

26 Gutiérrez Azopardo apunta los objetivos de estas “Repúblicas de negros cimarrones”, que serían claros para el autor cuando estas se consolidaban: “1) diseminar a la población de cimarrones para evitar un desmesurado crecimiento del palenque central; 2) mimetizar mejor los lugares de campamento; 3) separar, en caso de que las hubiera y para un mejor gobierno, las diferentes etnias, v.g. guinea, ashanti, congos, o bien los negros bozales de los criollos o zambos” (Gutiérrez Azopardo, 2000, p. 57).



En este sentido, Bernd Marquardt califica los procesos de cimarronaje, con la inclusión en algunos casos de componentes afrodescendientes, como procesos de etnogénesis. Ahora bien, no debe servir, al menos en la perspectiva del autor, esta calificación como separador entre indígenas y afrodescendientes por una suerte de pureza en la continuidad de las prácticas de aquellos, en línea con posiciones esencialistas. Efectivamente, el autor predica este proceso de etnogénesis también respecto de los indígenas que, con mayor o menor autonomía, no serían culturalmente impermeables a los cambios que supuso el contacto con los europeos, incluida con ellos la llegada de animales agrarios (Marquardt, 2019). El mismo autor señala:

“Para el régimen de la paz indiana, no fueron de impacto primordial los conflictos con esclavos fugitivos de las zonas costeras del Caribe, pues los respectivos africanos -llamados negros cimarrones en el lenguaje jurídico estigmatizante de entonces- pretendieron escaparse del brazo estatal hasta las zonas pre-estatales alejadas de difícil acceso, donde fundaron pueblos fortificados con empalizadas -los palenques- y entraron, a veces, en conflictos con la población nativa de tipo pre-estatal o se unieron con la misma, por ejemplo, en el caso de los llaneros” (Marquardt, 2019, p. 201).

No obstante, Richard Price y Oliver Costilla, compiladores de la obra “Sociedades Cimarronas” –un estudio comparativo de distintas sociedades cimarronas en las Américas<sup>27</sup>–, apuntan precisamente a la existencia de un amplio campo de investigación aún abierto para comprender los procesos de formación sociocultural de este tipo de comunidades (1981).

El último caso parte de la crítica al “mito de la oposición negro-indio [que] impedía la formación de una alianza” (Bastide, 1969, p. 71). Si bien es cierto que se produjeron situaciones de confrontación, también se dan casos de fusión cultural en un espectro que va desde la adopción de algunas prácticas por comunidades indígenas fruto de la recepción de algunos afrodescendientes fugados hasta un mayor sincretismo como el caso de los “caribes negros” (Bastide, 1969) o el de los miskitos (Triana y Antorveza, 1997).

---

27 La obra se estructura comparando casos de distintas geografías. Otro estudio comparado, desarrollado en este caso en perspectiva diacrónica, y ocupándose no solo del cimarronaje sino de todas las estrategias de liberación (además de aquel, la manumisión, la revuelta y el servicio militar) es el más reciente de Aline Helg “¡Nunca más esclavos! Una historia comparada de los esclavos que se liberaron en las Américas”.

### 3. Mantenimiento de los ideales de indio y negro en el ordenamiento republicano en Colombia antes de la Constitución de 1991

Con la llegada de los procesos de independencia, encontramos dos situaciones distintas dependientes, como en el caso anterior, del ejercicio efectivo del control por parte de las recientemente creadas repúblicas. Así, las comunidades indígenas al interno de dicho espacio serán objeto de la homogeneización a través del referente ciudadano (o nacional) como único pertinente jurídicamente:

“Hay que partir de un concepto incluyente, pero homogeneizador. Las lenguas indígenas perdieron todo estatus oficial que habían tenido en la era virreinal. No quiso tratar las poblaciones no hispanohablantes como titulares de derechos grupales, sino como miembros individualizados de la respectiva nación [...] Instituciones virreinales como la nobleza indígena de los caciques y el derecho autónomo particular, resultaron eliminadas inmediatamente en la revolución originaria por no ser compatibles con la igualdad inter-individual ante la ley.

[...] El componente más delicado de la revolución desde arriba del Estado ilustrado-liberal se dirigió contra las estimadas tierras comunales de subsistencia llamadas resguardos en las cordilleras intertropicales, pues la legislación republicana las individualizó y mercantilizó en contra de la voluntad de los afectados.

[...] Las repúblicas burguesas impusieron también la libertad de circulación y residencia, perforando así las comunidades indígenas tradicionalmente encerradas por abrirlas a las hasta entonces clases subcampesinas, especialmente en beneficio del mestizo interesado”<sup>28</sup> (Marquardt, 2020, pp. 424-425).

Distinto es el caso de las sociedades indígenas fuera del control territorial de las incipientes repúblicas, que continuaron manteniendo su soberanía y, “en términos reales, fueron vecinos y no parte integrante de la república” (Marquardt, 2020, p. 431). Relaciones de vecindad fronteriza que suponía el reconocimiento de la existencia de tales comunidades y su autonomía, lo que se fue transformando en la necesidad de “civilizarlos” como meta.

---

28 Bernd Marquardt apunta como excepciones, en tanto que tuvieron más éxito en la defensa de manifestaciones culturales y lingüísticas propias, los casos de Bolivia, Guatemala y Perú: “La persistencia mayor en estos tres países se explica por dos factores principales: por una parte, se indica la menor presión por ideologías liberales y nacionales acentuadas y, en segundo lugar, se señala los menores avances en la educación rural, pues sin escuelas castellanizantes perduró la lengua local” (Marquardt, 2020, p. 427).

Podemos establecer cierto paralelismo en relación con los afrodescendientes, con comunidades fuera del poder efectivo de las repúblicas y el ideal homogeneizador de aquellos que, dentro de su control, pasarían a ser ciudadanos libres con las progresivas aboliciones de la institución de la esclavitud. No obstante, la formalidad de la integración a la ciudadanía no supuso necesariamente una mejora socioeconómica:

“En su complejidad socio-cultural, correspondieron a una clase campesina intra-estatal e hispanizada, aunque en lugares alejados se articularon también tendencias neo-tribales de asimilarse a los indígenas pre-estatales de su entorno. Sin duda, era conflictiva la toma de tierras indígenas por la colonización afro” (Marquardt, 2020, p. 438).

En términos de continuidad jurídica en Colombia de los referentes que analizamos, podemos dirigirnos a las dos normas de referencia en materia de indígenas y afrodescendientes en el Siglo XIX, las centrales en el régimen jurídico de los mismos antes de la Constitución de 1991. La primera, precisamente alineada con la “civilización de los salvajes” es la Ley 89 de 1890 “por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”.

Recogiendo las instituciones virreinales del cabildo y el resguardo como instrumentos para este paso a la vida civilizada, fue apropiada por los pueblos indígenas como herramienta de “resistencia cultural y política frente a los propósitos del Estado monocultural de disolver, dividir y repartir los territorios indígenas” (Moreno Parra et al., 2010, p. 79)<sup>29</sup>, al punto de continuar, con los artículos sobre la condición de minoría de edad, la condición de salvajes o las faltas a la moral declarados inconstitucionales, vigente en el ordenamiento jurídico colombiano sobre la territorialidad de los pueblos indígenas. De especial importancia fue en este proceso de apropiación, como apunta Paulo Ilich Bacca, la figura del líder indígena Manuel Quintín Lame:

“La interpretación de la ley 89 de 1890 concebida por Lame está conectada con la mencionada premisa: como sujetos constituyentes, los pueblos indígenas han de regirse

---

29 En el mismo sentido apunta Bettina Ng'weno: “La Ley 89 de 1890 fue originalmente establecida para asimilar culturalmente a los indios en la sociedad “nacional”. Pero debido a que delineaba estructuras tanto territoriales como de gobierno, también llegó a servir como una sólida base para reivindicaciones de tierras y la propia organización de indígenas en Colombia.” (Ng'weno, 2013, p. 80).

por ley especial y su objetivo ha de fincarse en evitar la disolución del territorio, concretamente, de sus resguardos. El fundamento de dicho planteamiento ha sido central para el movimiento indígena colombiano: luego de la pretensión del Instituto Colombiano para la Reforma Rural (Incoder) de disolver los resguardos indígenas, la Organización Nacional Indígena de Colombia ha advertido, siguiendo la proposición de Lame, que la Constitución de 1991 prevé la transición del régimen de resguardos al de entidades territoriales autónomas” (Ilich Bacca, 2013, p. 328).

Por su parte, la normatividad de referencia hasta 1991 sobre afrodescendientes es aquella compuesta por las disposiciones sucesivas sobre la esclavitud, que rematan en la Ley de 21 de mayo de 1851, que supone la abolición en Colombia a partir del primero de enero de 1852. Sin previsión alguna más allá de la integración formal como ciudadanos libres en la sociedad colombiana, no supuso la superación de la mentalidad previa que se vio reflejada en la exclusión y discriminación o incluso la invisibilización (Mosquera, 2004).

En definitiva, las normas referidas reflejan el mantenimiento de las estructuras jurídico-conceptuales de la época de los Virreinos: el reconocimiento jurídico de la especificidad individual y colectiva del indígena como el “otro” (C. E. Agudelo, 2004; Arocha Rodríguez, 1992; Cunin, 2004; De Friedemann, 1992; Van Cott, 2000), contrasta con el tratamiento individual y homogéneo, que ya no es esclavo sino ciudadano ordinario de la sociedad mayoritaria colombiana, del afrodescendiente que oculta una amplia diversidad de experiencias como la palenquera vinculada al cimarronaje, la isleña de los raizales o la de la colonización en el siglo XIX de las zonas ribereñas del Pacífico (Van Cott, 2000).

#### **4. El punto de partida: la discrepancia entre los referentes jurídicos y la realidad material**

La regulación desde la Monarquía Hispánica de las poblaciones presentes en América antes de su llegada y aquellas traídas de África da lugar al nacimiento de indios y negros como tipo de sujeto (y en el caso de los negros, en ocasiones objeto) jurídico. Ambos son distintos y, al mismo tiempo, contrastan con la diversidad y complejidad de situaciones socioculturales que materialmente se presentan en cuanto a las personas y comunidades indígenas americanas y africanas y afrodescendientes.

Al respecto de esto último, sobre todo en relación con las comunidades fuera del control de la administración virreinal y la republicana –más allá de la frontera–, se observa la existencia de sociedades de indígenas, afrodescendientes y mixtas en las que se mantenía la autonomía y manifestaciones jurídico-organizativas prehispánicas, tanto de África como de las propias Américas.

No nos hemos centrado en analizar el contenido de esas comunidades tanto por no ser necesario para la cuestión que nos ocupa, como porque dos limitaciones se manifiestan en el conocimiento de los ordenamientos y formas de organización de las comunidades de indígenas y afrodescendientes que podrían denominarse como propias: la dificultad de conocerlas en muchos casos por ausencia de fuentes y, en aquellas sí conocibles, la falta de claridad de, en su contenido, qué responde a verdaderas formas prehispánicas y qué al contacto con los europeos. Bernd Marquardt se refiere a ambas situaciones, respectivamente, en relación con las comunidades indígenas fuera del control efectivo del Virreinato correspondiente y aquellas, que estando bajo el mismo, sus sistemas jurídicos mantenían su validez en el ámbito local. Así, frente a estas comunidades con mayor soberanía:

“Ante la ausencia de la escritura en las sociedades pre-estatales -y la falta de neutralidad en las fuentes limitadas de la vecindad española-, el derecho solo puede ser reconstruido con los métodos comparativos de la etnología y antropología jurídica que analizan las últimas sociedades de este tipo, conservadas en las cercanías temporales del presente, bajo el ideal de sensibilidad que pretende evitar el riesgo de proyecciones de transculturaciones más recientes hacia el pasado  
[...] De todas maneras, la independencia política-jurídica de las sociedades pre-estatales no debe confundirse con una supuesta conservación estática de lo ancestral sin cambios. Precisamente, la llegada y difusión de los nuevos animales agrarios desde Europa impulsó una ola de transformaciones profundas” (Marquardt, 2019, pp. 275-278).

Sobre la segunda de las limitaciones:

“No es completamente esclarecido cuáles elementos del derecho segmentario-indígena tenían raíces prehispánicas y cuáles fueron de nuevas creaciones de la era virreinal. El énfasis local como tal no sirve para presunciones de autenticidad, pues también en la

agricultura de la Europa de entonces predominaron formas de comunalismo colectivo en vez del agro-individualismo postilustrado” (Marquardt, 2019, p. 272).

Si bien el autor se refiere en estas citas explícitamente a los casos indígenas, la limitación sobre las fuentes y las raíces de los ordenamientos y organizaciones propias son predicables también de las comunidades afrodescendientes liberadas. En todo caso, estas reflexiones, además de su importancia para los estudios de antropología jurídica, invitan a alejarse de posturas esencialistas que justifiquen una suerte de pureza en las formas de organización de los pueblos étnicos actuales en su continuidad con relación a las formas prehispánicas.

Esta complejidad y diversidad en las realidades socioculturales de indígenas y afrodescendientes contrasta con el tratamiento jurídico de los mismos y, sobre todo, entre ellos. En primer lugar, común a los dos, porque, como anunciamos al principio, los referentes utilizados tienen precisamente dicha finalidad aglutinante como producto de un observador tercero y con conocimiento limitado de aquellas comunidades y personas que nombra. En segundo lugar, porque el significante “indio” apunta a una realidad geográfica, los que estaban antes que la Corona y que se busca integrar como súbditos de la misma. Por el contrario, el significante “negro” señala una característica fenotípica de aquellos que son convertidos en bienes de mercado y labor a través de la institución de la esclavitud. En tercer lugar, íntimamente relacionado con el punto anterior, porque se reconoce a través de la institucionalidad local cierta autonomía a los indios en el ejercicio, dentro de sus territorios y con matices, de sus prácticas sociales y organizativas, lo que supone un reconocimiento comunitario que se refleja, por ejemplo, en el régimen de la tierra. Por su parte, los afrodescendientes son pensados de modo individual, con excepciones sobre el reconocimiento específico de determinados palenques que no afecta a la tendencia general.

La centralidad únicamente en la faceta individual de esclavos y, posteriormente, nacionales de los afrodescendientes supone la invisibilización de cualquier otra realidad social en la que se puedan encontrar, omitiéndose toda denotación comunitaria en el significante “negro”. Situación que no ocurre con los indígenas que, a pesar de la búsqueda liberal de la igualdad entre ciudadanos, ven reconocidos su faceta comunitaria en la época virreinal y, en la republicana, a través de la idea de la misión de “civilizarlos” lo que, en último término y paradójicamente, dio lugar a la producción normativa que fue apropiada por estos pueblos para la defensa de su autonomía.

## CAPÍTULO II

# INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El punto de partida del análisis del régimen actual de los derechos de los pueblos indígenas se encuentra en el ámbito internacional, en el que se desarrolló principalmente el proceso de su reconocimiento como uno de especificación de sus derechos humanos. Tomando como hecho de base que existe actualmente un cuerpo normativo de derecho internacional que reconoce un conjunto de derechos colectivos a estos grupos humanos, nos ocupan las siguientes preguntas: ¿qué son los “pueblos indígenas” para estas normas?, ¿por qué les son reconocidos derechos propios?, ¿ocurre lo mismo con comunidades afrodescendientes? Las dos primeras preguntas se dirigen a la definición jurídica de los pueblos indígenas como clave en la subjetividad. La tercera refiere al tratamiento *iusinternacionalista* de los afrodescendientes, en tanto que tal, como sujetos de derechos y si estos son coincidentes con los anteriores.

Ahora bien, la cuestión definitoria es esquivada desde una perspectiva jurídica. El primero de los problemas es si existen efectivamente propuestas desde los instrumentos normativos o contamos únicamente con la definición de uso común del lenguaje, que relaciona comunidades humanas con ciertos territorios que habrían sido objeto de conquista, antes de la llegada de los colonizadores, en un sentido de aborígenes<sup>30</sup>.

Nuestro punto de partida es que este hecho histórico, que en algunos casos se produjo hace cientos de años, no es suficiente para la atribución de una serie de derechos colectivos, sino que han de presentarse características adicionales que justifiquen el reconocimiento de dichos derechos en concreto. Y estas características habrían de presentarse actualmente en las comunidades de referencia. En ese orden de ideas, la pregunta por la definición es la pregunta por estas características en un intento de definir un conjunto -el de “pueblos indígenas”- por comprensión. Siendo sus elementos cada una de las comunidades -cada uno de los pueblos- en los que concurren aquellas.

La claridad en estas características es condición *sine qua non* para estudiar si las comunidades humanas que no son consideradas como pueblos indígenas en el uso común del lenguaje

---

30 Recurriendo al DRAE como representante del uso común del lenguaje, indígena es *originario del país del que se trata*. En lo que es la única acepción en dicho diccionario.

pueden serlo a efectos de su comprensión jurídica. A esto responde la tercera pregunta de las arriba enunciadas.

Podríamos, al menos *a priori*, encontrar casos positivos a este respecto a menos que alguna de dichas características fuera exclusiva y excluyente. En otras palabras, la operación de contrastar esta suerte de definición por comprensión de “pueblos indígenas” con comunidades humanas concretas no apunta a estudiar si alguna de estas, que son comprendidas como indígenas en el uso ordinario del lenguaje, no ameritan algunos o todos los derechos que se les quiere reconocer, antes al contrario, buscamos precisamente determinar si en las comunidades humanas no indígenas en este lenguaje diario sí podrían concurrir las características justificativas de estos derechos colectivos.

Por lo anterior, en este capítulo nos acercamos a los textos y doctrina del derecho internacional para analizar si es posible encontrar una definición jurídica de pueblos indígenas que podamos contrastar con comunidades no indígenas en el uso común del lenguaje, lo que daría como resultado que sí fuesen indígenas en lenguaje jurídico.

El capítulo cuenta con dos grandes bloques: uno referido a la definición de pueblos indígenas en el derecho internacional y otro sobre el tratamiento en el mismo ámbito de los afrodescendientes. El primero se compone, en primer lugar, de una sección que brevemente relata el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas para, renglón seguido, acercarse a la definición jurídica de los mismos en las tres siguientes secciones que se ocupan, por este orden, de unas preguntas previas relevantes al acercamiento conceptual, las distintas propuestas de definiciones y una revisión crítica de ellas.

El segundo bloque, más corto, consta de dos secciones: una breve reseña del tratamiento en el ámbito internacional de los afrodescendientes y los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de extensión del ámbito de aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) a pueblos afrodescendientes. Cierra el capítulo con una reflexiones finales que aúnan los dos grandes bloques.



## 1. Breve reseña del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

El punto de partida del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) y su correspondiente Recomendación 104, ambos de 1957<sup>31</sup>, resultado de las labores, incluyendo diversas misiones técnicas, que venía desarrollando la propia OIT desde la década de 1920.

Erica-Irene A. Daes, Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, sitúa el origen del concepto “indígena”, como concepto jurídico, en el artículo 6<sup>32</sup> del Acta General de la Conferencia de Berlín, 1885, y como criterio de distinción entre los ciudadanos de las grandes potencias y los pueblos de África bajo dominación colonial.

El término contenía, según Daes, un elemento implícito de raza (Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1996). Sin embargo, esta distinción entre indígenas y grandes potencias, que continúa en la narrativa de la Sociedad de Naciones, no sería adoptada por la Unión Panamericana, antecedente de la Organización de Estados Americanos, en la que “la expresión “indígena” se utilizaba para identificar a grupos étnicos, lingüísticos y raciales marginados o vulnerables dentro de las fronteras del Estado más que a los habitantes de territorios coloniales que se distinguiesen geográficamente de la Potencia administradora” (Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1996, párr. 16). Así se establecería una suerte de doble punto de partida del término “indígena” distinguiéndose por la existencia o no de relaciones coloniales. Esto es consistente con los antecedentes históricos en América referidos en el capítulo anterior.

---

31 Aunque nos referiremos en todo momento al Convenio 107, lo dicho es aplicable también a la Recomendación.

32 En puridad, el Acta General refiere a tribus “nativas”. El artículo se dirige a la especial protección de estas tribus y la búsqueda de la mejora de su bienestar moral y material, así como a la protección de misioneros, científicos y exploradores.

Otros antecedentes son los documentos centrados en las relaciones coloniales<sup>33</sup>, el Convenio para la creación del Instituto Indio Interamericano, de 1940<sup>34</sup>, o los primeros movimientos en las Naciones Unidas, en 1949, para enfrentar la cuestión de los indígenas en América a través de la invitación hecha por la Asamblea General a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías de trabajar en la materia<sup>35</sup>.

El Convenio 107 se erige sobre un paradigma asimilacionista de los pueblos indígenas (Anaya, 2005; Hannum, 1988) sobre la base de la idea de que la integración de los miembros de los pueblos indígenas, entendida como asimilación a la población general, supone el camino para mejorar sus condiciones de vida. El instrumento se inserta en la corriente del indigenismo “oficial” o “científico”, promovida desde la antropología y preocupada por las condiciones materiales de los indígenas como individuos. En ese sentido, tres son las recetas que se proponen desde esta corriente: promoción e integración económica de los individuos indígenas, aceleración de la integración social y política en la vida nacional y estímulo de su inserción en la “cultura moderna” (Rodríguez-Piñero, 2005). No en vano, su preámbulo apunta a que:

“[D]iversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribuales<sup>36</sup> y semitribuales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población” (Organización Internacional del Trabajo, 1957).

---

33 La primera mención internacional la encontramos en el Convenio 50 de la OIT, sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, de 1936. En su artículo 2(b) se define trabajadores indígenas como aquellos “que pertenecen o están asimilados a las poblaciones indígenas de los territorios dependientes de los Miembros de la Organización, así como a los trabajadores que pertenecen o estén asimilados a las poblaciones indígenas dependientes de los territorios metropolitanos de los Miembros de la Organización”. Rodríguez-Piñero señala que una lectura desde la actualidad podría llevar a equívoco en la comprensión del texto al pensar que refiere a los pueblos indígenas en países independientes. Sin embargo, el uso de términos “dependientes” indica precisamente lo contrario, este es un texto principalmente de relaciones coloniales en una época en que estas no contaban con una carga valorativa negativa. Cfr. (Rodríguez-Piñero, 2005).

34 Firmado en México antes del nacimiento de la Organización de Estados Americanos, resulta ser un instrumento de cooperación entre los Estados del continente para afrontar al, denominado en el texto del convenio, “problema indio”. No despierta mayor interés para nuestro objeto de estudio dado su carácter de texto creador del Instituto, incluyendo únicamente provisiones organizativas del mismo.

35 Esta iniciativa se vio bloqueada por la oposición de los Estados Unidos de América (Barsh, 1986).

36 En general, en este texto se utiliza el término “tribal”. No obstante, al referirnos al Convenio 107, por coherencia con el mismo, utilizaremos “tribual”, sin que se pueda predicar diferencia semántica entre ambos en el uso.

En ese orden de ideas, deben destacarse las siguientes características del texto:

1. Se reconocen disposiciones individuales a los miembros de los pueblos indígenas. Es decir, no se incluyen provisiones en relación a los pueblos en tanto tales, como veremos sí ocurre en instrumentos posteriores.
2. Este reconocimiento va dirigido, principalmente, a la integración a la colectividad nacional de la que forman parte como medio de mejorar las condiciones de vida. En otras palabras, no interesan principalmente las características de los pueblos indígenas sino la situación socioeconómica peor de sus miembros en relación a sus connacionales.

Ahora bien, este proceso de especificación de derechos que comienza con el Convenio 107, si bien en lo subyacente y como veremos, poco tiene que ver con la concepción actual, se entrelaza con la evolución de la idea de autodeterminación y su relación con el concepto de pueblo que, aunque también adolece de cierta vaguedad, representa la unidad básica titular del derecho de autodeterminación, que se ejerce de modo colectivo, no individual, y que dicho colectivo humano se constituye sobre unas características comunes y diferentes al resto de colectivos humanos, sin que haya especificidad tampoco en estas (Summers, 2014).

Si bien la presentación de este binomio (que históricamente va de la mano de nación – autodeterminación) se enraíza en la literatura europea en la construcción de los Estados modernos y el nacionalismo y se va configurando en el periodo de entreguerras, es tras la Segunda Guerra Mundial<sup>37</sup> que se comienza a materializar en el derecho internacional en su configuración actual<sup>38</sup>.

---

37 No obstante, se encuentran los primeros acercamientos jurídicos a la autodeterminación en el periodo de entreguerras, no habiendo una preocupación previa en la materia desde esta perspectiva (Sterio, 2013). En un establecimiento de fases en la evolución del tratamiento jurídico de la autodeterminación, Aitor Martínez Jiménez denomina esta etapa como “autodeterminación de las minorías” (Martínez Jiménez, 2015), que habría de ser entendida en su contexto posbélico y en su relación con el desmembramiento de grandes imperios como el Austrohúngaro o el Otomano. Es en esta lógica que Woodrow Wilson habría realizado sus manifestaciones a favor de la autodeterminación dirigida a las minorías no emancipadas, dependientes de estos imperios centrales y quizá no en un empeño de generalizar esta autodeterminación como derecho, sino en una estrategia política relacionada con el debilitamiento de los imperios (Martínez Jiménez, 2015).

38 Una revisión exhaustiva del concepto de “autodeterminación” y su historia se encuentra en la monografía “Peoples and International Law” de James Summers.

Con el fin del conflicto bélico se abriría la etapa de autodeterminación colonial (Martínez Jiménez, 2015). Sin ánimo de ser exhaustivos, encontramos la autodeterminación de los pueblos como base de las relaciones de amistad en los propósitos de las Naciones Unidas recogidos por el artículo 1 de su Carta (Conferencia de las Naciones Unidas, 1945), reconociéndose en la Resolución 1514 (XV) en relación con la independencia de los países y pueblos coloniales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1960), consagrándose como derecho en los Pactos de Nueva York en su artículo 1 común<sup>39</sup> y elevándose a principio de derecho internacional en la Resolución 2625 (XXV) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1970). En este marco, el derecho de autodeterminación presentaría dos fórmulas distintas:

“Primero, los pueblos no colonizados, que habitan en un Estado madre mayor fueron facultados a formar un gobierno interno al interior de dicho Estado. Los pueblos no colonizados, sin embargo, no adquirirían el derecho a obtener la independencia de dicho Estado. Segundo, los Pactos garantizaron a los pueblos de territorios dependientes (colonias y mandatos) el derecho a decidir su status internacional” (Sterio, 2013, p. 11)<sup>40</sup>.

Con la década de los 1970 comenzaría una tercera etapa del derecho de autodeterminación en el que los pueblos buscarían su independencia incluso fuera del paradigma de la descolonización (Martínez Jiménez, 2015; Sterio, 2013). Y es en esta etapa que se imbrican la autodeterminación de los pueblos con el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ya con textos de las décadas de 1970 y 1980.

La influencia es inequívoca ya en el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989. Dos párrafos del preámbulo son especialmente claros en relación con el cambio de perspectiva de este texto sobre su antecedente en la OIT:

“[...] Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las

---

39 “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” (Asamblea General NNUU, 1966).

40 En inglés en el original. Traducción propia.

regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores; Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven; [...]” (OIT, 1989).

El cambio de fondo es radical y se materializa en: 1) renunciar a la asimilación como finalidad; 2) reconocer la aspiración a la utilización de los propios modos de organización; 3) sustituir el término “población” por “pueblo”. Esto supone, como novedad, la integridad cultural de los pueblos como digna de protección y la obligación de tomar en consideración la opinión de los pueblos en las decisiones que les afecten (Anaya, 2005), naciendo así la institución de la Consulta Previa<sup>41</sup>; 4) vincular la definición de pueblo a la autoidentificación; y 5) utilizar el concepto de pueblo con exclusión de los derechos que a tal término confiere el derecho internacional público, es decir, se reconoce una suerte de “autodeterminación cultural” que no se extiende hasta la autodeterminación política como habilitante de la creación de un Estado propio (Hannum, 1988).

Los cambios de enfoque en la OIT se presentaron en la propuesta de revisión parcial del Convenio 107 que tuvo lugar en la 76ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 1988a) y encuentran su origen en los debates que tuvieron lugar en la 75ª reunión.

Así, con relación al cambio de paradigma en su finalidad, respecto a los puntos 1 y 2 anteriores, la perspectiva asimilacionista o integracionista queda atrás como anticuada, propia de la década de los 1950, proponiéndose incluso, en este caso por parte del Instituto Indigenista Interamericano, la aceptación del carácter multiétnico de los Estados de cara a promover el desarrollo autónomo de los pueblos (Organización Internacional del Trabajo, 1988b). Esta opinión, así como la del Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, contribuía a la conciliación de la autodeterminación como pretensión compatible con la integridad de las fronteras territoriales estatales dirigiendo la mirada a la diversidad de culturas y valores

---

41 La obligación del Estado de consultar a los pueblos aquellas decisiones que les afecten se encuentra en diversos artículos del Convenio como: artículo 6, respecto a medidas normativas; 15, respecto a recursos naturales; 17, respecto a la transmisión de tierras; 22, respecto de programas de formación profesional; 27, respecto a instituciones educativas; 28, respecto a medidas para la protección de las lenguas.

dignos de respeto. La afirmación de la importancia de los valores y culturas indígenas, sumado al reconocimiento como pueblos, confirma el viraje en la racionalidad, en relación al Convenio 107, desde un programa de protección de los individuos indígenas, su cultura y propiedades, a un conjunto de derechos *sui generis* contruidos sobre un modelo multicultural (Rodríguez-Piñero, 2005).

Por su parte, en relación con los puntos 3 y 5 anteriores, son los propios pueblos indígenas los que suscitan la cuestión de la impertinencia conceptual de “poblaciones”, y la propuesta de adoptar el término “pueblos”, ante la necesidad de adaptar el texto a los principios modernos de derechos humanos y la realidad de que “población” no permite discernir la diversidad entre los indígenas, refiriendo a un solo grupo (Organización Internacional del Trabajo, 1988b).

Esta propuesta despertó controversia entre los Estados con relación a las implicaciones jurídicas del término pueblo en el derecho internacional público, en particular el derecho de autodeterminación, y por sus connotaciones políticas en su traducción a pretensiones de estatalidad (Organización Internacional del Trabajo, 1988). El punto de conciliación lo observamos en el numeral 3 del artículo 1 antes citado, desligándose el concepto de pueblo, cuando se aplica a los indígenas, de las pretensiones de estatalidad. Más allá de las implicaciones de la adopción de “pueblo” en relación con el derecho de autodeterminación, este cambio terminológico también refleja el tránsito que se produce desde la consideración de los derechos de los pueblos indígenas como derechos individuales a un reconocimiento de derechos colectivos (Gaete Uribe, 2012).

Finalmente, respecto a la autoidentificación, punto 4 anterior, tampoco fue cuestión pacífica y se presentó una enmienda por parte de los empleadores para que los gobiernos pudieran optar por usarla o no como criterio definitivo de los pueblos a los que aplicar el Convenio. Sin embargo, no contó con apoyo de gobiernos ni trabajadores, por lo que no prosperó (Organización Internacional del Trabajo, 1988).

En paralelo a la evolución en la OIT, también en el seno de las Naciones Unidas encontramos un proceso similar en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, con la análoga evolución reflejada en el cambio del término poblaciones por pueblos. Proceso que encuentra su reflejo normativo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, Declaración de NNUU). Sin embargo, debemos retrotraernos

hasta la década de 1970 para encontrar los dos eventos que suponen el punto de inflexión en esta acción sobre pueblos indígenas en el seno de las Naciones Unidas (Rodríguez-Piñero, 2005):

1. La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, ECOSOC Res. 1589(L) de 1971, que ordena a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías<sup>42</sup> el estudio de la discriminación contra poblaciones indígenas. Fruto del cual es el informe del Relator Especial José R. Martínez Cobo, publicado en 1982, Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas (E/CN.4/Sub.2/1982/2).
2. La Conferencia sobre la Discriminación contra Poblaciones Indígenas de Organizaciones No Gubernamentales, que tuvo lugar en 1977 en la sede central de las Naciones Unidas. Cuyo resultado fue la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, también en 1982, cuyas reuniones anuales fueron desde su origen un espacio de participación de las organizaciones indígenas. En su contexto se desarrollan los trabajos de la Presidenta-Relatora Erica-Irene A. Daes.

Como decíamos, a partir de estos, desde los 1990, comienza una labor de dos décadas<sup>43</sup> hasta la aprobación, en 2007<sup>44</sup>, de la Declaración de NNUU. En los debates de estos años es que se produce la transición de la subjetividad de poblaciones, como se encuentran en los trabajos de los 1980, a pueblos, en el texto final de la Declaración. Y, también al igual que ocurrió con el proceso en la OIT, este tránsito es también hacia una subjetividad colectiva de derechos. En el texto se señala que los pueblos indígenas son iguales al resto de pueblos y, como tales, con

---

42 Podemos encontrar un antecedente en la Subcomisión en el Estudio sobre la Discriminación en Materia de Derechos Políticos (E/CN.4/Sub.2/213/Rev.1) del Relator Especial de la Subcomisión, Hernán Santa Cruz, de 1962. No obstante, este documento no se refiere a poblaciones o pueblos indígenas, sino específicamente a la discriminación contra personas indígenas: indígenas o habitantes indígenas menciona el documento (*indigenous persons* en su versión en inglés).

43 En ese periodo, se declara 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (A/RES/45/164), de 1994 a 2004 el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (A/RES/48/163) y se constituye al interior de la Comisión de Derechos Humanos el Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (E/RES/1995/32). En los 2000, antes de la adopción de la Declaración de NNUU, se instituye la Relatoría Especial para Pueblos Indígenas en el seno de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/RES/2001/57) y se declara, de 2005 a 2014, el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (A/RES/59/174).

44 Encontramos avances en el texto ya en 1993, con el Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Documento de trabajo revisado, presentado por la Presidenta-Relatora, Sra. Erica-Irene Daes, en cumplimiento de la resolución 1992/33 del 1a Subcomisión y la resolución 1993/31 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/1993/26).

derecho a la diferencia<sup>45</sup>. Gozan del derecho de libre determinación<sup>46</sup> en la tradición de la Carta de las Naciones Unidas y los Pactos de Nueva York<sup>47</sup>. El derecho a la libre determinación que se vincula con la autonomía y el autogobierno<sup>48</sup> y se traduce en el derecho a conservar sus propias instituciones, sean jurídicas, económicas, políticas, sociales o culturales<sup>49</sup>. Y también queda proscrito el asimilacionismo como finalidad de la acción de los Estados para con los pueblos indígenas<sup>50</sup> (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007).

Finalmente, en el ámbito americano se produjo un proceso similar de dos décadas de trabajo para que viese la luz la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 14 de junio de 2016. De modo similar también a los casos anteriores, y como desarrollo en la siguiente sección, los debates sobre la definición del sujeto titular de los derechos recogidos en estos instrumentos se presentan en las etapas preparatorias pero no encuentran reflejo alguno en los textos definitivos. Así las cosas, en este caso, el texto aprobado recoge:

“[...] REAFIRMANDO que los pueblos indígenas son sociedades originarias, diversas y con identidad propia que forman parte integral de las Américas; [...]

#### Artículo I

1. La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se aplica a los pueblos indígenas de las Américas.
2. La autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente Declaración.

---

45 “Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales” (preámbulo).

46 “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (artículo 3).

47 “Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación” (preámbulo).

48 “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (artículo 4).

49 “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (artículo 5).

50 “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura” (artículo 8.1).



Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena.” (Organización de Estados Americanos, 2016).

A efectos de completar el panorama, dirigimos la vista al contexto regional africano. Esta visión es necesaria pues mientras en el contexto latinoamericano se pueden diferenciar, ontológicamente, los pueblos indígenas de los afrodescendiente en una característica tipo “presencia en el territorio anterior a los procesos de colonización por parte de poderes exógenos”; en el africano dicha presencia precolonial sería común a ambos conceptos.

Y aunque no cuentan con un instrumento específico como en el caso anterior, sí se desarrolla en el ámbito regional trabajo en la materia. Especialmente a través de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aplicando el régimen general de derechos de los pueblos recogidos en los artículos 19 a 24 (African Commission on Human and Peoples’ Rights, 2009; African Commission on Human and Peoples’ Rights & International Work Group for Indigenous Affairs, 2006). Y es en el año 2000 que se constituye, al interno de aquella, un grupo de trabajo de expertos en materia de pueblos indígenas en África (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 2000). Tres años después, ve la luz el Reporte del Grupo de Expertos sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas de la Comisión Africana, adoptado por la misma en noviembre de 2003 (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 2003).

Así las cosas, este recorrido por el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional permite observar que es en la segunda mitad del siglo XX que se produce la mayor y más rápida evolución en aquellos como derechos de subjetividad colectiva basados en el reconocimiento de su propia cosmovisión. Derechos que, orbitando en torno al autodeterminación, se vienen a desarrollar en los distintos ámbitos en los que se reconoce su autonomía y que, en definitiva, vienen a reflejar las distintas facetas de la autodeterminación que vimos arriba. No obstante lo anterior, el amplio desarrollo de la autodeterminación para estos colectivos contrasta con la ausencia sobre la definición de los mismos ¿cómo sabemos qué colectivos son titulares y cuáles no? En la siguiente sección, nos centramos en cómo se ha ido enfrentando esta cuestión, lo que supone acercarse a los debates y trabajos preparatorios que anteceden a estos instrumentos.

## **2. Cuestiones previas a la búsqueda de una definición jurídica de pueblos indígenas**

Antes intentar definir los pueblos indígenas partiendo de los instrumentos de derecho internacional, la revisión realizada más arriba refleja dos cuestiones relacionadas: 1) en algunos de los instrumentos, la subjetividad de derechos no es únicamente de estos pueblos; 2) en ocasiones, los textos no incluyen una definición de estas comunidades. De ambas cuestiones nos ocupamos en esta sección. La importancia de la primera radica en que la extensión de los regímenes jurídicos a otras comunidades reflejan la posibilidad de que, efectivamente, las características jurídicamente relevantes de los pueblos indígenas para el reconocimiento de los derechos colectivos estén presentes en otros grupos humanos. Respecto de la segunda, es el porqué el que nos interesa. En particular, conocer si tal ausencia responde a que es prescindible o a otros factores.

### **2.1. ¿Cuál es la subjetividad a la que refieren los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas?**

En esta primera pregunta subyace la misma preocupación que en la presente investigación: la existencia de comunidades humanas no indígenas en el lenguaje común que puedan ameritar el reconocimiento de los mismos derechos. Y su respuesta no es evidente. No en vano, los dos instrumentos vinculantes en la materia –los convenios de la OIT– recogen una subjetividad múltiple. El Convenio 107 apunta, en su primer artículo, a que su ámbito subjetivo de aplicación son las “poblaciones tribuales o semitribuales” que, a su vez, pueden ser distinguidas aquellas

“consideradas indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que [...] viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a la que pertenecen” (Organización Internacional del Trabajo, 1957).

Esta concurrencia de categorías, en la que una –pueblos indígenas– sería un tipo de la otra más amplia –pueblo tribal o semitribual–, encuentra su origen en el informe “Living and Working Conditions of Indigenous” de 1956, presentado con objeto de la 39ª Sesión de la OIT. La definición propuesta en dicho informe es la siguiente:

“(a) los descendientes de la población que moraba en el país en la época de la conquista o de la colonización, que llevan una vida tribal o semitribal más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales anteriores a la conquista o a la colonización que con las instituciones de la nación a que pertenecen; o que se rigen por una legislación especial; y

(b) los grupos tribuales o semitribuales cuyas condiciones sociales y económicas son similares a las de los grupos mencionados en el apartado (a)” (Organización Internacional del Trabajo, 1956, p. 48).

En el mismo texto se aclara que el literal (b) va dirigido a incluir poblaciones tribales que no son, en el sentido histórico, indígenas pero que viven en las mismas o similares condiciones sociales y económicas. Este concepto de “tribal” respondió, en ese momento, a una perspectiva antropológica binaria en la que, en un lado, se encontraban las sociedades modernas y, en otro, las poblaciones primitivas o premodernas (Rodríguez-Piñero, 2005).

Esto nos permite revisar la definición final del Convenio: tanto el literal (a), referente a poblaciones no indígenas, como (b), sobre poblaciones indígenas, están contruidos sobre la idea de linealidad en el progreso y ambos refieren a poblaciones tribuales o semitribuales. El uso del concepto “indígena” en el segundo literal carece de consecuencias normativas, siendo un elemento descriptivo que refiere a la precedencia histórica, a los procesos de colonización y conquista (Rodríguez-Piñero, 2005). Este elemento, así como la supeditación a las costumbres o tradiciones distintas a las nacionales o la vida de acuerdo a instituciones culturales precoloniales, no viene sino a concurrir en la explicación de la situación social y económica menos avanzada, siendo esta última el hecho jurídicamente relevante para la promulgación de un régimen jurídico especial en relación con estas poblaciones.

Este detalle no es menor, pues nos sitúa el punto de origen del concepto *iusinternacionalista* de pueblos indígenas en estas relaciones coloniales. A mayor abundamiento, si nos referimos a los antecedentes directos del instrumento, estos se dirigen precisamente a las relaciones entre las metrópolis y los trabajadores “nativos” de los territorios coloniales. En ese sentido, poco o nada es en ese momento importante el concepto “indígena” como lo conocemos hoy; las políticas de protección estaban de hecho pensadas para África y Asia y no para Estados

independientes como los que formaban parte de Latinoamérica. En aquel momento, la extensión de disposiciones de protección a los individuos indígenas a los Estados independientes no fue automática ni pacífica. En último término, esta extensión deriva de la aceptación de la idea de que la exclusión de estos es discriminatoria pues derivaba de una arbitrariedad política: las fronteras de la soberanía de los Estados independientes<sup>51</sup>. En otras palabras, el habitar en Estados independientes o territorios coloniales no se encontraba entre las causas que justificaban o determinaban la protección jurídica de los individuos indígenas. La situación socioeconómica inferior en relación con la restante población concurría en uno y otro caso.

Como evolución del anterior, el Convenio 169 mantiene esta doble subjetividad pero, en contraste, desaparece la relación género-especie. El literal a) del artículo primero refiere a los pueblos tribales mientras que el b) lo hace de los “pueblos en países independientes considerados indígenas”. El concepto de “pueblos tribales” no gozará de un crecimiento y desarrollo igual que el de pueblos indígenas y que desaparece en los siguientes instrumentos internacionales que analizamos. Sin embargo, interesa en este punto que la propia OIT editó en los 2000 un manual sobre el Convenio 169 en el que, al describir los elementos de uno y otro, establece como única diferencia entre ambos la continuidad histórica de los pueblos indígenas en un territorio antes de su invasión, separándose quizá así del sentido originario de la norma. En este orden de ideas, tanto los pueblos tribales como los pueblos indígenas contarían con:

- “1.- Estilos de vida tradicionales;
- 2.- cultura y manera de vivir diferentes de las de otros sectores de la población nacional, por ej., sus formas de vida, lenguas, costumbres, etc.;
- 3.- organización social propia y costumbres y leyes tradicionales” (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, 2008, p. 7)<sup>52</sup>.

La posibilidad de extender el ámbito de aplicación subjetivo de estos instrumentos se presentó también en los trabajos preparatorios de la Declaración Americana sobre los Derechos de los

---

51 Cfr. (Rodríguez-Piñero, 2005) y (Barsh, 1986).

52 En la misma línea de diferenciar uno y otro por el criterio de continuidad en un espacio territorial encontramos el Manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT (ILO International Labour Standards Department & ILO Programme to Promote ILO Convention, 2013).

Pueblos Indígenas. El primer proyecto de texto, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) en 1997, recogía en su artículo primero que:

“Esta Declaración se aplica a los pueblos indígenas, así como a los pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional, y cuyo status jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes especiales” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997, artículo 1).

Esta inclusión de otros pueblos que, no siendo indígenas, contrastan con la población general nacional y se rigen por sus propias costumbres, parece remitir al Convenio 169 y, en este caso, a la noción de pueblo tribal. Inspiración clara también en la equivalencia de los numerales 2 –la autoidentificación como criterio fundamental– y 3 –la exclusión de la secesión a través de la desvinculación del uso de “pueblo” en el instrumento y el uso amplio en el derecho internacional– de este artículo con los homólogos del artículo 1 del Convenio.

Más interesante aún resulta la primera verbalización propuesta por la CIDH y que se plasmó en el Primer Borrador de Consulta para una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1995). En este documento, además de recoger una definición de pueblos indígenas, se encuentran dos redacciones distintas y alternativas en relación a los pueblos distintos de los indígenas recogidos en el instrumento y que refieren de manera clara a los pueblos afrodescendientes (alternativa 1) y a los pueblos tribales (alternativa 2):

“En esta Declaración, pueblos indígenas son aquellos que poseen una continuidad histórica con sociedades preexistentes a la conquista y colonización europea de sus territorios, (ALTERNATIVA 1 [Y así como a los pueblos traídos contra su voluntad al Nuevo Mundo, que escaparon y restablecieron las culturas de las que habían sido desarraigados.] (ALTERNATIVA 2. [Y así como a los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional, y cuyo estatuto jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes especiales.]” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000 Documento 6, artículo 1).

Esta ampliación más allá de los pueblos indígenas desaparece en los sucesivos trabajos en el Proyecto de Declaración, ya fuera del ámbito de la Comisión. La Asamblea General determina primero la convocatoria de una Reunión de Expertos Gubernamentales (AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98)) y, tras su labor, el establecimiento de un Grupo de Trabajo en el seno del Consejo Permanente para avanzar los trabajos (AG/RES. 1610 (XXIX-O/99)). Encontramos su presencia una única vez en los primeros años en el anteproyecto del Presidente del Grupo de Trabajo, que mantiene la textualidad de la versión de la CIDH (Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana, 2002a). No obstante, tanto las propuestas de los Estados como de los representantes de los pueblos indígenas en los trabajos en 1999 en relación al ámbito de aplicación y definiciones omiten cualquier mención a estos otros pueblos.

## **2.2. ¿Deben los instrumentos incluir una definición del sujeto titular de derechos?**

Las ausencias de definición jurídica en los instrumentos mencionados, el recurso a los conceptos en el uso ordinario del lenguaje y, como acabamos de ver, la existencia de textos y momentos en los que se plantea una amplitud de la titularidad más allá de los pueblos indígenas, lleva a la pregunta sobre la necesidad de una definición jurídica de los mismos. Este tema no fue obviado en los debates y trabajos preparatorios de los instrumentos internacionales en el marco de las Naciones Unidas.

El primer gran escenario en el que se presenta esta pregunta son los trabajos que dieron lugar al Estudio del Problema de las Discriminación contra las Poblaciones Indígenas (E/CN.4/Sub.2/1982/2), del Relator Especial José R. Martínez Cobo. Son especialmente importantes en este sentido el capítulo V –Definición de los Pueblos Indígenas– (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.6), en el que se ocupa de realizar un estudio comparado de las definiciones de indígenas en distintos Estados, y los capítulos XXI y XXII –Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones– (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.8), que busca proponer una definición desde el punto de vista del derecho internacional.

Recoge el Relator la importancia de una “definición universalmente aceptada” para poder aplicar en la práctica las normas específicas que recogen los derechos y libertades de los pueblos indígenas, si bien apunta a que no hará sino “estimular la reflexión” para caminar hacia tal fin (Martínez Cobo, 1982b), lo que responde a la oposición de los pueblos indígenas,

que reclamaban la labor de conceptualización como exclusiva, por derecho, de ellos, rechazando cualquier esfuerzo exógeno por emitir una definición sobre ellos (Martínez Cobo, 1982a). De este modo, en dicha construcción, el protagonismo habría de ser de los propios pueblos indígenas: “el derecho de los mismos pueblos indígenas a definir **qué y quién es indígena** debe ser reconocido” (Martínez Cobo, 1982b, párr. 369) (Subrayado propio).

En los cuestionamientos sobre la legitimidad para emitir una definición es necesario destacar la introducción en el informe del concepto “grupo étnico”. En este sentido, el reconocimiento de la exclusividad en la construcción de la definición deriva de la naturaleza de grupo étnico de los pueblos indígenas, toda vez los “científicos sociales han llegado a la conclusión de que los grupos étnicos solo pueden ser caracterizados por las diferencias que ellos mismos perciben entre ellos y otros grupos con los que tienen que interactuar” (Martínez Cobo, 1982b, párr. 375). Tras esta disquisición para nada inocua sobre la definición de pueblos indígenas, se propone una para su uso en los trabajos en el ámbito internacional. Así las cosas, la tensión entre la necesidad de una “definición universal” para clarificar la titularidad de los derechos que se van desarrollando, por un lado, y esta suerte de “derecho a autodefinirse” enunciado, por el otro, resulta en una suerte de punto medio: a pesar de reconocer este protagonismo de los pueblos indígenas en su definición, Martínez Cobo presenta una suerte de definición preliminar a efectos operativos que será tratada en la sección siguiente.

Al igual que Martínez Cobo, la Presidenta-Relatora Erica-Irene A. Daes se enfrentó a la cuestión de la conceptualización de los pueblos indígenas en el contexto de la recomendación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, producto de lo cual surgió un documento sobre los criterios definitorios de estos pueblos. El resultado fue el Documento de Trabajo sobre el Concepto de Pueblos Indígenas de 1996 (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).

El punto de partida del texto de Erica-Irene A. Daes es que, si bien el concepto puede escaparse a una definición única para todas las regiones, sí es posible señalar aquellos factores que permiten distinguir a los pueblos indígenas de otras comunidades (Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1996). Esta posición de partida, quizá algo distinta a la de Martínez Cobo (que se dirigía a la búsqueda de un concepto universalmente aceptado) remite, sin embargo, a la misma preocupación: la necesidad de establecer algún instrumento que

permita discernir los sujetos y comunidades a los que les es aplicable un determinado régimen jurídico.

En su labor, la Presidenta-Relatora realiza una breve revisión histórica y efectúa un análisis comparativo con los conceptos de territorios no autónomos y minorías como conceptos afines. Volveremos sobre esto en la siguiente sección. A los efectos de la pregunta que nos ocupa, Erica-Irene A. Daes se encuentra también ante una tensión: por un lado, la necesidad de una definición; por el otro, en su caso, la imposibilidad de desarrollar una definición adecuada por la vaguedad en el ámbito internacional de otros conceptos colindantes. A los efectos de conciliar la tensión, el texto concluye:

“La única solución inmediata, sobre la base de la experiencia del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, es una solución de procedimiento: hay que garantizar que la aplicación en su día de una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas se confíe a un órgano imparcial y abierto a las opiniones de los pueblos indígenas y de los gobiernos, a fin de que haya margen para una evolución razonable y la especificidad regional del concepto de "indígena" en la práctica.” (Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1996, párr. 74).

Desde una perspectiva regional, la discusión se dio también en los trabajos preparatorios de la Declaración Americana. Mientras los representantes de los Estados sí propusieron definiciones de pueblos indígenas, los representantes de estos, como hicieran ya durante los trabajos de Martínez Cobo, se opusieron a ellas por ilegítimas al corresponderles solo a ellos tal labor definitoria. Siendo inoportuno también la determinación de una definición en el instrumento:

“en la medida en que corresponde exclusivamente a dichas colectividades determinar su existencia. La auto identificación, como criterio fundamental para el reconocimiento de un pueblo indígena, no está sujeta a obligación alguna. Ningún término podía englobar las múltiples y variadas características que presentan dichas comunidades a lo largo de todo el hemisferio. En ese sentido, indicaron que no eran minorías étnicas, ni minorías raciales, ni poblaciones (esta última referida a una comunidad que no necesariamente tiene una continuidad histórica). Se definieron a sí mismos como pueblos, es decir, entidades colectivas con autonomía propia y con un lenguaje milenario, con una



organización sustentada alrededor de las tierras, las aguas, los bosques y otros recursos naturales que les daba una cosmovisión propia y con una estructura social única y distinta que garantiza su continuidad.

Los representantes de las poblaciones indígenas indicaron que los desarrollos alcanzados, tanto a nivel de las legislaciones nacionales como en los trabajos que han tenido lugar en los organismos multilaterales demuestran que la discusión se ha enfocado en el contenido de los derechos de dichas colectividades, más que en el ensayo de algún tipo de definición” (Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana, 2001b).

Finalmente, también en el contexto africano se enfrentó la cuestión de la pertinencia u oportunidad de una definición de pueblos indígenas. En particular, el punto de partida del mencionado Reporte del Grupo de Expertos sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas de la Comisión Africana es la renuncia a establecer una definición cerrada y precisa. Una definición de esta naturaleza no sería, según el documento, ni necesaria ni deseable. En este sentido, tres motivos se señalan: 1) no existe un consenso global sobre una definición única; 2) una definición de esta naturaleza podría servir de pretexto a los Estados para excluir de la misma a ciertos pueblos al interior de sus fronteras; 3) no se hacen necesarias definiciones en estos casos, poniendo como ejemplo la ausencia de definición de “minoría” en la Declaración de Naciones Unidas de Derechos sobre las Minorías. Basta, en este orden de ideas, con apuntar a las características principales de estos pueblos para facilitar su identificación (African Commission on Human and Peoples’ Rights et al., 2005).

### **3. Una definición de los pueblos indígenas a partir de sus características**

Como hemos visto, la cuestión de la definición de los pueblos indígenas, así como la exclusividad o no de su subjetividad en los instrumentos revisados, ha estado presente a lo largo de todo el proceso de su discusión aunque no siempre haya encontrado reflejo en los textos finales. Con esa base, paso en esta sección a recoger los distintos aspectos conceptuales en tres subsecciones: en primer lugar, en los textos que hemos ido revisando hasta el momento; en un segundo momento, complementaremos con otros acercamientos definitorios dados en organismos internacionales; finalmente, revisaremos las propuestas de tres autores que enfrentaron el análisis de una posible definición jurídica de pueblos indígenas.

La ausencia de una definición universalmente aceptada de pueblos indígenas en el derecho internacional ha sido reconocida también por el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen (Stavenhagen, 2002), así como diversos autores en la doctrina (Alfredsson, 2005; Coates, 2004; Hocking & Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 2005; Kingsbury, 1998; Muehlebach, 2003; Niezen, 2003; Oliva Martínez, 2012; Regino Montes & Torres Cisneros, 2009). Son los tres autores recogidos al final de esta sección los que, en la revisión bibliográfica, destacan por la profundidad en el análisis ante una vaguedad definitoria que parece haberse aceptado sin mayor problema. Esta sección prepara la siguiente, en la que se analizará críticamente estas posibles definiciones de pueblos indígenas.

### **3.1. Definiciones de los pueblos indígenas en el derecho internacional**

Solo los textos de la OIT recogen explícitamente definiciones, si bien no son directamente de pueblos indígenas sino de poblaciones o pueblos “considerados” indígenas. El Convenio 107 centraba, como indicamos, la base del reconocimiento de derechos en la situación de especial vulnerabilidad y reconocía esta situación en poblaciones tribuales y semitribuales. La “consideración” como indígena se presentaba solo a efectos descriptivos y consistía en el hecho de ser descendientes de poblaciones que habitaban en un país o región en la época de la conquista o la colonización y que siguen actualmente viviendo más de acuerdo a sus instituciones sociales, económicas y culturales que a las correspondientes del Estado en el que habitan.

Este vivir de acuerdo a sus propias costumbres y tradiciones se vuelve en el Convenio 169 en la característica principal de las comunidades sujeto jurídico, que son pueblos. Adicionalmente, estos pueblos pueden ser considerados indígenas si descienden de las poblaciones anteriores a la época de conquista o colonización o la conformación de las fronteras actuales estatales<sup>53</sup>. Podemos extraer las siguientes conclusiones en términos de una definición de los trabajos de la OIT y, principalmente, del Convenio 169 de la OIT:

---

53 Esta novedad no es menor. Determina dos puntos de inflexión temporales que contribuyen a la determinación de la indigeneidad y que distan uno y otro más de 300 años en, por ejemplo, el caso de América Latina. Volveremos a ello más adelante, pero esa distancia temporal implica la posibilidad de considerar como indígenas en Latinoamérica a los pueblos afrodescendientes que se hayan podido establecer en dichos territorios.

1. El factor central a los efectos de determinar la subjetividad de derechos es la concurrencia de una cosmovisión radicalmente distinta a la de la comunidad nacional y que se refleja en un estilo de vida, cultura y organización propia según propias leyes y costumbres.
2. Este factor central es común al menos a dos tipos de pueblos: los tribales y los indígenas.
3. A efectos meramente descriptivos, para discernir los pueblos tribales de los indígenas, se señala que estos últimos habitaban el territorio antes de la colonización o conquista o antes del establecimiento de las fronteras nacionales.

En el ámbito de Naciones Unidas, vimos arriba que los trabajos más importantes en este sentido son los de Martínez Cobo y Erica-Irene A. Daes. El primero, en su análisis para el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas de 1982, parte de un análisis comparativo de las visiones de los distintos Estados, extrayendo las siguientes características pertinentes para la conceptualización (Martínez Cobo, 1982a):

1. Ascendencia: vinculación con habitantes originarios del territorio de referencia, siendo por lo tanto estos pueblos e individuos “aborígenes”, “indígenas”, “autóctonos”, “indios”, etc<sup>54</sup>. Se descartan las vinculaciones a través de la “raza” o las disquisiciones sobre factores de pureza biológica como la “sangre”.
2. Cultura (en general): presencia de cierto grado de elementos culturales “autóctonos”. Al igual que en el caso anterior, no es pertinente la “pureza” cultural, no afectando a la clasificación la convivencia con los elementos “autóctonos” de elementos “extraños” o “prestados”. De igual manera, aunque la presencia de esta característica se observa en general, han de examinarse también en campos específicos como la religión, el sistema de organización, el sistema de pertenencia, el vestido y el sustento.
  - a) Religión: a pesar de encontrarse implícito como elemento cultural, algunos Estados como Chile, Canadá, Bangladesh o Filipinas lo mencionan explícitamente. En cualquier caso, no como requisito de categorización, sino como reflejo del criterio de “cultura propia”.

---

54 No en vano, a pesar de la extensión del concepto de indígenas, se encuentran otros sinónimos en algunas normativas como la del Estado de Queensland, en Australia, en la que se denominan *islander* a los descendientes de los pueblos originarios de las islas del estrecho de Torres, mientras que son aborígenes aquellos que descienden de pueblos originarios del resto de Australia.

- b) Sistema de organización tribal: el carácter tribal se presentaría de dos modos dependiendo el Estado de referencia. Encontramos aquellos en los que se habla de pertenecer a una comunidad tribal simplemente como sinónimo de pueblo indígena y aquellos en los que explícitamente se menciona como modo o sistema de vida distinto. Este sería el caso de algunos Estados asiáticos como India, Pakistán, Bangladesh o Indonesia.
  - c) Pertenencia a una comunidad indígena: este campo refiere a la relación entre el individuo y la comunidad en el sentido de afiliación o pertenencia. En la mayoría de los casos esto se refiere a la existencia objetiva de una situación de comunidad. Sin embargo, en algunos casos supone también un factor subjetivo que se traduce en la manifestación por parte de la comunidad de la aceptación del individuo como miembro de la misma.
  - d) Vestido: como reflejo cultural, el vestido puede servir como manifestación de la conciencia de grupo o como factor de identificación o pertenencia del individuo a un pueblo concreto.
  - e) Sustento o medio de vida: desde una perspectiva positiva, igual que en el caso anterior, el sustento permite la identificación del pueblo a efectos taxonómicos. Desde una perspectiva negativa, han de obviarse o evitarse las caracterizaciones de los modos de vida como “menos avanzados” o “retrasados” en relación con aquellos mayoritarios del Estado en el que se encuentran. En ese sentido, el objeto de estas características es facilitar la caracterización y deslinde de los pueblos indígenas y no las comparativas en términos valorativos.
3. Lengua: la importancia de la lengua como elemento definitorio se encuentra presente en varios Estados. Sin embargo, si bien es una de las características de mayor consideración, por sí misma no supone la existencia de un pueblo indígena. Por otro lado, esta característica se relaciona con la cultura y se despliega impactando en factores como la educación o la organización social.
4. Conciencia de comunidad: consideración tanto del individuo como del grupo de su unidad y su carácter de indígena. Es un criterio eminentemente subjetivo. Por esta razón, puede dar lugar a problemas de carácter político (la autoidentificación puede verse afectada por los beneficios o perjuicios jurídicos o en políticas públicas) y de carácter psicosocial (ocultación del carácter por temor a estructuras sociales discriminatorias o a la misma autopercepción).

Estos criterios o características, sin embargo, han de considerarse a) en combinación, no en su presencia individual, y b) ponderando su contenido, pues una interpretación excesivamente extensiva podría resultar en efectos restrictivos al momento de considerar determinadas comunidades como pueblos o no.

Ya indicamos que el autor reconoció una suerte de derecho a la autodefinición de los pueblos indígenas. No obstante, ante la necesidad de contar al menos con una definición operativa, y sobre la base de las características anteriores, propuso la siguiente:

“Comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, habiendo tenido continuidad histórica con sociedades “preinvasión” y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran a sí mismos distintos de otros sectores de las sociedades que prevalecen en esos territorios o parte de ellos. Actualmente forman sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base para su continuada existencia como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales.

Esta continuidad histórica puede consistir en la continuación, por un periodo extendido de tiempo que alcanza el presente, uno o más de los siguientes factores:

- (a) Ocupación del territorio ancestral, o al menos una parte del mismo;
- (b) Ascendencia común con los ocupantes originarios de estas tierras;
- (c) Cultura en general, o en manifestaciones específicas (como la religión, el sistema de organización tribal, pertenencia a una comunidad indígena, vestido, medios de vida, estilo de vida, etc.);
- (d) Lengua (ya sea usada como única lengua, lengua materna, medio habitual de comunicación en la familia y hogar, o la lengua principal, preferida, habitual, general o normal);
- (e) Residencia en ciertas partes del país, o ciertas regiones del mundo;
- (f) Otros factores relevantes” (Martínez Cobo, 1982b, párr. 379-380).

De igual manera, desde la perspectiva del individuo, “una persona indígena es aquella que pertenece a estas poblaciones indígenas a través de su autoidentificación como indígena (conciencia de grupo) y es reconocida y aceptada por estas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación de grupo)” (Martínez Cobo, 1982b, párr. 381).

Por su parte, la Presidenta-Relatoria Erica-Irene A. Daes partió, para su Documento de Trabajo sobre el Concepto de Pueblos Indígenas de 1996, por la realización de un análisis comparativo con otros conceptos similares. Interesa no solo el análisis en sí, sino la elección de los términos de comparación: territorios no autónomos y minorías. Esto no es baladí pues la comparación refiere a conceptos jurídicos, lo que *a priori* nos permite deducir que el concepto de grupos étnicos, como tal y a pesar de su mención por parte de Martínez Cobo, no pertenecería al ámbito del Derecho dada su ausencia en la comparación de términos afines<sup>55,56</sup>. Con relación a la diferencia con el concepto de “territorio no autónomo”, definido por la (1) distinción cultural, (2) la separación geográfica y (3) la subordinación de hecho, señala la coincidencia en el primero de los factores y la no aplicabilidad del tercero. En relación a la separación geográfica, la vinculación intrínseca entre el factor cultural y la relación con los territorios ancestrales dirigen a una coincidencia parcial<sup>57</sup>.

El análisis comparativo con el concepto de “minoría” se hace más complicado. Parte la autora de la afirmación tajante de que “los pueblos indígenas son en efecto pueblos, y no minorías o grupos étnicos” (Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1996, párr. 47). Sin embargo, tras admitir que algunas definiciones de minorías como la del Tribunal Permanente de Justicia Internacional sí pueden ser coincidentes con las tentativas de definir “indígena”, la conclusión de la comparativa es que “la tarea de aclarar el concepto de «indígena» se complica porque las Naciones Unidas no han elaborado previamente definiciones razonablemente precisas de «pueblo» o «minorías»” (Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1996, párr. 58).

---

55 Sin perjuicio de su importancia en otras disciplinas académicas, como la Antropología, para las que puede ser objeto de estudio. Lo que deseo resaltar es su inexistencia en la disciplina jurídica, no derivándose relaciones jurídicas del mismo.

56 Sin embargo, sí se menciona de hecho el concepto de grupo étnico como sinónimo de minoría, pero este uso no es consistente y se habla de factores étnicos como definitorios, entre otros, de las minorías o incluso se habla de minorías étnicas.

57 No obstante la concurrencia de un factor geográfico, no podemos estar de acuerdo en la coincidencia, siquiera parcial, en este factor. El concepto de “territorio no autónomo” se constituye en relación al concepto de estatalidad y el factor territorial remite al territorio del Estado sin la frontera que supone la existencia como actor internacional. Así, los territorios no autónomos pueden transitar a la estatalidad. No ocurre lo mismo en relación a los pueblos indígenas, no ya por la negación directa y como vimos de la posibilidad de escisión, sino porque la vinculación con los territorios ancestrales se realiza desde una perspectiva epistemológica distinta: las relaciones con el territorio trascienden a la presencia física y el valor simbólico solo es comprensible desde la propia concepción de cada uno de los pueblos. Sin embargo, este debate no tiene implicaciones para el objeto de la presente tesis.

Ante la vaguedad conceptual, la Presidenta-Relatora entra a trabajar conjuntamente los tres conceptos, indígena-minoría-pueblo, a los efectos de aportar claridad. En relación con la primera pareja, la diferencia sería la ausencia de prioridad en el tiempo y relación con un determinado territorio de las minorías. Sin embargo, no se consigue realizar una distinción clara entre pueblos e indígenas y se termina admitiendo la imposibilidad en dicho momento de ofrecer una definición adecuada de indígenas. Así las cosas, recoge los siguientes factores como los que se han ido señalando como pertinentes para la conceptualización:

- “1.- La prioridad en el tiempo por la que respecta a la ocupación y el uso de determinado territorio;
- 2.- La perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluirlos aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones;
- 3.- La conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta; y
- 4.- Una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no” (Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1996, párr. 69).

Pero advierte su carácter no exhaustivo. Retornando a su punto de partida de la necesidad de un enfoque regional y nacional, estos factores se encontrarían en mayor o menor medida en una u otra región, y contarían con valor práctico a la hora de tomar decisiones, pero no servirían a la función de una definición de pueblos indígenas.

La Presidenta-Relatora también enfrentó el problema conceptual en los trabajos preparatorios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. De hecho, tres años antes de la publicación de su Documento de Trabajo sobre el Concepto de Pueblos Indígenas -en 1993-, se había pronunciado en la revisión del primer borrador de la Declaración. Ya entonces se refiere a “pueblos indígenas” como titulares de un derecho a la libre determinación que incardina en los Pactos de Nueva York (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 1993b). Sin embargo, a pesar de la claridad en el documento citado, este viene acompañado de una nota explicativa que muestra la mayor complejidad del problema conceptual. En este sentido, la Presidenta-Relatora señalaba que (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 1993a):

1. No existe ni una concepción jurídica ni una concepción sociológica o política consensuada del concepto “pueblo”.
2. Como subcategoría, tampoco existen normas en el derecho internacional o consuetudinario en relación al concepto de “pueblo indígena”.
3. No obstante lo anterior, “los pueblos indígenas son indiscutiblemente "pueblos" en todo el alcance político, social, cultural y etnológico del significado de la palabra” (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 1993a, párr. 2 y 3). Esta afirmación, a pesar de la vaguedad conceptual de la idea de “pueblo”, se justificaría en que la presencia de lengua, leyes, valores, tradiciones, historias, economía, cultura o espiritualidad propias impediría “lógica y científicamente” tratarlos como si fueran el mismo “pueblo” que el vecino.
4. De igual manera, los pueblos indígenas gozan del derecho a la libre determinación. Sin embargo, entiende aquí dicho derecho justificado en la exclusión de los mismos en la construcción del Estado moderno y sus estructuras. En este sentido, esta libre determinación no significaría la posibilidad de independizarse, sino de exigir al Estado en el que habitan la reconfiguración del mismo de manera que no se encuentren excluidos de los procesos políticos, en una suerte de “segunda fundación del Estado”, en el que todos los pueblos del mismo negocien su situación en él, siendo incorporados a sus estructuras sin ser asimilados.

Lo anterior contrasta con la idea de libre determinación como derecho a mantener y regirse por las propias estructuras sociales, jurídicas y de gobierno. No en vano, a pesar de que esta idea de autogobierno sí está recogida en el borrador de Declaración, en sede de la nota explicativa solo se menciona en el párrafo 32 en una suerte de elusión del tema indicando que la “autonomía” no es un término:

especializado del derecho internacional o constitucional vigente y que se entiende por autonomía personal y política, en cierto sentido, **el derecho a ser distinto y seguir siendo libre para promover, preservar y proteger valores** que exceden el ámbito de acción legítimo del resto de la sociedad (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 1993a, párr. 32) (Subrayado propio).



Este borrador es el que sirve de punto de partida, tras su creación en 1995, para el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En esta sede se recogen los debates señalados en los mismos términos, si bien resulta curioso que, en la versión oficial en español del primer informe del grupo de trabajo (E/CN.4/1996/84) es “evolutivo” en el mismo documento en el uso de los conceptos.

En la primera parte del mismo, de debate general, se presenta este en los términos ya vistos pero usando el concepto, a pesar de los antecedentes inmediatos en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, “población indígena”. Ya en sede de revisión del borrador de Declaración, se muestra el desacuerdo en relación al uso del término “pueblo” (usado entre comillas) hasta el análisis de la Parte IV (incluida), refiriéndose a “representantes indígenas” u “organizaciones indígenas” a la hora de presentar sus posiciones. Sin embargo, a partir de la Parte V, se utiliza con normalidad, y sin comillas, el término “pueblos indígenas” para referirse a los sujetos de la Declaración. Quizá resulte anecdótico, pero no obstante interesante, cómo el uso de los términos en un mismo documento muestra la transición que hemos ido observando en el análisis de la evolución conceptual en el derecho internacional hasta el momento. Este uso de términos distintos para referirse al mismo concepto se seguirá manteniendo en los debates sucesivos del Grupo de Trabajo. A los efectos que nos interesan, el debate conceptual de zanja en el Grupo de Trabajo en 1999 sin llegar a ninguna conclusión de fondo:

“El Presidente-Relator señaló que, gracias a un fructífero intercambio de opiniones, todos entendían que el proyecto de declaración debía ser de aplicación universal y de que no era necesario un acuerdo sobre la cuestión de la definición para seguir debatiendo sobre el proyecto de declaración” (Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, 1999, párr. 67).

El resultado es el indicado arriba: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no recoge una definición del sujeto colectivo titular de los derechos reconocidos en el instrumento. No cuenta con una definición de pueblos indígenas. Y este mismo proceso –la existencia de debates sobre la definición de pueblos indígenas que no se refleja en un texto final carente de tal definición– lo encontramos en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ya vimos arriba que en esos trabajos preparatorios incluso se planteó la posibilidad de incluir una subjetividad más amplia. Vimos también que las primeras versiones del texto proponían verbalizaciones claramente inspiradas en el Convenio 169 de la OIT y que los representantes de los pueblos indígenas en los debates apuntaban a lo inoportuno de incluir una definición en el texto. Los Estados, por su parte, sí propusieron definiciones. Todas ellas, con unas u otras palabras, recogen los siguientes elementos (Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana, 2001a)<sup>58</sup>:

1. Existencia previa a la colonización o al establecimiento del Estado Nación.
2. Conservación de sistemas de organización y otros elementos culturales distintivos y distintos de los del resto del Estado.
3. Autoidentificación de sus individuos como indígenas.

En el texto de trabajo consolidado de 2003 se recogieron algunos de estos elementos en el borrador del artículo I:

“1.- Esta Declaración se aplica a los pueblos indígenas de las Américas y a sus miembros, quienes dentro de los Estados nacionales descienden de una cultura originaria anterior a la colonización europea y conservan sus rasgos fundamentales distintivos, tales como el idioma, los sistemas normativos, usos y costumbres, expresiones artísticas, creencias, instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

2.- La autoidentificación como pueblo indígena será criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente Declaración. Los Estados deberán asegurar el

---

58 Se recogen en el documento las propuestas de definición de Colombia: “es el conjunto de las personas que, dentro del Estado Nacional, descienden de una cultura anterior a la colonización europea y conservan hasta el presente sus rasgos fundamentales distintivos, tales como el idioma, sistemas normativos, usos y costumbres, expresiones artísticas, creencias, instituciones sociales, económicas, culturales y políticas y cuyos miembros se consideran a si mismos y son reconocidos como integrantes de dicha cultura indígena”; México: “por “pueblos indígenas”, se entienden las colectividades sociales y culturales que, dentro del Estado nacional, conservan rasgos fundamentales distintivos de una cultura anterior a la formación y constitución de los Estados-nación como el idioma; sistemas normativos; instituciones sociales, formación y constitución de los Estados-nación como el idioma; sistemas normativos; instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas; y cuyos miembros se autoadscriben y son reconocidos como integrantes de dicha cultura indígena”; y Venezuela: “son los habitantes originarios de los países, quienes conservan sus identidades culturales específicas, idiomas, hábitat y sus propias instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas, que les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que confiere a estas sociedades nacionales un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe. Forman parte de la unicidad soberana e indivisible de los Estados y tienen el deber de salvaguardar la integridad y soberanía nacional”.

respeto del derecho a la autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las instituciones propias de cada pueblo indígena” (Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana, 2002b).

Sin embargo, en las reuniones de 2006 se consensúa el que sería el texto final de la Declaración Americana<sup>59</sup>, desapareciendo toda característica definitoria de los pueblos indígenas a excepción de la autoidentificación como criterio determinante de pertenencia. Cualquier otra mención, como la preexistencia al proceso de colonización, se traslada al Preámbulo.

Finalmente, en el ámbito regional africano hemos de retornar al Reporte del Grupo de Expertos sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas de la Comisión Africana. Y este reporte enfrenta, antes de entrar a la posible definición, una problemática específica de la región: la aseveración “todos los africanos son indígenas”. Esta no es cuestión ni baladí ni marginal. El Relator Especial Miguel Alfonso Martínez señalaba en su informe de 1999:

“Resulta preciso reiterar, asimismo, que no es el caso de que el Relator Especial defienda la absurda posición de negar la existencia en esos continentes –como se afirma en algunas de esas intervenciones y comunicaciones– de pueblos, etnias, minorías o grupos autóctonos en ellos, sino justamente de todo lo contrario: todos lo son. Por ello, salvo ciertos casos mencionados en este propio informe (o algunos otros que una información ulterior permita enfocar con mayores precisiones), la denominación "indígena" –excluyente por definición– resulta particularmente inadecuada en el contexto de la problemática afroasiática, y en el marco de las actividades de Naciones Unidas” (Martínez, 1999, p. 19).

---

59 Y que se publicaría en la versión consolidada que se presentó en 2012 para la 14ª Reunión de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos en el Registro Sobre el Estado Actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (GT/DADIN/doc.334/08 rev. 7).

Paradójicamente, esta inclusión universal<sup>60</sup> en los marcos de los continentes africano y asiático habría de resultar en la exclusión de los pueblos de dichas geografías de los escenarios internacionales de protección de derechos de los pueblos indígenas:

“Resumiendo: Por lo anterior el Relator Especial insiste en su criterio de que las situaciones descritas más arriba, y que tienen como escenario a Estados africanos o asiáticos deben ser analizadas en otros foros de las Naciones Unidas distintos a los que se encargan hoy de los problemas de los pueblos indígenas; en particular, en el Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías” (Martínez, 1999, pp. 18-19).

Frente a esta disolución del efecto jurídico de pueblos indígenas ante las diferencias en los procesos de independencia de África respecto a América, la Comisión Africana apunta a que está clara la preexistencia en relación con los procesos de colonización y la subordinación durante la dominación colonial, pero esta característica no es útil a los efectos de determinar, desde una perspectiva moderna, los pueblos indígenas, ni de identificar estructuras de desigualdad sobrevivientes a la descolonización. Es decir, el término “pueblo indígena” se separa, a efectos jurídicos, de la mera característica de aborígen (African Commission on Human and Peoples’ Rights et al., 2005).

Esta “forma analítica moderna del concepto”, como la denomina el texto, se inserta en el continuo de los esfuerzos de caracterización realizados en el ámbito internacional y que hemos venido revisando hasta el momento<sup>61</sup>. Forma analítica que ha de enfocarse en: 1) la autodeterminación como indígenas y distintos a otros grupos del Estado; 2) la vinculación

---

60 Resulta de interés el debate conceptual del Relator Especial. Parte de la distinción “estricta” entre minorías y pueblos indígenas, aunque advierta que esta distinción no debe entenderse como un “defecto en el reconocimiento de los derechos colectivos de esas minorías” (Martínez, 1999, p. 15). Sin embargo, asevera a renglón seguido que no existe una definición generalmente aceptada de minoría ni de sus versiones adjetivadas “minoría étnica” y “minoría nacional”. A mayor abundamiento, tampoco cuenta con una definición de pueblos indígenas, si bien acepta el valor como “definición de trabajo” de la propuesta por su antecesor Martínez Cobo. Así las cosas, aún no sabiendo con claridad que es una minoría y qué es un pueblo indígena “los pueblos indígenas, aunque puedan constituir minorías numéricas en los muchos países donde están viviendo, no son “minorías” en el sentido en que se utiliza en las Naciones Unidas y con miras a una posible acción práctica por parte de la Organización. Del mismo modo, una minoría nacional o étnica no se ha de considerar como una “población indígena” en el contexto de las Naciones Unidas” (Martínez, 1999, p. 16). Y este debate conceptual no resultaría problemático si no supusiese, como efecto, la exclusión de determinados grupos humanos de espacios jurídicos a razón de su pertenencia al conjunto “minorías” o al conjunto “pueblos indígenas” a pesar de la ausencia de claridad en su definición.

61 No en vano, se destacan los trabajos de la OIT en relación al Convenio 169, Martínez Cobo y Erica-Irene A. Daes.

especial con sus territorios tradicionales; 3) la experiencia de subyugación, marginalización, desposesión, exclusión y discriminación (African Commission on Human and Peoples' Rights et al., 2005). En ese contexto, los pueblos indígenas de África se caracterizan porque:

“1.- Sus culturas y modos de vida son distintos a los de la sociedad dominante del Estado,

a) se encuentran en riesgo,

b) con base en estas, y si fuesen respetadas, los pueblos podrían llevar una buena vida.

2.- Su supervivencia está ligada al acceso a sus territorios y recursos, que habitualmente están separados de la sociedad general o son inaccesibles.

3.- Sufren discriminación y marginalización política y social sobre la base de ser percibidos como menos avanzados o desarrollados que la sociedad dominante.

4.- Son sujetos de dominación y explotación por las estructuras políticas y económicas desarrolladas sobre la base de la mayoría nacional” (African Commission on Human and Peoples' Rights et al., 2005, pp. 89-90).

### **3.2. Otras definiciones de pueblos indígenas: visión de algunos organismos internacionales**

El Banco Mundial se interesó también por la definición de “pueblos indígenas”, pero no desde una perspectiva teórica sino en relación con sus proyectos concretos en distintas geografías del planeta. Prueba de ello es que sus definiciones se encuentren insertas en documentos operativos. En ese sentido, encontramos una primera definición en la Directriz Operativa 4.20 de 1991. Para el Banco Mundial:

“Los términos "pueblos indígenas", "minorías étnicas indígenas", "grupos tribales", y "tribus registradas" describe a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo. Para los fines de esta Directriz, el término "pueblos indígenas" será utilizado para referirse a estos grupos.

Muchos de los países prestatarios del Banco incluyen en sus constituciones nacionales, estatutos y legislación relevante, cláusulas específicas de definición y marcos legales que proveen una base preliminar para identificar a los pueblos indígenas.

Debido a los variados y cambiantes contextos en los que los pueblos indígenas se encuentran, ninguna definición única podría recoger su diversidad. Comúnmente los pueblos indígenas se encuentran entre los segmentos más pobres de la población. Desempeñan actividades económicas que van desde la agricultura de subsistencia en o cerca de los bosques hasta trabajos asalariados y actividades en pequeña escala orientadas al mercado. Los pueblos indígenas pueden ser identificados en determinadas áreas geográficas por la presencia, en diferentes grados, de las siguientes características:

- a. gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas;
- b. identificación propia e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto;
- c. una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional;
- d. presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias; y
- e. producción principalmente orientada hacia la subsistencia.

Los jefes de proyecto deberán juzgar a cuáles pueblos está dirigida esta directriz y utilizar a expertos especialistas en antropología y sociología a lo largo del proyecto” (Banco Mundial, 1991).

Recoge la institución financiera internacional las siguientes características: 1) son grupos poblacionales; 2) cultural e identitariamente distintos a la población mayoritaria; 3) por ello en situación de desventaja o vulnerabilidad. Resalta, además, la ausencia de mención alguna a la preexistencia en el territorio antes de procesos de colonización o conquista y el tratamiento conjunto con “grupos tribales” o “tribus registradas”.

En la evaluación del instrumento, sin embargo, el Banco Mundial llegó a la conclusión de las dificultades de aplicar una definición unívoca en los distintos contextos, sobre todo en la práctica de la valoración de la presencia de las cinco características señaladas, por lo que se recomendaba una revisión de la caracterización y una mayor dependencia de las propias definiciones de los Estados (Banco Mundial, 2003).

En coherencia, la Política Operativa número 4.10 de 2005 ofrece una mayor vaguedad en la definición en la que, si bien resalta la susodicha mayor vinculación a las definiciones nacionales y cierta modificación de las características de los pueblos indígenas, no parece un

cambio sustancial en el fondo sino una modificación operativa, dirigida a dar mayor flexibilidad en la práctica del desarrollo de proyectos financiados por el Banco Mundial:

“Debido a la variedad y cambiantes contextos en que los pueblos indígenas viven y dado que no existe una definición universalmente aceptada de “pueblos indígenas”, esta política no define el término. Pueblos indígenas puede ser referido en diferentes países por términos como “minorías étnicas indígenas”, “aborígenes”, “hill tribes”, “minorías nacionales”, “tribus registradas” o “grupos tribales”.

Para los fines de esta política, el término “pueblos indígenas” es utilizado en un sentido genérico para referirse a grupos sociales y culturales distintos y vulnerables que poseen las siguientes características en diversos niveles:

- a. Autoidentificación como miembros de un grupo cultural indígena claro y el reconocimiento de esta identidad por terceros;
- b. Vinculación colectiva a hábitats geográficos claros o a territorios ancestrales en el área del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios;
- c. Instituciones políticas, culturales, económicas o sociales consuetudinarias diferentes a la sociedad y cultura dominantes; y
- d. Una lengua indígena, habitualmente distinta a otras lenguas oficiales del país o región.

Un grupo que haya perdido su “vinculación colectiva a hábitats geográficos claros o a territorios ancestrales en el área del proyecto” por el desarraigo forzoso siguen siendo objeto de cobertura de esta política” (Banco Mundial, 2005).

También el Banco Asiático de Desarrollo estableció una definición operativa en el último tercio de la década de los 1990. En su Política del Banco sobre Pueblos Indígenas, la entidad comienza reconociendo la diversidad tanto de pueblos indígenas como de contextos en los que habitan para recoger a renglón seguida distintas características que se han predicado de estos pueblos (Banco Asiático de Desarrollo, 1998):

1. Primeras características:

- a) Son descendientes de grupos poblacionales presentes en determinado territorio, habitualmente antes de la creación de los Estados modernos o antes de la determinación de las fronteras actuales.

- b) Mantienen una identidad social y cultural que incluye instituciones culturales, económicas y políticas diferenciadas del grupo mayoritario.
2. Características adicionales en razón de posibles desplazamientos o migraciones:
- a) Autoidentificación e identificación por terceros como parte de un grupo cultural indígena y deseo de preservar esta identidad cultural.
  - b) Identidad lingüística diferenciada.
  - c) Tradiciones e instituciones sociales, culturales, económicas y políticas distintas a la cultura dominante.
  - d) Sistemas económicos tradicionales.
  - e) Vínculos con hábitats tradicionales o territorios ancestrales y sus recursos.

Adicionalmente, el Banco Asiático recoge la posibilidad de que los pueblos indígenas se establezcan en lugares más rurales o más urbanos y que presenten diversos niveles de aculturación e integración en la cultura dominante. En todo caso, resaltan de todas las características recogidas: a) el punto temporal de referencia no son los procesos de conquista o colonización sino la creación de las fronteras actuales y los Estados modernos; b) el reconocimiento de que las características también pueden presentarse en pueblos que no están en los territorios originarios. En todo caso, estas características serían, conjuntamente con la normativa nacional de cada país, elementos que permitirían determinar la presencia de pueblos indígenas, mientras que la definición operativa apunta a aquellos pueblos que “presentan una identidad social o cultural clara y distinta de la dominante en la sociedad y que los hace vulnerables a una situación de desventaja en los procesos de desarrollo” (Banco Asiático de Desarrollo, 1998)<sup>62</sup>.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo también cuenta con una definición de pueblos indígenas de naturaleza operativa de mediados de la década de los 2000. En este sentido, señala la entidad en nota al pie que su definición no debe ser entendida en el marco del derecho internacional, sino en un sentido general. No en vano, opta por un concepto cercano al de uso común, siendo factor determinante la preexistencia en los territorios de América Latina y el Caribe. Así, pueblos indígenas:

“[P]ara los fines de esta política, es un término que se refiere a los pueblos que cumplen los siguientes tres criterios: (i) son descendientes de los pueblos que habitaban la región

---

62 En inglés en el original. Traducción propia.



de América Latina y el Caribe en la época de la Conquista o la colonización; (ii) cualquiera que sea su situación jurídica o su ubicación actual, conservan, parcial o totalmente, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales; y (iii) se autoadscriben como pertenecientes a pueblos o culturas indígenas o precoloniales” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

En último lugar, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo comenzó la década de los 2000 con una Política de Compromiso de Pueblos Indígenas en la que recoge, reconociendo la ausencia de acuerdo conceptual y la importancia de la autoidentificación, cuatro criterios que permitirían distinguirlos, si bien es cierto que los presentan tras mencionar conjuntamente las expresiones “pueblos indígenas”, “minorías étnicas indígenas” y “grupos tribales”:

“a) viven por lo usual en territorios ancestrales geográficamente bien definidos o mantienen vínculos con ellos; b) tienen tendencia a mantener instituciones sociales, económicas y políticas propias en sus territorios; c) aspiran por lo común a permanecer cultural, geográfica e institucionalmente distintos más que a asimilarse plenamente a la sociedad nacional; y d) se identifican a sí mismos como indígena o tribal” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001).

### **3.3. Definición de los pueblos indígenas desde la doctrina**

Dentro del contexto, visto arriba, de la aceptación general entre los autores de la ausencia de una definición jurídica de pueblos indígenas, al menos tres autores han realizado un análisis detallado sobre su posible contenido: Gudmundur Alfredsson, Benedict Kingsbury y Daniel Oliva Martínez. Sus aproximaciones contribuyen a complementar y complejizar lo visto hasta ahora en el siguiente sentido: el primero de ellos, realiza (como vimos también en Erica-Irene Daes) un estudio en contraste con otros conceptos colindantes. El segundo contribuye al cuestionamiento de la posibilidad de definiciones universales. Oliva Martínez da un paso más allá de la presentación de características para proponer una definición propia.

Alfredsson apunta a que la claridad en las definiciones es necesaria a los efectos de evitar la exclusión arbitraria por parte de Estados del ejercicio de sus derechos por parte de ciertas comunidades humanas (2005). Esto resulta interesante puesto que, como vimos en la revisión de los textos, en algunas instancias de debate se entendía lo contrario: la ausencia de

definición no es un obstáculo para ejercitar derechos siendo incluso una definición muy estricta la puerta abierta para la exclusión.

Desde un punto de vista estrictamente conceptual, Alfredsson se acerca al de “pueblos indígenas” conjuntamente con el de “minorías” y el de “pueblos tribales”. Lo interesante es que, para el autor, la diferencia entre los tres conceptos radica en un factor temporal (relacionado con un territorio).

Es decir, coincidirían los tres autores en lo siguiente (1) características objetivas: afiliación a un origen étnico, nacional, lingüístico o religioso; (2) autoidentificación: como elemento subjetivo; y (3) cantidad, pues son grupos que no superan el 50% de la población. Es decir, no hay ninguna minoría o pueblo que supere dicha barrera, con independencia que la suma de todas las minorías o todos los pueblos del Estado sí la superen.

Es, como señalamos, el factor temporal el que permitiría la distinción: las minorías habrían de tener una presencia de largo plazo en el territorio; los pueblos indígenas tendrían una presencia originaria, en el sentido de “inmemorial o como mínimo anterior a la llegada de los últimos colonizadores” (Alfredsson, 2005, p. 169)<sup>63</sup>; los pueblos tribales buscarían compatibilizar la relación tiempo-territorio con las prácticas de vida de ciertos grupos nómadas.

Sin embargo, resulta de interés que unas diferencias conceptuales muy sutiles, si atendemos a lo señalado por el autor, puedan justificar diferencias tan radicales en términos de tratamiento o régimen jurídico. En este sentido si bien en el contexto de la OIT los pueblos tribales y los pueblos indígenas contarían con el mismo régimen jurídico, en el ámbito de Naciones Unidas aquellos serían tratados o clasificados como minorías. Por su parte, se ha realizado un esfuerzo, y lo hemos visto más arriba, por separar conceptualmente “minorías” de “pueblos indígenas”. Es decir, a pesar de no estar claro qué son minorías, los pueblos indígenas, que tampoco cuenta con una definición unívoca, no lo son. Y en relación con esto, encontramos también la diferencia entre los derechos de los pueblos, relacionados con la idea de autodeterminación y de carácter colectivo, de los derechos de las minorías, que son

---

63 En inglés en el original. Traducción propia.

individuales aunque se puedan ejercitar en grupo y que se relacionan más con el marco de la no discriminación.

Por su parte, Benedict Kingsbury realiza su análisis del concepto de “pueblos indígenas” en relación con los debates en Asia sobre la aplicabilidad o pertinencia del mismo. El punto de partida del autor es no solo el reconocimiento de la ausencia de una definición pacífica de “pueblos indígenas” sino de la imposibilidad de formular una viable de carácter universal por, precisamente, la diversidad de realidades sociopolíticas y procesos históricos en el mundo (1998). Desde esta premisa es que se acerca a la búsqueda de una definición desde lo que denomina un “enfoque constructivista” que:

“[T]oma el concepto de “pueblos indígenas” no como claramente definido por criterios aplicables universalmente, sino encarnando un proceso continuo en el que reclamos y prácticas de muchos casos específicos se abstraen in las instituciones, más amplias, de la sociedad internacional y luego se vuelven otra vez específicos en su aplicación a procesos políticos, legales y sociales en casos y sociedades particulares” (Kingsbury, 1998, p. 415)<sup>64</sup>.

El problema estaría en la justificación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas que viene vinculada al uso del concepto común. Es decir, el hecho de que la justificación de estos derechos parecería sustentarse en los procesos históricos por los que entidades políticas y territoriales son destruidos por procesos de conquista o colonización (Kingsbury, 1998). En relación a lo visto en la sección anterior, esta justificación se enraíza y responde a procesos históricos comunes para los pueblos de los continentes americano y oceánico, no así para los asiático<sup>65</sup> y africano.

Visto lo anterior, el autor propone enfrentar la cuestión definitoria a través de la combinación de una serie de criterios que incluyen requisitos e indicios que habrán de ser utilizados caso a caso (Kingsbury, 1998). Es particularmente relevante el posicionamiento que le da al factor “aborigen”, que sitúa como indicio relevante pero como el único de los mismos que no señala como normalmente requerido. Estos criterios son:

---

64 En inglés en el original. Traducción propia.

65 Recoge el autor en detalle como esta realidad se traduce en las posiciones de Estados asiáticos de resistencia ante la posibilidad de reconocer la existencia de pueblos indígenas en dicho continente. Para el desarrollo de los argumentos definitorios, prácticos y políticos en este sentido ver (Kingsbury, 1998).

“1.- Requisitos esenciales:

- a) Autoidentificación como un grupo étnico diferenciado.
- b) Experiencia histórica de, o vulnerabilidad contingente por, disrupción grave, desplazamiento o explotación.
- c) Conexión de largo plazo con la región.
- d) Deseo de mantener la identidad diferenciada.

2.- Indicios relevantes:

a) Indicios fuertes:

- No dominación en la sociedad nacional o regional (normalmente requerido).
- Afinidad cultural estrecha con un área de tierra o territorios particulares (normalmente requerido).
- Continuidad histórica (especialmente por ascendencia) con ocupantes anteriores de tierras en la región.

b) Otros indicios relevantes:

- Diferencias socioeconómicas o socioculturales respecto a la población general.
- Características objetivas distintivas como la lengua, raza o cultura material o espiritual.
- Ser vistos como indígenas por la población general o tratados como tal en acuerdos legales o administrativos” (Kingsbury, 1998, p. 455)<sup>66</sup>.

Finalmente, Oliva Martínez se aproxima a la cuestión de la definición de “pueblos indígenas” en una parte de su obra dirigida al análisis de la dimensión normativa de los derechos de los pueblos indígenas, tras acometer el estudio del proceso de internacionalización de estos.

Partiendo también del reconocimiento de la falta de acuerdo conceptual, se propone aportar una definición propia por el convencimiento “de que una definición integral contribuiría a consolidar más aún y profundizar los procesos de creación de normas específicas y a buen seguro reforzaría el rol de los pueblos indígenas como sujetos emergentes de Derecho Internacional diferenciándolos de las minorías” (Oliva Martínez, 2012, p. 439).

Para ello, el autor propone una serie de elementos conceptuales que, ejerciendo de premisas, sustentarán su definición en torno a su (1) exclusión de cualquier criterio biológico o racial,

---

66 En inglés en el original. Traducción propia.

acudiendo únicamente a factores sociológicos, culturales y la autodefinición; (2) la separación clara del concepto de “pueblos indígenas” en relación con el de “minorías étnicas”. Para ello considera la prioridad temporal de los procesos de colonización o conquista, siempre que estos hayan sido producidos por terceros provenientes de ultramar; (3) la subyugación, dominación y vulnerabilidad pasadas o presentes y la integración no consentida en el Estado-nación; (4) la especial relación con el territorio, incluyendo los casos de desplazamiento en los que la vinculación forma parte del imaginario colectivo; (5) cultura, lengua e historia diferenciadas; y la (6) conciencia colectiva de resistencia.

Sobre los anteriores elementos, Oliva Martínez propone la siguiente definición de pueblos indígenas:

“(1) Los pueblos indígenas son aquellas comunidades etnoculturales diferenciadas que a lo largo de la historia han sido sometidas a un proceso de conquista, subyugación, subordinación o asimilación por poblaciones llegadas de ultramar o sus descendientes y que han sido incorporados a los Estados Nacionales en contra de su voluntad o sin su consentimiento. (2) Sus miembros, en la actualidad, mantienen una conciencia de identidad colectiva diferenciada, comparten generalmente una lengua y desde luego una cultura común, se perciben y definen a sí mismos como participantes de una tradición y de una historia compartida que les distingue de otros individuos que están insertos en tradiciones diferentes y mantienen, en la práctica o en el imaginario colectivo, un apego especial a unos territorios ancestrales. (3) A su vez, los pueblos indígenas sufren o han sufrido una situación de especial vulnerabilidad y (4) manifiestan, en el presente, una actitud de resistencia y solidaridad interétnica, identificándose con las luchas de otros pueblos indígenas que habitan en otras partes del mundo, mostrándose muy críticos con las dinámicas globales envolventes y la imposición de modelos en el plano económico, político, social y cultural, de la que todavía hoy son objeto” (Oliva Martínez, 2012, pp. 740-741) (La numeración es propia).

Esta definición consta en realidad de cuatro partes claramente diferenciadas que combinan distintos acercamientos que ya han ido manifestándose en este capítulo y que recupero en detalle en la siguiente sección.

La primera parte (1) de la definición recoge el uso del término en el lenguaje común, esto es, la preexistencia a un fenómeno de conquista. A continuación (2), el autor recoge la alteridad como diferencia formal entre el pueblo indígena y las comunidades nacionales de raigambre occidental. Es decir, los pueblos indígenas tienen una cosmovisión radicalmente distinta, con independencia de su contenido, de la gobernante. El tercer (3) punto recoge la situación de especial vulnerabilidad que concurriría en todos estos pueblos como factor sustantivo, como lo es también el (4) hecho de encontrarse en una lucha común.

#### **4. Revisión crítica de las posibles definiciones de pueblos indígenas**

Hemos de partir del hecho de que no existe una definición universalmente aceptada de pueblos indígenas en el derecho internacional. Este hecho ha estado presente en los distintos trabajos recogidos hasta ahora. Sin embargo, esto no ha impedido el desarrollo y crecimiento de los derechos de los pueblos indígenas, a pesar de la vaguedad en la determinación del sujeto. Es más, como vimos, en algunos escenarios, representantes de estos pueblos aducirían una suerte de derecho de autodefinition.

Ahora bien, en este derecho de autodefinition topamos dos cuestiones distintas y cuya diferencia ha de ser explicitada para comenzar la labor de delimitación del concepto de “pueblos indígenas”: no nos estamos ocupando aquí de la indigeneidad de individuos sino de la categorización de determinado grupo humano como pueblo indígena. En otras palabras, la cuestión de la indigeneidad puede dirigir a la pertenencia a dos tipos de conjuntos distintos: la pertenencia del humano “x” al pueblo indígena “Y”<sup>67</sup>, por un lado; y la pertenencia del conjunto humano “y” al conjunto de los pueblos indígenas como sujetos particulares de derechos “Q”, por lo que sería un pueblo indígena.

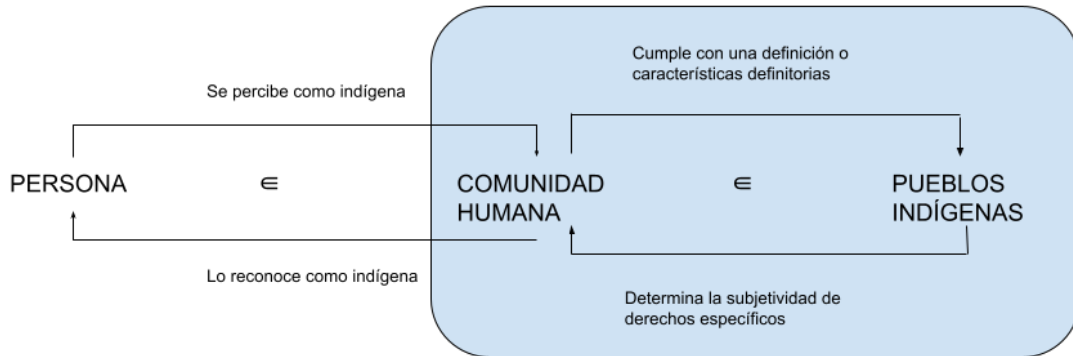
Lo primero, como hemos visto lateralmente en la revisión de los textos, sí forma parte de la autonomía de estos pueblos: es el individuo indígena porque se reconoce como tal y el pueblo

---

67 El uso de las minúsculas responde a un elemento. El uso de las mayúsculas, a un conjunto.

correspondiente lo reconoce igualmente. Lo segundo, que determina el reconocimiento de una serie de derechos, es lo que nos ocupa<sup>68,69</sup>.

**Figura 2:** *Dos planos de indigeneidad*



*Fuente: Elaboración propia.*

Es importante distinguir claramente ambas situaciones. La alternativa, entender que la definición de pueblos indígenas forma parte de este derecho a autodefinirse, no lleva sino a un argumento circular: es pueblo indígena el que se defina como tal, toda vez que esta autodefinición es un derecho de los pueblos indígenas. Curiosamente, incurre en esta confusión el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo que, en sus Directrices sobre las Cuestiones Relativas a los Pueblos Indígenas, recogen en una sección denominada “¿quiénes son los pueblos indígenas?” distintos acercamientos a la definición y, entre ellos, mencionan el derecho a decidir la propia identidad a la que refiere el artículo 33 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009). En este caso, el argumento circular tomaría la forma de: todo pueblo indígena tiene derecho, vía el artículo 33 de la Declaración, a definirse como pueblo indígena, por lo que es titular del contenido del artículo 33. Recapitulando, es compatible la determinación de la propia identidad y la pertenencia en los pueblos indígenas con una definición externa que vincule a comunidades humanas, las incluidas en dicha definición, con

68 En la imagen se establece la relación entre persona y comunidad humana como pertenencia, pero también entre comunidad humana y categoría de “pueblos indígenas”. Esta es una relación de pertenencia y no de inclusión pues, de otro modo, se entendería que la comunidad humana es un subconjunto de “pueblos indígenas”, siendo los elementos de ambos conjuntos del tipo persona. No es así, al menos en la concepción de derechos de los pueblos indígenas como derechos colectivos, toda vez que la autodeterminación, por poner un ejemplo, se predica de la comunidad, del pueblo, y no de las personas individualmente o como agregado.

69 El profesor Daniel Oliva Martínez habla de una triple titularidad de derechos indígenas: una titularidad individual genérica, en tanto que personas de comunidades diferenciadas; una titularidad específica, fruto de la intersección del carácter indígena con otras pertenencias como la niñez o la de género; una titularidad colectiva, vinculada a la comunidad en sí (Oliva Martínez, 2012). Es esta tercera titularidad la que nos interesa aquí.

un régimen jurídico determinado. Determinación de la propia identidad que puede contribuir –como factor subjetivo– a la definición jurídica, pero que no la debe agotar.

La segunda delimitación tiene que ver con la cuestión conceptual que se traduce en las preguntas ¿qué es un “pueblo indígena” para el derecho internacional? Y, ¿qué tiene el “pueblo indígena”, como categoría jurídica, para que merezca el reconocimiento de determinados derechos? Esta última pregunta no es más que la traducción de la idea de que, si bien podemos aseverar o detectar diversidad de características, no necesariamente estas son jurídicamente relevantes para aquel reconocimiento. De esto se siguen dos notas: a) si bien en algunos casos podemos encontrar coincidencias en las definiciones, tratamos “pueblo indígena” como dos realidades conceptuales distintas en nuestro uso común del lenguaje y en el uso jurídico; b) se han desarrollado, y siguen desarrollando, otros debates jurídicos aledaños y de interés como la cuestión de la titularidad colectiva de derechos. A pesar de su importancia, no nos ocupan en este texto.

De igual manera, la tercera delimitación es consecuencia directa de la anterior. En este sentido, no nos ocupamos del contenido y extensión de estos derechos reconocidos, sino de su ámbito de aplicación. En otras palabras, es la vinculación entre sujeto y régimen jurídico, y no el contenido de este, lo que nos interesa. No obstante, como hemos ido viendo a lo largo de la revisión de los textos, el núcleo de este conjunto de derechos es el control completo de cada uno de estos pueblos de su gobierno, desarrollo y destino a través de la autodeterminación. James Anaya resume esta idea de modo claro:

“El derecho internacional incorpora en la actualidad todo un cuerpo de normas, tanto convencionales como consuetudinarias, relativas a los pueblos indígenas, que encuentran su fundamento en el principio de autodeterminación. La autodeterminación, un elemento estructural de excepcional importancia en el sistema internacional contemporáneo, reconoce derechos que benefician a todos los pueblos en general, incluidos los pueblos indígenas. En virtud de este principio, las contingencias y legados del encuentro e interacción humanos deben conformarse a la idea esencial de que todos y todas tienen el mismo derecho a controlar su propio destino” (Anaya, 2005, p. 374).

Como cuarta delimitación, nuestro análisis no trasciende la descripción de la relación entre significante y significado. En ese sentido, no nos ocupa el detalle de la movilización política



de los pueblos indígenas y su incidencia en estos debates más allá del reconocimiento de su importancia y el efecto, ya mencionados arriba en alguno de sus momentos, en la ampliación del significado de conceptos como el de “pueblo” o “autodeterminación”. Baste, a nuestros efectos, como última mención de este reconocimiento la importancia de la incidencia de los pueblos indígenas en el ámbito internacional, debiendo ser un factor de análisis ineludible desde una perspectiva de ciencia política<sup>70</sup>, las palabras de Natalia Álvarez Molinero:

“La continuidad de la presencia indígenas en las Naciones Unidas es por lo tanto una conquista lograda sobre la base de la propia permeabilidad de un sistema que permite cierta entrada a las ONGs<sup>71</sup>. Indudablemente, las organizaciones indígenas han sacado partido de esta posibilidad y sobre ella han ido construyendo una red variada de espacios de intervención en temas como desarrollo, medio ambiente o discriminación, por citar algunos ejemplos.

[...] En muchos aspectos, los discursos de los pueblos indígenas han desafiado las propias concepciones de los derechos humanos en términos de derechos colectivos o autodeterminación, y han demostrado una inusitada obstinación en la lucha por el reconocimiento de los mismos” (Álvarez Molinero, 2004, p. 68).

Por otro lado, esta cuestión conceptual de la definición no es el único que se presenta en relación con el encaje de los reclamos de los pueblos indígenas en distintos marcos conceptuales en el derecho internacional. En ese sentido, Benedict Kingsbury realiza un análisis extenso sobre las distintas “estructuras conceptuales” que podrían incluir los reclamos de los pueblos indígenas, ofreciendo cinco posibles alternativas (Kingsbury, 2001):

1. Reclamos de derechos humanos y no discriminación;
2. Reclamos de minorías;
3. Reclamos sobre autodeterminación;
4. Reclamos sobre soberanía histórica;
5. Reclamos como pueblos indígenas, incluyendo reclamos basados en tratados u otros acuerdos entre pueblos indígenas y Estados.

---

70 Ronald Niezen realiza un análisis exhaustivo desde esta perspectiva de estos procesos (Niezen, 2003).

71 Es importante recordar que, como señala Augusto Willemsen-Díaz, los pueblos indígenas no son organizaciones no gubernamentales en sentido estricto (Willemsen-Díaz, 2009), pero el uso de la vía de las organizaciones de sociedad civil para hacer oír su voz es otra muestra de las capacidades de los pueblos indígenas de adaptar mecanismos para llevar sus reclamos a distintos foros.

Entrando ya en el fondo del concepto de “pueblos indígenas”, encontramos desde su comienzo en el tratamiento jurídico un factor inmutable y otro mutable. El primero refiere a su vinculación con el concepto de pueblos indígenas en el lenguaje común como comunidades humanas aborígenes en un territorio y tiempo dado. El segundo se relaciona con el foco de interés jurídico, comenzando en la centralidad de la no discriminación y la necesidad de actuación ante una situación socioeconómica de vulnerabilidad, desde una perspectiva asimilacionista, y transitando a la centralidad del reconocimiento de las diferencias culturales como dignas de protección (Stavenhagen, 1994). Esta transición supone también el cambio de derechos individuales a derechos colectivos y de la asimilación como fin al mantenimiento y protección de la diferencia.

Desde ahí, podemos establecer tres tipos o modelos de conceptos de “pueblos indígenas” según su contenido. En primero lugar, encontramos las *definiciones estrictamente vinculadas al concepto en el uso común del lenguaje*. Aquí entrarían igualmente los casos en los que se omite cualquier definición, toda vez que en ausencia de esta la referencia más cercana es la de uso común. Esta definición acoge grupos poblacionales en una triple relación: 1) relación con un territorio; 2) en un tiempo; 3) en contraste con otros grupos poblacionales. Es decir, la idea de aborígen remite a aquellas comunidades humanas que habitaban en territorio “x”, en el tiempo “y”, cuando otras comunidades “z” llegaron en un proceso de conquista o colonización más o menos violenta. En particular, las más de las veces el término pueblos indígenas remite a unos valores particulares de “x”, “y” y “z”: continentes distintos a Europa, en los tiempos de la expansión de los imperios europeos en relación con estos. No hablaríamos, en sentido contrario, de pueblos indígenas cuando nos referimos a los celtíberos en la península ibérica (“x”), en la época de la romanización de la misma (“y”) respecto de Roma (“z”). Tampoco lo hacemos, por cambiar de tiempo y lugar, cuando nos referimos a los pueblos de la costa pacífica de la mitad norte de Sudamérica (“x”), en el proceso de expansión del Tawantinsuyo (“y”), en relación con el Imperio Incaico (“z”).

Esto es debido a que la idea de “pueblos indígenas” remite precisamente a unos contextos relacionales concretos: aquellos en los que conquistadores y colonizadores europeos llegan a territorios no europeos y establecen su dominio político que termina con la independencia de “Estados europeos fuera de Europa” en los que estos pueblos continuarían subordinados: antes a la metrópoli y ahora al nuevo Estado (Kingsbury, 1998). En ese sentido, esta definición tiene difícil encaje como universal pues es fruto de la generalización de procesos

históricos y políticos similares en América y Oceanía pero no así en Asia y África. Esto subyace a los cuestionamientos ya mencionados del Relator Especial Miguel Alfonso Martínez o los provenientes de algunos Estados de Asia y África. La solución que propone en su definición el profesor Daniel Oliva Martínez es el uso de la proveniencia ultramarina de aquellas comunidades “z”.

Ahora bien, si esta definición no plantea problemas en su uso común, sí requiere de una justificación ulterior que explique por qué estar en un territorio “x”, en un tiempo “y” cuando llegan las comunidades “z” (que en este caso serían los no indígenas) sustenta el reconocimiento de unos derechos particulares. Rodolfo Stavenhagen reconoce que no es una suerte de soberanía originaria porque implicaría recaer en la labor imposible de buscar la primera comunidad habitante. Continúa el antiguo Relator Especial con la idea de que entre estos pueblos y las comunidades del tiempo y lugar de referencia existe una continuidad. Es decir, los pueblos indígenas son los descendientes de dichas comunidades humanas. Sin embargo, también apunta a la complejidad de soportar dicha continuidad pasados siglos desde el tiempo de referencia, por lo que termina enraizando la justificación de los derechos específicos en la situación de injusticias que vienen siendo cometidas contra estos pueblos (Stavenhagen, 1994).

En todo caso, este primer modelo de definición encuentra dificultades para explicar la existencia de derechos propios sin acudir a otros factores como las situaciones de discriminación y la especial vulnerabilidad socioeconómica o, desde otro acercamiento, la situación de “colonialismo interno” que habría mantenido a estos pueblos sin la posibilidad de autodeterminarse a pesar de los procesos de descolonización. En lugar de una soberanía originaria, imposible para Stavenhagen, hablaríamos de una soberanía en el momento de la llegada de potencias europeas y cuyo despojo se habría mantenido tras los procesos de independencia.

Por otro lado, algunos casos de definiciones en este modelo utilizan unas referencias distintas, partiendo de un tiempo “y” de referencia alternativo. Este es el caso de la primera de las características del Banco Asiático de Desarrollo que vimos más arriba. Refiere esta al tiempo de creación de los Estados modernos y, en coherencia, el contraste no es ya con comunidades externas sino con la cultura mayoritaria, pero distinta. Este matiz permite incluir comunidades que presentan las mismas características que los pueblos indígenas, sin serlo en estricto

sentido en la definición del uso común del lenguaje. Buscando esta misma finalidad encontramos el ámbito subjetivo de aplicación del Convenio 169 de la OIT, a través de la idea de “pueblos tribales” del literal a) del artículo 1.1. Y lo vimos igualmente en los documentos operativos del Banco Mundial, al incluir los términos “grupos tribales” y “tribus registradas”, y en los debates conducentes al desarrollo de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>72</sup>.

Un segundo modelo, mayoritario si consideramos los textos vistos, se enfoca en la *diferencia con lo no indígena desde una perspectiva formal*. Los pueblos indígenas cuentan con cultura, religión, organización sociopolítica, derecho, etc., propios y distintos de los de la sociedad mayoritaria, sin necesidad de caracterizar el contenido de estas culturas, religiones, etc. Ejemplo claro de este modelo es la caracterización detallada de Martínez Cobo, que incluye cuestiones lingüísticas, de modo de vida, sistema de organización de la comunidad, religión, entre otras. Este contraste determina la doble identidad, del pueblo como comunidad distinta y de sus individuos como parte del mismo, como pueblo indígena. En otras palabras, los pueblos Sami, Nasa o Ainu son Sami, Nasa y Ainu porque cuentan, respectivamente, con sus propias culturas<sup>73</sup> reconocibles como Sami, Nasa y Ainu. Pero adicionalmente, y a los efectos jurídicos, son pueblos indígenas porque esas culturas propias son distintas a las de las sociedades mayoritarias y merecen ser protegidas.

El contenido y extensión de esta diferencia ha sido más o menos desarrollada en los distintos textos y por los diversos autores, remitiendo todos finalmente a un concepto amplio de cultura, costumbre o tradición como categoría residual que incluye todo aquello no nombrado. Es decir, no parece haber una diferencia sustancial entre, por poner un ejemplo en el que el contraste es manifiesto, las “propias costumbres o tradiciones”, que el Convenio 169 de la OIT recoge respecto de los pueblos tribales, y las “propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas”, que refiere sobre los pueblos considerados como indígenas en el mismo artículo.

Esto por dos motivos: 1) en los distintos debates, textos y autores, se presenta una variabilidad en los factores recogidos, pero en todos subyace la alteridad como cosmovisión radicalmente

---

72 En particular, como vimos en la sección correspondiente, en el Primer Borrador de Consulta para una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

73 Para facilitar la lectura, en lo que sigue sobre el segundo y tercer modelo nos referimos a cultura en sentido amplio, incluyendo las facetas religiosas, de organización sociopolítica y jurídica, etc.

distinta a la occidental y que se refleja en formas de ordenación de la comunidad; 2) lo contrario implicaría una suerte de lista tasada de factores, incluso con niveles discernibles de la diferencia en los mismos, que determinaría la titularidad o no –o en qué grado– de ciertos derechos. Esto, además, parece excluido de la propia letra del Convenio 169 cuando remata el literal b del artículo primero con “propias instituciones [...] o parte de ellas”.

En un tercer modelo, algunos autores apuntan a que además de esta distinción con las culturas de las sociedades mayoritarias, *las culturas de los pueblos indígenas contarían con contenido común a todos ellos* como, por ejemplo, la especial relación con los territorios en los que habitan (Hocking & Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 2005). Barsh apuntaría a que ese común es precisamente no-ser no-indígenas:

“A los pueblos indígenas de todo lugar les gusta creer que la diferencia principal, en su caso, es la cultura. Culturas tradicionales, que son diametralmente opuestas al individualismo competitivo y al apetito insaciable de las sociedades industriales, que aislaran a sus líderes de influencias corruptoras del poder y el “ejemplo”<sup>74</sup> de la prosperidad occidental” (1993, p. 292)<sup>75</sup>.

Otras variantes de esto pueden incluir puntos en común sociopolíticos en lugar de ontológicos. Es el caso de la situación de especial vulnerabilidad que presidía la definición del Convenio 107 de la OIT y que es incluido como factor relevante, como vimos, en la definición de Oliva Martínez o en los requisitos esenciales de Kingsbury.

En todo caso, tanto las definiciones en el segundo modelo como en el tercero, incluyen de uno u otro modo la idea de continuidad en el tiempo desde un momento de referencia, lo que refleja la omnipresencia de la idea común de pueblos indígenas en las definiciones jurídicas. Si volvemos al análisis de Martínez Cobo, además de la detallada mención cultural y su relación identitaria, incluye la ascendencia como característica, que no es más que esta continuidad temporal. Las únicas excepciones que encontramos en los textos vistos serían las propuestas desde el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, que prescinden de la

---

74 En el original *demonstration effect* refiriéndose al fenómeno del impacto de la observación de las acciones de terceros y sus consecuencias en el propio comportamiento. En este sentido, “ejemplo” me pareció una buena opción en español dado el contexto de la cita.

75 En inglés en el original, traducción propia.

continuidad temporal en favor, desde una perspectiva más operativa coherente con su mandato, del factor de la posibilidad de una situación de desventaja o vulnerabilidad.

Una revisión de los regímenes jurídicos incluidos en los textos, principalmente en el Convenio 169 de la OIT y en las declaraciones Americana y de Naciones Unidas, parecerían apuntar a que la centralidad jurídica está en la definición formal. Esto porque los derechos de los pueblos indígenas orbitan alrededor de la autodeterminación y se desarrollan en las distintas dimensiones que, vimos más arriba, se traducen en una serie de derechos (por ejemplo: dimensión política de la autodeterminación → derecho al autogobierno; dimensión cultural → derecho a la lengua propia, derecho a la educación propia, etc; dimensión jurídica → derecho al Derecho propio y reconocimiento de los sistemas de justicia propios, etc). Derechos colectivos que finalmente reflejan el reconocimiento de los Estados de que en determinados espacios y en relación a determinadas personas, son las instituciones, normas y prácticas de la comunidad las que rigen los distintos aspectos de la vida personal o social.

La posibilidad de factores ontológicos comunes a todos los pueblos indígenas del mundo (o incluso de un continente) despiertan sospecha precisamente por la diversidad que encarnan estos pueblos. En otras palabras, afirmar la existencia de alguno de ellos supondría que presentan en cualquier lugar y geografía manifestaciones culturales comunes entre dichas comunidades que son, a su vez, distintas radicalmente a las occidentales. Y la diferencia entre lo formal y sustancial puede ser sutil: la afirmación de, por ejemplo, un “especial relacionamiento con sus territorios que no son fungibles” tiene visos de característica formal a menos que se considere que esa especialidad es común, se manifiesta de idéntica manera, en todos los pueblos indígenas.

Si bien la hipótesis puede ser de interés desde una perspectiva antropológica, no parece útil desde una perspectiva jurídica por dos motivos: 1) requiere un estudio comprensivo de lo que son centenares de pueblos con sus –y desde sus– correspondientes cosmovisiones; 2) cualquier contraejemplo supondría el riesgo de la exclusión de dicha comunidad de los derechos de los pueblos indígenas. No en vano, estos factores ontológicos no se presentan solos en los trabajos revisados sino complementando ya sea la definición de lenguaje ordinario, ya sea definiciones basadas en la diferencia formal.

Distinto es el caso de los factores sociopolíticos comunes. Si tomamos los dos incluidos por el profesor Daniel Oliva, es decir la situación de especial vulnerabilidad y la conciencia como grupo de pueblos en la lucha política, el segundo es útil a los efectos de comprender los procesos sociológicos y políticos que acompañaron este desarrollo de derechos en los ámbitos internacional y nacionales. El primero, por su parte, tiene importancia jurídica pues puede determinar situaciones de desigualdad que requieran de la intervención del derecho. No obstante, esta intervención se encuentra en un plano distinto –el de la discriminación o el de la desigualdad socioeconómica– y que se refleja principalmente en derechos o medidas de promoción individuales.

En definitiva, a los efectos de la presente investigación, se tomará como referencia el segundo modelo, entendiendo que es la presencia de la alteridad cultural reflejada en las propias y diferentes formas de ordenación de la comunidad, reconocidas por la propia comunidad humana que se percibe como distinto en este sentido, la que justifica la intervención del derecho a través del reconocimiento de los diversos derechos colectivos que desarrollan las distintas dimensiones de la autodeterminación.

Los posibles factores comunes pueden ser útiles a efectos de la descripción de procesos históricos y sociopolíticos, como indicios, pero no como determinantes del ámbito de aplicación de los derechos colectivos. Con la excepción de la concurrencia de situaciones de especial vulnerabilidad que, como se indicó arriba, merecen un tratamiento jurídico propio y distinto. Más problemática es la cuestión de la definición de uso común del lenguaje, que puede determinar una exclusión de comunidades humanas difícilmente justificable en términos jurídicos pero, sentido contrario, su eliminación de plano deriva en problemas políticos en tanto, en teoría, cualquier comunidad humana podría potencialmente acceder a dichos derechos. No obstante, este problema, para nada menor, no nos ocupa en esta investigación puesto que, al menos en algunas versiones, el hecho de utilizar como tiempo de referencia el establecimiento de las fronteras modernas como momento para considerar la preexistencia de los pueblos comprende también la situación de los pueblos afrodescendientes en América.

## 5. Breve mención a los afrodescendientes en el ámbito internacional

Si hasta ahora nos hemos centrado en la definición de “pueblos indígenas”, es necesario también, siquiera brevemente, referirnos a cómo son referidos en el ámbito internacional los afrodescendientes. Dos cuestiones previas al respecto: 1) ya nos hemos ocupado a pueblos indígenas en África, lo que preliminarmente comprende los grupos humanos situados en la intersección entre los conjuntos “afrodescendiente” y “pueblos indígenas; 2) esto permite anunciar que también en relación con los afrodescendientes encontramos diversidad de significados, como vimos con los pueblos indígenas, pero también de significantes. Como ejemplo de esto último, encontramos documentos que se refieren a “afrodescendientes en la diáspora” precisamente para circunscribirse a las realidades diferentes a las de los afrodescendientes en África.

En todo caso, el marco de discusión de las problemáticas relacionadas con los afrodescendientes es inequívocamente el de la lucha contra la discriminación racial, orbitando alrededor del Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En este contexto amplio, tomaremos el año 2000 como punto de partida, no por la ausencia de debates previos, sino por la proliferación de eventos y documentación en el ámbito internacional desde dicho año por ser el 2001 el Año Internacional de la Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en el que tiene lugar en Durban la Conferencia Mundial contra el Racismo<sup>76</sup>. Así, se desarrollan desde el año anterior conferencias regionales sobre la materia, entre las que traemos aquí la realizada para las Américas en Santiago de Chile.

Ya en la declaración fruto de dicha conferencia preparatoria encontramos la principal diferencia entre el tratamiento de los afrodescendientes en relación con lo visto sobre indígenas, es decir, estos son y son tratados, inequívocamente, como pueblos:

“Reconocemos que en las Américas las víctimas de racismo y discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia son los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los migrantes y otros grupos o minorías étnicas, raciales, culturales,

---

76 Si bien encontramos antecedentes en las conferencias realizadas en Ginebra en 1978 y 1983, Durban como punto de partida permite conocer el acercamiento desde el ámbito internacional a los afrodescendientes.



religiosas y lingüísticas afectadas por esos flagelos” (Organización de las Naciones Unidas, 2000, párr. 11).

Es decir, como víctimas de la discriminación, la subjetividad afrodescendiente es individual mientras que la indígena refiere en todo caso a los pueblos: “[e]xpresamos nuestra profunda preocupación porque los pueblos indígenas, **las personas de origen africano**, migrantes y otros grupos vulnerables frecuentemente sufren [...]” (Organización de las Naciones Unidas, 2000, párr. 14)<sup>77</sup> (Subrayado propio). Adicionalmente a la subjetividad, se puede observar cuáles son las características de referencia de cada uno de ellos en los párrafos correspondientes a la problemática indígena (19 a 26) y afrodescendiente (27 a 32).

En este sentido, en relación con los pueblos indígenas la Organización de las Naciones Unidas (1) parte del encuadre en el pluralismo cultural y se reconoce su aportación social a la diversidad; (2) se centra en la identidad propia y la autodeterminación, mencionando incluso los trabajos preparatorios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; afirma que (3) la discriminación contra los pueblos indígenas estaría relacionada con esta identidad (2000).

Distinto es el diagnóstico sobre los afrodescendientes de la misma organización que en ese año (1) se centra en la especial vulnerabilidad socioeconómica; (2) se vincula históricamente con los procesos de esclavización, enraizándose en ella la discriminación frente a estas personas; (3) y aparece la única mención a los afrodescendientes como pueblos (“la región del Caribe de las Américas está compuesta de una mayoría de pueblos afrodescendiente” (Organización de las Naciones Unidas, 2000, párr. 30)). Sin embargo, no es claro si esto supone un reconocimiento similar al de los pueblos indígenas o una mención a los casos en los que los afrodescendientes son mayoría en las sociedades nacionales de dichos países.

No obstante lo anterior, la diferencia de tratamiento que informa el resto del documento, el párrafo 27 recoge una suerte de reconocimiento de características similares a la de los indígenas como pueblos. Este párrafo, que Canadá no apoyó al momento de su votación, se separa así de la visión general:

---

77 En otros párrafos se observa la claridad en la distinción al acompañar a los “afrodescendientes” del término “personas”.

“Reconocemos que los afrodescendientes han sido víctimas de racismo, discriminación racial y esclavitud durante siglos, y de la negación histórica de muchos de sus derechos. Afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto a su dignidad, que no deben sufrir discriminación alguna por su origen, cultura, color de piel, condición social. Por lo tanto, se les debe reconocer sus derechos a la cultura y su propia identidad; a participar libremente en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural, al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus idiomas propios; a la protección de sus conocimientos tradicionales, patrimonio cultural y artístico; sus tierras ancestralmente habitadas; al uso, usufructo y conservación de sus recursos naturales renovables en su hábitat, y a participar de manera activa en su diseño, implementación y desarrollo de sistemas y programas educativos, incluidos aquellos de carácter específicos y propios” (Organización de las Naciones Unidas, 2000, párr. 27).

La mención del reconocimiento a la cultura e identidad relacionada con el mantenimiento y fomento de sus *propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas*, el respeto lingüístico, la habitación ancestral de las tierras y la protección de los conocimientos tradicionales se acerca a las distintas caracterizaciones que ya vimos sobre pueblos indígenas con excepción, si tomamos por ejemplo como referencia la de Martínez Cobo, de la ascendencia en el sentido de aborígenes en América.

Sin embargo, se confirma la excepcionalidad de este párrafo si nos remitimos a las solicitudes y requerimientos del documento sobre uno y otro tipo de sujetos. Las referentes a los pueblos indígenas giran alrededor del reconocimiento de su identidad y derechos, destacando el llamado a impulsar tanto la Declaración de las Naciones Unidas como el desarrollo de una propia en la región. Por su lado, las solicitudes sobre afrodescendientes orbitan alrededor de la desigualdad, instando al apoyo económico a su desarrollo y a la remoción de barreras para la participación de estas personas en distintos ámbitos sociales (Organización de las Naciones Unidas, 2000).

Las diferencias en el texto son reflejo también de las diferencias de los sujetos como actores políticos. Mientras los pueblos indígenas se encontraban ya asentados y el significativo “pueblos indígenas” era aceptado y utilizado por ellos, no había la misma claridad con los

afrodescendientes. Cristina Echeverri-Pineda hace un análisis exhaustivo de este evento en términos de movimientos sociales y apunta:

“fue en este evento donde se posicionó el término de afrodescendiente y, por ello, es usado y reivindicado principalmente en América Latina. Romero Rodríguez, líder de la organización Mundo Afro en Uruguay, planteó que en la Conferencia de Santiago “entramos negros y salimos afrodescendientes”, para indicar que el movimiento acuñó el término afrodescendiente como una nueva identidad política con el propósito de incluir a las personas de descendencia africana que sobrevivieron a la trata transatlántica y representa la voluntad de desarrollar lazos diaspóricos con miembros de las Américas y otras partes del mundo” (Echeverri-Pineda, 2020, p.149).

En la misma lógica conceptual encontramos la Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia de Durban. Como en el caso anterior, el tratamiento de los afrodescendientes es individual, siendo el de los indígenas como pueblos<sup>78</sup>, y se centra en la desigualdad, desarrollo y participación, incluyéndose en el caso de los pueblos indígenas el valor de sus derechos como tales. Es decir, a pesar de su importancia, la Conferencia de Durban supone en términos conceptuales una continuación de la de Santiago.

El siguiente hito es la creación por la Comisión de Derechos Humanos, a través de su Resolución 68 de 2002, del Grupo de Trabajo de Personas de Ascendencia Africana. Esta creación viene informada por la conceptualización de los afrodescendientes que hemos visto: subjetividad personal y vinculada a la discriminación y especial vulnerabilidad socioeconómica. En este sentido se establecen las funciones originarias del Grupo:

1. Estudiar los problemas de discriminación racial a que hacen frente las personas de ascendencia africana que viven en la diáspora y, con ese fin, recopilar toda la información pertinente de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras fuentes de interés, incluso mediante la celebración de reuniones públicas con esas entidades;
2. Proponer medidas para que las personas de ascendencia africana tengan acceso pleno y efectivo al sistema judicial;

---

78 Con excepción del párrafo 23 del Plan de Acción que se refiere a “pueblos y personas indígenas”. Dicho párrafo se centra en la situación en entornos urbanos (Naciones Unidas, 2001).

3. Presentar recomendaciones sobre la concepción, aplicación y vigilancia del cumplimiento de medidas eficaces para suprimir el establecimiento de perfiles raciales de las personas de ascendencia africana;
4. Elaborar propuestas a corto, medio y largo plazo para la eliminación de la discriminación racial contra las personas de ascendencia africana, en particular propuestas relativas al establecimiento de un mecanismo para supervisar y promover todos sus derechos humanos, teniendo presente la necesidad de colaborar estrechamente con las instituciones internacionales y de desarrollo y con los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas para promover los derechos humanos de las personas de ascendencia africana mediante, entre otras cosas:
  - a) El mejoramiento de la situación de las personas de ascendencia africana en relación con los derechos humanos, entre otras cosas mediante la preparación de programas de acción específicos;
  - b) La elaboración de proyectos especiales, en colaboración con las personas de ascendencia africana, para respaldar sus iniciativas comunitarias y facilitar el intercambio de información y de conocimientos técnicos entre estas poblaciones y los expertos en estas esferas;
  - c) La elaboración de programas destinados a las personas de ascendencia africana en los que se asignen inversiones adicionales a los sistemas de salud, la educación, la vivienda, la electricidad, el agua potable y las medidas de control del medio ambiente, y la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo, así como otras iniciativas de acción afirmativa o positiva, en el marco de los derechos humanos (Comisión de Derechos Humanos, 2002).

Y si bien es cierto que este será el marco de referencia principal, no es óbice para que en distintas ocasiones se planteen reclamos que lo cuestionan. Estos provienen principalmente de organizaciones afrocolombianas y no trascienden del ser reflejadas en actas e informes. No logran afectar la línea señalada. Este es el caso, en el primer periodo de sesiones del Grupo, de la indicación por parte de la organización AFREcure (*All for Reparations and Emancipation*) de que en Honduras habían reconocido “que los descendientes de africanos eran una minoría con *derechos humanos colectivos*, según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (Comisión de Derechos Humanos, 2003, p. 8) (Subrayado propio). La referencia a derechos colectivos y su enraizamiento en el Pacto se acerca a las

argumentaciones sobre el carácter de pueblo de las comunidades indígenas y su titularidad de derechos colectivos, como pueblo.

Por otro lado, uno de los primeros temas tratados por el Grupo fue precisamente el de la identificación y definición de “personas de ascendencia africana” y cómo se manifiesta para con ellas la discriminación racial, tarea que realizaría Peter Lesa Kasanda, a la sazón Presidente-Relator del Grupo, y cuyo resultado es el documento de trabajo “Identification and definition of ‘people of african descent’ and how racial discrimination against them is manifested in various regions” presentado en el segundo periodo de sesiones. Paradójicamente, el autor define a las personas de ascendencia africana como “las descendientes de las víctimas africanas del comercio de esclavos trasatlántico y mediterráneo” (Kasanda, 2003, párr. 6)<sup>79</sup>, para posteriormente criticar la desvertebración con el pasado africano que sufren estas personas en Latinoamérica, donde la única posibilidad de conocer su historia y contribución solo sería posible a través de la institución de la esclavitud.

Para el autor, los afrodescendientes en América se categorizarían (1) según los lugares en los que son mayoría y se encuentran en instancias de poder, como ocurre en el Caribe; (2) según los lugares en los que son mayoría pero no se encuentran en instancias de poder, dominadas por minorías blancas o de otro grupo; y (3) según los lugares, como los EEUU o Brasil, donde son minoría y existen estructuras de discriminación racial.

Y si bien es cierto que el foco del documento es la discriminación racial, el objeto del mismo –la identificación y definición de los afrodescendientes– no trasciende en su análisis el eje cuantitativo “número de personas afrodescendientes en relación con la población total”. Incluso su crítica a la invisibilización cultural se refiere únicamente a la aportación de estas personas a la cultura nacional de los lugares que habitan que, si bien es importante, omite la posibilidad de que estas culturas, siendo distintas, sean también la base de la organización y autodeterminación de algunas comunidades, como recogía el párrafo 27 de la Declaración de la Conferencia de Santiago.

En este segundo periodo de sesiones se comienza a problematizar el tratamiento homogéneo de la población afrodescendiente sobre la base del marco analizado. El siguiente párrafo es especialmente claro al respecto:

---

79 En inglés en el original. Traducción propia.

“El observador del Brasil planteó la cuestión de si podía considerarse a la población de ascendencia africana como un grupo "homogéneo", si los problemas a los que se enfrentaba eran semejantes y, en consecuencia, si las recomendaciones para mejorar su situación debían ser distintas según el grupo de que se tratara. El Presidente observó que las personas de ascendencia africana no eran un grupo homogéneo, pero que en los países en que habitaban solían enfrentarse a problemas análogos de discriminación racial, subdesarrollo, pobreza desproporcionada y marginación” (Comisión de Derechos Humanos, 2003, p. 11).

Es decir, si bien es cierto que se presenta la posibilidad de que las personas y poblaciones afrodescendientes enfrenten diversas situaciones, es solo aquellas que se adecúan al marco de las problemáticas de discriminación y vulnerabilidad socioeconómica las tratadas y en las que se manifiesta la homogeneidad. Esto a pesar de que se plantearan en ese mismo periodo de sesiones otras como la de las comunidades libres de afrodescendientes, la propiedad intelectual de los saberes de estas personas y poblaciones o los derechos territoriales (Comisión de Derechos Humanos, 2003).

En todo caso, el trabajo del Grupo se concentrará en lo sucesivo en el marco y problemáticas referidas a pesar de ser conscientes de que el tratamiento de las situaciones en las que se encuentran los afrodescendientes los trascienden. Quizá el ejemplo más claro de este contraste lo encontramos en el informe de la misión a Brasil de 2014. Se reporta la realidad de los quilombos como comunidades afrobrasileñas herederas de las comunidades libres de personas esclavizadas que escaparon. A pesar de la cercanía de estas comunidades a las de los pueblos indígenas en términos de autogobierno enraizado en las formas de las poblaciones liberadas en época colonial, las conclusiones y recomendaciones del Grupo se dirigen a la problemática de desigualdad y discriminación individual. Con una única excepción: la recomendación de asegurar la aplicación efectiva del Convenio 169 de la OIT en relación con los derechos territoriales de las comunidades quilombolas (Consejo de Derechos Humanos, 2014).

En el mismo marco de referencia se insertan *el año, el decenio y el día de los afrodescendientes*, correspondientes respectivamente al 2011, la década 2015-2024 y el día 31 de agosto, declarado como tal en diciembre de 2020. El Año Internacional de los Afrodescendientes es aprobado a finales de 2009 por la Asamblea General. Su antecedente

inmediato es la propuesta encabezada por Colombia de declarar desde el primero de enero de 2010 la Década de Naciones Unidas para las Personas de Ascendencia Africana. Esta incluía entre sus objetivos, a pesar de su centralidad en la desigualdad y la discriminación, la promoción del conocimiento de la herencia y cultura diversa de estas personas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009). Los objetivos y espíritu de la propuesta quedarían reflejadas en la resolución de la Asamblea General que proclama el Año Internacional, revisión de aquella (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010).

El tránsito del Año al Decenio es, por su parte, fruto de la recuperación de la idea original en el marco de los trabajos del Grupo. Así, en el noveno periodo de sesiones del Grupo y antes incluso de arrancar el Año Internacional, Pastor Murillo, como representante del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recuerda que la década era la idea original, lo que se transforma en una recomendación del Grupo a la comunidad internacional (Consejo de Derechos Humanos, 2010), reiterada en el décimo periodo de sesiones (Consejo de Derechos Humanos, 2011). En las postrimerías de ese mismo año, la Asamblea General recoge la recomendación del Grupo y le encomienda el desarrollo de un programa de acción para apuntar al decenio que comenzaba en 2013 como objetivo para su proclamación como Decenio de los Afrodescendientes (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011).

No obstante, como ya veníamos indicando, la labor del Grupo de Trabajo se mantiene en la lógica de la lucha contra la desigualdad y la discriminación desde una perspectiva individual. Y esto se traslada al programa de acción. No en vano, el informe de su décimo primero periodo de sesiones incluye un análisis denominado “panorama general de la situación actual de los derechos humanos de los afrodescendientes” que, a pesar de su nombre, no trasciende las temáticas del racismo y la desigualdad socioeconómica (Consejo de Derechos Humanos, 2012). Esa será la línea que informará también la labor de la Asamblea General tanto en su proclamación del Decenio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014a) como en su correspondiente programa de actividades (2014b).

Sí trasciende, sin embargo, el trabajo de la sociedad civil afrocolombiana. En particular, tiene lugar en 2011 la Primera Cumbre Mundial de los y las Afrodescendientes en Honduras que si bien se alinea narrativamente con el Año Internacional, es más comprensiva en temáticas y problemáticas que los desarrollos en la institucionalidad de Naciones Unidas. Esto queda claro en la Declaración de la Ceiba, resultado de la Cumbre.

En particular, según la Organización de Desarrollo Étnico Comunitario la Declaración es de las personas afrodescendientes, pero también de las comunidades, organizaciones y pueblos. Además de la lógica contra la discriminación racial, se inserta en la lógica de lucha contra el etnocidio y en la búsqueda de una sociedad global *descolonizada, intercultural y pluriétnica*. Y si bien se refiere también al desarrollo, no lo hace en términos de integración sino de identidad. También se reclama la protección de los territorios ancestrales y la gobernabilidad y autonomía administrativa de los mismos. Sobre este particular, el Plan de Acción incluye “[t]rabajar por la protección de los territorios ancestrales afrodescendientes, procurar su legalización colectiva, asegurar su gobernabilidad y la protección de sus recursos naturales, biodiversidad y genéticos, generando mejores condiciones para su potencial productivo” (ODECO, 2011b).

Retornando al ámbito de Naciones Unidas tuvo lugar la reciente proclamación del 31 de agosto como Día Internacional de los Afrodescendientes (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020), dentro de la lógica ya vista del Año Internacional y del Decenio. Se suma así al 24 de enero que desde el mismo 2020 es el Día Mundial de la Cultura Africana y de los Afrodescendientes tras su adopción como tal por UNESCO.

Una última iniciativa en el ámbito de Naciones Unidas, aún en sus primeras fases, es la de elaborar un proyecto de declaración sobre la promoción y pleno respeto de los derechos humanos de los afrodescendientes. Siempre dentro del marco que venimos desarrollando, y dentro del contexto del Decenio, el Consejo de Derechos Humanos recoge la idea de la Asamblea General y solicita que el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban estudie la posibilidad (Consejo de Derechos Humanos, 2017). Esta iniciativa, como indicamos, se encuentra todavía en los primeros pasos de discusión siendo impulsada por el Grupo de Trabajo Intergubernamental que lo incluyó en sus discusiones del décimo sexto (Consejo de Derechos Humanos, 2019) y décimo séptimo periodo de sesiones (Consejo de Derechos Humanos, 2020).

Recapitulando, el tratamiento internacional de los afrodescendientes se aproxima a los mismos desde una perspectiva individual y con un enfoque centrado en la discriminación racial y la vulnerabilidad socioeconómica. Esto no obsta para que en las distintas instancias en las que se ha desarrollado la actividad, algunos actores hayan apuntado a una mayor



diversidad de problemáticas que enfrenta un grupo poblacional que, por lo demás, no es homogéneo. En todo caso, el acercamiento a la consideración colectiva de los afrodescendientes, aproximándose a la consideración de los mismos como pueblos, se presenta preferentemente en el ámbito Latinoamericano como vimos en la Declaración de Santiago y, en como vemos en la sección siguiente, en el tratamiento en el Sistema Interamericano de algunos de estos grupos como pueblos tribales.

## **6. La extensión del ámbito de aplicación del Convenio 169 a los afrodescendientes por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La evolución en la utilización del Convenio 169 y una interpretación extensiva del mismo ha dado lugar a que sus previsiones sean aplicables también a pueblos afrodescendientes de Latinoamérica. En esta línea, es importante desde la óptica *iusinternacionalista* la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en dos casos contra Surinam, la causa de la comunidad Moiwana (iniciada en 1997) y del pueblo Saramaka (iniciada en el año 2000).

En cuanto a los hechos, la Corte IDH resume la situación del primero de los casos:

“De conformidad con lo señalado por la Comisión, el 29 de noviembre de 1986 miembros de las fuerzas armadas de Suriname habrían atacado la comunidad N’djuka Maroon de Moiwana. Los soldados supuestamente masacraron a más de 40 hombres, mujeres y niños, y arrasaron la comunidad. Los que lograron escapar presuntamente huyeron a los bosques circundantes, y después fueron exiliados o internamente desplazados. Asimismo, a la fecha de la presentación de la demanda, supuestamente no habría habido una investigación adecuada de la masacre, nadie habría sido juzgado ni sancionado, y los sobrevivientes permanecerían desplazados de sus tierras; consecuentemente, serían incapaces de retomar su estilo de vida tradicional. Por estas razones, la Comisión señaló que, mientras que el ataque en sí era anterior a la ratificación de la Convención Americana por parte de Suriname y a su reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, la presunta denegación de justicia y el desplazamiento ocurrido con posterioridad al ataque constituían el objeto de la demanda” (Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname, 2005, párr. 3).

Por su parte, el caso Saramaka:

“La demanda somete a la jurisdicción de la Corte las presuntas violaciones cometidas por el Estado contra los miembros del pueblo Saramaka - una supuesta comunidad tribal que vive en la región superior del Río Surinam. La Comisión alegó que el Estado no ha adoptado medidas efectivas para reconocer su derecho al uso y goce del territorio que han ocupado y usado tradicionalmente; que el Estado ha presuntamente violado el derecho a la protección judicial en perjuicio del pueblo Saramaka al no brindarles acceso efectivo a la justicia para la protección de sus derechos fundamentales, particularmente el derecho a poseer propiedad de acuerdo con sus tradiciones comunales, y que el Estado supuestamente no ha cumplido con su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para asegurar y respetar estos derechos de los Saramakas” (Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007, párr. 2).

Desde la perspectiva que nos ocupa, en ambos casos se recurre al concepto de tribal para decidir en relación con dos pueblos afrodescendientes de Surinam, haciendo analogía tanto de la realidad de los pueblos indígenas como de su régimen jurídico. Así, sobre el pueblo Moiwana, se reconoce su preexistencia en relación al Estado y la celebración de acuerdos con las autoridades coloniales que son válidos con relación a Surinam como sucesor, su vida bajo las costumbres N’djuka y su especial vinculación con sus territorios como comunidad (Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname, 2005).

En ese sentido, y entre otras resoluciones, la Corte IDH señala que al pueblo Moiwana ha de aplicársele el artículo 21 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos del mismo modo que se hace con los pueblos indígenas en cuanto a la propiedad de los territorios. De igual manera, en las acciones del Estado en relación a dicha propiedad, debe mediar el consentimiento previo e informado de la comunidad (Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname, 2005).

En la misma línea se desarrolla la sentencia de la causa del pueblo Saramaka: este es un pueblo tribal, es decir, se constituye como:

“[U]n pueblo que no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y

económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones” (Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007, párr. 79).

Este pueblo también preexistiría con relación al Estado y se organizaría socialmente de modo distinto al del resto de la sociedad y a través de instituciones sin solución de continuidad en relación a la cultura por la que se regían sus comunidades cuando escaparon de las instituciones coloniales al interior del territorio. Así las cosas, habrían de aplicarse, al igual que en el caso anterior, el régimen relativo a la propiedad de territorios de los pueblos indígenas, incluyendo la obtención del consentimiento previo, libre e informado en relación con aquellas iniciativas que les afecte como pueblo (Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007).

Bien es cierto que en ninguno de los casos aplica la Corte directamente el Convenio 169 de la OIT, no pudiendo ser de otro modo por dos motivos: 1) Surinam no ha ratificado a la fecha dicho instrumento; 2) la base para la resolución de casos del tribunal son los instrumentos regionales de derechos humanos. Sin embargo, sí reconoce que lo toma en consideración como instrumento interpretativo de la Convención, como es práctica habitual en la especificación de los contenidos de esta y de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre en su aplicación a pueblos indígenas<sup>80</sup> (Courtis, 2009). Así es como se recurre al concepto de pueblo tribal y se extiende al mismo las previsiones de, por ejemplo, el artículo 21 del Pacto de San José.

---

80 Una de las manifestaciones más explícitas de esta práctica la encontramos en el caso *Yakye Axa contra Paraguay*: “127. En el presente caso, al analizar los alcances del citado artículo 21 de la Convención, el Tribunal considera útil y apropiado utilizar otros tratados internacionales distintos a la Convención Americana, tales como el Convenio No. 169 de la OIT, para interpretar sus disposiciones de acuerdo a la evolución del sistema interamericano, habida consideración del desarrollo experimentado en esta materia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. [...] 130. El Convenio No. 169 de la OIT contiene diversas disposiciones que guardan relación con el derecho a la propiedad comunal de las comunidades indígenas que se examina en este caso, disposiciones que pueden ilustrar sobre el contenido y alcance del artículo 21 de la Convención Americana. El Estado ratificó e incorporó el referido Convenio No. 169 a su derecho interno mediante la Ley No. 234/93” (Caso Comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*, 2005).

## 7. Los límites porosos de la definición de “pueblos indígenas”

Uno de los ejes principales de conflicto en la definición de “pueblos indígenas” radica en el impacto de la concepción de uso común, vinculada como vimos a procesos muy concretos en América y Oceanía, en la definición jurídica como determinante de la subjetividad en relación con determinados derechos. Si establecemos un espectro o gradación en relación con ello, podemos delimitar los siguientes niveles de menos a más importancia relativa del factor, que denominaremos cronológico, de preexistencia en relación con los procesos de colonización o conquista de comunidades europeas en territorio no europeo:

1. Definiciones que no consideran dicho factor. Este es el caso de la definición operativa del Banco Mundial.
2. Definiciones que lo incluyen como indicio pero no como requisito. Exponente claro de estas posiciones es la propuesta de Benedict Kingsbury.
3. Definiciones que lo incluyen pero completan la subjetividad jurídica con otras que contemplen casos en los que no se presente dicho factor. Aquí se enmarca la definición del primer proyecto de la Declaración Americana (no así de la versión final). Podría discutirse si es también el del Convenio 169 de la OIT puesto que, si bien complementa con la idea de pueblos tribales, este factor cronológico en la definición de pueblos indígenas es flexible.
4. Definiciones basadas en este factor. Así ocurre en la definición propuesta por Oliva Martínez.

Y sobre este eje se desarrollan debates conceptuales importantes como el de la existencia de pueblos indígenas en Asia y África o la relación con conceptos afines como el de “minorías”. Ahora bien, el requerimiento fuerte de la preexistencia en relación con fuerzas de conquista y colonización de ultramar tiene difícil encaje desde una perspectiva histórica de los debates conceptuales. En otras palabras, parece a primera vista arbitrario la utilización de la doctrina “*Blue Water*” para justificar la exclusión de grupos humanos de la definición de “pueblos indígenas”, así se deriva de la definición de Oliva Martínez, cuando históricamente se ha denunciado su uso para excluir precisamente a los pueblos indígenas de la titularidad del derecho de autodeterminación, como anotaban autores como James Anaya.

En ese orden de ideas, las posturas intermedias parecen las más razonables, como las de Benedict Kingsbury o el Convenio 169 de la OIT. Son las más consistentes con la idea de que la definición de “pueblos indígenas” tiene un factor contextual que impide el desarrollo de un concepto universalmente válido, como apuntaban José R. Martínez Cobo o Erica-Irene A. Daes. Parecen también las más adecuadas desde el “acercamiento relacional” que predica el Grupo de Trabajo Internacional Para Asuntos Indígenas (Dahl, 2009).

Para cerrar este capítulo, ¿es posible que pueblos afrodescendientes en América Latina sean sujetos de los mismos derechos que los pueblos indígenas desde una perspectiva de Derecho Internacional? Es decir, la pregunta que contrasta la definición de “pueblos indígenas” con la realidad de la existencia de comunidades de ascendencia africana en América Latina. En este punto, puesto que entraremos en un análisis práctico más adelante, hagamos el ejercicio teórico. Tomemos una comunidad afrodescendiente cualquier en América Latina:

1. Esta comunidad estará, por definición, excluida de cualquier subjetividad que incluya la definición de uso común. Es decir, que requiera la ascendencia de comunidades humanas antes del proceso de conquista y colonización de fuerzas de origen europeo.
2. Por el contrario, habrá que estarse a un análisis detallado de sus características para aseverar su subjetividad cuando no se incluya como requisito dicha ascendencia. En ese sentido, habrá de analizarse, en la mayoría de las definiciones, si concurren en dicho pueblo los elementos culturales objetivos y distintos de la sociedad mayoritaria y la autoidentificación como comunidad distinta.

Visto lo anterior, tomando en consideración los instrumentos internacionales aplicables en América Latina, si concurren en grupos humanos de ascendencia africana determinadas características, les sería aplicable el Convenio 169 de la OIT como pueblos afrodescendientes, así vimos algunos ejemplos como en los casos Moiwana y Saramaka o la mención del Grupo de Trabajo de Personas de Ascendencia Africana en su informe sobre Brasil en 2014<sup>81</sup>. El

---

81 Esta tendencia a reconocer la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT a poblaciones afrodescendientes en América Latina se ha extendido también a procesos internos de países de la región. Por poner un único ejemplo en este momento, Chile, a través de su Ley Núm. 21.151 de 2019, reconoció la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT a los afrodescendientes chilenos. Este caso es de especial interés porque incluye una definición de los mismos que se aproxima a las caracterizaciones que hemos visto a lo largo del capítulo de los pueblos indígenas, hecha la salvedad por supuesto del factor cronológico de anterioridad a la llegada de los españoles. Así, su artículo 2 señala: “[s]e entiende por afrodescendientes chilenos al grupo humano que, teniendo nacionalidad chilena en conformidad a la Constitución Política de la República, comparte la misma cultura, historia, costumbre, unidos por la conciencia de identidad y discurso antropológico, descendientes de la trata trasatlántica de esclavos africanos traídos al actual

caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es quizá el más interesante en este punto al haberse avanzado la idea del reconocimiento de los mismos derechos que los pueblos indígenas a través del concepto de pueblos tribales, proveniente del Convenio 169 de la OIT:

“Los pueblos tribales y sus miembros son titulares de los mismos derechos que los pueblos indígenas y sus miembros. Para la CIDH, “el derecho internacional de los derechos humanos le impone al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos tribales, incluso el derecho a la posesión colectiva de la propiedad”. La jurisprudencia de la Corte Interamericana en relación con el derecho de propiedad colectiva se aplica no sólo en relación con los pueblos indígenas, sino también en relación con los pueblos tribales, que mantienen sus formas de vida tradicionales basadas en un vínculo especial con sus tierras y territorios” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párr. 34).

Ahora bien, este reconocimiento de algunas comunidades afrodescendientes como sujetos del marco jurídico del Convenio 169 de la OIT a través de la adscripción al significante “pueblos tribales” no es óbice para poder plantear que, en la literalidad del instrumento internacional, el significante “pueblos indígenas” también podría incluirlas. Y esto porque la definición del artículo 1.1.b) del Convenio recoge un factor cronológico, como indicamos arriba, flexible. Esto es, la indigeneidad se deriva de la descendencia de los habitantes “en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales”.

Por su parte, la aplicabilidad de la Declaración Americana y la Declaración de Naciones Unidas dependerá en todo caso de la definición de “pueblos indígenas” que se utilice, habiendo visto que la exclusión se derivaría de la importancia dada al proceso de colonización y conquista por grupos europeos. Pero, ¿por qué habría de ser ese el tiempo de referencia y no el de la creación de los Estados modernos y sus fronteras como apunta el Banco Asiático de Desarrollo? Si concurren el resto de criterios, no puede sino parecer arbitraria la exclusión de un grupo poblacional como las comunidades o pueblos afrodescendientes por la elección de

---

territorio nacional entre los siglos XVI y XIX y que se autoidentifique como tal” (Congreso Nacional de Chile, 2019).

dos tiempos de referencia que distan 300 años y que, si bien concurren con los restantes criterios, no existe una relación de causalidad<sup>82</sup>.

---

82 En ningún caso se puede aseverar que es la llegada de los europeos la que causa que un grupo humano tenga una cultura propia alrededor de la cual se autoidentifica.

### **CAPÍTULO III**

## **AFROCOLOMBIANOS E INDÍGENAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Entre finales de 1990 y mediados de 1991, se da el proceso de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y la discusión y aprobación de la Constitución Política de Colombia de 1991, actualmente en vigor. El estudio de las causas y funcionamiento de este proceso ha ocupado a distintos autores. Es por ello que no es el objeto de este capítulo. Las siguientes secciones vienen informadas por el objetivo de conocer cómo y por qué se trataron las cuestiones relacionadas con pueblos indígenas y afrocolombianos en la Constituyente y su reflejo en el resultado de la Constitución Política en vigor.

Para ello, el capítulo cuenta con dos secciones claramente definidas: una, preferentemente descriptiva, que se ocupa de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente a través de las transcripciones de sus debates; otro que, tras revisar someramente el estado del movimiento afrocolombiano como actor político, se analiza la cuestión conceptual sobre pueblos afrocolombianos<sup>83</sup>, y su relación con el de pueblos indígenas y grupos étnicos, y se estudia el desarrollo dentro del proceso constituyente del artículo transitorio 55, a la sazón la única previsión sobre afrocolombianos como colectivos en la Constitución Política de 1991. Se remata el capítulo enfrentando las preguntas qué y por qué del tratamiento de los afrocolombianos en la Constituyente.

Como se apuntó en la introducción, esta labor de revisión detallada de los debates constituyentes en relación con los derechos de los afrocolombianos no se ha realizado con anterioridad, lo que justifica el acudir a un enfoque descriptivo, como principal, en la primera parte de este capítulo y, como complementario, en la segunda. Y es por ello por lo que se acude a fuentes primarias: la revisión exhaustiva de las transcripciones de los debates complementados con entrevistas semiestructuradas con actores que participaron en estos procesos.

---

83 Como se verá en los debates, no hay claridad en los referentes ni en sus contenidos. Esto no resulta problemático en el caso de los indígenas, pero sí de los grupos étnicos y los afrocolombianos. En cuanto a estos últimos, tampoco hay unicidad en los términos utilizados, siendo quizá el principal el de “comunidades negras”. No obstante, por coherencia con el posicionamiento de este texto, nos referiremos a los afrocolombianos cuando son considerados colectivamente y con características similares a los pueblos indígenas como pueblos afrocolombianos. En las citas, se respetarán los términos originales.



## 1. El punto de partida: proyectos y ponencias de los constituyentes indígenas

Antes del comienzo de la tarea formal de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>84</sup>, fue abierto un espacio para la presentación de proyectos para el texto constitucional. Estas propuestas son denominadas “de reforma” puesto que, al inicio de los trabajos, estos parecían dirigidos a una gran modificación de la Constitución de 1886<sup>85</sup>. Entre estas propuestas, interesan aquí las presentadas por los que serían los constituyentes indígenas –Francisco Rojas Birry, Lorenzo Muelas Hurtado y Alfonso Peña Chepe–. Los afrocolombianos no contaron ni con un constituyente propio ni presentaron proyectos propios. De los posibles factores que incidieron en este hecho nos ocupamos más adelante.

### 1.1. Proyectos y ponencias de Lorenzo Muelas Hurtado

La primera de las propuestas de Lorenzo Muelas Hurtado, representante de las Autoridades Indígenas de Colombia, fue el *Proyecto de Reforma Constitucional número 83*, titulado “Propuesta Indígena de Reforma Constitucional” y presentado el 8 de marzo de 1991. El texto, a pesar de estar trufado con algunas menciones a la diversidad étnica y cultural de Colombia es una propuesta eminentemente indígena, sin mención explícita alguna a otros grupos étnicos no indígenas, ni en términos genéricos (“afro”, “afrocolombianos”, “negros”) ni específicos (“palenqueros”, “raizales”). En términos de articulado, se construye tomando como referencia la constitución anterior, de 1886, y proponiendo tanto un título nuevo, “de los pueblos indígenas y minorías étnicas”, como modificaciones al articulado presente.

Tiene una triple finalidad: reconocer los derechos de los pueblos indígenas, reparar los años de silenciamiento y opresión y permitir al resto de los colombianos el conocer estos derechos de sus conciudadanos. En términos de la propuesta, serviría (Muelas Hurtado, 1991, p. 3):

---

84 En puridad cronológica, las ponencias son presentadas dentro de los debates de comisiones, que trataremos en la siguientes sección. Sin embargo, se ha optado por presentarlas aquí por su continuidad con los proyectos de reforma presentados por los constituyentes indígenas.

85 Sin entrar en detalle, la clave de esto es que los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente vienen informados, en un primer momento, por el Decreto 1926 de 1990 que, en esta lógica de reforma, delimita un temario sobre el que la Asamblea puede trabajar e incluso un trámite de estudio previo de sus resultados por parte de la Corte Suprema de Justicia para evaluar su adecuación a estos límites. Sin embargo, mediante Sentencia 138 de 1990, este tribunal declara inconstitucionales los preceptos del decreto que limitan la actuación de la Constituyente. El resultado final, como es conocido, es una nueva constitución, la vigente Constitución Política de 1991.

1. Para permitir que los Pueblos Indígenas. una vez liberados de las amarras y opresiones que nos atan. podamos reiniciar con empeño el camino del desarrollo que nos fue truncado;
2. Para reconciliar los distintos pueblos y culturas de Colombia, después de 500 años de confrontación. y echar las bases de un futuro en solidaridad y mutua colaboración;
3. Porque ellos pueden llegar a ser vínculo fraternal entre la América profunda y el mundo actual;
4. Para garantizar con nuestra existencia y futuro progreso el seguir haciendo aportes a Colombia y a la humanidad.

Resulta de interés la inclusión de una caracterización de los pueblos indígenas que vendría a justificar el quiebre del principio general de igualdad en relación al resto de la ciudadanía en términos de reconocer derechos propios. En ese sentido, los pueblos indígenas “piensan distinto”, lo que refiere a cosmovisiones comunitarias en relación al mundo contrarias a la apropiación y explotación individuales; “hablan distinto”, refiriendo a la diversidad lingüística; “sienten distinto”, volviendo a la relación particular frente a naturaleza, pero también frente a las autoridades o incluso el dinero (Muelas Hurtado, 1991).

De igual manera, caracteriza el constituyente el llamado “derecho mayor”, entendido como “el cuerpo de derechos que nos acompaña como miembros de las comunidades y pueblos originarios de estas tierras americanas. y que tienen primacía sobre los demás derechos constitucionalmente consagrados” (Muelas Hurtado, 1991, p. 3), como propio, en el sentido de haber nacido en las comunidades y tierras de América; totalizante, integrando todas las facetas del conocimiento; vigente, ordenando aún la vida de estos pueblos; y preexistente, si bien en relación a la legislación colombiana, justificado en miles de años de existencia de los pueblos. El equivalente para el autor en términos occidentales de este “derecho mayor” sería el “derecho de los pueblos”.

Con todo esto, a pesar de su nombre que incluye el término “minorías étnicas”, el título nuevo que propone es eminentemente de reconocimiento de los pueblos indígenas. Se reconoce al resto de minorías los derechos, en términos genéricos, a los territorios propios, idioma, educación y preservación cultural y las formas de propiedad comunitaria y familiar. Sin embargo, solo se especifican y desarrollan en relación con los pueblos indígenas, vinculando por ejemplo el derecho al territorio con el gobierno propio, y extienden a otros como la

jurisdicción propia, la participación en los cuerpos colegiados del país o la concertación con las autoridades indígenas de desarrollos y explotaciones que afecten a sus territorios, conceptualmente cercano a la consulta previa.

Fuera del título especial, se recogen las siguientes previsiones en relación únicamente con los pueblos indígenas: i) la delimitación de los territorios indígenas habrá de hacerse por acuerdo entre gobierno y autoridades indígenas; ii) cualquier miembro de un pueblo indígena de América será nacional colombiano con pisar el territorio nacional; iii) se dota de carácter inembargable e imprescriptible a la propiedad de los pueblos indígenas, sea privada, comunitaria o familiar; iv) se reconoce una circunscripción electoral especial y cuatro senadores propios, más “uno adicional por todo aumento de doscientos mil indígenas o fracción de 100.000” (Muelas Hurtado, 1991, p. 12); v) y ocho representantes en Cámara más uno por cada 100.000 o fracción de sus habitantes; vi) en relación a los pueblos sin jurisdicción propia, los jueces municipales serán indígenas y no se requerirá que sea abogado sino autoridad en su pueblo; vii) participación de los cabildos y autoridades indígenas en la ordenación del gasto público.

En coautoría con Orlando Fals Borda y Héctor Pineda Salazar, presenta Lorenzo Muelas también el *Proyecto de Reforma Constitucional número 104*, titulado “De las entidades territoriales” y con la misma fecha que el anterior. Centrado en la institucionalidad territorial, incluye en su artículo 9 las entidades territoriales de los grupos étnicos, en las que regirían las autoridades propias, con funciones de gobierno y jurisdiccionales con exclusión de cualesquiera otras autoridades. Ahora bien, esta propuesta supone un concepto de grupo étnico amplio y reconoce explícitamente a los pueblos afrocolombianos:

“Los indígenas no son el único grupo étnico diverso en Colombia: también son grupo étnico los isleños raizales de San Andrés y Providencia y las comunidades negras que conservan sus tradiciones, especialmente en la Costa Pacífica. Por ello, el articulado hace referencia ampliamente a los territorios de todos los grupos étnicos”<sup>86</sup> (Muelas Hurtado, Fals Borda, et al., 1991, p. 8).

---

86 Este reconocimiento es literalmente igual al que recoge el Proyecto 119 de Francisco Rojas Birry, que veremos más adelante, en la sección “entidades territoriales” de la exposición de motivos.

Adicionalmente, reconoce la amplia diversidad entre los distintos modos de gestión y competencias de los pueblos, con lo que las entidades territoriales de los grupos étnicos escapan de la posibilidad de un régimen único homogéneo, como fue el de cabildos y resguardos, quedando para el legislador la compleja tarea de desarrollar la materia.

Finalmente, y también en coautoría con Orlando Fals Borda, presentó Lorenzo Muelas el “*Informe-ponencia sobre pueblos indígenas y grupos étnicos*” ante la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente el 4 de abril de 1991. El texto complementa las posiciones de los constituyentes con el análisis de otros proyectos, veintidós en total, que hacen referencia a la territorialidad de pueblos indígenas y grupos étnicos, pero manteniendo las posiciones del Proyecto de Reforma número 83. Esto supone que, si bien algunas partes narrativas incluyen menciones específicas a pueblos afrocolombianos<sup>87</sup>, la mayoría de la parte expositiva y, sin duda, el articulado tienen como eje central únicamente a los pueblos indígenas. Este es así casi idéntico al de aquel proyecto, siendo la única novedad en relación con otros pueblos el reconocimiento como territorio étnico del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (con la excepción de la ciudad de North End) del pueblo raizal.

No en vano, cuando los autores recogen las razones para reconocer la autonomía las refieren únicamente a los pueblos indígenas. Estas serían (Muelas Hurtado & Fals Borda, 1991):

1. Razones legales, basadas en la adhesión de Colombia a instrumentos internacionales que reconocen derechos de las minorías étnicas y proscriben la discriminación y el racismo.
2. Razones políticas, tomando la autonomía como base de la democracia, reconocimiento de los pueblos indígenas y admisión del error en las anteriores políticas, en relación con los últimos 500 años.
3. Razones sociales, pues las necesidades de las poblaciones indígenas no podrían ser mínimamente cubiertas sin el reconocimiento de los factores diferenciadores que

---

87 Pueden destacarse la amplia comprensión del concepto de grupos étnicos –que caracteriza a los “pueblos indígenas, como primeros titulares de territorialidad en el país; los negros, como descendientes de quienes fueron desarraigados de los suyos para venir a constituirse en aportes primigenios de la actual población nacional; y los isleños, por ser expresión de una identidad cultural, lingüística y étnica diferente a la sociedad mayor” (Muelas Hurtado & Fals Borda, 1991, p. 5)– o el reconocimiento explícito de cierta similitud de los afrocolombianos con los pueblos indígenas: “el estudio efectuado demostró que algunos grupos negros y la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, enfrentan situaciones parcial o totalmente similares a los Pueblos Indígenas. De ahí la razón de solicitar también para ellos los beneficios de la autonomía que les permita el libre y adecuado manejo de sus sociedades” (Muelas Hurtado & Fals Borda, 1991, p. 16).

“resultan difíciles de activar desde afuera de sus sociedades”. Estas diferencias comprenden “formas de pensamiento, lengua, organización social, justicia, educación, formas de propiedad y de trabajo propias” (Muelas Hurtado & Fals Borda, 1991, pp. 6-8).

4. Razones ecológicas, en tanto la relación simbiótica de los pueblos indígenas con su entorno contribuye a su conservación y conocimiento.
5. Razones económicas, en un sentido positivo, pues permite un desarrollo armónico, como negativo, evitando el saqueo extranjero de recursos naturales.

Finalmente, el territorio comprende facetas de la vida social que supone el reconocimiento de derechos más allá de la mera demarcación y que incluyen las autoridades de gobierno, el ejercicio de la jurisdicción, la lengua, la educación y la gestión de recursos. Como señalamos, esto se traduce en una propuesta de título para la nueva constitución que, con excepción de lo ya mencionado respecto al territorio raizal (y la disminución de los representantes base para Cámara de 8 a 6), no supone diferencias respecto a la propuesta ya hecha en el Proyecto de Reforma número 83.

## **1.2. Proyectos y ponencias de Francisco Rojas Birry**

Francisco Rojas Birry representa, en su primera propuesta, a la Organización Nacional de Indígenas de Colombia. Su texto, el *Proyecto de Reforma Constitucional número 119*, se presenta el 8 de marzo de 1991 bajo el título “Proyecto de reforma a la Constitución Política de Colombia”. Este presenta una diferencia narrativa radical y de importancia con respecto a la de Lorenzo Muelas: mientras la de aquel estaba centrada en los pueblos indígenas y extendía algunas cuestiones genéricas a los grupos étnicos (de hecho, se utiliza la conjunción copulativa “y” que separa como entes distintos a los pueblos indígenas de las llamadas “minorías étnicas”), la propuesta de Rojas Birry refiere a los grupos étnicos como eje central y amplio que comprendería tanto a los pueblos indígenas como a los isleños raizales y otros afrocolombianos. No en vano, esta propuesta:

“[R]ecoge los resultados de las mesas de trabajo de nuestra Organización, de la subcomisión preparatoria de igualdad y carácter multiétnico, y de los consensos que obtuvimos con grupos ambientalistas, organizaciones de mujeres, campesinos, barrios populares, organizaciones negras de la Costa Pacífica y el Movimiento Sons of the Soil

del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” (Rojas Birry, 1991, p. 26).

En la sustentación de los derechos de los grupos étnicos, son estos los que se caracterizan y no los pueblos indígenas u otros, que se consideran incluidos en esta subjetividad más amplia y basada en rasgos compartidos que justifican un régimen específico. Estas características, parafraseando a Rojas Birry, son 1) cultura propia, con extensión en lo político, económico y social, con la que se identifican, relacionan, crean y reproducen y que se extiende en el tiempo, 2) territorio propio, con el que se tiene una relación distinta y colectiva, como espacio de desarrollo de su lengua, organización social, producción de bienes, y el 3) sentido de pertenencia y lazos de solidaridad como bases de la identidad (Rojas Birry, 1991).

Sobre esta base, propone el constituyente un articulado omnicompreensivo y de máximos para los grupos étnicos como sujeto, con una única mención diferenciada en relación con los pueblos indígenas en términos de nacionalidad colombiana de los miembros de pueblos fronterizos. Así, les correspondería un régimen jurídico que incluye lo siguiente en general (Rojas Birry, 1991):

1. Reconocimiento del pueblo colombiano como multiétnico y pluricultural.
2. Participación en la ordenación territorial a través de una subcomisión paritaria con representantes de Gobierno dentro de la Comisión de Ordenamiento Territorial.
3. Reconocimiento y promoción de la diversidad y el pluralismo por los medios de comunicación.
4. Reconocimiento de las formas de propiedad comunitaria.
5. Imprescriptibilidad, inembargabilidad e inexpropiabilidad de las propiedades territoriales.
6. Preferencia sobre la actividad pesquera.
7. Es función de la Procuraduría General de la Nación defender los derechos de los grupos étnicos.

Y en un título específico:

8. Derecho a la identidad cultural.

9. Oficialidad de las lenguas propias en sus territorios, también como vehículo de relación con entidades públicas e instituciones de la rama judicial.
10. Propiedad de los territorios tradicionales.
11. Autonomía en la organización política, económica y social y en la gestión de los recursos naturales de sus territorios.
12. Jurisdicción propia en sus territorios, articulada con el sistema de justicia nacional, como parte de la rama judicial. Además de la mención en el título propio, se propone artículo consistente en relación a la composición de esta rama del poder público: “Administran justicia la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de distrito, los demás tribunales y juzgados que establezca la ley y las autoridades de los grupos étnicos” (Rojas Birry, 1991, p. 15).
13. Circunscripciones electorales propias a nivel local, regional y nacional.
14. “Participación en los órganos de gobierno competentes para desarrollar planes y programas específicos” (Rojas Birry, 1991, p. 12).

Esta propuesta, y en general las primeras actuaciones del delegatario, son la única muestra de un tratamiento conjunto de pueblos indígenas y afrocolombianos en razón de la presencia en unos y otros de culturas propias que informan su organización política, social y jurídica. La causa de estas propuestas parece enraizarse en la propia experiencia personal del constituyente que se refleja en la convivencia y conocimiento de primera mano de estas comunidades afrocolombianas:

“[R]ecuerda usted que le acabo de decir que yo vengo de la región del Chocó, del Pacífico colombiano, donde su población es netamente afro y netamente indígena. Una minoría muy pequeña es población mestiza, pero en su gran mayoría somos afro e indígenas. Eso quiere decir que la relación fraterna, la relación armónica, cultural, de hermandad, de solidaridad en mi época se veía muchísimo. Nosotros, con los afros, con las comunidades negras, con las familias negras, colindantes con nuestros resguardos, con nuestros territorios, compartíamos la pesca, la cacería, los cultivos de maíz, de caña de azúcar, de arroz, de cacao y comerciábamos con ellos nuestra producción de gallina, de cerdo... En fin, había una excelente relación” (ver transcripción en Anexos)<sup>88</sup>.

---

88 Entrevista sostenida con Francisco Rojas Birry el día 26 de febrero de 2021.

El constituyente Rojas Birry recuerda que este contacto de primera mano con las comunidades afrocolombianas y sus formas de vida le llevan a la reflexión, que explica también estas primeras propuestas, de que, habiendo sido ellos como indígenas excluidos históricamente, no podían contribuir con su omisión a la exclusión de otros:

“Los indígenas que aprovechamos, tomamos la determinación de participar en la Asamblea, dijimos “bueno, no solamente vamos a llevar una propuesta de la reforma constitucional con capítulos exclusivos para las minorías étnicas o, mejor, no solamente llevar una propuesta indígena cuando la ONIC, las organizaciones, hemos planteado que solo los indígenas no es posible, que nuestra relación con las comunidades negras, raizales, rrom, palenquera era muy evidente”. Y era muy excluyente por parte de nosotros: los indígenas somos excluidos y a la vez excluir al resto de las minorías, pues no se veía bien” (ver transcripción en Anexos).

La segunda propuesta de Francisco Rojas Birry es la “*Ponencia: los derechos de los grupos étnicos*”, presentada ante la Comisión Primera de la Constituyente el 30 de abril de 1991. Al igual que en el caso anterior, el constituyente complementa su acercamiento a la temática del texto –en este caso, a diferencia del anterior sobre territorialidad, la cultura e identidad propias– con otros proyectos que contengan menciones de interés para la misma<sup>89</sup>.

El análisis de cuáles son los sujetos reconocidos y el contenido de este reconocimiento en las distintas propuestas (tanto las analizadas por el constituyente indígena como aquellas que no) resulta en una amplia diversidad que no es trivial y refleja distintas percepciones en términos de inclusión. En todos los casos se recoge el reconocimiento a los indígenas, aunque no siempre en tanto que pueblo (o comunidad, a estos efectos) sino que algunos casos no es claro si es un reconocimiento en términos individuales. El reconocimiento explícito a los grupos afrocolombianos es menor y, si bien es cierto se podría argumentar que en el término “grupo étnico” se ha de entender que están incluidos, esto no es evidente desde una interpretación originaria de las propuestas.

---

89 Por el interés para el objeto de estudio, se recogen en el anexo unas tablas, de modo sintético, con las subjetividades y sus contenidos en, respectivamente, las propuestas de constituyentes y no constituyentes. Y se añaden, para ser exhaustivos, aquellas que fueron presentadas pero que no recoge la ponencia del constituyente indígena. Se excluyen las propuestas n.º 83, 104 y 119 puesto que se analizan en detalle en las secciones respectivas de cada constituyente indígena. Igualmente, se dejan fuera las menciones que no incluyen un sujeto, como son las menciones a la naturaleza del Estado o a territorios étnicos, pero sin sujeto de los mismos, como es el caso del Proyecto n.º 14 de Orlando Fals Borda y Héctor Pineda.



De la lectura de casos como los del proyecto de Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño Jiménez o el de Iván Marulanda Gómez, es difícil discernir si se comprende el concepto “grupo étnico” como amplio e incluyente de pueblos indígenas y otros, en los que puedan comprenderse pueblos afrocolombianos, o como sinónimo de aquellos. No obstante, el ponente Rojas Birry supera la ambigüedad refiriéndose explícitamente a un concepto incluyente que comprende indígenas, negros y raizales. En sus términos, los grupos étnicos presentan unas características precisas:

- “- Poseer un legado cultural tradicional, que constituya una interpretación propia que sitúe al hombre en relación con su medio externo y con la comunidad, y asegure su identidad (religión, mitos, rituales, expresiones artísticas, etc.);
- Tener un sentimiento de pertenencia al grupo étnico como una colectividad humana poseedora de una identidad cultural;
- Contar con formas propias de organización social, distintas a las de la sociedad nacional, que regulen el comportamiento de los miembros del grupo, las relaciones de estos entre sí, la organización del trabajo social y la distribución de oportunidades de acceso a los beneficios generados en la comunidad (sistema de parentesco, sistema de trabajo y régimen de propiedad -comunitario-, etc.);
- Contar con formas de control social propias que aseguren la cohesión social del grupo, mediante la aplicación de sanciones por parte de autoridades propias (normatividad propia, sanciones, etc. );
- Ocupar tradicionalmente un territorio, al cual se hayan adaptado desarrollando a) formas de producción que no rompan el equilibrio ecológico y les permita aprovechar permanentemente los recursos naturales y b) adecuando los espacios sociales del grupo al mismo medio;
- Tener una lengua propia a través de la cual se conserve su legado cultural. Esta última característica es preciso matizarla en algunos casos de grupos étnicos que, a pesar de haber perdido su lengua por haber estado sometidos a fuertes procesos de dominación y aculturación, conservan su identidad cultural” (Rojas Birry, Francisco, 1991b, pp. 15-16).

Estas características justificarían el régimen jurídico propio de los grupos étnicos, que desplegaría sus efectos en cuatro categorías amplias: autonomía, identidad cultural, territorio

y participación en la vida pública con respeto a su identidad. En esos términos, la ponencia no se separa del Proyecto de Reforma número 119, del mismo autor.

Destaca finalmente la inclusión expresa de las voces de los pueblos afrocolombianos, además de en la narrativa y articulado, al incluir la solicitud del movimiento raizal “Sons of the Soil” de restringir el derecho de circulación y residencia en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el documento anexo “De la Libertad de los Esclavos al Reconocimiento de los Derechos Integrales del Pueblo Afroamericano de Colombia”. Este afronta el problema de la invisibilización de los pueblos afrocolombianos a través de tres preguntas, que responde en términos positivos, referentes a la comparación con los pueblos indígenas: 1) ¿existen pueblos nativos además de los indígenas?, 2) ¿existen pueblos con delimitación territorial más allá de los indígenas?, 3) ¿existen, además de los pueblos indígenas, otros pueblos con culturas diferenciadas? (Rojas Birry, Francisco, 1991b).

### **1.3. La presentación de Alfonso Peña Chepe**

Además de Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas, un tercer constituyente indígena, en este caso sin voto, participó en la Asamblea Nacional Constituyente como la cuota por desmovilización del Movimiento Armando Quintín Lame. A pesar de no contar ni con proyectos ni ponencias individuales, sí realizó una exposición ante la Plenaria el día 9 de abril de 1991, no habiendo terminado aún las labores de trabajo de las comisiones.

Si bien la exposición parte desde su carácter de miembro del pueblo Paez y, por ello, indígena, las solicitudes que se hacen, a excepción de la doble nacionalidad de los pueblos indígenas de frontera, se hacen en relación con los “pueblos indígenas y demás grupos étnicos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aq, p. 26) o, incluso de modo más explícito, en relación a nosotros los “indígenas, como también los negros, los isleños de San Andrés y las minorías étnicas del país” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aq, p. 27). Si bien esta presentación no añade reivindicaciones ulteriores a las ya desarrolladas por los otros dos constituyentes indígenas, sí es de interés que en el resumen de la presentación, al principio del informe de transcripción de la plenaria, las propuestas son recogidas por el funcionario como referentes a los indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aq). Esto es una muestra de la ambigüedad conceptual que sería constante en los debates y que, las más de las veces, resultará en la comprensión de que grupos étnicos refiere a pueblos indígenas.

## 2. Los debates de las Comisiones Permanentes<sup>90</sup>

### 2.1. Comisión Primera: los principios de la Constitución Política

La Comisión Primera, encargada en virtud del artículo 22 del reglamento de funcionamiento de la Asamblea de “principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales. Mecanismos e instituciones de protección. Participación democrática. Sistema electoral. Partidos políticos. Estatuto de la oposición. Mecanismos de reformas constitucionales”, no contó, a pesar de parecer contraintuitivo, con grandes debates en materia de pueblos indígenas y grupos étnicos (Secretaría General del Congreso de la República, 1991b).

Si bien es cierto que la ponencia arriba vista del constituyente Rojas Birry podría haber provocado discusión, presentada el 30 de abril, esta nunca se trató en debate de la comisión permanente. No en vano, el último día de sus trabajos, 15 de mayo de 1991, el presidente de la comisión recordaba esta omisión y proponía permitir, el menos en esos últimos momentos, al constituyente indígena presentar su propuesta (Asamblea Nacional Constituyente, 1991p)<sup>91</sup>. Finalmente, las últimas horas fueron dedicadas a continuar el debate sobre educación que había comenzado el 10 de mayo.

El tema que nos ocupa fue tocado en dos momentos, relacionados con las propuestas de las subcomisiones primera y segunda. En cuanto a la primera, encargada del preámbulo, principios y determinación de nacionalidad y presentada el 21 de marzo, señala la naturaleza “multiétnica y pluricultural” del pueblo colombiano que, habiendo sido obviada en las constituciones anteriores, debía ser reconocida en términos declarativos por la que se está redactando. Así, esta primera propuesta recoge, en su artículo 2 (germen del actual artículo 7), “el pueblo de Colombia es multiétnico y pluricultural” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991q, p. 8). No se debatirá hasta el 9 de abril, centrándose hasta entonces la labor de la

---

90 En esta sección y las sucesivas que relatan los debates en el proceso constituyente se ha recurrido a las transcripciones de las grabaciones de Comisiones y Plenarias como fuente primaria. Estas cuentan con numerosos errores tipográficos, ortográficos y de puntuación fácilmente justificables por el tamaño de la labor. Sin embargo, estos no dificultan en ningún caso la plena comprensión de lo que en aquel momento se debatía, por lo que he optado por mantener las citas literales como se encuentran en las transcripciones.

91 Las referencias a las páginas en las citas de las transcripciones de los debates en la Asamblea Nacional Constituyente se hacen tomando en consideración el paginado de las versiones digitalizadas por la Biblioteca Luis Ángel Arango, en lugar del paginado propio del documento. Esto, porque la paginación de las versiones digitalizadas permiten un acercamiento consistente y no dependiente de las vicisitudes que hayan podido darse en el momento de las transcripciones.

Comisión en la presencia de Dios en el preámbulo y la cuestión de si la soberanía reside en el pueblo o en la nación.

Sin embargo, el primero de abril, el constituyente Otty Patiño propone una alternativa que supone un cambio sustancial de contenido, en lugar de recoger el carácter pluriétnico, propone recoger el carácter mestizo del pueblo colombiano:

“[S]in desconocer el que hay etnias y valores culturales que han sobrevivido y han mantenido cuestiones que tendrán que aportar, ya no por imposición sino por la búsqueda, sino por la búsqueda de la conformación de una Nación distinta, mestiza pero voluntariamente, mestiza no por imposición de uno de los lados, sino mestiza porque hay la posibilidad de hacerlo de una manera espontánea (sic.), natural porque esa es la dinámica de esta Nación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991j, p. 50).

El 9 de abril, se debaten a fondo las tres propuestas, la de la Subcomisión, la mencionada de Otty Patiño y una nueva presentada por el constituyente Jaime Arias, favorable a quitar uno de los dos términos, multiétnico o pluricultural, por entender que estos son redundantes. La propuesta de Otty Patiño supone un cambio de paradigma: su idea de reconocimiento del mestizaje implica el de la fusión cultural en los colombianos en contraste con la superposición o convivencia de distintas culturas y etnias. En ese sentido, busca poner en valor una mezcla enriquecedora que no se daría en otras geografías como, en ejemplo del proponente, en Estados Unidos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i).

Por su lado, Jaime Arias problematiza la presencia de ambos conceptos, multiétnico y pluricultural, preguntando si subyace alguna intencionalidad en la presentación de ambos toda vez que, para algunos autores, étnico y cultural son sinónimos y la propuesta podría ser redundante en ese sentido. Sin embargo, el portavoz de la Subcomisión proponente señala que no existe un debate conceptual tan profundo, sino que fue la verbalización que propuso Rojas Birry y que pareció razonable al cuerpo colegiado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i). El 12 de abril, la Comisión Primera votará aprobando la propuesta original que quedará como artículo 4, “el Estado reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991o, p. 37),

También en relación al trabajo de la Subcomisión Primera se analizará la cuestión de las lenguas oficiales. Los debates tuvieron lugar el 11 de abril. Esto, sobre la base de una propuesta de artículo nuevo de la constituyente María Mercedes Carranza para el capítulo de principios “el castellano es el idioma oficial del Estado, los demás idiomas, lenguas y modalidades lingüísticas de la Nación son también oficiales en sus respectivas comunidades” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991n, p. 48).

Este es el único momento en el que se utiliza un concepto de grupo étnico amplio e incluyente y se manifiesta en las palabras de Rojas Birry cuando muestra su acuerdo con la propuesta en el entendido de que la propuesta reconozca “mínimamente oficial a las lenguas maternas de las comunidades indígenas o de los grupos étnicos, hablamos en estos términos cuando me refiero a los nativos de San Andrés que hablan el inglés y a los de San Basilio de Palenque...” (aquí se corta la transcripción, pero se entiende que el constituyente refiere al palenquero) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991n, p. 50).

El uso de un concepto amplio de grupos étnicos no es la regla y lo muestra el Constituyente Alberto Zalamea al presentar una redacción alternativa en la misma línea que la de María Mercedes Carranza “el castellano es el idioma oficial del Estado, los idiomas de las comunidades indígenas colombianas son también oficiales en sus respectivos territorios” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991n, p. 53). La propia constituyente proponente señala el problema de la redacción de Alberto Zalamea: con esa verbalización se estaría excluyendo la lengua de San Andrés.

Se entra en un debate sobre si considerar lenguas, dialectos o modalidades lingüísticas que no tiene impacto en el tema que nos ocupa. En último término se acepta hablar de etnias y no solo de pueblos indígenas, pero en debate muestra que se está pensando únicamente en San Andrés, sin aparecer ulterior comentario sobre, por ejemplo, el palenquero, que había traído a colación el constituyente Rojas Birry.

No en vano, es en relación con San Andrés que se discute si su habla es una lengua o dialecto. Por ello, finalmente se acepta la verbalización “las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus propios territorios” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991n, pp. 62-63), que será aprobado el 12 de abril como artículo 9 “el castellano es el idioma oficial

del Estado, las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus propios territorios” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991o, p. 38).

El debate en relación con el idioma permite ejemplificar la fluidez conceptual entre grupos étnicos, pueblos indígenas y pueblos afrocolombianos. A excepción del constituyente Rojas Birry<sup>92</sup>, que es claro que casi siempre en el uso del concepto de grupos étnicos como concepto amplio y de modo consistente a lo ya visto en su ponencia, no es evidente qué implica para la Comisión Primera el término “grupo étnico”. El uso intercambiable por indígenas presenta una sinonimia en las expresiones de los comisionados, con fórmulas que incluso las mezclan como la del constituyente Darío Mejía al hablar de “más de 80 étnias (sic) indígenas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991j, p. 43), que solo se ve alterada para incluir a los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, no es claro si esto se debe a un reconocimiento directo a su cultura o a la presencia de un problema demográfico, que veremos se trata más adelante, que torna visible a aquel pueblo.

Finalizados los análisis relacionados con los trabajos de Subcomisión Primera, nos centramos en la Subcomisión Segunda, encargada de realizar la propuesta de título III de la Constitución. Esta presenta, con fecha 10 de abril, su propuesta de articulado referente a derechos, deberes, garantías y libertades. Es a este documento al que reacciona el constituyente Rojas Birry a través de la ponencia que antes vimos, reconociendo el valor de la labor de la Subcomisión pero también su insuficiencia en relación con los grupos étnicos.

La Subcomisión menciona explícitamente a grupos étnicos o pueblos indígenas en tres de sus artículos. El artículo 18, el reconocimiento de los factores étnicos como unos de aquellos a tomar en consideración para el desarrollo legal de la libertad de movimiento; artículo 35, sobre la posibilidad de regulación especial por ley de derechos de las comunidades étnicas en relación con el patrimonio arqueológico vinculado a sus culturas; artículo 50, que señala que una ley desarrollará regímenes especiales de bienes raíces en relación a las comunidades indígenas y al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Podría entenderse

---

92 Si bien podemos encontrar casos en los que el constituyente refiere únicamente a pueblos indígenas. El más palpable es la mención que tuvo lugar en relación al debate sobre cultura el 9 de mayo de 1991. En esa ocasión, Rojas Birry señala que solo son culturas las indígenas, usando como sinónimo cultura étnica, y no hace mención alguna a pueblos afrocolombianos. En sus palabras: “la verdadera cultura autóctona ha sido la de las comunidades indígenas, pero las otras culturas de la sociedad disque (sic.) civilizada y mestiza o distinta esta étnica seguramente no existe” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991m, p. 34).

también una mención a grupos étnicos en el artículo 33, referente al derecho a la cultura, al reconocer la igualdad y dignidad de todas las culturas y lenguas.

Antes de entrar en temas de cultura y educación, sin embargo, se retoma el tema del problema demográfico del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este sentido, el día 12 de abril, mientras se debate el artículo 18 de la propuesta de la Subcomisión Segunda, relativo a la libertad de movimiento, Raimundo Emiliani señala que, aunque se rechazó en Subcomisión, propuso un párrafo sobre el control demográfico del archipiélago en traslado de la petición expresa de los líderes de las islas<sup>93</sup>. Este tema no trasciende de la posibilidad de crear un artículo transitorio en ese sentido y la realización, el 3 de mayo, de una audiencia con representantes del archipiélago que reiteran la solicitud de que se les reconozca como grupo étnico y se establezcan límites a los derechos de movimiento y residencia y al derecho de propiedad en relación al archipiélago.

También con relación a la libertad de movimiento, el constituyente Diego Uribe Vargas propone retirar los factores étnicos entre aquellos a considerar para su desarrollo legal y sustituirlos por interés nacional, como criterio más amplio y que incluiría aquellos. Sin embargo, se explica por parte de Juan Carlos Esguerra, y lo confirma Rojas Birry, que el objeto de incluir la mención a factores étnicos es impedir flujos indiscriminados de personas que puedan afectar a las culturas de las comunidades. En particular, se está pensando en el caso que mencionamos del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Asamblea Nacional Constituyente, 1991r). Finalmente, se propone cambiar la dicción a “protección de las etnias” como factor.

Los últimos debates en sede de Comisión en los que se mencionan a los grupos étnicos son aquellos relativos a cultura, el día 9 de mayo, y educación, a partir del día 10 de mayo. Sin embargo, se presenta acuerdo en relación al valor de las culturas, su igualdad y dignidad. En particular, se señala que la mención es necesaria porque a veces no es tan evidente “es decir que tienen los mismos derechos y que son iguales porque es que aquí se considera que la cultura occidental es una cultura superior y eso es lo que ha dado pie para depredar, menospreciar y destruir las culturas indígenas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991m, p.

---

93 Esta idea había sido ya presentada por el Constituyente Raimundo Emiliani en su “Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reconoce la libertad de locomoción y residencia y se establece el control de la densidad de población en el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, cayos e islotes” (Proyecto de Reforma número 8).

30). Lo mismo ocurre en relación con la educación, tema en el cual los debates se dan principalmente en relación a la educación pública y privada.

Adicionalmente, la Comisión Primera trató el tema de la nacionalidad, que será retomado por la Comisión Tercera, para reconocer sin ningún tipo de limitación la nacionalidad colombiana por nacimiento a los indígenas de pueblos fronterizos, apuntando además a la importancia de que la materia sea objeto de tratamiento supranacional “a través de tratados y se fije la debida reciprocidad” (Leyva Durán, 1991, p. 3).

## **2.2. Comisión Segunda: los territorios**

La Comisión Segunda, encargada en virtud del artículo 22 del reglamento de funcionamiento de la Asamblea del “ordenamiento territorial del Estado. Autonomía regional y local” (Secretaría General del Congreso de la República, 1991b, p. 3), entró a fondo en la cuestión conceptual de los grupos étnicos a través de las reivindicaciones de una territorialidad en la que ejercer la autonomía. No obstante, los posibles sujetos de los derechos relacionados son divididos y tratados de modo diverso, presentándose distinta opinión respecto a pueblos indígenas y pueblos afrocolombianos, que se terminan estudiando conjuntamente hasta los últimos días, y habitantes del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como problemática particular. Sin embargo, a pesar de que se planteen debates desde abril, no será hasta el último día de trabajos, el 15 de mayo, que se tomen decisiones respecto al articulado.

El punto de partida parece favorable en relación con los pueblos indígenas, sin mención específica a pueblos afrocolombianos. Así, el 19 de febrero presenta el constituyente Lorenzo Muelas la posición de aquellos: “[n]osotros estamos reivindicando un derecho territorial autónomo, llámense provincias o federales, llámense como se llamen; pero estamos reivindicando territorios autónomos, para nosotros poder manejar político-administrativo en cada una de las regiones en que estamos las comunidades indígenas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ac, p. 17). Una semana después, el Gobierno presenta su propuesta:

“El artículo que propone el Gobierno dice: se reconoce el carácter multiétnico de la Nación, el Estado garantiza a las comunidades indígenas el derecho a usar las tierras de resguardo, de acuerdo con sus prácticas tradicionales y sin menoscabo del medio ambiente a preservar su identidad cultural, a la protección de su lengua y a adoptar



autónomamente sus formas de organización interna [...]” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ad, p. 6).

Y, ante la desconfianza del constituyente indígena, confirma su compromiso para con esos pueblos: “el Gobierno avalará, promoverá y acogerá en el seno de esta Asamblea formulaciones, que a juicio de ustedes, sean más precisas y que apunten a soluciones más de fondo o que ustedes entiendan más efectivas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ad, p. 14). Ciertamente es que refiere la propuesta al carácter multiétnico, pero nos inclinamos a pensar, dada la interlocución directa con Lorenzo Muelas, a que es otro caso de sinonimia étnico-indígena.

El 14 de marzo presentan ante Comisión Segunda sus posiciones la representación del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Además de la descripción de problemas como el demográfico y el ecológico, destaca la caracterización de los raizales como grupo étnico con las características culturales de diferenciación inequívoca en la ponencia de los representantes del archipiélago ante la Comisión Segunda “San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un grupo étnico por tener orígenes, historia, identidad, cultura, lengua y costumbres diferentes a los del resto del país, también tienen por tener territorio propio separado del resto del país” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991z, p. 11).

En ese sentido, la representación propone a la Comisión un articulado en el que destaca la propuesta artículo 2 que recoge el carácter del pueblo raizal como grupo étnico, con identidad cultural y territorios propios en los que se reconocerían, mediante desarrollo legislativo, sus propias formas de organización social. Es interesante que, si bien tanto Fals Borda como Lorenzo Muelas muestran su apoyo a la propuesta, este último muestra también un cierto sentido de sorpresa o novedad por entender hasta entonces que este tipo de reivindicaciones eran exclusivas de los pueblos indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991z).

Por otro lado, los días 10 y 11 tienen lugar los primeros debates en relación con los territorios étnicos. El articulado de partida reconocía los “territorios de las comunidades étnicas” como parte de la organización territorial del Estado con los municipios o distritos y los departamentos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991x). Esta fórmula proviene del Proyecto de Reforma número 104, pensado “comunidades étnicas” desde una subjetividad

amplia. Pero los debates del primer día, en particular el intercambio de opiniones entre los constituyentes Lorenzo Muelas y Cornelio Reyes, hacen pensar que se entiende como sinónimo pueblos indígenas.

La ambigüedad conceptual se mantiene el día 11 cuyo debate, sin embargo, permite comenzar a circunscribir claramente las visiones con los constituyentes. Ese día se presenta el resto de la ponencia de Fals Borda y Lorenzo Muelas que se alinea con la narrativa ambigua con clara preponderancia de pueblos indígenas.

Las propuestas de literalidad de articulado que se presentan durante la exposición son claro reflejo de los dos factores que viene apuntando: la falta de univocidad sobre la subjetividad a reconocer y la polisemia en los términos utilizados que comprenden o excluyen determinados grupos humanos según el constituyente. Se presentan dichas propuestas en la siguiente tabla sintética (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y):

**Tabla 1:** *Propuestas de articulado sobre territorialidad étnica.*

Sujeto <sup>94</sup>	Propuesta de artículo
Pueblos indígenas	Colombia reconoce la existencia de los <b>pueblos indígenas</b> como parte integrante de la Nación y el Estado les garantice los derechos constitutivos de los pueblos no pudiendo, por lo tanto, ser compelidos por ningún motivo a renunciar a nuestra identidad Colombia reconoce los derechos económicos de los <b>pueblos indígenas</b> así como su derecho a requerir la participación del Estado en su reconstrucción económica y social de sus sociedades Los <b>pueblos indígenas</b> serán gobernados por las autoridades que le son propias, articulados al Estado Nacional a través de la Consejería de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas, coordinado por una Consejería Presidencial creada para tal efecto Las <b>comunidades indígenas</b> a través de sus autoridades tendían derecho a concertar toda decisión referente a proyectos, planes de desarrollo o de explotación de recursos naturales o del subsuelo que se encuentran en los resguardos y territorios
Pueblos indígenas y demás grupos étnicos (inclusivo)	El Estado reconoce y garantiza a los <b>pueblos indígenas y demás grupos étnicos</b> el derecho a sus resguardos y territorios que constituyen entidades territoriales autónomas dentro de la organización política administrativa de la República, las cuales serán reglamentadas por ley
Pueblos indígenas y grupos étnicos (excluyente)	Se garantiza a los <b>pueblos indígenas y a los grupos étnicos</b> en ejercicio de sus derechos a desarrollar sus funciones propias de organización social, a preservar su identidad cultural a preservar la protección y desarrollo de sus lenguas y a la adopción de su propia organización interna, los territorios de los pueblos indígenas y los grupos étnicos contarán con autonomía administrativa, financiera, patrimonial y presupuestal Cuando un proyecto o plan de desarrollo ponga en peligro la identidad cultural o el bienestar de las <b>comunidades indígenas o minorías étnicas</b> , éstas a través de sus autoridades reconocidas podían oponer haciendo uso del derecho de objeción cultural

*Fuente: Elaboración propia.*

Resulta de interés la diferencia en la posición respecto a la titularidad en los tres grandes promotores de la ponencia (los ponentes Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas y el

94 Se separan en tres categorías: propuestas sobre pueblos indígenas, propuestas que incluyen a los pueblos indígenas como grupos étnicos y propuestas que parecen entender los pueblos indígenas como distintos a los grupos étnicos. No obstante, por el modo en que se desarrollan los debates parece que este tratamiento excluyente o inclusivo es más debido al uso ordinario del lenguaje de cada constituyente que a una formulación consciente de las implicaciones semánticas. Prueba de ello es, en las mismas propuestas, el uso como sinónimos de los términos comunidades y pueblos

constituyente Rojas Birry). Fals Borda es explícito en cuanto a titularidad de indígenas, negros y grupos raizales.

Lorenzo Muelas es también explícito en su calidad de representante de indígenas, colombianos y extranjeros que “en el continente americano tenemos treinta mil años, en Colombia por más de doce mil años de existencia” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, p. 16) y opuestos esencialmente a lo occidental “yo creo que somos dos mundos muy distintos, dos pensamientos muy distintos, dos formas de mirar el mundo, dos concepciones, nuestra filosofía del mundo indio, la filosofía del mundo occidental es distinto” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, p. 18). La única mención del constituyente indígena a los pueblos afrocolombianos es en términos de minorías étnicas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y).

Por su parte, Rojas Birry es claro y unívoco en relación al uso de un concepto amplio de grupos étnicos que incluye a negros y raizales. Dedicó precisamente los primeros compases de su presentación a reconocer que las mismas circunstancias presentes en los pueblos indígenas concurren en los afrocolombianos: las condiciones de miseria y abandono<sup>95</sup>; la presencia de unos valores, costumbres y tradiciones propias<sup>96</sup>; la exclusión de los procesos políticos y económicos<sup>97</sup>; la continuidad cultural en términos históricos<sup>98</sup> y la autoidentificación<sup>99</sup>.

Sin embargo, esta defensa de la inclusión de pueblos afrocolombianos es claramente minoritaria y, con excepción del apoyo nominal de los constituyentes Orlando Fals Borda y Gustavo Zafra, el debate se circunscribe a los pueblos indígenas con el protagonismo, además de Lorenzo Muelas, de Cornelio Reyes y Alfonso Peña.

---

95 “[N]os ubicamos al lado de otros grupos que también viven en las condiciones como viven los indios, una condición inhumana, de miseria, abandono” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, p. 29).

96 “[S]i los indios tenemos unos valores, unas costumbres, unas tradiciones, si los indios tenemos una historia funesta, si tenemos una política distinta del resto de la sociedad colombiana, los negros también viven en esas condiciones” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, p. 30).

97 “[M]ás sin embargo, los indios y los negros no somos tenidos en cuenta, los indios y los negros somos objeto de investigación y de desarrollo del interior del país sin contar con nosotros” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, p. 30).

98 “[L]os palenques son resultado de la huida de la esclavitud y que aún conservan la lengua africana, todavía tienen esa unidad territorial, tienen una vida distinta del resto de la sociedad colombiana” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, p. 30).

99 “[N]osotros sí nos identificamos como indios y los negros se están identificando como son, y por eso es que decimos que este país es multiétnico” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, p. 32).

Los días 14 y 15 de mayo se procede a votar los articulados. El primero, se ventila el artículo general sobre entidades territoriales, presentándose 6 posibilidades de articulado distintas, de las cuales 5 mencionan a territorios indígenas como entidades territoriales y la sexta describe cuáles son las entidades territoriales sin enumerarlas. Tal día solo se realizan tres menciones a grupos étnicos pero como sinónimos de grupos indígenas y para redirigir a las entidades territoriales indígenas. Finalmente, la opción aprobada es:

“Son entidades territoriales, los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquellos, así como los **territorios indígenas** los cuales podrán asociarse. También tienen el carácter de entidades territoriales las regiones y las provincias que se organicen conforme a esta Constitución y la ley; las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, según la establezca la Constitución” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aa, p. 6) (Subrayado propio).

Finalmente, el último día de labores de la Comisión Segunda es cuando se da el debate aterrizado sobre las propuestas concretas en relación a los grupos étnicos. Sin embargo, como anunciamos, las propuestas que inician el debate se separan en tres conjuntos: aquellas referentes a territorios indígenas, las referentes al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las encargadas de los restantes territorios afrocolombianos.

La autonomía del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como temática, separada en cierto modo del debate étnico amplio, quedaba clara en las palabras del constituyente Cornelio Reyes:

“Sin perjuicio de lo que la comisión decida sobre esto, lo que yo he visto tradicionalmente es que San Andrés tiene de todas maneras un régimen especial, y así está en la Constitución actual y hay unas leyes que regulan la actividad administrativa y fiscal y de todo orden en San Andrés. Yo encuentro es además en la cuestión raizal o racial aquí es accidental en el sentido de que no... podría tratarse en un tema general pero aquí la reverencia es un poco secundaria [...] Pero a mí si me parece que debemos tratar lo de San Andrés independientemente porque se trata de todo el régimen administrativo de San Andrés y de la creación de departamento como la hemos concebido” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ab, pp. 25-26).

La aprobación del artículo referente al archipiélago no suscita mayor debate, aceptándose la propuesta a la Comisión, con una mínima modificación de redacción y la caracterización en último momento de los raizales como indígenas, y quedando:

“El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendrá el régimen político y administrativo que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para garantizar su autonomía y las normas vigentes para los demás departamentos, la ley podrá someter a requisitos especiales el ejercicio de determinados derechos civiles y prohibir o restringirla la enajenación de bienes y muebles en el archipiélago, con el fin de preservar o garantizar la identidad cultural y la propiedad territorial de **los indígenas isleños raizales** y mantener la integridad del Estado colombiano. Mediante la creación de municipio o municipios que diere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión constitucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia, tendrá en las rentas departamentales una participación de no inferior del 20% del valor total de dichas rentas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ab, p. 159) (Subrayado propio).

Los últimos debates en relación con el contenido de lo que inició llamándose territorios étnicos dejan claras dos cuestiones: 1) el tratamiento de un concepto étnico amplio, incluyente de los pueblos afrocolombianos, es descartado; 2) la lucha en relación con los pueblos indígenas y los pueblos afrocolombianos es distinta, mientras sobre estos últimos se debate su reconocimiento, aquellos la extensión de un reconocimiento que se da como ampliamente aceptado.

Así las cosas, constituyentes como Cornelio Reyes o Eduardo Verano cuestionan el reconocimiento étnico de los afrocolombianos, mientras otros como Eduardo Espinoza o Juan B. Fernández omiten en sus expresiones a los afrocolombianos.

La Comisión Segunda termina aprobando artículos sobre pueblos indígenas en relación con 1) la conformación de los territorios indígenas, 2) la forma de su delimitación, 3) la integridad, en la imposibilidad de su fraccionamiento, de los territorios indígenas, 4) la naturaleza colectiva de la propiedad de los territorios, 5) el gobierno de los territorios de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades, 6) las funciones de dicho gobierno y 7) la

reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ab).

En contraste, las propuestas de articulado referente a los pueblos afrocolombianos despiertan dudas entre los miembros de la Comisión lo que supone que, tras la imposibilidad de acuerdo en su primera presentación, se decida constituir una comisión de redacción para buscar un texto de consenso. El resultado es la siguiente propuesta:

“El Estado reconoce el derecho a los territorios rurales tradicionalmente ocupados de las comunidades negras que históricamente han desarrollado prácticas solidarias de producción correspondientes a su identidad cultural ancestral. La limitación de estos territorios se hará por la comisión de ordenamiento territorial con la participación de representantes elegidos por las comunidades, la ley garantizará sus formas y fomentará su desarrollo económico, social de acuerdo con sus características, las comunidades organizadas tendrán circunscripciones electorales de carácter especial para las corporaciones políticas de acuerdo con lo que fije la ley” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ab, pp. 156-157).

Borrador de artículo que contrasta con lo que ya había sido aprobado en relación con los pueblos indígenas, a pesar del explícito reconocimiento de una “identidad cultural ancestral”, en la ausencia absoluta de cualquier mención sobre la autonomía y autogobierno. Por otro lado, la mención explícita a territorios rurales es el reflejo del problema subyacente en el debate: ¿los afrodescendientes son realmente pueblos con cultura propia? La circunscripción a la ruralidad es fruto de la precaución de algunos constituyentes sobre la delimitación de las comunidades “estamos dando pie para que se empiecen a definir en todo el territorio de Colombia una serie de poblaciones que podrían ser negras, grises o blancas y de todas maneras clasificarían acá” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ab, p. 135).

Con todo, la necesidad de debate aducida por constituyentes como Jaime Castro, por una supuesta falta de contexto que llevaría a debatir cada palabra del mismo, conjuntamente con el hecho de estar en las últimas fechas de los trabajos de comisiones, acaba liquidando cualquier posibilidad de acuerdo respecto a territorios de los pueblos afrocolombianos, quedando ventilado el tema como una mera nota al pie (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ab).

Los trabajos de la Comisión Segunda son elevados a la Plenaria, para su discusión en primer debate, por Informe-Ponencia del constituyente Gustavo Zafra. Además de recoger el éxito de los pueblos indígenas –materializado en tres artículos que suponen el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales, su autonomía y las funciones de su gobierno–, menciona lateralmente la omisión sobre los afrocolombianos.

No obstante, el mismo ponente eleva a la Plenaria una propuesta sobre comunidades negras en una lista de artículos que no fueron votados:

“El Estado reconoce el derecho a los territorios rurales tradicionalmente ocupados por las comunidades negras de la región del Litoral Pacífico que han desarrollado prácticas ribereñas de ocupación correspondientes a su identidad cultural, y fomentará su desarrollo económico y social.

La delimitación de estos territorios se hará por la Comisión de Ordenamiento Territorial con la participación de representantes elegidos por las comunidades negras involucradas.

Las comunidades negras ribereñas del litoral Pacífico tendrán circunscripción electoral de carácter especial para las corporaciones públicas, de acuerdo con lo que fije la Constitución y la Ley” (Gómez Martínez, 1991, p. 9).

### **2.3. Comisión Tercera: la representación en el legislativo**

La Comisión Tercera, encargada en virtud del artículo 22 del reglamento de funcionamiento de la Asamblea de “Gobierno y Congreso, fuerza pública, régimen de estado de sitio y relaciones internacionales” (Secretaría General del Congreso de la República, 1991b, p. 3), es la Comisión con menor debate sobre grupos étnicos y, al igual que en el caso de la Comisión Quinta, este se reduce a los pueblos indígenas. Y dos son los temas que ocupan estas menciones: la nacionalidad y la composición del legislativo.

En cuanto a la primera, se trae el 11 de mayo a Comisión Tercera los debates que ya habían tenido lugar en la Primera respecto de la nacionalidad de los miembros de los pueblos indígenas fronterizos. Se asume la misma situación de partida: la existencia de pueblos indígenas que, estando en frontera, cuentan entre sus miembros a personas que realizan su vida diaria a un lado y otro de la misma.

La Comisión acepta la posibilidad de la nacionalidad por nacimiento de los miembros de estos pueblos, pero agrega el criterio de reciprocidad, requiriéndose una suerte de reconocimiento similar en los Estados fronterizos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ae). No obstante, esta propuesta de nacionalidad para indígenas desaparece, tanto en la nacionalidad por nacimiento como adopción, del texto aprobado y transmitido para primer debate en Plenaria. Queda solo en esta versión la posibilidad de nacionalidad por adopción de “los latinoamericanos por nacimiento domiciliados en Colombia” (Ramírez Barquero, 1991, p. 11).

Más amplio es el debate sobre el legislativo. Sin embargo, se centra este en las funciones del mismo y su forma unicameral o bicameral, sin mayor debate sobre inclusión o no de circunscripciones especiales para grupos étnicos, que simplemente algunas proposiciones recogen. En relación con los defensores de la cámara única, los constituyentes Echeverri Uruburu y Pabón Pabón hacen un recorrido por las composiciones propuestas, algunas de las cuales incluyen circunscripciones para grupos étnicos (ver Anexos), y proponen por su parte la existencia de dos circunscripciones especiales, una para colombianos residentes en el exterior y otra que elegiría “cuatro diputados por la comunidad indígena en circunscripción a nivel nacional” (Echeverri Uruburu & Pabón Pabón, 1991, p. 28).

Sin embargo, esta inclusión de los pueblos indígenas no sería recogida en la propuesta unificada de legislativo unicameral presentada en el debate de Comisión del día 14 de mayo, que menciona una única circunscripción especial para ciudadanos colombianos residentes en el exterior (Asamblea Nacional Constituyente, 1991af).

El principal documento de referencia de los defensores del bicameralismo es la ponencia “Estructura, Composición y Funcionamiento de la Rama Legislativa” de los constituyentes Yepes Arcila, Palacio Rudas y Galán Sarmiento. Para ellos, “la otra deficiencia del sistema de composición del Órgano Legislativo que debe ser solucionada es la relativa a la representación de los componentes minoritarios de la nacionalidad, es decir, a las comunidades indígenas” (Yepes Arcila et al., 1991, p. 22), por lo que proponen con el objeto de recoger la pluralidad étnica que se destinen tres senadores a los pueblos indígenas. Este



documento es uno de los casos en los que resulta más evidente el uso como sinónimos de los conceptos relativos a lo indígena y a lo étnico<sup>100</sup>.

Finalmente, el constituyente Arturo Mejía Borda presenta un proyecto de legislativo unicameral *sui generis* que recoge la figura del Parlamento Ciudadano como organismo nacional de participación ciudadana “que se introduce para promover y canalizar la participación de la comunidad en el proceso de formación de las normas legales a los varios niveles pero esencialmente el de las leyes, y en la formulación del Plan de Desarrollo” (Mejía Borda, 1991, p. 23). Este órgano vendría a acompañar las labores del Senado como legislador único. En relación con los pueblos indígenas, su propuesta de representación en el legislativo viene mediada por la consideración de estos pueblos como únicos titulares de la “soberanía originaria”.

Esta mención desaparecería de la propuesta en su transmisión a Plenaria. Así, la propuesta original señalaba “[l]os indígenas colombianos, únicos nacionales que tienen título de soberanía originaria, sobre esta parte de América del Sur, tendrán derecho básico a tres Senadores y a tantos más cuantos arroje el cociente electoral aplicado a sus votaciones” (Mejía Borda, 1991, p. 39).

En cualquier caso, la Comisión Tercera no agotó el debate sobre el legislativo, por lo que transmitió en un documento de 150 páginas llamado “Ponencia para el Primer Debate. Rama Legislativa del Poder Público” un resumen de las propuestas y debates. Por medio de este, llegaron a Plenaria las siguientes propuestas que recogían la representatividad de los pueblos indígenas en el parlamento: la propuesta unicameral *sui generis* de Mejía Borda y las bicamerales de Galán Sarmiento y Nieto Roa (Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

#### **2.4. Comisión Cuarta: la justicia**

La Comisión Cuarta, encargada en virtud del artículo 22 del reglamento de funcionamiento de la Asamblea de la “administración de justicia y ministerio público” (Secretaría General del

---

100 Otras propuestas en el bicameralismo son las del constituyente Nieto Roa, que propone 2 senadores para una circunscripción especial indígena (Asamblea Nacional Constituyente, 1991af), y la de Plazas Alcid, que no recoge representatividad de los grupos étnicos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991af), al igual que la de Lleras de la Fuente (Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Congreso de la República, 1991b, p. 3), es sede de uno de los debates conceptuales más interesantes en relación con pueblos indígenas y grupos étnicos a los efectos de entender el resultado final de la Constituyente, si bien es cierto que se encuentra concentrado en un único día, el último de trabajo de la Comisión. Hasta el 15 de mayo, no se hacen más menciones al tema que aquellas dirigidas a recordar que es un debate que hay que dar. No obstante, y como antecedentes, deben analizarse dos ponencias del constituyente Jaime Fajardo Landaeta, una de ellas presentada con Álvaro Gómez Hurtado.

Esta, presentada el 30 de abril con el nombre “Ponencia sobre los proyectos de actos reformativos que se ocupan de la elección popular de jueces municipales, jueces de paz, autoridades indígenas y jurados de conciencia”, se centra únicamente en los pueblos indígenas, reconociendo las reglas de convivencia que siempre habrían regido en estos pero que no habrían sido recogidos en derecho positivo. Tal reconocimiento de la jurisdicción propia sería consecuencia necesaria del reconocimiento de los pueblos, la preservación de su identidad y el derecho a sus formas de organización social. Sobre esta base se proponen dos artículos para incluir en el eventual capítulo de la nueva Constitución sobre comunidades indígenas y grupos étnicos:

“ARTÍCULO. Crease la jurisdicción indígena. Dentro del territorio que establezca la ley, el juzgamiento de los indígenas se regirá por las normas y procedimientos de justicia propios. La Ley Orgánica de la jurisdicción indígena regulará el funcionamiento, competencias, fines y mecanismos democráticos de sus propias autoridades.

ARTÍCULO. La Jurisdicción Nacional Ordinaria se aplicara en los casos de que se que deban ser presenten conflictos civiles o hechos punibles resueltos o que deban conocer autoridades distintas a los de aquellos territorios sometidos por la ley a la jurisdicción indígena.” (Gómez Hurtado & Fajardo Landaeta, 1991, pp. 8-9)

Tres días después, el 3 de mayo, se publica en la Gaceta Constitucional n.º 66 otra ponencia de Jaime Fajardo Landaeta, esta vez en solitario, en la que, no obstante la anterior, el constituyente se alinea con un concepto más amplio de grupos étnicos. El constituyente aboga por “abandonar unos instantes nuestra conciencia colonizadora y colonizada, descargar las constituciones europeas y asumir los códigos de los grupos étnicos tradiciones para

devolverles lo que les pertenece” (Fajardo Landaeta, 1991a, p. 15). En este sentido, no se habla de creación de jurisdicciones sino de reconocimiento de aquellas ya existentes.

Si bien es cierto que hasta los últimos compases de la ponencia parecería que se presenta la sinonimia “pueblos indígenas” como “grupos étnicos” dado el intercambio de ambos términos, el recurso a ejemplos únicamente provenientes de pueblos indígenas (citando a wayúu, paeces o kógi, entre otros) y la mención como antecedente de la Ley 89 de 1890, el documento cierra con dos menciones explícitas a pueblos afrocolombianos como titulares de este reconocimiento a la justicia propia en los siguientes términos:

#### **“Grupos étnicos afroamericanos**

Estos grupos han desarrollado formas jurídicas similares a las de algunas étnicos indígenas. Particularmente en la Costa Pacífica han desarrollado ordenamientos de carácter consuetudinario, adecuados a sus necesidades culturales y de supervivencia.

Entre ellos se da el mayorazgo, como una autoridad en la que confluyen el prestigio social y la edad. Esta autoridad dirime conflictos territoriales y contractuales de acuerdo con las costumbres.

#### **Grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

Antes de 1912, la jurisdicción era ejercida, en ese archipiélago, por ancianos y pastores, de acuerdo con las creencias religiosas. A partir de esa fecha las autoridades nacionales se adjudicaron dicha competencia. Sin embargo, ha sido tal su ineficacia que la comunidad raizal ha tenido que controlar los comportamientos antisociales de acuerdo con sus características culturales” (Fajardo Landaeta, 1991a, p. 17) (Subrayado original).

El interés del constituyente y su decisión de promover el reconocimiento de la jurisdicción de los pueblos afrocolombianos fue efecto directo de la incidencia de delegaciones afrocolombianas en la Constituyente, así lo confirmó en entrevista Juan Carlos Esguerra Portocarrero, constituyente:

“Y empezaron las negritudes, llegaron y llegaron todos los sectores excluidos. Eso era permanente. Nosotros haciendo, además de los debates, haciendo reuniones por separado, en comisiones o con las, con las diferentes delegaciones de todo el país. [...] y ahí es donde uno se va enterando de una cantidad de cosas, de fenómenos que incluso

no habían sido superados de la esclavitud, ¿y cómo así? De como los negros, me contaban a mí, muchos, e incluso en su propia comunidad, había la inquietud de que si muchos se vinieron para ser sirvientes. [...] O sea, yo no es que llegué con todo ese conocimiento a la Constituyente [...]” (ver transcripción en Anexos)<sup>101</sup>.

Por su parte, también presenta Álvaro Gómez Hurtado su propia ponencia individual titulada “Elección popular de jueces municipales”. A diferencia de la ponencia individual de Jaime Fajardo Landaeta, este se mantiene en el espíritu del documento firmado por ambos:

“Artículo.- Créase la jurisdicción indígena. Dentro del territorio que establezca la ley, el juzgamiento de los indígenas se regirá por las normas y procedimientos de justicia propios. La Ley Orgánica de la jurisdicción indígena regulará el funcionamiento, competencias, fines y mecanismos democráticos de sus propias autoridades.

Artículo.- La Jurisdicción Nacional Ordinaria se aplicará en los casos de que se presente conflictos civiles o hechos punibles que deben ser resueltos o que deban conocer autoridades distintas a los de aquellos territorios sometidos por la ley a la jurisdicción indígena” (Gómez Hurtado, Álvaro, 1991, p. 9).

Llega así el 15 de mayo, en el que se invita a los constituyentes indígenas Francisco Rojas y Lorenzo Muelas a la Comisión Cuarta para participar en el debate sobre la jurisdicción indígena. Como decíamos, esta sesión permite ver el debate conceptual. Así, alrededor de la idea de jurisdicción propia, se pregunta si ha de ser reconocida solo a pueblos indígenas o a un concepto más amplio de grupos étnicos a los efectos de incluir a los pueblos afrocolombianos. Como punto de partida, se presentan tres propuesta de articulado en la materia: una de Hernando Londoño Jiménez, una de Álvaro Gómez Hurtado y otra de Jaime Fajardo Landaeta, estas dos últimas consistentes con las respectivas ponencias individuales. La propuesta del primero recoge como titular a los grupos étnicos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i).

En este debate de titularidad, a pesar de la confirmación del constituyente Francisco Rojas Birry de que esta habría de ser la de grupos étnicos para no excluir a negros y raizales, distintos constituyentes muestran su oposición a este acercamiento amplio, llegándose a

---

101 Entrevista sostenida con Juan Carlos Esguerra Portocarrero el día 9 de octubre de 2020.

plantear que se estarían inventando grupos étnicos si se considerasen otros aparte de los indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i).

Es destacable que las posiciones contrarias al reconocimiento amplio de la titularidad de los grupos étnicos se presentan desde argumentos esencialistas, que contraponen una continuidad inmutable centenaria frente a una multiplicidad de procedencias africanas de los afrocolombianos que quebraría la posibilidad de dicha continuidad<sup>102</sup>.

En aras de centrar el debate ante la proximidad del fin del trabajo de las Comisiones Permanentes, el constituyente Armando Holguín Sarria propone una redacción de compromiso “[l]os grupos étnicos e indígenas raizales de San Andrés y Providencia y los negros que vivan en comunidades con organizaciones permanentes propias a los negros se reconocerá la jurisdicción especial integrada por sus propias autoridades” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, p. 156).

Sin embargo, y a los efectos de unificar la verbalización con los trabajos de las Comisiones Primera y Segunda, se propone cambiar el sujeto por “los grupos étnicos e indígenas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, p. 158). Pero a pesar de quedar acordado así el sujeto, las sucesivas modificaciones a otros puntos del artículo, principalmente relacionadas con la extensión de la jurisdicción propia, van alternando la ausencia y presencia de la conjunción copulativa “e” lo que supone un cambio radical en el contenido de la norma propuesta (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i). Finalmente, y por motivo que no aparece claro en la transcripción del debate de la Comisión, se establece como sujeto en el

---

102 Los siguientes extractos del debate son especialmente dicentes: [...] a diferencia del indígena que tiene una raíz y que se ha mantenido en sus tierras, el negro, pues el colombiano y cualquier otro de América latina, pues tiene un origen diverso, el negro aquí vino de Angola, de Mozambique y naturalmente no trajo su cultura como es el caso de los indios que tienen su propia cultura preservada. La cultura negra pues no tiene los fundamentos, no arranca desde tan abajo como la cultura indígena, en cambio han llegado a costumbres y a hábitos, por exclusión, por rechazo de la sociedad blanca o mestiza pero no tiene el mismo origen [...] esa gente no tiene unas tradiciones preservadas, no tiene el mismo poder que puede tener... una especie de Vudú que hay en el Chocó, hay unas músicas [...] (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, pp. 149-150)

Entre los indios se ha mantenido una continuidad y tienen un origen mientras que el negro no tiene un origen común porque fueron cazados como esclavos en distintas partes de África, y en África uno cree que es un continente negro, homogéneo, sumamente dispar, tanto que la cacería de los esclavos la hicieron unos negros sobre otros, entonces cuando llegaron aquí se homogeneizaron los negros por la esclavitud, no por sus culturas, ni siquiera por sus creencias y ese fue uno del gran infortunio de la raza negra fue que ellos cuando se encontraban con otro negro se encontraban con un extraño [...] lo otro de estar fabricando unas etnias, con unos elementos tan dispares como a la raza negra que si se reúne en comunidades muy notables es por exclusión que hacen los blancos o mestizos, ahí yo creo que no existen las condiciones antropológicas para ponernos a fabricar jurisdicciones correspondientes (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, p. 151).

texto aprobado “los grupos étnicos indígenas” que, además de excluir a los pueblos afrocolombianos, no guarda la coherencia buscada con las verbalizaciones de las Comisiones Primera y Segunda.

Así las cosas, los acuerdos de Comisión Cuarta se presentan a primer debate en Plenaria a través de Informe-Ponencia del constituyente Fajardo Landaeta. Este documento confirma que finalmente la titularidad aprobada en la Comisión es la relacionada únicamente con pueblos indígenas “para confeccionar la norma que reconoce la jurisdicción indígena, no así las jurisdicciones propias de los negros y de los raizales de San Andrés y Providencia” (Fajardo Landaeta, 1991b, p. 8).

No obstante lo anterior, el constituyente traslada el debate a la Plenaria a través de manifestar su disenso y proponer un articulado alternativo que se alinea explícitamente con la propuesta de Rojas Birry y su definición y caracterización de los grupos étnicos. El ponente Fajardo Landaeta justifica su separación del acuerdo de la Comisión Cuarta en los siguientes términos:

“Si los anteriores elementos [en referencia a las características de los grupos étnicos que Rojas Birry presenta en su ponencia y que arriba analizamos] se reúnen no solamente en las comunidades indígenas (lo cual parece evidente e indiscutible) sino también en las comunidades negras de Colombia y en los raizales de San Andrés y Providencia, entonces es necesario dotarlos de derechos básicos para no poner en juego su existencia como grupo, lo cual no lo perdonaría la historia. Y esos derechos básicos son el respeto a su identidad cultural, el de darse su propia organización social, económica y política, sin detrimento de la unidad nacional; el derecho al territorio donde se desarrollan; el derecho a participar en la vida política de la nación y, *a fortiori*, a resolver sus conflictos mediante la utilización de los sistemas jurisdiccionales propios, con el respeto que merece la Consitución Nacional como límite de existencia” (Fajardo Landaeta, 1991b, p. 11).

Así las cosas, llegan al primer debate en Plenaria dos propuestas de articulado, la conciliada en la Comisión Cuarta –con la titularidad de “grupos étnicos indígenas”– y la defendida por Jaime Fajardo Lantaeta –que recoge explícitamente la titularidad de “grupos étnicos nacionales, indígenas, negros y raizales” (Fajardo Landaeta, 1991b, p. 13)–.

## **2.5. Comisión Quinta: la economía**

La presencia relativa a los pueblos indígenas en la Comisión Quinta, encargada en virtud del artículo 22 del reglamento de funcionamiento de la Asamblea de los *asuntos económicos, sociales y ecológicos* (Secretaría General del Congreso de la República, 1991b), es mínima, mientras que la relación con otros grupos étnicos es inexistente.

Dos son los temas principales que son desarrollados por Lorenzo Muelas durante los trabajos de esta Comisión: las partidas y contribuciones presupuestarias que habrían de dirigirse a la reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas; el rol de los pueblos en la concertación de las actividades de desarrollo en sus territorios y el derecho de objeción cultural cuando un plan de explotación ponga en peligro la identidad cultural o el bienestar de la comunidad (Asamblea Nacional Constituyente, 1991v).

Como en los casos anteriores, estas temáticas fueron postergadas y debatidas (o más bien comentadas someramente) en los últimos días de trabajo de la Comisión. En este sentido, a excepción de una propuesta de dos artículos sobre intervención de los pueblos indígenas en la planeación nacional y en la explotación de recursos en sus territorios (presentada por los constituyentes Mariano Ospina Hernández y Germán Rojas Niño (Asamblea Nacional Constituyente, 1991s) el 6 de mayo), los textos de articulado propuesto no llegaron hasta el último día: el día 15 de mayo.

En particular, se presentaron tres propuestas adicionales: una sobre el plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas; otra sobre participación en los ingresos corrientes de la Nación, siendo los “resguardos indígenas tradicionales” considerados para estos efectos como municipios; y una última sobre el derecho de uso y explotación por los indígenas de sus territorios (Asamblea Nacional Constituyente, 1991u).

## **3. El primer debate en Plenaria**

Si en la sección anterior revisamos los trabajos de las Comisiones Permanentes siguiendo un doble criterio –separación por comisiones y tratamiento cronológico–, se desarrollan en esta sección las discusiones dadas en el primer debate de Plenaria siguiendo una lógica temática,

debido a que en algunos casos estas se van intercalando en distintas fechas, lo que dificulta un seguimiento de las discusiones si se utilizara un criterio estrictamente cronológico.

### **3.1. Los primeros compases: el carácter multiétnico y pluricultural**

El 6 de mayo, restando aún 9 días de labor de las Comisiones Permanentes, tiene lugar la votación del articulado de principios que trae causa del trabajo de Comisión Primera. Se encuentran en este la cuestión del carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano y el tema de lenguas oficiales. No antecede en Plenaria realmente un debate en profundidad de ambas cuestiones, siendo la intervención más destacable al respecto la del constituyente Rojas Birry del día 2 de mayo mostrando el apoyo a la previsión multiétnica y pluricultural como reconocimiento de la diversidad tanto étnica como cultural, sin entrar sin embargo a definir qué supone una y otra (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ai).

Tampoco el mismo día 6 tiene lugar mayor debate, votándose con prisa el articulado de principios e improvisándose en cierto nivel el procedimiento. No en vano, en medio del qué se discute el cómo: votación completa del texto o excluyendo ciertas palabras para votar posteriormente si se incluyen o votando por partes los artículos. En todo caso, y en relación con el tema que nos ocupa, el artículo sobre el carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano es simplemente leído y aprobado con 64 votos a favor (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ao).

Lo mismo ocurre con la cuestión lingüística. Se leen dos alternativas que divergen únicamente en el hecho de si el castellano es el idioma oficial de “la Nación” o de “Colombia”, siendo aprobada esta última. No despierta controversia la oficialidad de lenguas y dialectos de los grupos étnicos en sus propios territorios, quedando aprobado con la misma fórmula que provenía de Comisión Primera (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ao).

### **3.2. Nacionalidad de los indígenas de frontera**

A pesar de que los trabajos de las Comisiones Permanentes no habían dado lugar a una solución unívoca a esta problemática (aceptándose en la Primera la nacionalidad de los indígenas de frontera que, en la Tercera, se condicionaría a requerimientos de reciprocidad),



no despertó mayor debate en la Plenaria en su tratamiento los días 24 y 28 de mayo, siendo pocas las voces opuestas.

Una de ellas es la del coordinador de la Comisión Accidental de Relaciones Internacionales, Guillermo Plazas Alcid. Para el constituyente, esta opción: desconoce las bases tradicionales de determinación de la nacionalidad: *ius sanguinis*, *ius soli*, *ius domicilii*; no se deriva de ninguna obligación internacional, mucho menos del Convenio 169 de la OIT; ningún Estado limítrofe tiene previsión similar; supone un desconocimiento del principio de igualdad si se construye sobre los vínculos familiares o sanguíneos, pues estos no son exclusivos de los indígenas; implica la posibilidad de que extranjeros decidan puestos de elección popular, como una alcaldía, o lleguen ellos mismos a puestos tradicionalmente reservados a nacionales, como la Presidencia de la República (Plazas Alcid, 1991)<sup>103</sup>.

El 28 de mayo se pasa a analizar la propuesta de artículo concreto. El punto de partida es el reconocimiento de la nacionalidad por nacimiento de “los indígenas residentes en zonas fronterizas que de acuerdo con el principio de reciprocidad o con el que se estipule en tratados internacionales soliciten ser inscritos como colombianos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bg, p. 115), acogiendo los postulados de la Comisión Tercera.

Pero, a pesar de que no parece haber debate con relación al texto, finalmente el texto es votado negativamente para, a renglón seguido, votar y aprobar una propuesta alternativa que no incluye la cuestión de la reciprocidad, volviendo a alinearse con lo apuntado en Comisión Primera (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bg, p. 127)<sup>104</sup>.

---

103 En la misma línea, el constituyente Hernando Yepes mostró su desacuerdo el 24 de mayo: “Aquí nos estamos inventando un principio nuevo, yo pensaría que habría que llamarlo [...] el derecho del suelo ajeno, porque estamos haciendo nacionales colombianos a quienes ninguna vinculación natural, por la vida de la sangre tienen con la nacionalidad colombiana, a pesar de que tampoco la tengan con el territorio. Fíjese usted la redacción que indica que por el hecho de pertenecer a alguno de los pueblos indígenas, agravado este principio de la versión correctiva que fue formulada esta mañana, en el sentido de que es para todos los habitantes de las zonas fronterizas, sin necesidad de tener padre o madre colombiana, y sin necesidad de haber nacido en el territorio colombiano se es colombiano” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bc, p. 70).

104 No obstante la aprobación, el constituyente Plazas Alcid volverá a plantear su desacuerdo el 11 de junio sobre la base de la incompatibilidad del precepto aprobado con los principios de derecho internacional. Una intervención de Rojas Birry zanja la discusión en sede de primer debate.

### **3.3. El final del derecho a la objeción cultural en la Constituyente**

Uno de los derechos que traía el constituyente Lorenzo Muelas como apuesta personal era el de la objeción cultural de los pueblos indígenas. Este derecho aparecía ya en el Proyecto de Reforma Constitucional número 83 y el la ponencia presentada ante Comisión Segunda en coautoría con Orlando Fals Borda. La propuesta suponía que “cuando un proyecto o plan de desarrollo ponga en peligro la identidad cultural o el bienestar de Comunidades Indígenas o Minorías Étnicas, éstas, a través de sus Autoridades u organizaciones reconocidas podrán oponerse haciendo uso del Derecho de Objeción Cultural” (Muelas Hurtado & Fals Borda, 1991, p. 27).

Si bien la propuesta no fue apoyada en Comisión Segunda, el constituyente indígena realiza sendos intentos, sin éxito, los días 6 y 10 de junio de que sea tomando en consideración por la Plenaria. El primero de los días realiza una breve exposición en la línea de la protección de la sacralidad de algunos sitios de los pueblos, equiparando los sitios sagrados a los templos cristianos, siendo la objeción cultural un derecho sobrenatural dirigido a la protección de estos sitios (Asamblea Nacional Constituyente, 1991an).

En la misma línea, cierra el constituyente la jornada del día 10 recordando su propuesta y solicitando el apoyo de la iniciativa de reconocimiento constitucional del derecho a la objeción cultural (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ar).

No obstante lo anterior, no se registra en Gaceta la publicación de una propuesta de artículo específica para los efectos del reconocimiento del derecho a la objeción cultural, ni vuelve a hacerse mención al mismo en los restantes debates de Plenaria. Así las cosas, desaparece la propuesta de Lorenzo Muelas. Es posible que este resultado haya sido fruto de una cuestión formal: la objeción cultural es presentado como derecho, por lo que habría de ser tramitado en Comisión Primera, donde no tuvo presencia siendo su promotor parte de la Comisión Segunda. Una vez no fue apoyado en Comisiones Permanente, se tornaba especialmente gravoso conseguir apoyo incluso para su debate.

### 3.4. 10 de junio: el título propio para grupos étnicos que no fue

El 10 de junio, el constituyente Francisco Rojas Birry toma la palabra en Plenaria para, tras reconocer los avances en términos de reconocimiento del carácter multiétnico de Colombia y de las culturas y lenguas de los pueblos indígenas, proponer que la constitución contenga un capítulo especial denominado “derechos de los grupos étnicos”. Sin embargo, se observa un cambio claro de paradigma en la narrativa y contenido con respecto al Proyecto de Reforma número 119, apuntando en la Plenaria únicamente a pueblos indígenas. Rojas Birry señala su intención: “[...] queremos presentar a la Asamblea Nacional Constituyente, un capítulo especial para los indígenas. Un capítulo especial que recoja los derechos de los indígenas, que recoja lo que hoy existe en la legislación indígena colombiana [...]” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ar, p. 135).

Esto se confirma en el articulado propuesto, que distingue disposiciones sobre pueblos indígenas –el derecho a la identidad cultural, incluyendo explícitamente el reconocimiento de las formas propias de gobierno y organización sociocultural, y la propiedad colectiva de sus territorios–, comunidades negras –el derecho a los territorios rurales a desarrollar por norma de rango legal–, grupo étnico raizal (que no pueblo) –identidad cultura en general y propiedad de sus territorios– y generales de todos los grupos étnicos –concertación de los planes de desarrollo que afecten sus territorios y participación en corporaciones públicas departamentales y locales a través de circunscripciones electorales especiales– (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ar)<sup>105</sup>.

No obstante, esta propuesta es retirada por el propio constituyente el 23 de junio, en los últimos días del primer debate en Plenaria, desapareciendo así la última iniciativa dirigida a que los grupos étnicos contasen con título propio en la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bb). En todo caso, para ese momento, todas las previsiones que proponía Rojas Birry habían sido ya recogidas en artículos concretos en los días en los que se trataban los temas de manera amplia. Este es el caso, por ejemplo, de la propiedad el día 14 de junio o de los territorios los días 21 y 22 del mismo mes.

---

105 La diferencia entre los derechos propuestos para los pueblos indígenas y comunidades negras es particularmente clara si se leen en paralelo los artículos propuestos relativos a los territorios. Mientras el texto “reconoce y garantiza” una propiedad inembargable, imprescriptible, colectiva e inalienable de los territorios indígenas, simplemente “garantiza el derecho a los territorios rurales” de los afrocolombianos, sin clarificar su contenido, derivando a la legislación posterior el desarrollo de los mismos.

Rojas Birry recuerda y explica la evolución de sus pretensiones y el paso de un capítulo amplio en su subjetividad a uno solo para pueblos indígenas y, finalmente, la conformidad con el reconocimiento de derechos particulares solo para pueblos indígenas y de modo disperso en la Constitución Política:

“Entonces, eso fue lo que llevó a que Rojas Birry, en nombre de la ONIC, en nombre de los pueblos indígenas, asumiéramos la propuesta de las minorías étnicas. Ya en la Asamblea Nacional Constituyente, se presenta una dificultad, por decirlo así, porque se genera pues un debate: ¿por qué los indígenas quieren un capítulo exclusivo de los indígenas en la Constitución del 91? Recuerda usted que, si revisamos la Constitución del 86, los indígenas y las minorías étnicas, excluidos totalmente. Entonces, decían ellos, los otros delegatarios, que por qué insistíamos en esa pelea, en ese capítulo exclusivo para los indígenas, cuando los indígenas hacen parte de la sociedad colombiana y no se debe discriminar, y no se debe excluir, sacando un capítulo aparte. Y menos, decían, para los negros, porque los negros ya están integrados a la vida nacional: los negros son alcaldes, los negros son gobernadores, tienen congresistas. Bueno, los indios no tienen, pero también van a ser parte de esta sociedad, la idea es que se integren.

[...] Entonces, ante esta circunstancia, dijimos los indígenas “bueno, si no quieren que quede un capítulo para las minorías étnicas, por lo menos para los indígenas”. No, que tampoco. Entonces fue cómo se fueron dispersando todas estas propuestas étnicas en variados artículos de la Constitución Política. Entonces, fíjese que lo de los negros prácticamente lo excluyeron” (ver transcripción en Anexos)<sup>106</sup>.

### **3.5. La representación en el legislativo**

Los debates sobre la representatividad de los grupos étnicos en el legislativo, en cuanto a su composición, tienen lugar entre los días 24 de mayo y 11 de junio, en que el articulado es aprobado en primer debate. En este primer debate del 24 de mayo, la sesión finaliza trayendo los debates de Comisión y las ponencias respecto de la unicameralidad y la bicameralidad, pasando a defender someramente la primera opción el constituyente Álvaro Echeverri y la segunda el constituyente Hernando Yepes. En este primer debate preliminar es destacable la exposición del constituyente Diego Uribe que, en lo que parecería la defensa de un

---

106 Entrevista sostenida con Jair Mena el día 14 de noviembre de 2020.

unicameralismo *sui generis* como el propuesto por Mejía Borda en Comisión Tercera, propone acompañar al legislador de cámara única de otra corporación que permita transmitir los intereses de distintas organizaciones territoriales que incluirían “las regiones indígenas y las regiones de hombres de color que están reclamando también su representación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bc, p. 103).

Esta presentación de posturas amplias a favor de una u otra posibilidad continúa durante el 25 de mayo. La única mención relevante de nuestro interés en relación con la composición es la del constituyente Carlos Rodado, que propone la inclusión de dos Senadores elegidos en circunscripción especial de las comunidades indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991be) en un esquema bicameral.

Con todo, los días clave respecto al debate de la composición serán el 29 de mayo<sup>107</sup> y el 11 de junio, día de aprobación del texto de primer debate. El primero de los días tiene lugar una sucesión de ponencias sobre composición de Congreso y circunscripciones que se pueden resumir en la siguiente tabla<sup>108</sup>:

**Tabla 2:** *Relación de ponencias sobre la composición del legislativo*

Constituyente	Pueblos Indígenas	Pueblos afrocolombianos	Grupos étnicos
Antonio Galán	-	-	Representación en Cámara
Rodrigo Lloreda	-	-	5 en Cámara para un concepto amplio de grupos minoritarios
Guillermo Pery	Un senador	-	-
Guillermo Plazas	Senado	Senado	-
Rosemberg Pabón y otros	Dos senadores Dos representantes	Un representante	-
Iván Marulanda	Cuatro representantes	-	-
Gustavo Zafra y otros	Un senador Un representante	Un senadores Un representante	

*Fuente: Elaboración propia.*

107 El 28 de mayo solo destacaría el reclamo, por Rojas Birry, de la representatividad de la diversidad étnica y cultural: “me refiero concretamente a los indígenas, me refiero concretamente a los negros y a los raizales” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bg, p. 72). Sin embargo, a renglón seguido, pasa a la defensa de la representatividad solo respecto de los pueblos indígenas y en relación con toda corporación pública.

108 La columna de grupos étnicos solo reflejará aquellas ponencias que los mencionen sin especificar composición de pueblos indígenas o afrocolombianos.

Resulta de interés que no existe duda respecto a la necesidad de otorgar representatividad diferenciada a los grupos étnicos. Sin embargo, y esto no es debatido explícitamente en Plenaria, sí hay divergencias no solo en si esta representatividad ha de incluir a pueblos afrocolombianos o si, como el caso del constituyente Lloreda, la representatividad deriva de una calidad de minoría y no por cuestiones de diferencia cultura, sino también en cómo esta representatividad se traduciría en la práctica.

El 11 de junio se realiza el debate aterrizado sobre propuestas, comenzando por el Senado y como base por la propuesta de la Comisión Accidental, presentada por el constituyente Garzón, que recoge la previsión de elección de dos senadores indígenas por circunscripción especial (Asamblea Nacional Constituyente, 1991as). Continúa el debate con la presentación de distintas propuestas sustitutivas respecto a la composición, incluyendo las de Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez González Rubio, Hernando Yepes y Eduardo Verano de la Rosa, con mención a las circunscripciones indígenas. Y solo la de este último refiere a circunscripciones para afrocolombianos y con la misma representación, una curul. Finalmente, el artículo aprobado, con 46 votos a favor, recoge únicamente la elección de dos senadores para indígenas por circunscripción nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991as).

Despierta mayor debate la presencia de distintos grupos étnicos en el articulado de Cámara. Dos son las propuestas que incluyen previsiones respecto a los afrocolombianos: una de Alianza Democrática M-19 y los constituyentes Darío Mejía, José Matías Ortiz, Jaime Fajardo Landaeta, Francisco Rojas, Lorenzo Muelas que propone la elección de dos representantes<sup>109</sup> de las comunidades negras del pacífico; la segunda, de Eduardo Verano, apunta a dos representantes de estas comunidades pero en circunscripción nacional. En ambos casos, se prevé la elección de otros tantos representantes de los pueblos indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991as).

Al igual que en el caso de Senado, se vota por partes la composición de Cámara. Y se presentan los cuestionamientos respecto de las comunidades negras y la necesidad de su reconocimiento diferencial. Es el constituyente Fals Borda el encargado de caracterizarlas para justificar dicho reconocimiento. Sin embargo, esta caracterización asimila a

---

109 No se utiliza aquí el término representante en sentido amplio. Es en Colombia la denominación de los parlamentarios en la Cámara de Representantes.

afrocolombianos e indígenas, no por la presencia de cultura propia en aquellos, sino por su posición de aislamiento y necesidad de estímulo económico y social:

“[...] el problema de las comunidades negras, no se pensó [en referencia a los debates de Comisión Segunda] en ninguna forma sobre la población en general, es decir, por ejemplo los barrios negros de Barranquilla o de Quibdó o de ninguna otra zona del país en especial, sino que se tuvieron en cuenta las necesidades de ciertas comunidades negras que están aisladas, que necesitan apoyo, necesitan estímulo para el desarrollo económico y social y que están circunscritas a algunas regiones del país, no a todas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991as, p. 170)<sup>110</sup>.

Finalmente, se aprueba una previsión que remite a desarrollo legislativo la posibilidad de establecer circunscripciones especiales de Cámara para grupos étnicos y minorías políticas hasta un límite de cinco representantes (Asamblea Nacional Constituyente, 1991as). Sin embargo, se produce una confusión en el proceso: la Comisión Accidental habría presentado esta proposición como aditiva, lo que supondría añadirla a la propuesta de texto original, pero fue votada como sustitutiva, con dos efectos: 1) queda fuera la representación en Cámara de colombianos en el exterior; 2) ya no hay previsión constitucional directa de representación en Cámara de grupos étnicos, sino que dependerá totalmente del desarrollo legislativo<sup>111</sup>.

---

110 No en vano, el constituyente confirma esta limitación al señalar que “la circunscripción que se pide es exclusivamente para aquellas comunidades ribereñas del Litoral Pacífico que son de la raza negra y que puede establecerse dónde están” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991as, p. 170). Esta mención reviste especial interés porque muestra cómo la defensa de previsiones respecto a los pueblos afrocolombianos no supone, necesariamente, que se haga sobre la base del reconocimiento a una cultura propia y se presenta un fenómeno particular que combina el reconocimiento como grupo étnico pero la justificación sobre criterios no étnicos como puede ser la situación de aislamiento o las necesidades económicas.

111 La siguiente conversación da cuenta de la confusión:

- Nosotros nunca la presentamos como sustitutiva [en referencia al inciso mencionado y aprobado], Señor Presidente.
- Pero en esa forma fue que se presentó la votación.
- Es que es sustitutiva Constituyente Garzón, eso no es que ustedes la presenten o no es sustitutiva. Si usted mira el texto se da cuenta que es sustitutiva. [...]
- [Se lee otra vez, en relación con colombianos en el exterior, la propuesta sobre tres circunscripciones especiales: indígenas, afrocolombianos en zonas rurales y colombianos residentes en el exterior]
- Bueno, a ver siga punto de orden.
- No, es que la anterior que se votó era sustitutiva de esto que el Delegatario Navarro explicó muy claramente, y así se votó como sustitutiva.
- O sea que quedó eliminado también lo de los colombianos en el exterior.
- Claro, claro, obviamente.
- Bien, ya se agotó el artículo, por favor (Asamblea Nacional Constituyente, 1991as, pp. 172-173).

El día 25 de junio, en el contexto del debate de las últimas aditivas en la labor de la Plenaria en primer debate, se reabre el tema sobre la representatividad de los grupos étnicos en el legislativo. Esto, por las preocupaciones respecto de las curules indígenas de la calidad de la persona que ha de presentarse (en palabras de Rojas Birry: “es que los dirigentes son los caciques, los asesores, los que, los profesores los promotores de salud de las comunidades, no son profesionales no son intelectuales que viven en las ciudades diligentes, es aquel que tiene vínculo con la comunidad” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bd, p. 111)) y el funcionamiento de dichas circunscripciones (Raimundo Emiliani: “hay que tener en cuenta que es lo que va a pasar con las curules reservadas a los indígenas, cómo se distribuye eso, yo no lo he visto” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bd, p. 112)). Sin embargo, estas cuestiones no son agotadas y se decide que serán debatidas en segundo debate de Plenaria sobre la base de una propuesta de articulado que prepararía el constituyente Rojas Birry.

Esta propuesta fue publicada en la Gaceta Constitucional n.º 110 como “Acto Constituyente de Vigencia Inmediata Circunscripción Electoral Especial para Comunidades Indígenas, Negras y Minorías Políticas”. Dos son las divergencias interesantes que se presentan en relación con los pueblos indígenas y los pueblos afrocolombianos en la misma (Rojas Birry, Francisco, 1991a):

1. Si bien unos y otros tendrían representación en Cámara de Representantes, aquellos contando con dos curules y estos con una y solo referente a la Costa Pacífica, solo los pueblos indígenas contarían con representación en el Senado.
2. Los requisitos para ser representante de unos y otros son distintos. Los indígenas pueden serlo por el ejercicio de la autoridad tradicional en la comunidad o el liderazgo en una organización reconocida legalmente, mientras que en relación con los pueblos afrocolombianos solo existe la segunda posibilidad<sup>112</sup>.

### **3.6. Las previsiones sobre propiedad, educación y patrimonio cultural**

El 14 de junio tiene lugar el debate sobre el articulado relacionado con la propiedad y la educación. En ambos casos se encuentran menciones sobre grupos étnicos. El debate sobre

---

112 E Incluso la certificación de esta calidad es distinta, siendo en el caso de los indígenas suficiente con una certificación del Ministerio de Gobierno pero necesario, para los afrocolombianos, la acreditación al momento de la inscripción “mediante constancia de la organización respectiva acompañada de certificación sobre vigencia y representación legal de la misma” (Rojas Birry, Francisco, 1991a, p. 2).



propiedad es amplio y la cuestión étnica no es sino una proposición aditiva del constituyente Abel Rodríguez y otros para incluir entre las tierras inembargables, imprescriptibles e inalienables las “comunales de los grupos étnicos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991au, p. 59). Esta propuesta es aceptada y podría entenderse que también se está pensando en los pueblos afrocolombianos. Sin embargo, ha de relacionarse esta previsión necesariamente con el debate territorial, que veremos más adelante, a los efectos de comprender su verdadera extensión.

Por su parte, en materia de educación y traído de los debates en Comisión Primera, se aprueba la siguiente previsión “los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991au, p. 167). Tampoco en este caso se produce gran debate, siendo objeto del mismo únicamente si habría que incluir “grupos lingüísticos”, propuesto en Comisión Primera en relación al reconocimiento oficial en sus territorios de las lenguas indígenas, o esto se encontraría ya recogido en los grupos étnicos y el respeto a su identidad cultural. Finalmente queda fuera dicha mención específica.

En último lugar, el 18 de junio se desarrolla el debate de articulado sobre educación, cultura, ciencia y tecnología. Como en los casos anteriores, se incluye una previsión referente a grupos étnicos y patrimonio cultural que no supone mayor controversia, traída por la correspondiente comisión accidental, derivando al posterior desarrollo legislativo la reglamentación de los derechos especiales de estas comunidades sobre los territorios en los que estén asentados cuando contengan riqueza arqueológica (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aw).

### **3.7. Jurisdicción propia**

A pesar de los debates dados en Comisión Cuarta, la Plenaria evacuará el tema sin discusión alguna y mediada por el trabajo de una comisión accidental. Así, el 4 de junio se presenta el tema del reconocimiento de la jurisdicción de los grupos étnicos, aludiendo de modo indirecto el desacuerdo sobre la titularidad:

“[...] jueces indígenas, no fue aprobado el artículo sino el criterio, proyecto de artículo, a los grupos étnicos indígenas (raizales de San Andrés y Providencia y negros) se les

reconocerá la jurisdicción especial integrada por sus propias autoridades que juzgarán de acuerdo a sus tradiciones y costumbres dentro de su ámbito territorial, la ley establecerá los medios de articulación con la jurisdicción ordinaria” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991a, p. 118).

El día siguiente, presenta los debates de Comisión Cuarta el constituyente Fajardo Landaeta, señalando los dos ejes principales: 1) la naturaleza de la previsión constitucional, es decir, si crea o reconoce la jurisdicción étnica; 2) la titularidad de esta previsión, es decir, si refiere a pueblos indígenas únicamente o también a otros grupos étnicos:

“[...] no solamente era la jurisdicción indígena, sino la jurisdicción étnica, recogiendo así los raizales de San Andrés y los negros del Pacífico, y que se debía plantear esto como un problema que es de hecho un elemento cultural, una jurisdicción que existe de tiempo atrás y que en ningún momento compartí el criterio cuando se llamaba a crear la jurisdicción indígena” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991a, p. 16).

Sin embargo, la cuestión de la titularidad simplemente desaparece por la ausencia de mención ulterior unida a la referencia única en lo sucesivo de los pueblos indígenas y al hecho de que el día 5 no se da realmente un debate sino la yuxtaposición de exposiciones sobre distintos temas (incluyendo jueces de paz, jurisdicción étnica, notariado, fiscalía) en los que cada constituyente se refiere a aquel que desea sin diálogo o réplica. Es decir, la posibilidad de reconocer jurisdicción propia a los pueblos afrocolombianos simplemente desaparece al ser ignorada por la Plenaria.

Incluso el constituyente Rojas Birry, que en anteriores ocasiones se refería a titularidades étnicas amplias y que se presenta como representante también de “negros y raizales”, omite en esta ocasión cualquier mención que no sea sobre pueblos indígenas y se alinea con la formulación restringida de la Comisión Cuarta:

“[Q]uiero decirles que estamos plenamente de acuerdo con el articulado que propone la Comisión Cuarta o el artículo que se refiere a los jueces indígenas donde dice se reconoce la jurisdicción de las autoridades de los grupos indígenas dentro de su ámbito territorial” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991a, p. 27).

Su única mención a “grupos étnicos” es en relación con el derecho a ser escuchado en su lengua y acompañado por intérprete cuando comparezca ante autoridades diferentes a las de su pueblo. Por su parte, el constituyente Lorenzo Muelas hace también solo mención a la justicia indígena, con una propuesta sustitutiva con otra verbalización que apunta a la separación orgánica de la jurisdicción indígena de la ordinaria:

“[...] crease la jurisdicción indígena, articulado sistema judicial del Estado, la ley orgánica de carácter especial regulará la forma como se dará esta articulación, así como el funcionamiento, competencia y fines de la jurisdicción, se crea en la presente Constitución en los territorios indígenas se garantiza la vigencia de las normas de procedimiento de justicia propia que no atente contra los Derechos Humanos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991am, p. 35).

La última mención al tema la realiza la constituyente María Teresa Garcés únicamente en el sentido de manifestar su apoyo a las propuestas de Muelas y Rojas Birry. La ausencia de todo debate respecto al reconocimiento de jurisdicciones de pueblos afrocolombianos se mantiene el día 7 de junio, en el que se plantea nominalmente la cuestión de si la jurisdicción indígena se incluye en la ordinaria o constituye una propia y se decide que se votará conjuntamente con la propuesta de articulado sobre jueces de paz, lo que tiene lugar el 19 de junio.

Ese día también se omite todo debate, votándose únicamente la propuesta de articulado de una comisión accidental compuesta por los constituyentes Álvaro Gómez, Hernando Londoño, Gustavo Zafra, Carlos Holmes, Carlos Aberra Roca y Lorenzo Muelas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ax). A pesar de que no hay registros de los debates al interno de la comisión, la ausencia de los constituyentes Fajardo Landaeta y Rojas Birry hacen pensar que la posible extensión a pueblos afrocolombianos del reconocimiento de la jurisdicción propia no fue objeto de debate. El resultado fue el reconocimiento de la jurisdicción propia solo respecto de pueblos indígenas<sup>113</sup>.

---

113 Curiosamente, el día 19 se leen dos versiones distintas del artículo y, si bien la segunda versión es la recogida como aprobada en la transcripción de la Plenaria: “Se reconoce la jurisdicción de las autoridades propias de los grupos étnicos indígenas dentro de su ámbito territorial y la vigencia de las normas y procedimientos de justicia propias que no atenten contra los Derechos Humanos, la ley establecerá la forma de articulación con el sistema de judicial nacional mediante creación de la jurisdicción indígena” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ax, p. 137). Es la primera la que se publica como aprobada en la Gaceta 109, que recoge todos los artículos aprobados en primer debate: “Se reconoce la jurisdicción de las autoridades propias de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial y la vigencia de las normas y procedimientos de justicia propias que no atenten contra la Constitución y las leyes. La ley establecerá la forma de articularla con el sistema judicial nacional” (Asamblea Nacional Constituyente,

### 3.8. Mención en los debates sobre planeación: la reconstrucción económicamente

En línea con la aceleración de las aprobaciones de articulado en primer debate de Plenaria que tuvo lugar en sus últimos días de funcionamiento, el 20 de junio se desarrolla el tratamiento somero y aprobación de diversas temáticas entre las que se incluyen la materia de planeación. Y entre los diversos artículos considerados, se encuentra uno relacionado con la reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas que trae causa tanto de la propuesta en Comisión Quinta del constituyente Germán Rojas como de los trabajos de Comisión Segunda y que es recordado por los tres constituyentes indígenas en su solicitud publicada en la Gaceta n.º 99 (de la que haremos mayor referencia más adelante al hablar de los debates sobre los territorios). Interesa que el constituyente Arturo Mejía Borda realiza una proposición aditiva que supone la ampliación de la previsión a los pueblos afrocolombianos: “el Delegatario Mejía Borda, propone como aditiva, la siguiente frase planes similares serán diseñados y desarrollados con las comunidades negras” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ay, p. 140).

La velocidad, derivada de la prisa, de los debates conlleva que este artículo sea votado en bloque con otros dos. Y para ello fue necesario comprobar si se contaba con *quorum* decisorio, toda vez que se daban contemporáneamente a la Plenaria hasta tres comisiones accidentales para avanzar el trabajo. Necesidad de acelerar los procesos que lleva a que esta propuesta sea aceptada sin mayor debate y con la única modificación, propuesta por el constituyente Cornelio Reyes, de cambiar el término “comunidades negras” por “comunidades afrocolombianas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ay). Este artículo, que se vota positivamente como artículo transitorio, es, con excepción de las referencias al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el único aprobado en primer debate referente a pueblos afrocolombianos.

---

1991ax, p. 136, 1991a, p. 19). Más allá de la cuestión de la titularidad (“pueblos indígenas” frente a “grupos étnicos indígenas”) que en todo caso excluye a los pueblos afrocolombianos, existen diferencias en ambos textos respecto a los límites de la jurisdicción (los derechos humanos en un caso; la Constitución y las leyes, en el otro) y su naturaleza como jurisdicción especial que solo se recoge explícitamente en el artículo aprobado, pero no en el publicado.

### **3.9. El último gran debate en primera Plenaria: los territorios**

La cuestión de los territorios de los grupos étnicos, proveniente de la Comisión Segunda, se encuentra tratada en distintos momentos de la Plenaria. Sin embargo, sus artículos vienen a aprobarse solo en los últimos días de trabajo del primer debate. Es el día 13 de junio en el que se comienza con el articulado correspondiente al ordenamiento territorial. Al igual que ocurriera con Comisión Segunda, los pueblos indígenas y afrocolombianos serán tratados de modo separado y distinto en relación con sus territorios.

Es el constituyente Gustavo Zafra el que hace un breve resumen de lo avanzado en Comisión, mencionando desde el primer momento el reconocimiento de los territorios indígenas como entidad territorial y la presencia de una propuesta respecto de los territorios afrocolombianos ribereños (Asamblea Nacional Constituyente, 1991at). Recordemos que esta propuesta fue presentada, sin que hubiera tiempo para debatirla y aprobarla. En dicha jornada, en la que se realizan las primeras exposiciones generales y se divide en temáticas la cuestión, ha de destacarse la intervención de Fals Borda en defensa del reconocimiento de los territorios afrocolombianos:

“Igualmente quiero insistir en el reconocimiento de las comunidades negras ribereñas de litoral pacífico que históricamente han sido relegadas a un plano muy secundario han sido víctimas del mas desarrollo regional, viven en la tierra pero no son dueños de ella ni pueden hacer nada con ella ni con la selva, con los recursos forestales, y que por lo tanto merecen el reconocimiento y el mayor apoyo del Estado y del resto de los colombianos. En ese sentido presentaría un artículo nuevo por el cual el Estado reconoce el derecho a los territorios rurales tradicionalmente ocupados por las comunidades negras ribereñas al litoral pacífico y he añadido igualmente al Palenque de San Basilio en Bolívar, entidades que históricamente han desarrollado prácticas comunitarias de producción correspondientes a su identidad cultural ancestral La delimitación de estos territorios se haría por la comisión de ordenamiento territorial con la participación de representantes elegidos por las comunidades negras” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991at, p. 131).

Por su parte, la preocupación principal de los constituyentes indígenas, Rojas Birry, Muelas y Peña Chepe, es que efectivamente “a más tardar en el orden del día lunes 17 de junio de 1991,

se incluya en forma prioritaria la discusión y votación de derechos territoriales de los pueblos indígenas y grupos étnicos, conforme a lo aprobado en Comisión Segunda” (Muelas Hurtado, Rojas Birry, et al., 1991, p. 3).

En solicitud, recogida en la Gaceta n.º 99, los constituyentes hacen una recopilación del trabajo que en la materia se hizo en las Comisiones Permanentes y presentan cuatro propuestas de artículos referentes a: 1) la conformación de los territorios indígenas; 2) el gobierno de los mismos a través de consejos; 3) las funciones de estos consejos; y 4) transitorio, el plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas. Destaca en la solicitud que, a pesar de referirse nominalmente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y grupos étnicos, se da una ausencia absoluta de referencias a los pueblos afrocolombianos tanto en la recopilación de hechos en Comisiones Permanentes como en las propuestas de articulado (Muelas Hurtado, Rojas Birry, et al., 1991).

El 16 de junio continúan las intervenciones en relación con los distintos temas de ordenamiento territorial que se intercalan sin continuidad temática. Es decir, en lugar de un debate de fondo, se van sucediendo las ponencias sin que haya más relación entre ellas que alguna posible referencia mínima a lo que otro constituyente haya podido haber expresado. El primero en manifestarse sobre los territorios de los grupos étnicos en dicha jornada es el constituyente Rojas Birry.

La parte principal de su exposición, además de reconocer el camino andado en la constituyente hasta el momento “la verdad es que en la Asamblea los únicos que podemos decirles a los pueblos de Colombia, que nos ha ido bien, ha sido a los indígenas realmente” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991av, p. 32), se centra en la defensa del reconocimiento de los entes territoriales indígenas como continuación de la normativa previa “para nosotros esto no es algo nuevo, esto está reconocido por las leyes colombianas, la ley 89 de 1890 habla de los resguardos indígenas como entidades territoriales, autónomo, que tiene su gobierno propio” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991av, p. 32).

Y en el mismo sentido, la ley 30 de 1988, de Reforma Agraria, y el decreto 2001 de 1988, que desarrolla la ley en materia de resguardos indígenas. Cierra el constituyente indígena con dos breves menciones relacionadas con el tema de territorios afrocolombianos y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En cuanto a los primeros, si bien se manifiesta en

relación al Litoral Pacífico únicamente, defiende el reconocimiento de una circunscripción electoral propia y de derechos territoriales frente a las ideas de que “los negros ya están integrados a la vida dizque civilizada, por lo tanto negros no existen como pueblo, como etnia y que no tendrían derecho a un territorio porque ya hacen parte de la vida nacional” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991av, p. 34). Igualmente, hace una breve mención al problema archipelágico, incidiendo en particular en el problema demográfico.

Sigue la exposición del constituyente Cornelio Reyes que incluye el reconocimiento de los avances de los pueblos indígenas, pero mostrando su desacuerdo en relación con la previsión de la nacionalidad de los indígenas de territorios fronterizos y criticando la propiedad colectiva de la tierra como “sistema de producción en desuso en el mundo, y una de las razones del atraso tecnológico, del atraso económico, del atraso social de las comunidades indígenas se debe a esa forma anacrónica de producción” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991av, p. 37). Crítica respondida a renglón seguido por Lorenzo Muelas que, además, realiza una extensa justificación de la necesidad de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que es dirigida, en particular, al reconocimiento del autogobierno y de previsiones que permitan la recuperación y el desarrollo económico y social de los pueblos. Ninguno de estos dos constituyentes hace mención alguna a los pueblos afrocolombianos.

Aida Abella declara nominalmente la adhesión a las solicitudes de los pueblos indígenas para pasar a tratar otros temas. De modo similar Juan B. Fernández, que señala la importancia de la cuestión de los pueblos indígenas en relación con el ordenamiento territorial, pero sin entrar al fondo. Es solo Fals Borda, tras las intervenciones de Diego Uribe Vargas y Guillermo Nieto Roa, el que recupera el tema para solicitar la creación de una comisión accidental de ordenamiento territorial (Asamblea Nacional Constituyente, 1991av).

La última mención en relación con los territorios de los pueblos indígenas es la del constituyente Mariano Ospina que aporta una perspectiva que no se había tratado hasta el momento: el potencial de turismo cultural de estos territorios:

“Yo creo que esta Asamblea está suficientemente motivada por los Distinguidos Delegatarios Muelas, Birry, Peña, han sido suficientemente elocuentes convencidos de sus tesis, y pienso que esta Asamblea va a acoger de buen grado sus solicitudes de defensa, apoyo, fomento, protección a sus valores culturales, sociales, etnológicos lo

que quisiera es darle un enfoque un poco distinto a los planteamientos que aquí se han venido haciendo sobre esta materia, salimos de los enfoques que yo llamaría de tipo romántico o más aún, de los enfoques que podríamos llamar lastimeros y hasta cierto punto demagógicos este tipo de enfoques es muy natural entre nosotros, sabemos que vivimos en un país tropical subdesarrollado, se nos reconoce una gran capacidad en esta materia de planteamientos románticos, retóricos, tenemos un premio nobel en cuestiones de macondismo, pero este tema me parece tan importante, que bien merecería darle un enfoque por encima de esas expresiones románticas o cuasi demagógicas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991av, p. 80).

Para el constituyente, el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas no puede suponer una exclusión del resto del pueblo colombiano en el disfrute y beneficio de los mismos:

“[L]a propuesta es que se manejen en forma coordinada, para que podamos combinar esos potenciales naturales repito, dentro de los cuales, tal vez, el más grande está en la bio-diversidad de estas regiones, pero combinado con los aportes de la ciencia y tecnología moderna” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991av, p. 81).

Los días 21 y 22 de junio son los más importante en tanto se debate en ellos los artículos concretos sobre ordenamiento territorial y grupos étnicos. La propuesta concreta proviene de una Comisión Accidental Territorios Indígenas compuesta por los constituyentes Álvaro Leyva, Gustavo Zafra, Carlos Holmes Trujillo, Eduardo Verano de la Rosa, Rodrigo Lloreda, Guillermo Plazas Alcid y los tres principales promotores en la materia, Rojas Birry, Lorenzo Muelas y Fals Borda (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az). El primero de los artículos, relativo a la definición de los territorios indígenas, trae causa de los trabajos de Comisión Segunda pero se presenta con varias propuestas sustitutivas y la solicitud del constituyente Cornelio Reyes de que se vote por partes, tratando de modo separado la cuestión de la propiedad colectiva de estos territorios.



**Tabla 3:** *Propuesta sobre territorios indígenas en el debate de 21 de junio de 1991*

Propuesta	Texto
Comisión Accidental	Los territorios indígenas están conformados por los resguardos y los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas los cuales son propiedad colectiva y no enajenable, éstos podrán articularse a las diferentes entidades territoriales o directamente a la Nación y en ningún caso podrán ser fraccionados por otras entidades territoriales. Parágrafo, la delimitación de los territorios indígenas se hará por la Comisión de Ordenamiento Territorial y con la participación de representantes indígenas.
Sustitutiva Jaime Castro	El Gobierno a solicitud de los pueblos indígenas delimitará sus territorios según el trazado de los resguardos y de las áreas o zonas tradicionalmente por ellos habitadas, cada una de las entidades territoriales así demarcadas pueda hacer parte de un municipio o constituir un municipio, su gobierno y administración se organizarán de acuerdo con los usos y costumbres de las respectivas comunidades indígenas.
Sustitutiva Cornelio Reyes	El Estado garantiza a las comunidades indígenas el derecho a optar autónomamente sus formas de organización interna y de utilizar las tierras de los resguardos y reservas conforme con sus costumbres e instituciones tradicionales y de preservar sus lenguajes, su identidad cultural y sus lugares sagrados. Es también deber del Estado promover el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas, para tal fin se dará participación a dichas comunidades en la transferencia de recursos que la Nación haga a las entidades territoriales, la ley podrá establecer un régimen especial para otros grupos étnicos existentes en el país.
Sustitutiva Ramírez Ocampo	Se reconocen los resguardos indígenas como unidades político administrativas y fiscales del Estado cuyo estatuto será determinado por una ley especial.
Sustitutiva Gobierno	El Estado garantiza a las comunidades indígenas el derecho a optar autónomamente sus formas de organización internas, a usar las tierras de los resguardos y reservas de acuerdo con sus prácticas tradicionales y sin menoscabo del medio ambiente, y a preservar su identidad cultural y su lengua, la ley definirá un régimen especial de desarrollo económico y social de los territorios indígenas teniendo en cuenta la participación de las comunidades correspondientes.

*Fuente: Elaboración propia.*

Finalmente, es aprobada la propuesta de la Comisión Accidental<sup>114</sup> (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az).

La propuesta de artículo relativo al gobierno de los territorios no resulta conflictivo, siendo el que lo sigue, la enumeración de las funciones de este gobierno, el que despierta el debate. En particular, se cuestiona la función de “velar por la preservación de los recursos naturales y concertar su explotación dentro de su territorio” en tanto se había rechazado, anteriormente y en otro contexto, una propuesta de artículo sobre la concertación de la política de explotación de recursos naturales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az, p. 385).

Por un lado, los representantes indígenas defienden que dicha función busca “que mínimamente se concerte con ellos, se dialogue, se haga pactos, se pueda hacer negociaciones o participar en las regalías, o de una u otra forma” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az, p. 386). Por el otro, la Asamblea ya había aprobado sendos artículos en relación con

---

114 Con una pequeña modificación fruto de la preocupación de Cornelio Reyes, cambiando “los cuales son propiedad colectiva” por “los cuales son de su propiedad colectiva”

la planificación del Estado del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la propiedad de este del subsuelo y los recursos no renovables. El artículo es finalmente aprobado con una solución de compromiso que es poner entre paréntesis “renovables” y “no renovables” para revisar su votación en un momento ulterior.

Aprobados los artículos sobre territorios indígenas, se presenta la propuesta sobre territorios afrocolombianos:

“El Estado reconoce el derecho a los territorios rurales tradicionalmente ocupados por las comunidades negras, de la región del litoral pacífico que han desarrollado prácticas riverseñas (sic.) de ocupación correspondientes a su entidad cultural y fomentará su desarrollo económico y social, la delimitación de estos territorios se hará por la Comisión de Reordenamiento Territorial, con la participación de representantes elegidos por las comunidades negras involucradas, las comunidades negras ribereñas del litoral pacífico tendrán circunscripción electoral de carácter especial para las corporaciones públicas de acuerdo con lo que fije la Constitución y la ley” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az, p. 392).

Sin embargo, el texto propuesto nace con la crítica propia de los autores, Espinoza y Verano, que señalan que no pudieron presentar el artículo que deseaban, que no limitase a las comunidades del Pacífico sino que se ampliase a todos los pueblos afrocolombianos, siendo esta limitación arrastrada desde Comisión Segunda. Por su parte, el constituyente Rodado critica que se refiera solo a las comunidades rurales y Gómez Martínez solicita se elimine la parte final, sobre la circunscripción electoral, por haber sido ya incluida la previsión en otro artículo. En este contexto, el constituyente Esguerra plantea su crítica general:

“[...] es que yo lamento mucho pero el Artículo Primero que se somete a nuestra consideración es todo menos claro, porque resulta que ahí, con todo respeto, no dice mayor cosa, porque dice que el Estado reconoce el derecho a los territorios pero no dice que clase de derecho, no dice si es un derecho de propiedad, si es un derecho de usufructo, si es un derecho de qué tipo, decir simplemente que reconoce el derecho a los territorios no quiere decir nada, de manera que eso hay que precisarlo para que tenga algún alcance jurídico o para que no tengan alcances jurídicos que inclusive podrían implicar que esos territorios quedaran por fuera de la República Señor Presidente, de

manera que algo hay que hacer con ese artículo para que tenga sinderesis, porque la verdad es que tiene todas las buenas intenciones imaginables pero no dice lo que supone que debe querer decir” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az, p. 394).

Los desacuerdos dan lugar a una gran confusión en la que acaban votándose apartes, negándose el texto principal, recurriendo a las grabaciones para comprobar si Fals Borda había retirado su propuesta sustitutiva, a los efectos de votarla o no<sup>115</sup>, y realizando declaraciones públicas para que consten sobre cómo la Asamblea Nacional Constituyente estaba fallando a las comunidades negras o discriminando a las de la Costa Atlántica. Finalmente no se determina sino que un grupo de constituyentes, que incluyan a Fals Borda y Esguerra, propongan un texto de artículo para el segundo debate de Plenaria (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az). Así, al igual que había hecho la Comisión Segunda, la Plenaria pospone la aprobación de un artículo sobre territorios afrocolombianos y la remite a la última fase del proceso constituyente.

Se cierra el tema territorial el 22 de junio, día en el que destacan la aprobación del artículo que reconoce la calidad de entidad territorial a los territorios indígenas y del relativo al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El primero se inserta en las disposiciones generales del ordenamiento general, que son presentadas por los constituyentes Eduardo Verano y Orlando Fals Borda. Es aprobado el artículo sobre cuáles son las entidades territoriales sin controversia en relación con la presencia de los territorios indígenas entre estas. Este reconocimiento no es menor: el tratamiento de los territorios como entidades territoriales los inserta directamente en la definición de Colombia como Estado unitario, descentralizado y con autonomía de estas entidades territoriales<sup>116</sup>. En este sentido, el reconocimiento cualificado<sup>117</sup> de los territorios indígenas supone directamente su

---

115 La transcripción recoge cómo se entrelazan cuestiones de fondo y obstáculos formales para dar lugar al resultado de que no se apruebe en primer debate: “No yo quiero decir dos cosas, la primera es que cuando se empiezan a sacar aspectos reglamentarios para negar que podamos hacer una votación como el de que al votar el sustitutivo a pesar de que lo negamos, al votar el principal ya siendo negado no podemos negar, hay otro aspecto y es que el Constituyente Fals está diciendo que no lo retiró yo creo en él, él está diciendo que él retiró una parte que es la correspondiente al inciso tercero y que el resto está vigente, eso es lo que él está diciendo” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991az, p. 407). Sin importar esto, el celo formal de algunos constituyentes lleva a escuchar la grabación y decidir que Fals Borda había retirado su propuesta sustitutiva a pesar de estar señalando lo contrario.

116 Así lo consagra el primer artículo de la Constitución Política: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

117 La importancia de esta naturaleza queda clara en las palabras de la Corte Constitucional: “la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades

autogobierno, la administración de recursos propios y la participación en las rentas nacionales<sup>118</sup>. Se aprueba el mismo día, también sin controversia, la conformación de las provincias que puede tener lugar por la unión de varios territorios indígenas circunvecinos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ba).

Finalmente, se aprueba el mismo 22 el articulado referente al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tras haber sido presentado el día 5 de junio en relación con los trabajos de Comisión Segunda y la cuestión demográfica como principal preocupación. Al igual que entonces, no despierta debates de fondo y el artículo es aprobado con pequeñas modificaciones de tipo formal (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ba).

Realizada la revisión de la Plenaria, se presenta a continuación una tabla resumen que recoge las previsiones aprobadas en primer debate que refieren a pueblos indígenas o pueblos afrocolombianos o al concepto de grupos étnicos:

**Tabla 4:** *Artículos aprobados en primer debate*<sup>119</sup>

Sujetos	Fecha	Artículo
Grupos étnicos	06/05	El Estado reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del pueblo
	06/05	El castellano es el idioma oficial de Colombia, las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus propios territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias se efectuará de forma bilingüe.
	11/06	[...] La Ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes a los grupos étnicos y a las minorías políticas. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.
	14/06	[...] Los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural [...]
	14/06	Son inalienables, imprescriptibles e inembargables los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico y los demás que determine la ley.
	18/06	El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales reconocidos como decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para recuperarlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorio de riqueza arqueológica.

---

del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Sentencia C-535, 1996).

118 Así, el artículo 287 de la Constitución Política: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.

119 No se incluyen números de artículo puesto que la publicación en Gaceta de este primer texto no era consistente en ese sentido. Así, se publican diversos artículos con el mismo número, otros sin número o con denominaciones como “artículo nuevo”. Se señalan los datos inequívocos y que son de interés: el texto y su fecha de aprobación en Plenaria.

Indígenas	28/05	Son nacionales colombianos: 1. Pon nacimiento. [...] c) los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos.
	11/06	[...] Habrá un número adicional de 2 senadores elegidos en circunscripción nacional especial por las comunidades indígenas.
	19/06	Se reconoce la jurisdicción de las autoridades propias de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial y la vigencia de las normas y procedimientos de Justicia propias que no atenten contra la Constitución y las leyes. La ley establecerá la forma de articularlas con el Sistema Judicial Nacional.
	20/06	El Gobierno diseñará, conjuntamente con las comunidades indígenas, el plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas, el cual será financiado con recursos públicos, y , anualmente, se asignarán en el presupuesto general de la Nación las partidas correspondientes. Planes similares serán diseñados y desarrollados con las comunidades afrocolombiana.
	21/06	Los territorios indígenas están conformados por los resguardos y los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas, los cuales son de su propiedad colectiva y no enajenables. Estos podrán articularse a las diferentes entidades territoriales o directamente a la nación y en ningún caso podrán ser fraccionados por otras entidades territoriales. Parágrafo. La delimitación de los territorios indígenas se hará por la comisión de ordenamiento territorial y con la participación de representantes de los pueblos indígenas.
	21/06	Las entidades territoriales indígenas estarán gobernadas por Consejos conformados y reglamentados de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades que los habitan, así como la Constitución y las leyes. La población no indígena que quede comprendida en áreas urbanas dentro de esos territorios, tendrá participación adecuada en la administración de aquellas y en la distribución de recursos de acuerdo con la ley.
	21/06	Son funciones de los Consejos: 1.- Ejercer el control de poblamiento y velar por la integridad territorial. 2.- Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de sus territorios. 3.- Concertar y vigilar las inversiones públicas dentro de su territorio. 4.- Percibir y distribuir los recursos del ente territorial. 5.- Velar por la preservación de los recursos naturales (renovables)(no renovables) y concertar su explotación dentro de su territorio. 6.- Coordinar los programas y los proyectos promovidos conjuntamente por distintas comunidades. 7.- Colaborar en el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de diferentes comunidades de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8.- Representar a la entidad territorial ante el gobierno central y las demás entidades territoriales a las que se integra. 9.- Las demás que les asignen la Constitución y la ley.
	21/06	Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la Ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.
	22/06	Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios en que se dividen aquellos y los territorios indígenas.
	22/06	Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a uno o varios departamentos.
Afrocolombianos	20/06	El Gobierno diseñará, conjuntamente con las comunidades indígenas, el plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas, el cual será financiado con recursos públicos, y, anualmente, se asignarán en el presupuesto general de la Nación las partidas correspondientes. Planes similares serán diseñados y desarrollados con las comunidades afrocolombiana.
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	22/06	El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendrá el régimen político, fiscal y administrativo que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para garantizar su autonomía y las normas vigentes para los demás departamentos. La ley podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer con troles a la densidad

de la población y el uso de suelos y prohibir o restringir la enajenación de bienes inmuebles en el Archipiélago con el fin de garantizar el derecho del grupo étnico isleño a su identidad cultural y la propiedad sobre su territorio, y preservar el medio ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizara la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

*Fuente: Elaboración propia.*

#### **4. La Comisión Codificadora y sus retos**

La Comisión Codificadora fue diseñada con un rol importante de pasarela entre el primer y segundo debate, preparando el texto que habría de organizar esta fase final de los trabajos de la Constituyente. En ese sentido, el artículo 38 del Reglamento informaba de su función pero de modo no suficientemente concreto “una Comisión Especial que codificará los textos aprobados por la Asamblea en primer debate, los integrará por asuntos y materias y elaborará ponencia para el segundo debate” (Secretaría General del Congreso de la República, 1991b, p. 4).

Esta falta de claridad en las funciones dio lugar al interno de la misma a dudas sobre la extensión de sus capacidades y se fue mostrando en los debates de la misma sin que hubiera una claridad final. Y mientras algunos miembros optaban por una interpretación restringida, entendiendo que la Comisión solo había de conciliar la redacción sin entrar al fondo, otros tenían claro que su función era más amplia, debiéndose poder discutir e incluso modificar cuestiones conceptuales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991h).

La ambigüedad se traduce en el descontento de algunos constituyentes en el segundo debate que apuntan a que la Comisión Codificadora realizó cambios sustanciales respecto del texto aprobado en el primero. Cambios resultantes en modificaciones sustanciales, aparición de artículos nuevos y desaparición de algunos de los aprobados en Plenaria. Lo primero había sido ya advertido el 25 de junio en Plenaria, sin haber terminado siquiera el primer debate:

“[L]a Comisión Codificadora ha entendido que su responsabilidad se extiende a modificaciones no menores del articulado aprobado por la Plenaria, y no son pocas, en consecuencia a mi me preocupa que tengamos apenas cuatro o cinco días para

examinar en el segundo debate, en Plenaria, las modificaciones de la Comisión Codificadora” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bd, p. 30)<sup>120</sup>.

Un ejemplo de *modificación sustancial* fue la decisión de la Comisión de cambiar la constitución de las provincias de territorios circunvecinos de “uno o varios departamentos” a “del mismo departamento” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ah, p. 49). Si bien el ponente de la Comisión defiende que se hace por coordinación con otro precepto que incluye la asociación de municipios, que podrían ser de distintos departamentos, esto no obsta para que nos encontremos ante una modificación sustancial que extiende sus efectos también a los pueblos indígenas.

Este mismo caso sirve para ejemplificar la *introducción de un artículo nuevo* por la Codificadora pues el relativo a las asociaciones de municipios no había sido en realidad aprobado en Comisión Segunda y, por ello, no se había debatido en Plenaria. Finalmente el artículo no fue aprobado en segundo debate por cinco votos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ah). La combinación de ambos casos dio lugar a que el texto final de la Constitución Política limitase, y así está consignado en el artículo 321, la formación de las provincias solo a las entidades territoriales del mismo departamento, en un cambio total de significado en relación con lo debatido y aprobado en primer debate.

Sobre artículos *aprobados en primer debate que desaparecen* de la ponencia de la Codificadora, gran parte de ellos son detectados el 3 de julio, último día de debates en segunda Plenaria, *ad portas* de la aprobación del texto constitucional. Este es el caso del artículo transitorio sobre reestructuración del poder ejecutivo, el transitorio referente al periodo del Registrador Nacional del Estado Civil en aquel momento y un artículo permanente relativo a los cuerpos colegiados de elección directa. Este es también el caso también del artículo transitorio sobre la reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas y afrocolombianos que, siendo detectada su ausencia casi cerrando la jornada del 3 de julio, no fue debatido ni aprobado, desapareciendo del texto final (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aj).

---

120 En el mismo día y sentido, el constituyente Uribe Vargas manifestaba “las informaciones que tenemos de la Comisión Codificadora son malísimas, porque han decidido ellos, reemplazar los textos aprobados aquí algunos por unanimidad, para darle un contenido distinto [...] para darle un contenido diferente” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bd, p. 32). La misma preocupación es expresada a lo largo de la jornada por otros miembros de la Plenaria apuntando a ejemplos que habrían ido conociendo de modificaciones u omisiones por parte de la Codificadora en relación con lo aprobado en primer debate.

Además de las dudas sobre la extensión de las capacidades de la Comisión Codificadora, esta contó con mucho menos tiempo para su trabajo del esperado, lo que aquejó también a la Plenaria en su segundo debate. En este sentido, recordemos que los plazos intermedios diseñados por el Reglamento podían extenderse, pero no así la finalización de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, que habría de ser el 4 de julio de 1991<sup>121</sup>. El artículo 37 del mismo apuntaba a la finalización de las labores de primer debate el 31 de mayo, lo que realmente ocurrió el 23 de junio. Así, la ponencia para segundo debate de la Codificadora, prevista en la normativa interna, en su artículo 38, para el 5 de junio se volvió imposible. Los miembros de la Codificadora fueron conscientes de esta limitación y su afectación en relación con la labor como miembros de la Plenaria, como mínimo, desde finales de mayo del 91:

“[Q]ue esta comisión técnicamente o [...] tiene que sacar, tendría que sacar, treinta artículos diarios, porque son alrededor de 450 y tendríamos que sacar treinta artículos diarios o simplemente dejar de asistir a la Plenaria, porque nosotros no podemos cumplir el cometido que tenemos dentro del tiempo” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991h, pp. 28-29).

Adicionalmente, la Comisión Codificadora sufrió un incidente informático en los últimos compases de su labor que afectó a la misma y a la percepción de la Comisión en el resto de los constituyentes. Así, la Gaceta Constitucional 110 abrió con la siguiente información:

“Siendo las 9:15 p.m. del día veintiséis de junio de 1991, en las instalaciones del Instituto Caro y Cuervo, ubicadas en la vereda de Yerbabuena, lugar donde sesiona la Comisión Codificadora de la Asamblea Nacional Constituyente, me hice presente, a solicitud de los miembros de dicha comisión, a fin de constatar la falla técnica que sufrieron los equipos de sistematización de datos en los cuales se realiza la codificación de los textos constitucionales aprobados en primer debate por la Plenaria de la Asamblea.

Dejo constancia de la ocurrencia de la falla según pude verificar después de entrevistarme con el Dr. Abraham Sánchez, Secretario, y la Dra. Martha Lucía Zamora,

---

121 El artículo 2 del Reglamento era claro a este respecto: “la Asamblea Constituyente se instalará el 5 de febrero de 1991 y sesionará por derecho propio en forma continua hasta el 4 de julio del mismo año”.



Relatora, que implicó la pérdida de 192 artículos, lo que equivale a 48 horas de trabajo en la codificación ya elaborada por la comisión, hecho que constituye un caso fortuito, pues dadas las condiciones técnicas y la presencia de asesores expertos en la materia, era imprevisible su acaecimiento. En consecuencia, se hace imposible para la comisión entregar el trabajo de codificación y su correspondiente ponencia dentro del término reglamentario” (Comisión Codificadora, 1991a, p. 1).

Esta publicación lleva a algunos constituyentes a solicitar, el 28 de junio, que se realice una explicación técnica escrita del incidente con el objetivo de que “tanto la opinión pública como la historia, tengan el máximo de claridad sobre este incidente que ha traumatizado la aprobación de la nueva Constitución” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bf, p. 92). Los informes son publicados en las Gacetas Constitucionales n.º 111 y 112, presentándose distintas posibilidades como problemas en la memoria de los ordenadores, inexperiencia del equipo de sistemas, presencia de un virus, etc.

Con todo y con eso, no pudo haber claridad entre las distintas versiones de lo que se perdió o no pero la idea de que había habido un problema informático que había incidido en los trabajos de la Codificadora se mantuvo en los debates de Plenaria.

Además de las dificultades que hubo de enfrentar la Comisión Codificadora en su función, el registro de su actividad presenta también una serie de deficiencias que limitan las posibilidades de estudiar actualmente lo allí debatido en comparación con las restantes instancia del la Asamblea Nacional Constituyente. En particular, no se realizaron grabaciones de las primeras y las últimas reuniones de la Comisión. El 22 de junio, el coordinador de la Codificadora daba cuenta de lo ocurrido en los primeros compases:

“La Comisión fue integrada por la presidencia de conformidad con el reglamento el día tres de mayo pasado [...] En su primera etapa no tuvo oficina ni equipos [...] de esta etapa no quedó grabación ya que la oficina donde sesionábamos carecía de todo servicio: por ello hay apenas algunas actas no particularmente detalladas” (Lleras de la Fuente, 1991a, p. 2).

Por su parte, a partir del 23 de junio, la Codificadora “sesionó en la sede del Instituto Caro y Cuervo, situado al norte de la Sabana de Bogotá” (Lleras de la Fuente, 1991b, p. 2). Por lo

tanto, solo se cuentan con fuentes directas y completas de los debates de la Comisión Codificadora del periodo comprendido desde el 31 de mayo hasta el 22 de junio, a pesar de que su labor continuó hasta comienzos de julio.

Entre lo que se puede conocer por las transcripciones, el 31 de mayo la Comisión Codificadora trata el artículo sobre lenguas oficiales. El debate permite ver el celo de algunos miembros en la interpretación literal de los preceptos. Así, en una interpretación de esta naturaleza del aparte “la enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias se efectuará en forma bilingüe” lleva a la siguiente argumentación: “toda comunidad tiene una tradición lingüística propia, y al tener una tradición lingüística propia, tienen que darle una enseñanza bilingüe” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991h, pp. 30-31). Esto lleva a plantear la necesidad de hablar de grupos étnicos minoritarios para evitar el efecto en los mestizos como “grupo étnico mayoritario” para finalizar expulsando el concepto de grupo étnico y sustituyéndolo por el de “comunidades con tradiciones lingüísticas”, con el que es aprobado para la ponencia de Plenaria.

Destaca igualmente como la interpretación de la previsión de la educación bilingüe no supondría tanto una defensa de las lenguas propias sino del castellano en la educación de estas comunidades para facilitar la integración de las mismas “donde este problema no se maneje bien, lo que vamos a hacer es unos lapones como allá en la Península Escandinava, donde todas las comunidades tienen sus propias tradiciones, su propia cultura, las aislaron” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991h, p. 35).

El 6 de junio se revisa el artículo sobre nacionalidad que, recordemos, venía de Plenaria con la previsión de que los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorio fronterizo serían nacionales colombianos por nacimiento. A pesar de que varios miembros estaban en desacuerdo con el texto y entendían que había de matizarse, proponiéndose que se cambiase a nacionalidad por adopción y se vinculase a la aprobación de los tratados correspondientes, optan en esta ocasión por no tocarlo y llevar sus cuestionamientos a segundo debate de Plenaria (Asamblea Nacional Constituyente, 1991d). En esa misma línea comienza la jornada del 7 de junio, en la que queda clara la intención de promover el cambio antedicho en segundo debate (Asamblea Nacional Constituyente, 1991e).

El 16 de junio, en el tratamiento del legislativo, se aprueba sin controversia el texto traído de Plenaria en relación con los senadores de los pueblos indígenas y la posibilidad de los representantes en Cámara provenientes de los grupos étnicos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991f). De igual manera, el 19 de junio se mantiene la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de las tierras comunales de los grupos étnicos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991g).

Habiendo revisado la labor de la Comisión Codificadora, dentro de los límites impuestos por la disponibilidad de fuentes directas, se destaca una paradoja: el trabajo acelerado de una instancia sin claridad sobre la extensión de sus funciones y que se ve afectada por distintos inconvenientes afecta de modo definitivo el texto final de la Constitución de 1991 sin que pueda afirmarse que hay, o se puede conocer, una motivación clara. Ejemplos de esto son la desaparición del único artículo aprobado en primer debate sobre afrocolombianos –que prevé la participación en los planes de reconstrucción económica– o la de la posibilidad de constituir provincias por territorios indígenas circunvecinos de distintos departamentos<sup>122</sup>.

## **5. Segundo debate en Plenaria: la aprobación de la nueva Constitución**

El segundo debate en Plenaria comienza el 28 de junio con la preocupación del tiempo con el que cuenta para su labor, el 4 de julio finalizaban los trabajos en la Constituyente, y la poca claridad en relación a cómo funcionarían materialmente los debates y la aprobación de los artículos definitivos. Esto puesto que la cuestión del tiempo había tornado virtualmente imposibles algunas de las previsiones reglamentarias sobre esta fase. En particular, la fecha de finalización del trámite, señalada como el 30 de junio por el artículo 41 del Reglamento, y los tiempos de ilustración e intervención, previstos en el 39. Las palabras del constituyente Guillermo Perry eran claras en ese sentido:

“[Y]o creo que esta Asamblea ha tenido un problema mayúsculo, que es el del tiempo, tuvimos un tiempo realmente muy breve para el trabajo que se nos encomendó eso nos ha llevado a que el segundo debate tenga que ser comprimido a un mínimo, y los eventos de los últimos días han acentuado esta situación crítica y, en esas condiciones,

---

122 Y esto refleja a su vez la existencia de inconsistencias entre los artículos que se van aprobando: mientras sobre la nacionalidad se plantea la existencia de pueblos indígenas a ambos lados de una frontera estatal, la dicción final del artículo desconoce la misma posibilidad en cuanto a fronteras departamentales. Pero, como se ha ido viendo, estas situaciones no se dan como resultado de un debate comprensivo sino, cada vez más en cuanto avanza la Asamblea, vicisitudes que poco tienen que ver con el contenido normativo.

lo que nosotros tenemos que hacer como Corporación, porque es, pues, nuestra obligación con quienes nos eligieron y con lo que está esperando el pueblo colombiano, es asegurarnos de que antes del 4 de julio hayamos logrado votar y aprobar en segunda vuelta el texto de la nueva Constitución” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bf, p. 40).

La primera mitad de la jornada se centra en buscar un modo de poder gestionar el texto de los artículos llegándose a las siguientes guías.

Primero, los artículos serían leídos uno a uno sobre la base del texto de la Codificadora. Esto supone el problema de los artículos descartados por la Comisión que, para ser incluidos en el texto final, necesitaron que algún constituyente se percatara de la ausencia y promoviese el tratamiento del mismo.

Segundo, los artículos se leerían completos, sin haber votación por partes. Para la modificación aunque sea de una palabra, se habría de presentar el texto alternativo completo como sustitutiva. Esto también supondría problemas en relación con los artículos más largos.

Tercero, en caso de que no hubiera oposición, se continuaría con la lectura del siguiente artículo y así se irían acumulando para ser votados en bloque.

Cuarto, en caso de que hubiera oposición, se votaría más adelante por separado y por este orden: texto aprobado en Plenaria, texto de la Codificadora, texto de sustitutivas. El voto positivo suficiente de cualquiera de las propuesta supone su aprobación y cierra la votación, por lo que el orden de presentación de las sustitutivas tiene importancia en el proceso.

Quinto, cuando algún artículo propuesto para votación fuera novedad, requeriría  $\frac{2}{3}$  del voto positivo de la Plenaria para su aprobación. Esto despertó problemas respecto de qué se consideraba novedad y qué no, tomando en consideración que muchas propuestas traían causa de otras presentadas en primer debate o en Comisiones Permanentes.

Finalmente, antes de comenzar materialmente el debate, se dejó de manifiesto que, a pesar de haber un acuerdo sobre el modo de trabajo, no se contaba aún con el texto completo de la Codificadora, que fue llegando por partes a lo largo de las jornadas sucesivas. Del mismo

modo, la percepción de problemas vinculados a aquella se mantienen<sup>123</sup>. Esta sensación se mantendría hasta el final de los trabajos de la Constituyente, complejizándose con la intervención del Gobierno en los últimos compases:

“[...] a mi me preocupa lo que ha venido ocurriendo con la Codificadora porque hay tres elementos que han venido perturbando, uno que es el computador, cuando nadie sabe de qué se trata se habla del Computador, cuando se sabe de quién se trata pero no se quiere decir se habla del diablillo en el computador, y ahora vemos que hay una tercera presentación e iniciativa que es el Gobierno, entonces valdría la pena, para las constancias históricas y para los antropólogos dentro de cien años que quieran ver cuál es el origen de todo esto, que se diga claramente qué es el diablillo propiamente, qué es del computador, qué es de la Codificadora y qué es del Gobierno” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ah, p. 58).

Esta intervención del Gobierno afectó especialmente el tema que nos ocupa puesto que, entre otras cosas, se propusieron modificaciones a los artículos aprobados en primer debate sobre los territorios indígenas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ah).

Regresando a la jornada del día 28 de junio, y en relación con el tema de grupos étnicos, el constituyente Esguerra hizo entrega de las propuestas de articulado sobre territorios de las comunidades negras de la Costa Pacífica, materia que no había sido posible conciliar ni en Comisión Segunda ni en el primer debate (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bf).

La segunda mitad de la jornada se trataron la previsión de multietnicidad y pluriculturalidad del pueblo colombiano y la cuestión de las lenguas oficiales, ambos con propuestas de cambio por la Codificadora. En relación con el primero, a pesar de que fue impugnado el texto de esta, fue finalmente aprobado tras solo obtener el texto de primer debate 23 votos positivos. Por el contrario, el texto sobre lenguas oficiales también fue impugnado (la Comisión había sustituido el concepto de grupos étnicos por comunidades lingüísticas) y sí se regresa a la versión aprobada en Plenaria con 38 votos positivos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bf).

---

123 Sirva como ejemplo la necesidad de retirar un texto que parecía venir de la Codificadora cuando iba a ser presentado el día 29 de junio: “efectivamente hemos comprobado que ese artículo, pues aparentemente, fue otro pedazo de virus porque no estaba en la versión que habíamos entregado, y por lo tanto, quisiera a nombre de la Codificadora, retirarlo” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bh, p. 42).

El 29 de junio se vota en bloque y sin oposición los artículos sobre la inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de los territorios comunales de los grupos étnicos y sobre el derecho de los grupos étnicos a una formación respetuosa de su identidad cultural (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bh).

Más interesante en esa jornada es el debate sobre la nacionalidad de los integrantes de los pueblos indígenas de frontera. Como se había anunciado en Codificadora, Guillermo Plazas Alcid y otros constituyentes presentan una sustitutiva dirigida a que el reconocimiento de la nacionalidad sea por adopción y sobre la base del principio de reciprocidad. Se presenta otra sustitutiva liderada por los constituyentes indígenas que acota el derecho a los miembros de los pueblos indígenas que sean reconocidos como tales por las autoridades indígenas en el territorio colombiano. Finalmente es la propuesta del grupo del constituyente Plazas Alcid la que es aprobada con 50 apoyos por voto nominal (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bh).

El 30 de junio sería el día para debatir la participación en el legislativo de los grupos indígenas, con sendos artículos sobre la elección en Senado y en Cámara de Representantes. Recordemos que en esta materia los constituyentes representantes de los pueblos indígenas habían presentado una serie de propuestas a través de un acto de vigencia inmediata que fue publicado en la Gaceta n°110<sup>124</sup>. Por ello, no es de extrañar que objetaran los textos de la Codificadora, comenzando por el borrador de artículo 177, referente a la elección de senadores.

Sin embargo, estas sustitutivas no venían realmente a sustituir sino a completar el texto, por lo que se aprobó finalmente el texto de la Codificadora y se pasó a leer las propuestas como articulado nuevo, lo que supone la necesidad de un voto positivo reforzado para su aprobación (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bj).

El contenido del texto propuesto, que refiere tanto al requisito de la calidad de indígena para la elección como a la forma en la que materialmente se eligen los senadores en la circunscripción nacional especial, despierta dudas que llevan a que se posponga el tema y sea recuperado más adelante en la jornada, tras la votación del texto referente a Cámara.

---

124 Esta propuesta fue comentada en la sección respectiva del primer debate en Plenaria.

Finalmente es apoyada una versión sintética de las solicitudes de los pueblos indígenas con la siguiente forma:

“[L]a circunscripción especial, para la elección de senadores, por las comunidades indígenas, se regirá por el sistema de cuociente electoral; los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante el certificado de la respectiva organización refrendado por el Ministerio de Gobierno” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bj, p. 294).

Por su parte, también el artículo 182, referente a Cámara, fue objetado. Al igual que en el caso anterior, termina aceptándose el texto de la Codificadora (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bj). Esta previsión es radicalmente distinta a la relativa a Senado: en primer lugar, porque supone una remisión a la ley, es esta la que puede establecer la circunscripción especial; en segundo lugar, porque esta no sería para pueblos indígenas, sino para grupos étnicos y minorías políticas y colombianos en el exterior, contando con un límite de 5 representantes que podrían elegirse de este modo.

Esta diferencia impacta en la propuesta de párrafo adicional de los constituyentes indígenas que, en este caso sí, es análogo al aprobado para Senado “las comunidades indígenas, elegirán dos representantes en circunscripción nacional mediante el sistema de cuociente electoral; los candidatos a estos cargos deberán acreditar las mismas calidades requeridas para el Senado” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bj, p. 303).

La dificultad de compatibilizar ambas previsiones es puesta de manifiesto y se propone que, en este caso, la propuesta de los constituyentes indígenas sea votada como transitoria para establecer lineamientos a la ley que desarrolle el artículo aprobado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991bj). Sin embargo, no fue en su momento presentada y votada como transitoria, desapareciendo del proceso constituyente.

El primero de julio se presenta y aprueba sin oposición el artículo relativo a la jurisdicción indígena. Y se aprueba también sin objeción el artículo que señala cuáles son las entidades territoriales, con inclusión de los territorios indígenas, y el que desarrolla el régimen del

archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ag).

El dos de julio es uno de los días centrales por tratar la aprobación definitiva de la regulación de la ordenación territorial. El primer artículo que se presenta en relación a los grupos étnicos es el de la constitución de las provincias, aprobándose la versión de la Comisión Codificadora sin dificultad. Sin embargo, los dos artículos centrales sobre territorios indígenas, referentes a su conformación y gobierno, son impugnados y finalmente pospuestos “entonces dejamos aplazados, ojalá en unas pocas horas, los artículos 346, 347 y 348” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ah). Finalmente quedan pendientes para su tratamiento al día siguiente.

En cambio, sí se produce la aprobación de un precepto sobre territorios afrocolombianos. La propuesta de artículo transitorio es presentada por los constituyentes Orlando Fals Borda, Juan Carlos Esguerra y Francisto Rojas Birry. Es el segundo el que explica lo que subyace a la propuesta:

“[S]e disponen en esencia dos cosas, la primera, la creación de una Comisión Especial que integrada por los propios interesados y además por los delegados de las entidades públicas que correspondan, haga un estudio concreto sobre aquellas regiones hidrográficas, aquellas riveras de los ríos de la cuenca Pacífica que presentan una situación social y económica particularmente complicada, en especial las comunidades negras que habitan allí y que han venido siendo desplazadas por colonos dedicados a la tala de bosques y a la tala de los árboles Ellos aspiran simplemente a que se los deje seguir residiendo allí, se trata y se seguirá tratando de zonas baldías, sólo que se va a reconocer en relación con esas zonas baldías, la propiedad colectiva de las comunidades negras, de manera que ellas puedan sobrevivir allí, no sean desplazadas por la civilización, y además se busque la forma de que el Estado se ocupe de ellas, se preocupe por ellas y comience el proceso de su integración a la civilización” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ah, p. 89).

El artículo transitorio es aprobado con el apoyo de 49 constituyentes, la abstención de Cornelio Reyes Reyes<sup>125</sup> y el voto negativo del constituyente José María Velasco Guerrero

125 Un par de años después, el constituyente explicaba que “no tengo noticia de que haya existido propiedad colectiva de la tierra entre las comunidades negras, y de haber existido, consagrada en la Constitución, la considero un anacronismo” (Reyes, 1993, p. 232). En la misma carta, y por el mismo motivo, explica su



“veo que para los negros no hay sino fango, humedad y cólera, no” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ah, p. 91).

El 3 de julio es el último día de aprobación de articulado, dedicado en su casi mayoría a la aprobación de los artículos transitorios. La complejidad en la disponibilidad de la información, que obliga a los constituyentes a consultarla en distintas fuentes documentales, la limitación del tiempo y la sensación de que la Codificadora hubo realizado cambios sustanciales contribuyeron a la tensión de la jornada (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aj). Tensión exacerbada por el descubrimiento en distintos momentos del día de artículos que, habiendo sido aprobados en primer debate, estaban ausentes de la propuesta de la Codificadora<sup>126</sup>.

Sin embargo, a mitad de jornada, Lorenzo Muelas recuerda que todavía estaba pendiente el articulado relativo a los territorios indígenas que, ya sin tiempo, son leídos por el constituyente Rojas Birry y aprobados en bloque sin discusión alguna tras presentar el aval del Gobierno (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aj). En este sentido, recordemos que el Ejecutivo había hecho incidencia en la Codificadora para modificar los artículos relativos a este tema.

Finalmente, hemos de referirnos al artículo sobre la reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas –que incluía una previsión que permitía aplicarlo también respecto de los pueblos afrocolombianos– que, habiendo sido aprobado por la Plenaria en primer debate como transitorio, fue omitido por la Codificadora. Se percatan de esto en la Plenaria en los últimos minutos de la jornada (Asamblea Nacional Constituyente, 1991aj). Siendo la solicitud de leerlo interrumpida por la Presidencia para continuar exponiendo el texto del último artículo propuesto por la Comisión Codificadora. Este es aprobado, suena el himno, suenan vítores por la nueva constitución y se olvida el artículo sobre la reconstrucción económica y social de los grupos étnicos. Muestra del impacto, como se indicó arriba, de la labor de la Codificadora, incrementado por problemas temporales y de claridad en el funcionamiento de las distintas instancias de la Constituyente.

---

oposición a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. A esta idea respondía Peter Wade: “tildar de “anacronismo” al concepto de la propiedad colectiva y pensar que impide el establecimiento de la tecnología moderna es simplemente hundirse en una visión unidireccional del progreso” (Wade, 1993b, p. 234).

126 En la sección anterior se mostraron algunos ejemplos.

## **6. Recapitulando: omisiones y dificultades de la Constituyente en relación con los pueblos afrocolombianos**

Revisadas de modo exhaustivo las transcripciones de los debates de la Constituyente y las gacetas, se puede apuntar a los factores que incidieron en el tratamiento de los afrocolombianos y que se traduce en la aprobación de una única previsión constitucional, en forma de artículo transitorio, que contrasta con los resultados obtenidos por los pueblos indígenas. Dos son las preguntas pertinentes: la evidente ¿por qué el reconocimiento de derechos a los afrocolombianos llega a última hora y de modo humilde al texto constitucional?, y la anterior, y menos evidente, ¿qué significa “comunidades negras”? Comenzar a responder a estas preguntas es el objetivo de esta sección.

### **6.1. Breve mención a la situación de los movimientos afrocolombianos ante Asamblea Nacional Constituyente**

En este punto es necesaria una breve reseña sobre los movimientos afrocolombianos como actor político en el tiempo de la Asamblea Nacional Constituyente. Siendo este un tema amplio, complejo y objeto de análisis por otras disciplinas, el objeto de esta sección es simplemente una revisión breve<sup>127</sup>. En este sentido, nos acercaremos de modo sintético al movimiento social afrocolombiano a partir de cuatro categorías de análisis comunes a distintas teorías de los movimientos sociales: territorialidad, identidad, comunidad y autonomía. Para emprender dicho ejercicio será importante proveer un contexto que permita conocer de cerca la evolución del movimiento afrocolombiano.

Hemos de partir de la idea de que el movimiento social afrodescendiente en Colombia no es unívoco o monolítico. Aproximarse a este obliga a reconocer las diferencias en el nacimiento, consolidación, reivindicaciones y luchas de un movimiento que se distancia según se lo mire en las ciudades o en la ruralidad y, en esta última, si se trata de movimientos y grupos con

---

127 Principalmente acudimos a autores locales que presentan una perspectiva crítica de las propias categorías analíticas utilizadas en otros contextos y que tienen más capacidad explicativa en geografías como la estadounidense o la europea. Esto por reconocer que se trata de categorías que delimitan su abordaje desde una visión más bien binaria del mundo que, en palabras de Flórez-Flórez, “*jerarquiza las dinámicas sociales según su mayor o menor distanciamiento con la tradición*” (Flórez-Flórez, 2005, p. 78). Binarismo producto además de un “ambiente ideológico bipolar” que dividía al mundo en dos frentes, el “Occidente capitalista y el Oriente comunista” (Wabgou et al., 2012) y que examina a los movimientos sociales bajo lógicas dicotómicas de autonomía o dependencia, centro o periferia y que no son fácilmente aplicables a las realidades internas y que plantean en sus contextos los movimientos sociales en Latinoamérica.

cercanía a los ríos o dedicación exclusiva en la tierra; así también según la temporalidad en que se emprenda este ejercicio o incluso según se lo aborde de acuerdo con la mirada que del movimiento mismo tienen sus protagonistas.

### **6.1.1. Un primer momento del movimiento social afrocolombiano**

Partimos desde la década de 1970 como década de incubación del movimiento en Colombia<sup>128</sup>. Esto no obsta para reconocer procesos relevantes que la preceden, incluso en tiempos de la dominación territorial por parte de la Monarquía Hispánica. Por ejemplo, la comunidad del Palenque de San Basilio<sup>129</sup> asentada en el Departamento de Bolívar desde 1600 creó “una ciudad-república libre” (Reiter, 2014, p. 83) e inauguró desde entonces un *ejemplo fuerte y claro de asociativismo, de cultura cívica y de capital social* que trazaría en el tiempo el antecedente histórico más relevante de los movimientos sociales afrocolombianos, aun cuando entonces no hubieran reclamado un componente propiamente étnico en su reivindicación de la libertad, la autonomía y la independencia (Reiter, 2014).

Dicho esto, la década del setenta configuró el inicio de un proceso lento y gradual de consolidación de los movimientos sociales afrocolombianos. Hasta entonces, desde la década de los veinte, treinta y sesenta, las personas afrodescendientes habían pertenecido a movimientos sociales sindicales y campesinos. En ese proceso gradual, la acción colectiva de las comunidades de personas negras tenía inicialmente un enfoque hacia luchas asociadas a la más justa distribución de la tierra, período en que precisamente se dio a conocer el campesinado negro.

En los setenta, mientras mantenía su vigencia la Constitución Política de 1886, hubo una activa movilización asociada al reconocimiento del sujeto negro como sujeto pleno de derechos y que fue orientando las bases de la lucha del movimiento social negro de la década

---

128 O más exactamente, del movimiento moderno. Como apuntan algunos autores, podemos encontrar los primeros casos de organizaciones afrocolombianas en la década de los 1930:

“Las primeras organizaciones negras en Colombia surgieron en los años treinta en respuesta a la patente marginalización y exclusión de la vida nacional. La más notoria fue el Movimiento Acción Democrática, fundado en Chocó. Diez años después, un grupo de estudiantes al norte del Cauca y de la costa atlántica fundaron el Club Negro de Colombia. Entre los años treinta y cincuenta, la población negra presentó exigencias principalmente mediante los canales políticos convencionales, especialmente el partido liberal” (Urrea Giraldo et al., 2019, p. 121).

129 “Asimismo, estas personas rebeldes y fugitivas son quienes, protegidas por fortalezas de estacas de palos denominados “palenques”, resistieron a los esclavistas desde zonas de difícil acceso y las montañas, al hostigar el sistema de producción esclavista (minas y plantaciones) y al promover campañas para la liberación de los esclavizados de las haciendas, entre otras acciones” (Wabgou et al., 2012, p. 55).

siguiente aun cuando se tratara de esfuerzos más individuales de líderes negros reconocidos que no del producto de esfuerzos de urdimbre colectiva.

Estas actividades individuales tuvieron un claro enfoque académico e intelectual con una vinculación territorial sobre regiones en las que daban las mayores agrupaciones de comunidades negras en Colombia: principalmente la costa del Pacífico y en ciudades como Quibdó, Cartagena, Tumaco y, de manera peculiar, Medellín. Al tiempo, para este mismo período, se dio paso a la constitución del Consejo Nacional de la Población Negra colombiana como resultado del Primer Encuentro Nacional de la Población Negra en 1975.

Este Consejo y su constitución se tornaron para entonces clave, pues no solo activaron procesos de convocatoria regional para avanzar en la discusión sobre la conformación de movimientos sociales negros sino que activaron la discusión sobre la identidad negra, el significado de ser afrocolombiano y afrodescendiente y descubrir sobre cuáles eran en sí mismos los contornos de la reivindicación étnica-racial en Latinoamérica y en un país como Colombia.

Este proceso de adquisición de conciencia crítica sobre el “ser negro” se nutrió entonces de los progresos que adelantaban el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos y el movimiento anticolonialista africano. Adquisición de conciencia que fue empujada además en los encuentros regionales académicos y que derivó en el Primer Encuentro de Comunidades Negras del 65, evento que se repetiría en el 76 y en el 77, en los que no solo se iniciaron las discusiones sobre la identidad negra sino lo que significaba la reivindicación de los territorios ancestrales afro, la protección de los derechos laborales de las personas negras, el rol de la mujer en las comunidades y el “problema de las y los descendientes de africanos en este lado del mundo” (Wabgou et al., 2012, p. 113).

El proceso avanzaba aun cuando no se tratara de un movimiento social consolidado, unido o con liderazgos claros. Los esfuerzos hasta entonces carecían de autonomía respecto de otros movimientos más tradicionales –el sindical y obrero, el campesino o el propio movimiento indígena–, carecían de una institucionalización sólida cuyas bases apenas empezaban a ser sentadas por el Consejo Nacional de la Población Negra. Y la presencia de un componente étnico en las discusiones era todavía menor.

Merece mención especial el encuentro del Consejo Nacional que tuvo lugar en el año 77, en la ciudad de Cali, pues marcó la ruta para pensar la realidad afrodescendiente y permitió realizar entonces un propósito esencial que se iría profundizando en la década siguiente como lo fue el de “ahondar en la esencia de la identidad africana en nuestro continente” (Wabgou et al., 2012, p. 35). Desde entonces, el movimiento social afrocolombiano en ciernes manifestaba una clara bifurcación entre los intereses de las comunidades negras de la ruralidad, por una parte, y los de las comunidades negras en entornos urbanos, por otra.

La división territorial del naciente movimiento afrocolombiano para entonces fue notoria. Incluso entre las comunidades rurales se percibían divisiones asociadas al asentamiento de las mismas, sea en las cuencas de los ríos, sea en el campo. Y esta diferencia en las características de la tierra parecía conllevar también diferencias en las agendas de intereses de las comunidades.

El despertar del movimiento afrodescendiente en el litoral pacífico, que pertenecía a la ruralidad, apenas comenzaba en 1977 y, en sus nacientes muestras de acción colectiva, mantenía un enfoque predominante de lucha por el derecho al territorio y el derecho al ser afrocolombiano y a practicar la cosmovisión afrodescendiente. Mientras tanto, las comunidades que pertenecían a las urbes se interesaban “en reivindicaciones alrededor de la participación política del pueblo afrocolombiano, inclusión en la estructura de poder del Estado a diferentes niveles y en la estructura económica y lucha contra la discriminación” (Wabgou et al., 2012, p. 153).

Esta suerte de fragmentación en el origen fue “territorializada”, además de en el eje rural-urbano, distinguiendo el norte y sur de la costa pacífica. En el norte, las comunidades asentadas en el Chocó se aglutinaban en torno a las disputas campesinas. En el sur, las comunidades sitas en Buenaventura lo hacían alrededor de la vivencia y el reconocimiento del sujeto negro a nivel político y al interior de la estructura del Estado. Esta división de base se explicaría parcialmente, según pensadores del movimiento afro, en la influencia decisiva que tuvo la iglesia en dichas zonas. Así, los Claretianos en el Pacífico norte promovieron los intereses sobre los problemas del campo al tiempo que negaban a las comunidades negras sus prácticas y la demostración pública de sus ritos tradicionales. En el Pacífico sur, el Movimiento Golconda de Buenaventura promovió y reconoció la necesidad de la acción social en torno a intereses de contenido étnico (Wabgou et al., 2012).

El líder Jair Mena vincula los trabajos en el norte del Pacífico también a la relación y convivencia con los pueblos indígenas de aquellos territorios, consistente con la referencia que vimos más arriba de Francisco Rojas Birry explicando su cercanía a los reclamos afrocolombianos:

“Pero había un trabajo, digamos, de impulso muy importante por la defensa del territorio y tenía mucho que ver con entender el territorio con una mayor integralidad. Y entender el territorio con una mayor integralidad era entender que teníamos que trabajar negros e indígenas juntos, entonces ahí nos encontramos con la OREWA. En el San Juan no encontrábamos con todo lo que tenía que ver con la parte de los hermanos Wounaan. En el Atrato nos encontramos con los Embera. En la costa pacífica: Nuquí, Juradó... Todo esto nos encontramos con los Embera también. En el Baudó nos encontramos con los Embera. Y en el Bajo Atrato nos encontramos con una parte de los Embera y otra parte que era Wounaan, principalmente... ¡Ah! Y los Tule o pueblo... El pueblo Tule... Ahora se me olvida su nombre, además porque lo recuperaron, ¿no?” (ver transcripción en Anexos).

Un factor que agudizó las diferencias organizativas entre las comunidades de la costa fue la presentación, a finales de los 1970, de un candidato afrocolombiano a la Presidencia por primera vez en la historia, Juan Zapata Olivella, que renunció antes de la contienda electoral y entregó su apoyo al candidato liberal del momento, Carlos Lleras Restrepo, defraudando para algunos el voto de confianza depositado para visibilizar el naciente movimiento social afrocolombiano así como los intereses que convergían entre las comunidades de la ruralidad y las de la urbe (Wabgou et al., 2012).

Por su parte, hacia el final de la década en el norte de Cartagena, empieza a adquirir consistencia organizativa la comunidad palenquera gracias al trabajo de los jóvenes de los barrios Nariño, Torices y Lo Amador, quienes alumbran la acción colectiva en torno a intereses académicos, artísticos y etnopedagógicos que desencadenaron, en los años que siguieron, por una parte, el nacimiento del Palenque Ku Suto que influiría de manera significativa en la consolidación del Proceso de Comunidades Negras en los noventa; y por otra, el impulso, entre sus integrantes y los miembros de dichos barrios, de procesos de indagación y exploración histórica de la identidad palenquera (Hernández Cassiani, 2014).

Este proceso de cohesión barrial con un alto componente comunitario y popular en torno al trabajo, la educación, la salud y lo artístico también apuntó a la defensa de la tierra, reivindicando el derecho a la vivienda, todo lo cual derivó en la recuperación de los Kuagros a través de la constitución de la Junta el Progreso. Los Kuagros son “una célula organizativa fundamental [que] sustenta la gran incidencia que tienen estos en el desarrollo de la educación palenquera” (Hernández Cassiani, 2014, p. 252).

Los Kuagro son formas de organización social de los primeros palenques, en los que confluían elementos culturales, representaciones sociales, afectivas y culturales que procuraron ser retomadas en el trabajo barrial-comunitario de los jóvenes del norte de Cartagena. Sin embargo, se trató de un proyecto que se fragmentó en buena medida cuando los jóvenes que iniciaron esta acción social tuvieron que migrar hacia Barranquilla para dar continuidad a sus estudios.

Para cerrar, hemos de realizar una mención precisamente al pueblo raizal que, con su condición insular y localización geográfica en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –al norte de Costa Rica y este de Nicaragua–, no se encuentra cercano a las dinámicas que acabamos de revisar. En cambio, parece más acercarse a las lógicas de respeto a los derechos de los pueblos desde el derecho internacional que vimos en el capítulo anterior. Las palabras de la lideresa raizal Ofelia de Barker apuntan a ello:

“Desde que los Raizales y Colombia se unieron el 23 de junio de 1822, Colombia ha venido tratando el territorio raizal y a los raizales como propiedad de ellos, no como un pueblo con iguales derechos, que es el derecho de los raizales sobre su territorio el cual es excluyente y que debe ser conservado y respetado por Colombia y el mundo. La cultura, el idioma, las costumbres, la religión y la tradición son valores de nuestra identidad que deben ser reconocidos y protegidos por Colombia, pero en cambio Colombia no llegó a eso, sino colombianizarnos, a homogeneizarnos con Colombia continental y anularnos como pueblo. En vez de valorarnos y posicionarnos como riqueza colombiana, nos trató como de menores méritos que Colombia continental. Colombia trajo e impuso sus leyes y sus autoridades, como extraños o extranjeros en nuestro propio territorio” (ver transcripción en Anexos)<sup>130</sup>.

---

130 Entrevista sostenida con Ofelia Baker el día 20 de marzo de 2021.

La experiencia, y por tanto la configuración de los movimientos del pueblo raizal, están vinculados a su insularidad y posición geográfica, lejana a la Colombia continental y cercana a las realidades del Caribe. A partir de la década de 1960, estos factores se reflejan, mediada la experiencia de otros pueblos afrocaribeños y la idea de autodeterminación, en “el primer movimiento isleño moderno liderado por Marcos Archbold, un providenciano reconocido en el archipiélago por su defensa del derecho a la autodeterminación del pueblo nativo isleño” (González Palacios, 2016, p. 149), llegando a enviar una misiva a los presidentes de Estados Unidos y Colombia apuntando a la necesidad de crear un Estado independiente.

### **6.1.2. Segundo periodo del movimiento social afrocolombiano**

Esta segunda fase del movimiento social afrocolombiano se da en las décadas de los 1980 y 1990 y supone el afianzamiento del mismo en una caracterización que continúa hasta nuestros días. En los ochentas, las bases aun nacientes del movimiento social afrocolombiano asentadas en Chocó (Pacífico norte) y Tumaco (Pacífico sur), en un contexto regional de agitación y movilización social, fueron imitando las prácticas de la acción colectiva de lo cívico, propia de otros movimientos como el indígena y campesino. Desplegaron, por primera vez, en pequeñas ciudades paros cívicos que, aun cuando eran adelantados por comunidades negras, no tenían todavía un reclamo étnico, siendo percibidos en cambio como movilizaciones por los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de comunidades marginadas y desprotegidas por el Estado.

Por su parte, el enfoque de lucha contra la discriminación racial continuó siendo delegado a los movimientos que iban consolidándose en las urbes y que “asumió muchos elementos teóricos, ideológicos y políticos de las luchas y movilizaciones que libraron en los sesenta los afrodescendientes en Norteamérica” (Wabgou et al., 2012, p. 155). Adquirió especial relevancia en dicho trabajo el Movimiento Cimarrón, que se empeñó en avanzar los estudios de teorías africanistas y de movimientos sociales africanos y afrodescendientes. En palabras de Jair Mena,

“había algunos movimientos, principalmente en universidades, estaba el Movimiento Nacional Cimarrón, digamos, en cabeza de Juan de Dios Mosquera, que era un tema muy por fuera del Pacífico, pero que él se intentado integrar permanentemente. Además



que muchos de los liderazgos que surgieron pasaron por Cimarrón. En ese entonces te estoy hablando del año 87... 88.

Y había como algún tipo de movimiento a nivel de universidades, digamos... Mi interpretación es que tenía mucho que ver con el tema de cómo trabajar por la solidaridad frente a lo que pasaba en Sudáfrica, lo que pasaba en los mismos Estados Unidos. Digamos que, aunque teníamos un tema racial muy fuerte también aquí, era más en función de la solidaridad con los de afuera que con lo que pasaba con nosotros, digamos” (ver transcripción en Anexos).

Mientras que, en la ruralidad, las “movilizaciones de afrocolombianidad durante esta década no siempre reivindicaban derechos diferenciales para los afrocolombianos” (Wabgou et al., 2012, p. 138) aun cuando reclamaban el derecho al territorio, preocupación a la que se sumaría la de la titulación colectiva de las tierras:

“El tema del territorio, pues porque teníamos un problema muy jodido y es que históricamente habíamos vivido ahí. No teníamos una mentalidad ni una visión de que el territorio era para hacer plata con él, sino que el territorio era para vivir ahí porque habíamos generado complicidades con el territorio, con el medio, con todo lo que nos ofrecía. Y pensábamos que ese territorio pues lo íbamos a tener toda la vida. Pero empezamos a sufrir con la entrada, digamos, la reproducción de un tema colonial y era, y que yo diría que hoy también se da, a través de los permisos mineros y todavía era que esa historia, digamos, de la minería y todo y de las concesiones madereras teníamos permiso hasta por 50 años de explotación. De intereses de grandes políticos, de familiares de políticos y líderes de la economía del país alrededor de maderas Samper, Matutú con el Bajo Atrato... Por otro lado, el tema del oro” (ver transcripción en Anexos).

En este punto ha de destacarse la iniciativa protagonizada a finales de dicha década por la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA, dirigida a la titulación colectiva de las comunidades de los territorios ocupados ancestralmente. De este proceso es interesante la denominación de estos territorios como “territorio comunitario” y la vinculación de las reclamaciones con esta ocupación ancestral que se enraíza en la descendencia directa de las tribus africanas traídas en los procesos de esclavización. Esta caracterización concreta no es baladí, pues buscaba enmarcar las reclamaciones de titulación en el concepto de “poblaciones

tribuales y semitribuales” del Convenio 107 de la OIT, traspuesto a través de la Ley 31 de 1967. Finalmente, los esfuerzos serían frustrados precisamente por la negativa desde la institucionalidad estatal de esta naturaleza “tribunal o semitribunal” (Sánchez et al., 1993).

Con todo, la centralidad en la constitución y configuración de un movimiento social lo encontramos en la costa Pacífica, habiendo iniciativas muy contadas fuera de dicha geografía: el Movimiento Cimarrón ya citado y las acciones del pueblo raizal aisladas por la propia naturaleza insular del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Es en la década de los noventa que se consolida el movimiento a través de la extensión de esta conciencia política en torno a la identidad negra, vinculado este proceso con la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. Para el inicio de la década de 1990, tuvieron que discutir las diversas comunidades negras del país la necesidad de postular a un candidato único así como en la proposición de un solo nombre, buscando esta candidatura buscaba reunir a las comunidades sin distinción entre los del norte, los del sur, los del campo y los de las ciudades (Hurtado Saa, 2004).

Sin embargo, no se logró un acuerdo en el nombre único y varios terminaron siendo los candidatos en representación de los movimientos y organizaciones afrocolombianas (C. E. Agudelo, 2005; Wade, 1993a):

1. “Movimiento por un Nuevo País para las Comunidades Negras y Marginadas”, representado por Otilia Dueñas.
2. “Liberales del Litoral Pacífico para Colombia” representado por Justiniano Quiñones con Jorge Tadeo Lozano.
3. “Coordinadora de Comunidades Negras” (posteriormente transformado en el Proceso de Comunidades Negras) representado por Carlos Rosero.
4. El dirigente del Movimiento Cimarrón Juan de Dios Mosquera en una coalición de organizaciones de izquierdas y populares.

Este último caso, el de Juan de Dios Mosquera, muestra también el desacuerdo, con independencia del nombre, en la idea misma de presentar un candidato propio de los afrocolombianos, así lo manifiesta Jair Mena en entrevista:

“Debo decirte que por supuesto había gente negra que participaba de movimientos políticos tradicionales ya. Había gente negra que participaba en movimientos de izquierda, ¿cierto?, de hecho parte de la discusión que se presenta en la reunión en la que yo estuve en Quibdó, siendo muy pelado todavía, es si teníamos capacidad, digamos, de irnos como negros solos o si nos íbamos en las listas de los otros movimientos. Y digamos que una gran parte de la gente dijo que nos íbamos con la “lista alternativa”. La “lista alternativa” era la lista 048 liderada por un señor... O bueno, encabezada por un académico y político que se llamó Vásquez Carrizosa ¿cierto?, que era rector de la Universidad Autónoma. Y en esa lista Juan de Dios Mosquera, digamos, después de esa decisión a Juan de Dios Mosquera lo llevan como el sexto renglón” (ver transcripción en Anexos).

Sin embargo, el fracaso en la elección de un constituyente propio llevó a impulsar un proceso de incidencia con los que sí lograron ser electos y que ayudó a dirigir las intenciones de las comunidades en materia de derechos a través de esfuerzos de acompañamiento y cabildeo con otros movimientos sociales. Esfuerzos de lobby del cual el movimiento indígena fue un aliado receptivo (Sánchez et al., 1993; Wabgou et al., 2012), principalmente a través de la figura de Francisco Rojas Birry.

La incidencia se canalizó a través del despliegue de un repertorio de acción colectiva novedoso para las comunidades de entonces, como el Telegrama Negro y la toma de edificios públicos, que permitió llamar la atención sobre algunas de las múltiples reivindicaciones pendientes de cara a la población afrodescendiente del país. Esto, sin embargo, no se dio según J. Mena de manera totalmente consensuada:

“Entonces, para lograr ese reconocimiento, nos inventamos una actividad de visibilización y esa actividad fue una toma simbólica la embajada de Haití. Yo fui una de las personas que se expuso en eso. Nos tocó... O tomamos como estrategia esconder esa acción de otros negros porque había otros negros que no creían en eso, entonces, la actividad podía no cumplir con el cometido, digamos.

[...] Por el lado de a nivel nacional, se hizo un tema que se llamó el “telegrama negro”. Entonces, se promovió un telegrama con mucha gente, digamos, llamando la atención y que mandaran telegramas a la Constituyente.

Digamos que siempre fue como muchas movilizaciones. Pero esas movilizaciones,

digamos, que después eran muy reducidas realmente, ¿no? Porque no todo el mundo estaba en la sintonía. Como te digo, la gente participa de manera masiva es después de que se logra el AT 55. Antes no era tan masivo y eran las mismas organizaciones siempre. Había un combo de Buenaventura, ¿cierto? De hecho debo decirte que en esa lucha había gente negra que no creía, digamos, en la necesidad de... Bueno, yo diría que en el reconocimiento es posible que sí, pero que creían que ya nosotros estamos en condiciones también de luchar en igualdad por la participación nuestra. Y que no necesitábamos esos escenarios especiales” (ver transcripción en Anexos).

En todo caso, ni el apoyo de algunos delegatarios ni las acciones de incidencia produjeron los efectos esperados pues lo cierto es que “los debates en la Asamblea tendieron a favorecer la posición indígena y su identidad [...] por la visión asimétrica y excluyente de la identidad histórico-cultural diferenciada, como una condición tan sólo alcanzada por los indios” (Wabgou et al., 2012, p. 158).

En definitiva, el movimiento social afrocolombiano se encontraba aún en un proceso de maduración y crecimiento en el momento del comienzo de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, por lo que sus capacidades de incidencia política eran todavía muy limitadas. Adicionalmente, no era tampoco un movimiento unívoco en sus objetivos y reclamos, pudiendo resaltarse tres factores de base territorial como principales ejes de diferenciación:

1. El eje rural-urbano, con una centralidad de la territorialidad en el primer caso, si bien también con sus diferencias, y un mayor foco de antidiscriminación racial en el segundo.
2. El eje norte-sur en el Pacífico, con mayor actividad en el norte y una vinculación a los reclamos territoriales cercanos a las experiencias indígena y campesina.
3. El eje costa del Pacífico-resto del territorio, en el que las organizaciones del Pacífico son las predominantes en la articulación como movimiento social, a pesar de la existencia de realidades comunitarias en la práctica con los palenques de la costa del Caribe o el pueblo raizal en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Este proceso de maduración del Proceso de Comunidades Negras fue posible más adelante en 1994 con la Asamblea de Puerto Tejada que tuvo lugar una vez concluidos los trabajos en torno a la Ley 70 de 1993. Maduración que contó, según Hernández Cassiani, con la contribución, entre otros, del Palenque Ku Suto nacido en Cartagena a fines de los setenta y que aglomeró por su cuenta a varias comunidades de la región Caribe con intereses heterogéneos cuyos propósitos eran los de converger en el reclamo étnico y cultural de las poblaciones de esa región para solidificar el reclamo de sus derechos (Hernández Cassiani, 2014).

Dicho palenque, a partir de entonces, activaría sucesivos otros procesos organizativos en el Caribe a través de consejos comunitarios, la adopción de mecanismos de derecho y justicia propias y el reclamo por el reconocimiento del Palenque de San Basilio como patrimonio de la nación (Hernández Cassiani, 2014).

Por su parte, el movimiento raizal continuará la línea marcada en la etapa anterior y la vinculación de la particularidad con la autodeterminación. Nace así el movimiento *Sons of the Soil* manteniendo el fondo de los reclamos, pero diferenciándose en las formas de la iniciativa de Archbold puesto que buscaban la defensa dentro de la institucionalidad colombiana, sin afectar a su integridad territorial (González Palacios, 2016). Es este movimiento el que firma la carta que presenta Francisco Rojas Birry sobre los reclamos del pueblo raizal que vimos más arriba.

## **6.2. La ambigüedad conceptual y los límites vaporosos de lo étnico**

A pesar del reconocimiento de la naturaleza pluriétnica de Colombia y las distintas previsiones que desarrollan dicho reconocimiento, no cuenta el texto constitucional con claridad conceptual en relación a qué son los grupos étnicos y qué grupos humanos calificarían como tales. Y esta falta de claridad no es baladí pues, como hemos visto en la revisión de los debates, los límites de los grupos étnicos no eran evidentes en la Constituyente y la comprensión de los mismos por los distintos constituyentes no era tampoco unívoca.

No obstante lo anterior, sí se realizaron caracterizaciones conceptuales durante las labores constituyentes. En particular, encontramos descripciones de los pueblos indígenas en las labores de Lorenzo Muelas y, más amplias, de los grupos étnicos en las de Rojas Birry y las

de la Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico. Sí están los debates constituyentes trufados de descripciones históricas y relacionales tanto de los pueblos indígenas como de los pueblos afrocolombianos, en particular referidas a la situación de subordinación tanto en la colonia como tras la independencia y a la desigualdad social y económica en relación con la mayoría mestiza.

En cuanto a su contenido, las caracterizaciones de los pueblos indígenas y de los grupos étnicos son iguales. Refieren a una aproximación al mundo propia –cosmovisión–, con manifestaciones culturales, lingüísticas, organizativas, jurídicas, económicas y religiosas que conforman unas identidades individuales y comunitarias propias en las que tiene especial importancia la relación con el medio, por lo que el territorio carecería de naturaleza fungible. La diferencia, por lo tanto, en las caracterizaciones de Lorenzo Muelas, por un lado, y Francisco Rojas y la mencionada Subcomisión, por el otro, es que estos últimos imputan las características también a los pueblos afrocolombianos y predicen sus propuestas de articulado de un concepto más amplio que es el de grupo étnico. A continuación se presentan dichas caracterizaciones a través de una tabla resumen.

**Tabla 5:** Características de los pueblos indígenas y grupos étnicos como base del reconocimiento de derechos propios

Fuente	Caracterización de los pueblos indígenas	Caracterización de los grupos étnicos
Proyecto de reforma número 83. Lorenzo Muelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lengua (“hablan distinto”)</li> <li>- Cosmovisión de comunidad con el mundo (“piensan distinto”)</li> <li>- Distinta relación con la naturaleza, autoridades y otros elementos de la vida cotidiana (“sienten distinto”)</li> <li>- Justicia propia, totalizante, vigente y preexistente</li> </ul>	
Informe-ponencia sobre pueblos indígenas y grupos étnicos. Lorenzo Muelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formas de pensamiento</li> <li>- Lengua</li> <li>- Organización social</li> <li>- Justicia</li> <li>- Educación</li> <li>- Formas de propiedad</li> <li>- Formas de trabajo</li> </ul>	
Proyecto de reforma número 119. Francisco Rojas		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura</li> <li>- Lengua</li> <li>- Territorio</li> <li>- Organización social</li> <li>- Formas de producción</li> <li>- Identidad y pertenencia</li> </ul>
Ponencia: los derechos de los grupos étnicos. Francisco Rojas		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura que supone una interpretación de la humanidad en su medio</li> <li>- Identidad y pertenencia</li> <li>- Organización social</li> <li>- Control social</li> <li>- Lengua</li> <li>- Territorio</li> </ul>
Propuesta general de la Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico de la Comisión Preparatoria de Derechos Humanos		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formas culturales vivas y activas con</li> <li>- Lengua</li> <li>- Organización política, económica, religiosa y simbólica</li> <li>- Manejo del medio natural</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Sin embargo, las caracterizaciones anteriores no pasan a los debates en Comisiones Permanentes y debates en Plenaria, en los que los conceptos son tratados como evidentes. Esto es particularmente problemático en relación con los pueblos afrocolombianos que transitan, dependiendo del constituyente, de una percepción comunitaria, como grupo étnico, a una individual, “los negros”. La revisión de los debates permite observar que, mientras no había duda alguna de la inclusión de los pueblos indígenas en el concepto de grupos étnicos, pareciendo en algunos casos sinónimos, no es tan claro esto en relación a los pueblos afrocolombianos. De hecho, el texto final del artículo transitorio 55 no incluye sino a modo de cierre la idea de la protección de la identidad cultural.

A pesar de la ausencia de caracterización explícita de los grupos étnicos en los debates, observamos diferencias entre los que tienen lugar en las Comisiones y los realizados desde la Primera Plenaria hasta la aprobación de la Constitución. Y esta evolución viene determinada por la evolución de la posición de Rojas Birry. Es decir, el concepto de “grupo étnico” parece presentarse como sinónimo de pueblos indígenas con excepción de las manifestaciones del constituyente indígena en sus trabajos en Comisiones, que se alinean con su Proyecto de Reforma y su Informe-Ponencia. Manifestaciones de esto son sus participaciones en los debates sobre lenguas o sobre jurisdicción propia, en Comisión Cuarta<sup>131</sup>.

Más representativa es la idea, que vimos explicitada, de que grupos étnicos son grupos étnicos indígenas y no se puede estar “inventando” otros. Francisco Rojas Birry apoya esta idea de que el concepto de “grupo étnico” solo incluía a los afrocolombianos en la opinión de unos pocos delegatarios:

“No, no, desde el comienzo grupos étnicos era entendido las minorías, digamos, afro, negros, indígenas, raizales, rrom. Así se trabajó desde el comienzo. El que no entendía, digamos, los que no entendían el tema eran los constituyentes que nos decían “pero es que grupos étnicos son ustedes, los indios, grupos étnicos no son los negros porque ellos ya están integrados a la vida nacional, ellos tienen mujeres blancas y nosotros ya estamos mezclados, ya nosotros somos sociedad...”. Entonces, empezaron con esa discusión. Yo diría que, desde el comienzo, los pueblos indígenas y los afro, los raizales, sabíamos que grupos étnicos nos referíamos a esta diversidad de lo que hemos hablado, pero ciertos delegatarios que llegó a confundirse que grupo étnico eran los indios nada más porque los demás ya no existían, ya hacían parte de este mundo del mundo occidental y el sector mayoritario” (ver transcripción en Anexos).

Un factor interesante es el posible efecto que la cuestión raizal haya podido tener en relación con la extensión del concepto de “grupo étnico”. Bien es cierto que parece claro que la visión general en la Constituyente era la de un problema específico para el archipiélago de naturaleza demográfica, a pesar de que los reclamos llevados desde los representantes raizales apuntaban como nuclear las características históricas y culturales propias y distintas. Pero con

---

131 Recordemos que, desde la Primera Plenaria, en sus expresiones Rojas Birry se centra en los pueblos indígenas y separa la subjetividad jurídica: ya no es “grupo étnico” sino pueblos indígenas por un lado, afrocolombianos por otro.



independencia del motivo, no es consistente la caracterización de dicha comunidad, llegando a ser nombrada en dos ocasiones como pueblo indígena o indígenas isleños raizales.

No parece que haya sin embargo univocidad o acuerdo en este punto por parte de los autores, pues mientras algunos como Enrique Sánchez, Roque Roldán y María Fernanda Sánchez en:

“[E]l [ámbito] de los grupos étnicos, el propio texto constitucional y todos los antecedentes que le sirvieron de fundamento o inspiración, señalan que en aquella expresión se quiso señalar exclusivamente a las comunidades indígenas, de origen precolombino, a las comunidades negras, de origen africano, que habitan territorios continentales, y a la población, también de origen africano, llamada “raizal”, del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en cuanto unas y otras pudieran acreditar los elementos distintivos de un grupo étnico” (Sánchez et al., 1993, p. 218).

Para otros, como Luis Carlos Castillo Gómez, la no inclusión de los pueblos afrocolombianos en la categoría de grupos étnicos era evidente en la Constituyente:

“[E]l concepto de comunidad negra producía escozor entre muchos delegatarios, tanto liberales como conservadores. Los sectores que se oponían al reconocimiento étnico y territorial de las negritudes argumentabas que reconocer una comunidad negra nacional llevaría a la conformación de “ghettos” y a posteriores enfrentamientos interétnicos en un país asolado por violencias de todo tipo” (Castillo Gómez, 2007, p. 266).

En todo caso, incluso con la aceptación de la pertenencia de los pueblos afrocolombianos a la categoría “grupo étnico” en los debates de la Constituyente, se observa un doble nivel de regulación: por un lado, aquellas previsiones amplias en favor de los grupos étnicos que, en todo caso, requerirán un desarrollo ulterior; por otro, aquellas específicas, y que solo encontramos en relación a los pueblos indígenas, como son el reconocimiento de la jurisdicción propia, la circunscripción especial para Senado o la naturaleza de entidad territorial de sus territorios, con las consiguientes facultades de autogobierno. La previsión del artículo transitorio 55, a pesar de referirse específicamente a pueblos afrocolombianos, entra en la primera categoría tanto por su contenido, ordenando el desarrollo legislativo, como por su naturaleza de artículo transitorio. En palabras del constituyente Jaime Fajardo Landaeta:

“A veces se consideraba que el hecho de estar desde el mismo prólogo el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad, con eso bastaba. Y yo era uno que decía: no, eso no basta con establecer unas normas y hay que esperar incluso cómo se legisla en favor de el espíritu de la norma. No basta con decirlo en el prólogo. No basta con hablar de que la Constitución va a ser para todos los colombianos, sino que hay, vuelvo a insistir, hay elementos estructurales de la sociedad que implican desarrollarlos, particularizarlos en la norma. Muchos me decían: no, eso le toca al Congreso la República, eso no nos toca a nosotros. La norma lo que debe decir es que existe el problema. Y más allá de eso, pues esperemos que la ley, la ley, que es la que debe desarrollar la Constitución, lo haga” (ver transcripción en Anexos)<sup>132</sup>.

### **6.3. El reconocimiento de determinadas comunidades humanas como pueblos como eje analítico**

Tomando en consideración lo anterior, si nos situamos en la lógica del reconocimiento de las comunidades humanas como pueblos, y no como simple agregado de individuos, y en particular los pueblos afrocolombianos, podemos dibujar un eje con tres momentos o niveles claros. Un primer nivel, asociado a la ausencia total de reconocimiento desde una perspectiva colectiva. Aquí encontramos la ausencia de toda mención o el reconocimiento únicamente desde una perspectiva individual. Un segundo nivel, que gira en torno al reconocimiento nominal o de la existencia del grupo humano como colectivo. Y un tercer nivel, en el que se logra el reconocimiento jurídico o la vinculación clara del reconocimiento nominal a una serie concreta y definida de derechos.

Y se constituye un continuo que permite ver los avances dentro del mismo de los pueblos indígenas y los pueblos afrodescendientes en los debates que dan lugar a la Constitución de 1991. En ese sentido, mientras los afrodescendientes parten del primer estadio, no hay dudas ni resistencias respecto del reconocimiento de los indígenas como pueblos.

En relación con los pueblos afrocolombianos, si retornamos a los textos presentados antes de los debates propiamente dichos, es claro que las propuestas desde (y con) los constituyentes indígenas no parecen dudar en el reconocimiento nominal, pero sí presentan inconsistencias

---

132 Entrevista sostenida con Jaime Fajardo Landaeta el día 18 de septiembre de 2020.

en el reconocimiento de derechos. El caso del Informe-Ponencia de Lorenzo Muelas con Orlando Fals Borda lo prueba: la fuerza del reconocimiento de que “algunos grupos negros y la población raizal [...] enfrentan situaciones parcial o totalmente similares a los pueblos indígenas” no se ve acompañada con el consecuente reconocimiento de derechos similares. No en vano, este mismo documento presenta, como vimos, las razones del reconocimiento de derechos únicamente vinculadas a los pueblos indígenas.

Ahora bien, un análisis más profundo lleva a cuestionar si efectivamente dicho reconocimiento como colectivos se deriva siempre del reconocimiento de, a su vez, la cultura propia traducida en propias formas de autogobierno. Es especialmente ejemplificativo de esto la situación dada el 14 de marzo en la Comisión Segunda. En aquella ocasión, ante la presentación de los representantes del pueblo raizal reclamando sus derechos sobre la base de la cultura, origen, historia, identidad, costumbres... Propias y distintas, Lorenzo Muelas y Fals Borda muestran su sorpresa: pensaban que dichos reclamos eran propios solo de los pueblos indígenas. Y esta ambigüedad sobre el fundamento de este reconocimiento nominal o de existencia como comunidad se traslada a los debates del articulado. Dos ejemplos con los mismos protagonistas son los siguientes.

El primero, fruto del contexto de los debates de Primera Plenaria sobre la composición de Cámara de Representantes, como vimos en su momento, Fals Borda recuerda que no se está pensando en todas las comunidades afrocolombianas, sino en aquellas con especial situación de vulnerabilidad por razones socioeconómicas:

“[E]l problema de las comunidades negras, no se pensó en ninguna forma sobre la población en general, [...] sino que se tuvieron en cuenta las necesidades de ciertas comunidades negras que están aisladas, que necesitan apoyo, necesitan estímulo para el desarrollo económico y social y que están circunscritas a algunas regiones del país, no a todas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ar, p. 170).

Y el segundo, que surge en la Comisión Segunda. Lorenzo Muelas explicita el reconocimiento de los afrocolombianos como minorías de modo análogo a otras vinculadas a las capacidades diversas:

“[C]uando decimos minorías étnicas estamos recogiendo otras vertientes, especialmente los compañeros negros y otros que en este momento surgen, a mi personalmente me están llegando muchos grupos de organizaciones, de sordos, de ciegos, de minusválidos que se consideran ellos también minoría y también necesitan ser reconocidos constitucionalmente” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991y, pp. 19-20).

En todo caso, parece que es hacia esta tendencia que transitó la Constituyente, un reconocimiento nominal con poca transmisión o transferencia en términos de derechos concretos, si bien con la ambigüedad de si se reconocen sobre la base de la cultura o con una prevalencia de la especial vulnerabilidad socioeconómica.

Sí hemos visto, sin embargo, casos excepcionales que parecían más ambiciosos. El más claro de ellos fue el Proyecto de Reforma número 119 de Rojas Birry y su ponencia en Comisión Primera. La solución del constituyente es consistente en el continuo “causas de reconocimiento” → derechos reconocidos. Tanto pueblos afrodescendientes, como indígenas y raizales comparten unas características precisas (legado cultural tradicional, sentimiento de pertenencia, formas propias de organización social y control social, ocupación de territorios tradicionales y, en algunos casos, lengua propia) que se traducen en los mismos derechos de los que son titulares. Y la particularidad en este caso es que abandona para los efectos normativos los conceptos de pueblos indígenas, afrodescendientes o raizales. Todos ellos forman parte de un tipo de sujeto de derechos: los grupos étnicos. Son los derechos de los grupos étnicos los que se recogen: la propuesta de Rojas Birry se enmarca en el tercer nivel apuntado.

Distinto es el caso de los pueblos indígenas. Este eje precisamente permite ver con claridad dónde se dan las tensiones y dónde los acuerdos pacíficos en relación con uno y otro tipo de pueblos. Así las cosas, por un lado, los debates de los pueblos afrocolombianos es por el reconocimiento como pueblos existentes, y se manifiesta en distintos momentos la no existencia y el riesgo, en términos de pendiente resbaladiza, de acabar reconociendo como grupo étnico a cualquier comunidad.

Por el otro, no es así el caso de los pueblos indígenas, cuya existencia es evidente y permite sin conflicto que sean incluso los constituyentes que los representan los que determinan las

formulaciones al respecto, ejemplo claro es el de la verbalización del artículo sobre el carácter multiétnico y pluricultural de Colombia. Pero al igual que había tensiones frente a los pueblos afrocolombianos, también las hay frente a los pueblos indígenas en la determinación o reconocimiento de derechos concretos que reflejen el reconocimiento de la existencia diversa.

Ejemplos manifiestos son el del derecho al territorio y aquellos vinculados al mismo en cuanto al autogobierno y al gobierno de los recursos naturales de los mismos, cuya materialización en articulado a través de los debates en Plenaria fue costosa (al punto, como vimos arriba, de que los tres constituyentes indígenas formalmente solicitaron que se dieran esos debates a más tardar el 17 de junio, en los últimos compases de Primera Plenaria), o el derecho de objeción cultural, que directamente fue omitido a pesar de los intentos de Lorenzo Muelas de incentivar su debate.

Las opiniones de distintos protagonistas recabadas en las entrevistas realizadas apoyan la hipótesis del distinto punto de partida: simplemente no existía en el imaginario colectivo de los delegatarios la posibilidad de pueblos o comunidades afrocolombianos con cultura propia, mientras esta era la percepción común de los indígenas. Así lo recuerda Jair Mena:

“Creo que en Colombia se creó una cultura de protección a los indígenas en la que se refleja, digamos, toda la lucha colonial. Los indígenas inicialmente tenían toda una pelea para sacar a los españoles de su territorio. Una vez cuando surgen las instituciones que se crean como reconocimiento de los indígenas como pueblos... Como pueblos originarios, eso marca una relación distinta ya entre el establecimiento y los pueblos indígenas. Y con esos reconocimientos y ese relacionamiento se aborda la Academia, se aborda una cantidad de cosas. Y con eso llegan a la Constituyente. Es decir, los indígenas llegan con derechos reconocidos. Derechos especiales reconocidos desde finales de 1800” (ver transcripción en Anexos).

En el mismo sentido se pronuncia Héctor Riveros, parte del equipo que diseñó la propuesta gubernamental de reforma constitucional y que posteriormente participaría como Viceministro de Gobierno en la Comisión Especial de Comunidades Negras:

“La primera razón es que para entonces el Estado colombiano no tenía costumbre, digamos, no tenía interés en relacionarse con las comunidades negras como un sector

étnico diferenciado, sino que en relación con la comunidad negra en Colombia se había asumido que su mejor tratamiento era volverlo iguales, digamos, somos todos iguales y ustedes forman parte de nosotros. A diferencia de la comunidad indígena, con los cuales se había mantenido una relación de reconocimiento como grupo étnico y esa pues la relación que había con el Estado. Una relación también con muchas inequidades y tal, que mejoraron también como consecuencia de la Constitución. Pero había la relación. De hecho, en el Ministerio de Gobierno, del que yo formaba parte, había una dirección dentro de la estructura del Ministerio, en el nivel directivo había una dirección para comunidades indígenas, pero muy lejos de alguien imaginar que pudiera haber una dirección, como hay hoy, para comunidades negras y hoy pues hay un Ministerio prácticamente de poblaciones, digamos, y antes lo único que se reconocía era las comunidades indígenas” (ver transcripción en Anexos)<sup>133</sup>.

Y en la misma línea se pronuncia Francisco Rojas Birry en un acto de reconocimiento del hecho de que, si bien conocía la situación del Pacífico, no conocía la de otras geografías y pueblos:

“Entonces nos fuimos entendiendo porque finalmente nosotros no éramos tampoco tan expertos en conocedores de estas culturas ¿sí? Recuerde, pues, que estamos hablando de un delegatario indígena de la selva del Chocó. A duras penas conocía un poco lo de los afros del Pacífico, pero pues no conocía lo de las islas, no conocía lo del pueblo rrom, pero nos fuimos entendiendo mediante charlas, exposiciones, de todo lo que cada pueblo era y así fue como se fue integrando la propuesta y que a mí me tocó defender en la Asamblea Nacional Constituyente” (ver transcripción en Anexos).

Así las cosas, este reconocimiento de determinadas comunidades humanas como pueblos, propuesto como eje analítico con los tres estadios, permite una primera comprensión de la distancia de la posición de la Constituyente respecto de pueblos indígenas y afrocolombianos. Los pueblos indígenas partían de un reconocimiento nominal y apuntaban a un reconocimiento jurídico a través de derechos concretos que tuvo éxito parcial. Los afrocolombianos apuntaban al mismo objetivo, pero su punto de inicio era el mero reconocimiento individual y de problemáticas relacionadas con la desigualdad socioeconómica. El resultado fue un artículo transitorio que los sitúa, con limitaciones, en el

---

133 Entrevista sostenida con Héctor Riveros el día 2 de marzo de 2021.

nivel de reconocimiento nominal y derivan al legislador la tarea de desarrollar un marco de derechos concretos.

#### **6.4. El proceso hacia el artículo transitorio 55**

Si bien el balance sobre el artículo transitorio 55 es dispar, el proceso hacia el mismo es uno de vaciamiento y omisión (o posposición reiterada) de las problemáticas adelantadas y los derechos propuestos. Es decir, el artículo transitorio 55 no se presenta en la última fase de la constituyente desde la nada sino como reacción ante la nada sobre una problemática que se presenta ante la Asamblea Nacional Constituyente antes incluso del comienzo de sus sesiones.

La propuesta de título especial de la Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico abre con un artículo particularmente diciente y que habría servido de paraguas o marco amplio:

“Los pueblos indígenas, negros y otros grupos étnicos tienen derecho a su identidad cultural. El Estado reconoce y garantiza, median una legislación especial, sus formas propias de organización social, gobierno, costumbres, lenguas, usos y formas de posesión de sus territorios y sancionará todo acto de violencia o intimidación que atente contra la vigencia y el ejercicio de estos derechos o tienda a imponer cambios sociales, culturales o económicos” (América Negra, 1992).

La propuesta avanza con un régimen común en el que encontramos solo tres excepciones de derechos que son predicados únicamente de los pueblos indígenas: la nacionalidad de los miembros de pueblos fronterizos, la protección y respeto de los sitios sagrados y la jurisdicción propia articulada con la nacional.

En la misma lógica encontramos el Proyecto de Reforma número 119 de Rojas Birry, cuyo título especial para grupos étnicos abre con el siguiente texto “[L]os grupos étnicos tienen derecho a su identidad cultural. El Estado reconoce y garantiza, mediante una legislación especial, sus formas propias de organización social, gobierno, costumbres, lenguas, educación, medicina tradicional, usos y formas de propiedad de sus territorios” (Rojas Birry, 1991, p. 11)<sup>134</sup>.

---

134 A diferencia de la anterior, la propuesta del constituyente indígenas no establece diferencias en el articulado con relación a los pueblos indígenas y se predicán las mismas previsiones de todos los grupos étnicos, incluyendo la naturaleza de entidad territorial de todos los territorios de los grupos étnicos.

Sin embargo, esta aproximación es ignorada en los debates constituyentes, lo que supuso una pérdida de oportunidad en los siguientes sentidos: Primero, dotar de claridad conceptual al texto constitucional en materia de grupos étnicos. Sin esto, los debates fluyeron entre tres conceptos cuya relación no está clara. En particular, la inclusión de los pueblos afrocolombianos en los grupos étnicos no se deriva necesariamente de los debates en la Asamblea. Segundo, debatir un régimen jurídico unitario amplio. En su lugar, los derechos de los pueblos afrocolombianos fueron tratados de modo independiente y en todo caso secundario en relación con los de los pueblos indígenas.

Y en la primera pérdida de oportunidad tiene especial incidencia la Comisión Primera que, como vimos, fue la encargada de avanzar el artículo sobre la naturaleza multiétnica y pluricultural del pueblo colombiano. Sin embargo, no encontramos en las transcripciones de los debates en su sede claridad alguna sobre la inclusión o no de los pueblos afrocolombianos, con el único matiz de la mención al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con relación al tema lingüístico. Y la falta de univocidad en el contenido del concepto de grupo étnico lo vimos en la problematización por Otty Patiño del carácter mestizo colombiano o por Jaime Arias de la sinonimia entre étnico y cultural.

El impacto más claro sobre a segunda pérdida de oportunidad lo encontramos en los debates de la Comisión Segunda sobre el ordenamiento territorial. El primer resultado es precisamente la consideración de entidades territoriales solo de los territorios indígenas fruto de un debate en el que se presentaron seis propuestas de articulado distintas, cinco de ellas mencionando indígenas explícitamente y ninguna afrocolombianos.

El segundo resultado es que, por cuestiones de tiempo y organización del trabajo, mientras los distintos preceptos sobre territorios indígenas son debidamente presentados, debatidos y aprobados, la propuesta sobre territorios afrocolombianos es leída a última hora, no debatida, y derivada a Plenaria para su consideración. Destaca, sin embargo, que ya en Comisión se acota la extensión de la propuesta sobre territorios afrocolombianos en los siguientes sentidos: 1) se refiere solo al litoral pacífico, 2) solo a territorios rurales tradicionalmente ocupados, 3) solo a comunidades con prácticas ribereñas.



Así las cosas, a pesar de la existencia de propuestas sobre derechos a reconocer también a los pueblos afrocolombianos, tras los trabajos de las Comisiones Permanentes hubieron desaparecido todas, quedando como resquicios la remisión a Plenaria del debate y, en su caso, reconocimiento de derechos respecto de los territorios rurales ribereños de la Costa Pacífico.

La tendencia se incrementa en el primer debate en Plenaria en el que, tras la definitiva desaparición de la posibilidad de un título especial para grupos étnicos, las discusiones sobre derechos de los pueblos afrocolombianos son casi inexistentes. Tres son los momentos en los que parece que hubiere podido realizarse un reconocimiento más amplio. El primero se da sobre la representatividad en el legislativo que, sin embargo, remata con el reconocimiento de una circunscripción indígena para Senado y la remisión al desarrollo legislativo de la representatividad en Cámara de grupos étnicos.

El segundo es el debate sobre los planes de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas aprobado a través de artículo transitorio. En este caso, por mediación del constituyente Mejía Borda, se incluye la previsión de diseño y desarrollo de planes similares respecto de las comunidades afrocolombianas.

El tercero tiene lugar en los debates sobre ordenación territorial y, al igual que pasó en Comisión Segunda, las previsiones sobre el reconocimiento de pueblos afrocolombianos fue derivada a segundo debate en Plenaria. Esta vez no por cuestiones de tiempo, sino por cuestiones técnicas y de supuestas faltas de claridad en el texto propuesto.

Los trabajos de la Comisión Codificadora y la Plenaria en segundo debate solo suponen el mantenimiento de los resultados del primer momento anterior, la desaparición del artículo transitorio aprobado en el segundo momento, sin que se pueda rastrear en la documentación de la Constituyente el por qué, y la aprobación del artículo transitorio 55<sup>135</sup> el penúltimo día

---

135 Artículo Transitorio 55.- Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento del desarrollo económicos y social.

de trabajos sobre el articulado y sobre la base de una propuesta de Fals Borda, Esguerra y Rojas Birry.

El delegatario Juan Carlos Esguerra, uno de los autores del artículo, recuerda la llegada tardía del tema de derechos de los afrocolombianos como debida a la dejadez:

“Porque como normalmente no es un tema que sea propio del, digámoslo así, de la estructura de una Constitución normalmente. es un tema que iba como quedándose entre el tintero, como no siendo objeto de debates ni de pro... Ni de propuestas, y al final caímos en la cuenta de que había que ocuparse de este asunto y que había que ocuparse planteando cosas como las que quedaron planteadas. Eso sucedió en el caso de varios de los artículos transitorios: cosas que, digamos, se habían quedado dentro del tintero. Por distintas razones no habían sido materia de todos los debates formales que se dieron primero en las comisiones, luego en las propias plenarias, en las distintas oportunidades. Pero como que uno recuerda... Como eso de que al anochecer uno dice “¡miércoles, yo no me había acordado de esto! Muestra, me voy a ocupar de esto antes de terminar la jornada diaria”. Algo de ese estilo” (ver transcripción en Anexos).

Y es el tratamiento a última hora el que explicaría su naturaleza de artículo transitorio:

“Uno es artículo transitorio por esa circunstancia de que apareció a última hora, que es artículo transitorio por razón de que el tema no cabía dentro del cuerpo de la Constitución, salvo que se hubieran introducido una serie de modificaciones y habría que reestructurar todo el capítulo relativo a la propiedad como derecho. Y eso, pues resultaba absolutamente imposible” (ver transcripción en Anexos).

Por su parte, otro de los autores, Francisco Rojas Birry, vincula el artículo transitorio 55 a su acción personal como máximo defensor de las reivindicaciones de los pueblos y comunidades afrocolombianas:

---

Parágrafo 1. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

Parágrafo 2. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

“Ante tanta oposición frente a la propuesta de los afros, entonces, al final, cuando se estaba quedando por fuera, totalmente, entonces yo no me doy por derrotado. Me voy a buscar a los presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente, en cabeza de Navarro Wolff, de Horacio Serpa Uribe y de Álvaro Gómez Hurtado.

Estos presidentes, cuando me ven a mí proponiendo que se hiciera una comisión accidental ante la exclusión, digamos, de los negros, Álvaro Gómez me dijo “si usted logra conformar la comisión, aquí tiene mi aval”. Horacio Serpa me dijo “vaya y recoja las firmas, el grupo que usted quiera conformar la comisión accidental para que redacten una proposición para que los negros no queden por fuera, hágale”. Navarro sí me dijo que no apoyaba eso. Bueno, curiosamente un hombre que estaba recién desmovilizado no apoya este tipo de propuesta... Bueno, así fue. No obstante, yo fui y hablé con el mayor opositor de esta propuesta negra, afro, de los derechos de los afro, que fue el doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Y fui y le dije “doctor, voy a conformar una comisión accidental, usted me acompaña y esta comisión accidental va a redactar un artículo transitorio”. Porque todo lo que no se pudo resolver [...] en la Asamblea, se dejó para transitorio, para los artículos transitorios” (ver transcripción en Anexos).

No queda clara, sin embargo, la autoría material del texto. Mientras Rojas Birry apunta a Esguerra Portocarrero:

“[Y]o fui a buscar la firma de Orlando Fals Borda, de un sociólogo de la Universidad Nacional. Bueno, ya no existe el profe. Fui a buscar a Gustavo Zafra, Gustavo Zafra... Gustavo Zafra, Orlando Fals Borda, éramos cuatro. Si mal no estoy, éramos cuatro. Entonces, Juan Carlos Esguerra y yo, éramos cuatro constituyentes y lo redactó el doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero ese artículo transitorio. Yo recogí firmas, lo sometí a consideración y salió a pupitrazo ese artículo 55 transitorio” (ver transcripción en Anexos).

Birry recuerda que fue obra del fallecido Fals Borda:

“Es decir que si usted me pregunta quién lo redactó, hombre, yo no recuerdo quién lo redactó. Puede haber sido Fals Borda. Puede haber sido... Si yo tengo que emitir un voto, voto por Fals Borda como el autor de la redacción, pero no puedo afirmarlo rotundamente” (ver transcripción en Anexos).

Con independencia de lo anterior, quizá una de las cuestiones más destacables es la del ámbito de aplicación: el texto del artículo transitorio apunta únicamente a algunas comunidades del Pacífico, si bien permite su aplicación a cualquier otra comunidad colombiana que presente similares circunstancias, en virtud del parágrafo primero.

La explicación de esta redacción la encontramos en una causa que ya hemos mencionado: la disponibilidad del conocimiento sobre comunidades afrocolombianas. Es decir, si bien pocos delegatarios asumían la posibilidad de la existencia de algunas comunidades afrocolombianas con su propia gestión territorial, no necesariamente la asumían de toda la geografía colombiana. Juan Carlos Esguerra lo presenta como una cuestión probatoria de estas particularidades:

“Porque esas particularísimas circunstancias se daban especialmente en el marco de estas comunidades, porque allá estaban ocurriendo cosas y amenazando con ocurrir cosas negativas, muy graves, precisamente porque no había la institucionalidad del derecho de propiedad y, por consiguiente, del reconocimiento del derecho de propiedad y, por consiguiente, de la posibilidad de utilización de acciones para hacer valer el derecho de propiedad que el propietario pueda, pues, intentar un proceso para que le reconozcan la propiedad. Eso cuando ni siquiera puede demostrar la propiedad, pues plantea unas dificultades, entonces eso se daba en particular en el caso de esas comunidades, mucho más que en el resto de las demás, también afrodescendientes, también indígenas han logrado una mayor integración al orden jurídico establecido y, por consiguiente, cuentan con instrumentos dentro de ese orden jurídico que les permiten hacer valer unos derechos que estas comunidades no tenían” (ver transcripción en Anexos).

En la misma línea de conocimiento directo, y relacionado con lo que vimos más arriba, Rojas Birry apunta al Pacífico por la presencia de características similares a los pueblos indígenas:

“[...] inicialmente los del Pacífico: zona tropical, selva, ríos, los negros cazando, los negros cultivando maíz como nosotros... Parecido a nosotros. Ok, vamos a trabajar... Y ahí por lo menos hay una cultura. Hay todavía intactos estos valores culturales: curan con medicina la picadura de la culebra, son parteras, tienen comadronas, nosotros

también, en fin... ¡Ah! Y también hay jaibaná, hay unos negros jaibaná, hay unos negros chamanes. Entonces decíamos nosotros “esa cultura hay que defenderla” (ver transcripción en Anexos).

No obstante, Jair Mena apunta a una cuestión más compleja: no es solo cómo los delegatarios percibían a los afrocolombianos, sino también el autorreconocimiento:

“Entonces, eso lleva a que a regañadientes, al final, se diga “bueno, entonces ¿dónde están los negros?” Y como hay un tema de cifras, no sé qué no sé cuántos, pero aparte de eso, en este país siempre hemos considerado que los negros son del Pacífico. Y el Caribe tenía un problema de identidad muy fuerte para reconocerse como negro hasta antes de la Constituyente. Esta es mi opinión ¿no? Hasta antes de la Constituyente. Aunque estamos como negros, somos negros, sabemos, tenemos unas costumbres ¿sí? Porque los zánganos, las brujas, la relación entre los palenqueros, con los venezolanos, cómo nos contamos las cosas culturales que hay tanto en el en el Caribe como en el Pacífico y de cómo nos comunicamos en medio de todo el tema del medio natural, en medio de, comillas, adaptamos el medio natural para para sobrevivir sin el Estado” (ver transcripción en Anexos).

Por otro lado, precisamente la disponibilidad del conocimiento explica igualmente el párrafo primero, que surgiría cuando unos constituyentes provenientes de la zona atlántica apuntan a que hay comunidades afrocolombianas también en sus lugares de proveniencia. Al respecto R. Birry rememora:

“[...] dos personajes que yo recuerdo palpablemente: el doctor Eduardo Verano de la Rosa, Faciolince... Eduardo Espinosa Faciolince, se convirtieron unos voceros y aliados nuestros para acompañarnos en esa propuesta y nos dijeron “bueno, pero nosotros en el Atlántico también tenemos afrodescendiente, nosotros también tenemos allá pueblos negros”, ¿sí? Es más, los palenqueros, ok, en Cartagena, porque Eduardo Verano era de... Perdón, Eduardo Espinosa Faciolince era cartagenero, de Bolívar. Y Eduardo Verano de la Rosa es del Atlántico. Y entonces los dos me decían “buenos, nosotros también tenemos negros allá, ¿por qué no dejamos una puerta abierta?” Y esa puerta abierta es cuando dicen otros sectores, otras regiones, otros pueblos, otras comunidades que puede ser beneficiados por este artículo transitorio” (ver transcripción en Anexos).

En todo caso, el artículo es celebrado como un avance, lo cual no puede sino ser cierto si se toma como referencia la Constitución de 1886. Pero el avance es relativo si se analiza tanto en su contenido como en la comparación del mismo con los derechos reconocidos en relación con los pueblos indígenas. El texto no supone un reconocimiento constitucional a derechos específicos sino un llamado al desarrollo legislativo a dotar de contenido el reconocimiento de derechos territoriales. Y no se especifica qué tipo de derechos. En contraste con los pueblos indígenas, la Constitución no reconoce a estos territorios la naturaleza de entidad territorial y, por lo tanto, quedan fuera del régimen de autogobierno previsto por la carta magna.

A pesar de la mención en el párrafo cuarto de la protección cultural y el desarrollo económico y social, no parece que el reconocimiento de derechos territoriales derive de una comprensión amplia de cultura propia de modo análogo a los pueblos indígenas, sino de la ocupación tradicional y despliegue en los mismos de los métodos tradicionales de producción. Si bien es cierto que el párrafo primero establece una cláusula que permite ampliar la previsión, su cuerpo principal acota su aplicabilidad a la Costa del Pacífico y en relación con las tierras baldías, rurales y ribereñas.

A diferencia de la propiedad colectiva indígena, que es inalienable, inembargable e imprescriptible, la propiedad colectiva de los pueblos afrocolombianos llamada a ser desarrollada legalmente puede ser enajenada en los términos de la propia ley. No se hace mención a la imprescriptibilidad o inembargabilidad.

Y si bien estas limitaciones jurídicas son clara para los líderes afrocolombianos del momento, el artículo cuenta con importancia política al suponer un punto y seguido en el trabajo de las organizaciones afrocolombianas. En opinión de Carlos Rosero, constituyente:

“No refieren los temas de participación, de autonomía comunitaria, de Justicia... De Justicia propia. Que luego se busca que tengan algún desarrollo en la reglamentación y en la implementación de la propia (...) De la propia Ley 70. Aunque visto en conjunto el artículo como tal tiene un contenido restringido términos de derechos y también de aplicación de esos derechos, especialmente el territorial, exclusivamente o restringido al Pacífico, es para nosotros... En ese momento constituyó una posibilidad de mantener la

iniciativa de seguir... Y de seguir trabajando con las comunidades” (ver transcripción en Anexos)<sup>136</sup>.

## **7. El reconocimiento limitado de los pueblos afrocolombianos en la Constituyente y sus posibles causas**

### **7.1. ¿Qué son las comunidades negras en la Constitución en el momento de su aprobación?**

Visto lo anterior, ¿qué comprende las comunidades afrocolombianas? Primero partamos del concepto “afrocolombianos” que parece claro que en la Asamblea dirigía preferentemente a la realidad “individuos con una determinada característica en el color de la piel”. Secundario sería el posible origen africano de sus ascendientes y los procesos históricos de llegada al continente. No en vano, el significante utilizado es “negros”. Por otro lado, invisible fue para muchos constituyentes la posibilidad de que algunos de dichos individuos viviesen en comunidades, mucho menos organizadas de acuerdo a sus propias prácticas culturales de gobierno.

Dos tipos de manifestaciones de este hecho hemos visto repetidas a lo largo del análisis de los textos: la negativa por parte de los delegatarios de esta posibilidad, afirmando que los negros estarían ya integrados en la vida de la sociedad mayoritaria<sup>137</sup>, y la sorpresa de los pocos abiertos a dicha posibilidad cuando se encuentran con manifestaciones concretas de la misma.

Pasando ya al significante “comunidades negras”, ¿qué incluye? Actualmente no habría duda de que son las negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, no en vano es el nombre de la dirección correspondiente del Ministerio del Interior. Sin embargo, no parece que este fuera el caso en la Asamblea Nacional Constituyente: no había apenas referencias a lo afrocolombiano o a lo palenquero. Los raizales fueron tema propio y, como vimos, no solo eran a veces

---

136 Entrevista sostenida con Carlos Rosero el día 19 de octubre de 2020.

137 Recordemos en este punto el paso más de algunos delegatarios en la forma de una oposición formal: “[l]os argumentos que esgrimían eran ante todo el peligro de que se fracturara la unidad territorial de la Nación al introducir territorios étnicos autónomos y que el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural era el primer paso para la creación de “ghettos”. Se preguntaban, por ejemplo, en el caso de las negritudes, cómo reconocer territorios a los negros si éstos vivían en grandes ciudades.” (Castillo Gómez, 2007, p. 259).

referidos como “indígenas raizales” sino que sus propios reclamos se presentaban como particulares, no vinculados a los debates de comunidades negras.

Ni siquiera parecía referirse a las comunidades negras de toda la geografía colombiana, sino únicamente a las del Pacífico rurales y ribereñas, con la salvedad de la cláusula de “condiciones similares” que no responde a un reconocimiento sino a la protesta de dos delegatarios del Caribe.

Si pensamos ya en “comunidades negras del Pacífico” como conjunto, compuesto de distintas comunidades específicas como sus elementos, no logramos definirlo por extensión puesto que no se enlistan en ningún momento de los debates de la Asamblea. Pero tampoco podemos definirlo por comprensión, a través de las propiedades en común de los elementos, pues encontramos dos posibilidades sin que en ningún caso se resuelva cual es la interpretación originaria de la Constitución. La primera, las comunidades negras del Pacífico que ocupan a la Constitución son aquellas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad socioeconómica y que habitan en terrenos baldíos en zona rural y a la orilla de los ríos. La segunda, las comunidades negras del Pacífico que cuentan con su propia cultura que informa su organización y gobierno propio.

A pesar de la falta de claridad y las ambigüedades vistas a lo largo del proceso constituyente, y a pesar de las distintas posiciones de los diversos constituyentes, sobre la base de lo visto hasta el momento entendemos que originariamente la cuestión afrocolombiana refiere en la Constitución a lo siguiente: afrocolombianos o negros son las personas que presentan un determinado tono de piel y que, a pesar del proceso histórico de su llegada a Colombia y el pasado de esclavización, son ciudadanos y ciudadanas plenamente integradas en su mayoría en la vida social nacional. No obstante, perviven algunas agrupaciones de individuos en terrenos baldíos de la costa de los ríos del rural Pacífico que se encuentran en una situación de vulnerabilidad que requiere el apoyo a su desarrollo. Principalmente que esos territorios dejen de ser baldíos y pasen a ser de dichas comunidades.

Es posible que en situación similar se encuentre alguna otra comunidad fuera del Pacífico. Por ello, se desarrollará una ley para el establecimiento de esta propiedad sobre la tierra y el desarrollo económico y social, con respeto a su identidad cultural. En este sentido, no hay claridad del reconocimiento del carácter de grupos étnicos a estas comunidades ni en el



reconocimiento de sus prácticas de autogobierno y autorregulación. Ahora bien, esta primera conceptualización ha evolucionado, como será tratado en sucesivos capítulos, principalmente con la Ley 70 de 1993 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

## **7.2. ¿Por qué el reconocimiento de las comunidades negras en la Constitución fue el que fue?**

La siguiente pregunta es aquella sobre las causas de este reconocimiento concreto y lo limitado de las previsiones constitucionales derivadas del mismo. Se han ido mostrando distintos posibles factores para recuperarlos conjuntamente en este punto. El primero de ellos es el *distinto punto de partida jurídico-institucional de unos y otros, consistente con la distinta posición en el eje del reconocimiento de determinadas comunidades humanas como pueblos*. En otras palabras, con independencia de la carga valorativa de la alteridad, los pueblos indígenas eran percibidos por la institucionalidad y la normatividad como “otros”, no siendo este el caso de los pueblos afrocolombianos. Moreno, Machado y Rodríguez apuntan a la profundidad de la raíz histórica de esta diferencia entre la percepción de indígenas y afrocolombianos<sup>138</sup>:

“A diferencia de los indígenas, los negros no se inscribían en la categoría social de la otredad en los proyectos liberales del Estado-Nación. Mientras que a los indígenas había que civilizarlos e integrarlos culturalmente como única vía hacia el progreso, los negros compartían en principio los distintivos de la hispanidad” (Moreno Parra et al., 2010, p. 87).

Y esa diferencia se habría mantenido, en palabras de Carlos Agudelo, tras la independencia:

“[E]l indio es reconocido históricamente como el verdadero “otro” desde que la República decretó el carácter de ciudadanos a las poblaciones negras a mediados del siglo XIX. Los indígenas, aunque diezmados por la colonización y por la dinámica del mestizaje, lograron conservar núcleos que sobrevivieron al genocidio físico y cultural.

---

138 Esta invisibilización de la alteridad cultural de lo afrodescendiente echaría raíces en la normativa de la etapa colonial. Esta es la opinión de Matilde Eljach en su obra “La construcción jurídica del negro en la Colonia” en la que busca analizar “la negación de las diferencias culturales por gracia de las construcciones discursivas de carácter legal de la cultura hegemónica” (Eljach, 2006).

Así, estos grupos serán objeto de legislaciones especiales y de una mirada diferente por el conjunto de la sociedad” (C. E. Agudelo, 2004, p. 190).

Esta distinción se manifestaba también en el ámbito académico, con contadas excepciones como son los casos en aquel entonces de Jaime Arocha o Nina de Friedemann. Según J. Mena:

“Por otro lado, había procesos, digamos, académicos acompañando el tema de Palenque San Basilio, digamos Nina de Friedemann... Palenque San Basilio, hizo un trabajo con parte de su equipo. Y, bueno, también estaba entrando ahí como Jaime Arocha también al Pacífico y había... Siempre ha habido como mayor disposición de la academia un poco más como al tema indígena que al tema afro como un tema de reconocimiento y eso también se ha desarrollado al interior de la academia ¿no?  
[...] Pero había muy pocos académicos que se acercaban al tema nuestro, lo promovían muy poco” (ver transcripción en Anexos).

Y se manifestaba no solo en términos generales, sino también en particular en relación con el naciente movimiento social. J. Mena apuntó al respecto que:

“En el país no se sabía que en el Chocó la gente se estaba movilizandando por el reconocimiento constitucional. Y porque se protegiera el territorio de las comunidades. De las comunidades ancestrales que habían ocupado ancestralmente esos territorios, ¿cierto? Que eran los negros y los indios” (ver transcripción en Anexos).

Esta ausencia histórica de “otredad” en lo afrocolombiano, apuntado por tantos otros autores (Arocha Rodríguez, 1992; Castillo Gómez, 2007; Cunin, 2003; Restrepo, 2013; Van Cott, 2000, p. 45, 2000), encontró un reflejo normativo que destaca De Friedemann:

“Desde luego que la situación de los indios contemporáneos es distinta a la de los negros. Los primeros han podido legitimar su identidad apoyando sus reclamos en leyes como la 89 de 1890 que aunque los señalaba como “salvajes”, les permite actuar sobre marcos jurídicos de la nación.

[...] Pero lo mismo no ha sucedido con los grupos negros. Pese a que durante más de veinte años han reclamado formalmente a nivel nacional e internacional un cambio del

trato discriminatorio hacia su historia africana y la de la diáspora americana, su cultura y la de su contribución socio-económica en la construcción del país, en los campos de la educación y de la divulgación académica y pública no han logrado apoyos institucionales comparables a los de los grupos indígenas. Se les niega el derecho conceptualizando su cultura en la ideología de lo mestizo y en la categoría de lo folklórico. El hecho de haber participado activamente en los procesos de blanqueamiento genético y cultural y algunos grupos haber accedido a la vida urbana en estrategia de sobrevivencia y de participación en el país, se interpreta como un ingreso incuestionado en ámbitos de clase social y desvinculados de cualquier condición étnica” (De Friedemann, 1992, p. 16).

La norma en cuestión, la Ley 89 de 1890, a pesar las críticas por su perspectiva integracionista y el uso de la denominación de salvajes, fue apropiada por los pueblos indígenas como instrumento en la lucha política, precisamente, contra dicho integracionismo, como reflejo de un estatuto propio basado en su “otredad” (Jimeno Santoyo et al., 1998). Los constituyentes indígenas hacen uso de esa normatividad apropiada como base para elevar sus reclamos normativos en los debates de la Asamblea. Un ejemplo claro de esto lo tenemos en la siguiente manifestación del Constituyente Rojas Birry en la Plenaria del 19 de junio de 1991:

“Este capítulo que proponemos no es algo novedoso, se puede decir prácticamente que existen hoy en la legislación especial indígena colombiana, como es la ley 89 de 1890, que habla del reconocimiento de su territorio y que habla del reconocimiento de la forma organizativa de sus autoridades propias y de leyes internas que existen en nuestras comunidades. También en materia de salud existe la ley 10, la resolución 113 [...] En materia de educación también existe el decreto 1142 [...] Quiero decir pues que sólo queremos elevar a categoría constitucional estas normas o estos reconocimientos de los derechos de los indígenas” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ar, pp. 135-136).

Y este conocimiento previo, este punto de partida que presume ya la existencia de los pueblos indígenas como sujeto, se refleja en un apoyo mayor hacia sus propuestas para la nueva Constitución tanto en número de constituyentes como en los derechos que se acaban reconocimiento. En palabras de Luis Carlos Castillo:

“[L]os indígenas contaron con el apoyo de la AD-M19 en cabeza de Antonio Navarro Wolf y Orlando Fals Borda, y de la UP para sus demandas de autonomía territorial y de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Pero también algunos representantes liberales como Carlos Holmes Trujillo, Eduardo Espinosa Facio Lince, Eduardo Verano de la Rosa, Iván Marulanda, Gustavo Zafra, Fernando Carrillo, Antonio Galán Sarmiento y Guillermo Plaza Alcid y el conservador Augusto Ramírez Ocampo apoyaban una u otra demanda de los indígenas” (2007, p. 258).

Podría aducirse que también existe un reconocimiento normativo de la afrocolombianidad en las disposiciones preconstitucionales referentes al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, tanto esta normatividad previa como la constitucional no parece centrarse y desarrollar en la alteridad de los raizales, sino en la especificidad de su situación insular y la posibilidad de un régimen especial derivado de esta. En ese sentido, la ley 1 de 1972 desarrollaba el régimen administrativo y fiscal del archipiélago. Igualmente, el artículo 310 de la Constitución de 1991, en consistencia con lo que arriba vimos, hace únicamente una mención periférica a la cuestión de la identidad cultural de los raizales<sup>139</sup>.

Otro factor que algunos autores destacan es la *juventud y falta de unidad y dispersión de propuestas en los movimientos afrocolombianos*. Donna Lee Van Cott establece, en términos de identidad, una clasificación de los grupos afrocolombianos en tres grandes categorías: 1) la identidad afrocolombiana en la zona costera del Atlántico, relacionada con la práctica del cimarronaje y la creación de comunidades propias, palenques, antes de la independencia; 2) La identidad afrocolombiana en la zona costera del Pacífico, vinculada a la creación en los principios del siglo XIX de comunidades ribereñas en las que se mantienen prácticas

---

139 La lideresa Ofelia de Barker recuerda el proceso hacia dicho artículo: “En enero de 1991, llega el Presidente Cesar Gaviria y en audiencia pública realizada en el recinto salón Cacique Toné, el Presidente manifiesta su imposibilidad de reformar el decreto de convocatoria a la constituyente y en cambio nombra a Fidel Corpus Suárez a que presida una comisión que hiciera lobby ante la Asamblea Constituyente. Fidel Corpus en efecto así lo hace, lleva la comisión de notables: Juvencio Fidel Gallardo Corpus, Samuel Ceballos, Aida Mahecha de Bowie, Alberto Escobar Alcalá, Julio Gallardo Archbold, Peter Bent Archbold.

Recibidos por una comisión dispuesta por el Presidente de la República, se inicia un proceso por seis meses. Juvencio Gallardo y Fidel Corpus, fueron los únicos que se quedaron en Bogotá los seis meses. Fidel Corpus, visitó y debatió con cada uno de los constituyentes por separado la historia y propuesta raizal y logró la comprensión, empatía y solidaridad con el pueblo Raizal.

La base se operación de los raizales era el despacho del Constituyente Jaime Castro, con quien se alió Fidel Corpus en las elecciones y fue allí donde se recepcionaron y donde Fidel Corpus Suárez redactó el artículo 310 de la Constitución Nacional de Colombia” (ver transcripción en Anexos).

culturales y formas de organización social de raigambre africana; y 3) la identidad afrocolombiana del pueblo raizal, que desarrollaron una cultura propia en la que se presentan rasgos provenientes de su origen diverso africano, jamaicano y británico (Van Cott, 2000). No obstante, es solo la segunda la que consigue articularse organizativamente para comienzos de los 1990.

Adicionalmente, se presentaba incluso diversidad al interno de estas tres grandes categorías en cuestiones sustanciales. Esta dispersión identitaria se habría manifestado también en las capacidades de las organizaciones sociales afrocolombianas que:

“[N]o fueron capaces de llegar a acuerdos entre ellas sobre un marco de referencia legítimo, ni pudieron crear un marco de referencia con suficiente resonancia entre los afrocolombianos, por motivo de su gran diversidad de experiencias y la ausencia de una identidad colectiva fuerte entre su población. El marco de referencia que surgió obtuvo poca simpatía por parte de los potenciales aliados políticos o los medios de comunicación”<sup>140</sup> (Van Cott, 2000, p. 76).

Dispersión temática que se vio acompañada de poco volumen en términos de personas participando en el movimiento como actor político, lo que suponía la dificultad para afrontar todas las acciones de incidencia previstas. Al respecto J. Mena:

“Uno podría decir incluso que había gente en Bogotá, porque estoy hablando de las universidades, que había gente Medellín, que había gente en Pereira, que había gente en Cali. Pero digamos que en ese primer momento de lucha era muy poquita la gente. De hecho, el proceso al interior de la Constituyente fue muy duro. Y fue muy duro porque... Como no salimos, como no ganamos, entonces nos tocó armar una mesa y trabajar de la mano con los indígenas, pero también hacer proselitismo de acercamiento con muchos sectores que no querían reconocer a la gente negra” (ver transcripción en Anexos).

Y es que “el conjunto de organizaciones y sus respectivas bases sociales, que desarrollan acciones colectivas en función de reivindicaciones sociales, económicas, políticas y culturales instrumentalizando como factor cohesionador y legitimador fundamental una identidad étnica

---

140 En inglés en el original, traducción propia.

negra o afrocolombiana común” (C. E. Agudelo, 2005, p. 171), era un fenómeno bastante reciente, de finales de la década de los 1980.

Con todo eso, los movimientos afrocolombianos no lograron acuerdos que permitieran tener representación propia en la Constituyente al reflejarse falta de acuerdo en principalmente dos ejes: 1) presentarse como afrocolombianos o como parte de otros movimientos o partidos políticos; 2) a quién presentar en el primer caso. Como vimos, finalmente hubo hasta cuatro candidaturas.

Sin embargo, la mayoría de organizaciones y movimientos afrocolombianos del Choco decidió apoyar al constituyente indígena Francisco Rojas Birry debido a alianzas regionales en la lucha por el territorio y la influencia en esos procesos de la Iglesia (C. E. Agudelo, 2005). Esta ausencia de representación propia obligó a los pueblos afrocolombianos a recurrir a estrategias de incidencia que se manifestarían, particularmente, en relación con las labores de la Comisión Segunda y en materia de ordenamiento territorial (Castillo Gómez, 2007; Zuluaga Gil, 2008). El académico afrocolombiano William Mina refiere en este sentido:

“La gran mayoría de los afro continuó unida a las faldas de los partidos tradicionales y de los movimientos de izquierda; quedó la esperanza de apoyar a los hermanos de lucha, los indígenas Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry. De todos modos, los afros, históricamente, nos hemos negado la oportunidad de auténticos voceros, y otros ciudadanos tuvieron que pensar a nombre propio, como si el pensamiento humano fuese delegable” (Mina Aragón, 2006, p. 216).

En este punto es importante discernir diferencias de dos tipos entre los afrocolombianos: las que hemos visto en los párrafos precedentes en relación con el contenido de los reclamos y su distinta manifestación por motivos geográficos y, por otro lado, las de autorreconocimiento en relación con un referente. En otras palabras, *mientras los pueblos indígenas se identificaban como tal y dicho referente servía también para ser identificados por terceros, los afrocolombianos no se consideraban todos “comunidades negras”*. Ejemplo paradigmático de esto lo constituye el pueblo raizal: como vimos arriba, se presentó ante la Asamblea reclamando mayor autonomía en su autogobierno por presentar características culturales propias y distintas con manifestaciones de regulación, administración y economía propias. Es decir, las mismas características que presentan los pueblos indígenas y, en la hipótesis de este

texto, algunas comunidades afrodescendientes. Sin embargo, el pueblo raizal parecía en aquel momento rechazar su inclusión en ninguno de dichos significantes. El constituyente Rojas Birry lo recuerda con claridad:

“Ese tema de raizales nos trajeron la delegación propiamente de los de la isla llegaron a conformar el equipo y empezaron a hablar de estos temas, pues entonces yo también fui sorprendido porque uno decía “bueno, ellos son isleños, son integrados a la sociedad civil mayoritaria”, digamos. Pero cuando ellos empezaron a hablar que “nosotros también tenemos nuestra forma de comunicarnos entre nosotros, nosotros también tenemos estas culturas, estos valores. Nosotros también hemos sido discriminados por el continente” -ellos decían- “y nos tratan de esta manera. Y allá van y nos están dejando sin tierras ya, ya nos están dejando sin donde vivir y nos están sometiendo y nos discriminan y nos excluyen”. Y entonces, bueno, ellos decían “nosotros no somos negros, nosotros somos raizales” (ver transcripción en Anexos).

En estos términos, hay una clara diferencia entre los pueblos indígenas y los afrocolombianos con incidencia directa en términos políticos. Si bien el significante “pueblos indígenas” es vaporoso en su contenido y, como vimos, no cuenta con una definición universalmente aceptada, ha sido apropiado por dichos pueblos como el término de referencia y desde el que impulsar los reclamos políticos y jurídicos. Todos ellos son pueblos indígenas en busca de impulsar los derechos de los pueblos indígenas.

Por el contrario, el significante en aquel momento “comunidades negras” no solo no era claro en su contenido, sino que tampoco era aceptado ampliamente como aglutinante para avanzar agendas políticas y jurídicas. Esto explica el tratamiento diferente que se mantiene sobre los raizales, con sus debates propios: este pueblo ya contaba con su propio significante y no requirió ni enmarcó sus reclamos en el de “comunidades negras”.

Y sin representación propia en la Constituyente, el objetivo de llevar reclamos a la misma se materializó a través de *estrategias de incidencia que eran tanto directas como indirectas*. Entre las segundas, que buscan un impacto más público, destacan el Telegrama Negro y la toma de embajadas. En cuanto a las directas, es quizá el trabajo a través de meses facilitadas por la comunicación directa con Francisco Rojas Birry lo más relevante:

“Esa mesa fue una mesa accidental en la que... Una vez perdimos y no entramos a la Constituyente alguna gente dijo “no, no pasó nada aquí”. Pero como salió Rojas Birry... Y ahí te venía diciendo que veníamos articulados en el proceso en el Chocó por el gran territorio Wounaan-negro y el territorio del Atrato, entonces lo que se hace es habilitar esa mesa y convocar a algunos compañeros. Y aquí había alguna gente, en Bogotá. [...] Y la dinámica, bueno, y la dinámica era como que hubiera un equipo que pudiera darle elementos a Rojas Birry para que él empezará a ponerlos allá dentro frente al tema este, del reconocimiento, eso uno. Y dos, poder articular como las acciones que hacíamos en pro, digamos, del reconocimiento. Yo debo decirte que, desde mi experiencia, casi siempre trabajamos de manera articulada con los indígenas chocoanos. [...] [I]nicialmente Rojas Birry lo que hace es presentar un ejercicio de miradas sobre el territorio que se había hecho en el Chocó. Y entonces él tenía prácticamente unos planes contruidos allá donde usted decía: “usted coge allá el andén del Pacífico y lo “vapeaba” [en referencia a recorrer en barco de vapor] y empezaba a decir cada cosa que queríamos y esa fue la agenda que estaba inicialmente porque era trabajar allá: en la comunidad, con las comunidades, sin grandes reuniones, sin grandes encuentros. Era trabajado allá” (ver transcripción en Anexos).

No obstante el desconocimiento en la Constituyente, por su parte los movimientos y organizaciones afrocolombianos sí eran conocedores de los avances en la Asamblea y su omisión como tema de debate en la misma. Como muestra de ello, Jaime Arocha refiere a la jornada “Los Negros ante la Constituyente” a finales de mayo de 1991 en Cali, en la que el fundador del Movimiento Nacional Cimarrón, Juan de Dios Mosquera, habría señalado que “la Constitución que comenzaría a regir 39 días después reiteraría una de las aberraciones de la cara de 1886: excluir de la nación a los descendientes de los esclavos traídos de África desde el siglo XVI hasta mediados del XIX” (Arocha Rodríguez, 1992, p. 20).

La incidencia directa nos remite a la cuestión de, dentro del marco general de desconocimiento, las *posturas de constituyentes concretos y los debates en la Asamblea*. Dando por comentado el intento de Jaime Fajardo Landaeta sobre el reconocimiento de la justicia propia con relación a los pueblos afrocolombianos, los constituyentes que mayor manifestaciones presentaron en los debates, como se refleja en la revisión hecha, son los dos constituyentes indígenas con derecho a voto, Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas, y Orlando Fals Borda. Otros como Eduardo Verano o Juan Carlos Esguerra apoyaron



posiciones a favor del reconocimiento pero sin grandes participaciones en los debates en esta dirección.

Habiendo visto ya que el apoyo de Fals Borda en la cuestión de los derechos sobre el territorio podría estar basado en la caracterización de las comunidades negras por su situación de especial vulnerabilidad socioeconómica y la vinculación de estos derechos con el desarrollo de las mismas, nos centraremos en los que la mayoría de los autores presentan como los aliados naturales: los delegatarios indígenas.

Francisco Rojas Birry, como vimos en los debates y las entrevistas, es sin duda el constituyente que con mayor tiempo y amplitud llevó adelante las propuestas de reconocimiento de derechos de los pueblos afrocolombianos. Destaca el hecho de que hasta finales de la Primera Plenaria lo hizo a través de la promoción de una subjetividad amplia, la de grupos étnicos, que no distinguía en lo jurídico los pueblos indígenas de los afrocolombianos. El constituyente se encontraba articulado desde su elección a las comunidades y movimientos afrocolombianos del Chocó (C. E. Agudelo, 2004; Castillo Gómez, 2007).

Es a través de él que documentos provenientes de afrocolombianos quedan registrados en el acervo documental de los trabajos de la Constituyente. Este es el caso de una carta del Movimiento *Sons of the Soil* – S.O.S., del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>141</sup>, y el documento titulado “De la libertad de los esclavos al reconocimiento de los derechos integrales del pueblo afroamericano en Colombia”. Ambos contenidos en la ponencia “los derechos de los grupos étnicos” radicada por el constituyente ante la Comisión Primera el 30 de abril de 1991.

Este documento, partiendo como vimos de la afirmación de que existen otros pueblos con culturas diferenciadas en Colombia además de los pueblos indígenas, es manifestación de que existían en los primeros compases de la labor de la Asamblea organizaciones y movimientos afrocolombianos que 1) apuntaban a la invisibilización de lo afrocolombiano, 2) siendo su existencia un “hecho social, con raíces históricas, antropológicas, geográficas, económicas y

---

141 Recordemos en este punto que, como señalamos arriba, Francisco Rojas Birry no conocía originalmente la situación del pueblo raizal. Esto no le impidió en ningún caso transmitir sus reclamos a través de su labor como delegatario.

culturales” (Rojas Birry, Francisco, 1991b, p. 38) 3) contaban con solicitudes concretas entre las que desatacaban el reconocimiento de su etnicidad y de derechos territoriales.

En coherencia, el siguiente fragmento muestra su conciencia de la disparidad entre la autopercepción y la percepción del resto de los colombianos:

“No podemos seguir considerando a los pueblos Afroamericanos como pueblos sin historia y sin cultura como nos lo han pintado los medios de comunicación, la educación oficial y en general la sociedad nacional que solo ve en el negro a un ser sonriente que unicamente sirve para bailar, tomar y cuyas mujeres están destinadas a ejercer los oficios más degradantes de nuestra sociedad. Cuando lo cierto es que las comunidades han llevado sobre sus hombros buena parte del esfuerzo que hizo posible la construcción de nuestro país. [...] Este aporte del pueblo negro al bienestar nacional constituye en la actualidad una deuda insoluble que tenemos con él y ha llegado el momento de pagarla reconociendo su existencia como pueblo con derecho a una territorialidad que le permita esperar un futuro digno, no solo como individuos dispersos sino como colectividad” (Rojas Birry, Francisco, 1991b, p. 43).

Sin embargo, el contenido de este texto resalta, a pesar de su mención también a comunidades en otras geografías<sup>142</sup>, particularmente a los pueblos afrocolombianos de la costa Pacífica. En ese sentido, el texto es manifestación también de la ya vista especial presencia de estas en los debates sobre afrocolombianos y de la desigual capacidad de incidencia que terminaría con la disparidad en la redacción del artículo transitorio 55.

En todo caso, Francisco Rojas Birry promueve una subjetividad amplia con inclusión explícita de los afrocolombianos hasta finales de las labores de Primera Plenaria. La revisión de los debates parece mostrar un punto de inflexión en los momentos de la discusión sobre la jurisdicción de los grupos étnicos, pudiendo separarse dos fases en las expresiones del constituyente. La primera, como vimos, es la que se porta la idea de igualdad entre pueblos indígenas y afrocolombianos como sujetos culturalmente distintos.

---

142 “Estos hechos explican la presencia actual de comunidades Afroamericanas en las regiones costeras Pacífica y Atlánticas; en las zonas mineras de los departamentos de Caldas, Antioquia y Santander; en los valles de los ríos Cauca y Magdalena, así como en los cinturones agroindustriales y sectores periféricos de la (sic.) ciudades de Cali y Medellín” (Rojas Birry, Francisco, 1991b, p. 38).

La segunda fase no supone un abandono de los reclamos afrocolombianos, no en vano su papel en la aprobación del artículo 55 transitorio es protagónico, pero sí sus manifestaciones comienzan a centrarse principalmente en la subjetividad indígena y, en todo caso, abandona la subjetividad amplia alrededor del concepto de grupos étnicos. En la Plenaria, una de las principales preocupaciones de los constituyentes indígenas era promover que se tomara en consideración sus reclamos del modo más rápido posible en relación con el ordenamiento territorial. Fue tornándose claro para el delegatario la imposibilidad de un reconocimiento de los pueblos afrocolombianos como deseaba y la necesidad de redoblar esfuerzos en lograr los derechos reclamados para los pueblos indígenas.

El caso de Lorenzo Muelas se muestra menos claro. Los textos de la Constituyente sí apuntan a un apoyo nominal pero no parece reflejarse de los mismos ni un rol activo y propositivo ni la percepción de los pueblos afrocolombianos como afines a los pueblos indígenas en términos de contar con una cultura propia de autogobierno y autorregulación. De hecho, el siguiente extracto de los debates sobre la jurisdicción indígena en Comisión Cuarta parece dejar clara la distinción radical para Lorenzo Muelas:

“Waldo Frank dice que el negro es consciente del concepto de inferioridad y que está de salida de su raza, en cambio nosotros los indios como Pacho y yo, lo digo en serio, vivimos hacia dentro, mirándonos vivir somos el hombre caracol” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, p. 150).

En el mismo sentido, en una entrevista realizada por Luis Carlos Castillo en 2004, un miembro de la Fundación Afro Sinecio Mina recuerda sus conversaciones con Lorenzo Muelas en relación con las propuestas de los afrocolombianos para la Constituyente y la insistencia de este en recordar la radical distinción “[y]o voy a hacer todos los esfuerzos por el sentido de solidaridad que hay con el pueblo afro [...] pero tengan en cuenta que yo no voy a ser lo mismo que un afro” (Castillo Gómez, 2007, p. 264).

Alfonso Peña Chepe es el tercero y último de los delegatarios indígenas participante en la Asamblea, con voz pero sin voto, a través de uno de los cupos para grupos desmovilizados. No tuvo participación activa en el desarrollo de los debates sobre afrocolombianos, no resaltando más allá del apoyo nominal, como el caso de Lorenzo Muelas.

Pero lo visto hasta aquí no es sino consistente con la línea de base establecida en los dos capítulos anteriores. Y el binomio étnico-racial se presenta a lo largo de todos los factores aquí indicados también. El punto de partida de los constituyentes y actores no afrocolombianos era el de (casi) total desconocimiento de la posible existencia de determinadas comunidades humanas con reclamos colectivos, estando el imaginario ocupado por problemáticas individuales. Es lo explicado en el eje analítico propuesto alrededor del reconocimiento.

Y también en los propios movimientos y grupos afrocolombianos se presentan posiciones de lucha contra la discriminación y la desigualdad y de reconocimiento de las formas de organización propias. Con el caso especial de los raizales que presenta esta última posición negando la pertenencia a las “comunidades negras”.

Una Constituyente para la que, en la mayoría de sus miembros, el tema no estaba siquiera problematizado. Constituyentes indígenas que, según avanzaban los trabajos de la Asamblea, entendieron que sus propios reclamos requerían toda su energía y fueron siendo menos enérgicos promoviendo los de los afrocolombianos. Mientras estos, además de no tener representación propia en la Asamblea, no contaban ni con organización ni posiciones unificadas. Y un funcionamiento de esta que no solo no estaba claro en algunas de sus instancias sino que sufrió percances que afectó el resultado de sus trabajos. Sobre todo, la necesidad de acelerar las labores hasta un punto en el que se limitaban casi a la lectura y aprobación en bloque de los artículos. Y que supuso que, aquellos debates que fueron remitidos de la Primera a la Segunda Plenaria para su discusión de fondo, no se encontraran en dicha instancia con tal posibilidad y fueran bien omitidos, bien aprobados en una de las versiones propuestas sin debate.

Ninguno de los factores anteriores es estrictamente jurídico. Es decir, no medió una discusión dogmática sobre la titularidad de derechos colectivos en la Asamblea Nacional Constituyente. Por el contrario, el resultado fue el que podía ser considerando la naturaleza de proceso político de esta, las limitaciones epistemológicas de sus miembros y los distintos fenómenos sociales que rodearon su establecimiento y desarrollo.

Con todo, la Constituyente significó, aun en este escenario de “sombra del tema afrocolombiano” (Wabgou et al., 2012, p. 160), una visibilización como nunca antes de la

existencia de sujetos políticos que hasta entonces no habían tenido representación ni protagonismo en la escena social ni política de la vida republicana de Colombia como sí lo tuvieron antes de la década de 1990 los indígenas (Hurtado Saa, 2004). Así, aunque no prevé de modo claro que los afrocolombianos puedan ser grupos étnicos y únicamente se refiera a ellos desde una perspectiva colectiva en un artículo transitorio con limitaciones geográficas en principio, el texto constitucional es la base sobre la que se desarrollan los procesos que rematan en la Ley 70 de 1993, que se estudian a continuación, y que permite el desarrollo posterior por parte de la Corte Constitucional de la noción de etnicidad de los afrocolombianos y la titularidad de derechos colectivos.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL DESARROLLO DE LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES**

Como vimos, ni el texto constitucional ni los debates conducentes al mismo facilitan el ejercicio de definir los sujetos de derechos colectivos relacionados con población indígena o con población afrodescendiente. Algunas de las propuestas previas a los debates constitucionales reflejaban acercamientos ya vistos en el capítulo de derecho internacional, pero estas no encontraron continuación en el trabajo de la Asamblea ni llegaron al articulado.

Este motivo, unido al hecho de que el artículo transitorio 55 remite a desarrollo legislativo el régimen jurídico de las comunidades negras, llama a continuar planteándose las mismas preguntas en el desarrollo normativo y en la aplicación de este. Nos ocupamos de ello en el presente capítulo que se articula en dos grandes secciones dedicadas, respectivamente, al proceso de desarrollo legislativo del artículo transitorio 55 de la Constitución y sus implicaciones y a la jurisprudencia de las Altas Cortes sobre comunidades negras con la de pueblos indígenas como referencia.

#### **1. El desarrollo legislativo: de la Constitución a la Ley 70 de 1993**

El artículo transitorio 55 pospone la regulación a fondo de las comunidades negras en Colombia y el posible marco de derechos que se puedan derivar de su situación. La materialización del desarrollo de la disposición constitucional fue la Ley 70 de 1993, aún vigente. Sin embargo, entre el precepto constitucional y la norma, tienen lugar una serie de procesos, algunos de los cuales no solo explican el contenido de la ley sino que permiten incluso anticipar cómo se produjo el trámite legislativo.

Se puede dividir en tres fases diferenciadas el tránsito hacia la Ley 70 de 1993: el breve lapso de la Comisión Especial Legislativa, en la que se observan unas iniciativas que finalmente no tendrán incidencia alguna; la labor de la Comisión Especial de Comunidades Negras, cuya constitución venía establecida como requisito en el precepto constitucional; el propio trámite legislativo.

No obstante la importancia del proceso, en tanto que determina el resultado, no ha sido analizado en su desarrollo. Es decir, no se encuentra bibliografía que estudie y analice susodichas comisiones ni el trámite legislativo. Sí tratan algunos autores el texto final de la Ley 70 de 1993, pero principalmente en su literalidad o en consideración de un contexto amplio. Por ello, como en el capítulo anterior, se ha recurrido a fuentes primarias para llenar el vacío: actas, transcripciones y gacetas, complementadas con las entrevistas semiestructuradas.

El resultado son cuatro subsecciones que responden, las tres primeras, a una descripción de las tres fases diferenciadas indicadas y un análisis de los impactos jurídicos de las mismas en relación con la subjetividad de derechos colectivos de afrocolombianos. Este estudio es necesario para entender cómo se enfrentaban en el momento preguntas fundamentales sobre la identidad de los afrocolombianos, el ámbito de aplicación de los derechos reconocidos o mismamente la caracterización o no como grupos étnicos. Preguntas que, viendo únicamente el texto final de la norma, no sería posible responder. La última subsección, a modo de conclusión, integra lo visto en los textos con las discusiones en relación con el impacto de la Ley 70 de 1993 en el reconocimiento y contenido de la etnicidad, la inclusión o no de la consulta previa y el efecto en los movimientos sociales y políticos afrocolombianos.

### **1.1. Primera fase: los proyectos de Otilia Dueñas en la Comisión Especial Legislativa**

El artículo transitorio 6 de la entonces recientemente aprobada Constitución predicaba la creación de una Comisión Especial de 36 miembros elegidos por la propia Asamblea Nacional Constituyente para que, hasta la instalación del nuevo Congreso, preparara “los proyectos de ley que considere convenientes para desarrollar la Constitución. La Comisión Especial podrá presentar dichos proyectos para que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991b, p. 29). Fue el 4 de julio de 1991, último día de trabajos de la Asamblea, la jornada en la que se eligieron a los miembros de la que sería llamada Comisión Legislativa o “Congresito” (oficialmente Comisión Especial con Funciones Legislativas y de Control). Y en dicha ocasión es elegida como comisionada Otilia Dueñas, explicitando muchos constituyentes que su voto por ella era un voto por las comunidades afrocolombianas y su presencia en la Comisión Especial Legislativa (Asamblea Nacional Constituyente, 1991ak).

En este contexto, Otilia Dueñas presenta a la Comisión Legislativa dos textos normativos en desarrollo del artículo 55 transitorio: un proyecto de ley (Proyecto n.º 30) de Derechos Constitucionales de las Comunidades Negras, con su correspondiente exposición de motivos, y un proyecto de Decreto sobre la Comisión Especial para los Derechos de las Comunidades Negras Ribereñas. La comisionada parecería así ocuparse de la totalidad del contenido del artículo transitorio: propondría el instrumento de conformación de la comisión especial que determina aquel, pero también propondría ya un texto articulado de desarrollo de la disposición constitucional. Las intenciones quedan claras en la exposición de motivos del proyecto de ley:

“El Proyecto a consideración de la Comisión Especial Legislativa tiene como objeto primordial precisamente, el iniciar el proceso de discusión, para que enriquecido con los aportes, comentarios y reparos, pueda ser presentado al Congreso en diciembre próximo.

Es conveniente anotar además de que a nuestro modo de ver, lo dispuesto en el artículo 55 transitorio, no impide que la Comisión Legislativa y posteriormente el Congreso se ocupen del Proyecto (sin desconocer claro está el estudio previo de la comisión) para definir la concepción general, los criterios, las normas y procedimientos necesarios para el desarrollo cabal del mandato constitucional” (Dueñas de Pérez, 1991b, p. 5).

En cuanto al proyecto de decreto, este es en realidad un ejercicio del derecho de petición frente a la Presidencia de la República solicitando que se dé inicio al proceso de integración de la Comisión Especial a la que refiere el artículo transitorio 55 y, para ello, propone también una propuesta de texto articulado dirigida a la convocatoria de la mentada Comisión. Dos cuestiones destacan de este proyecto:

1. El mantenimiento del sesgo a favor de las comunidades de la Costa Pacífica. Así, el artículo 1 otorgaría dos representantes por las comunidades de cada departamento del Pacífico y uno por “cada zona del país que presente condiciones similares” (Dueñas de Pérez, 1991a, p. 6).
2. La ausencia entre las funciones de la Comisión de labores de reconocimiento de prácticas culturales propias, centrándose el artículo 3 de la propuesta en las funciones de demarcación territorial, creación de mecanismos de reconocimiento de la propiedad colectiva e identificación de las prácticas tradicionales de producción.



En la misma línea de impulsar el desarrollo del artículo transitorio 55 encontramos el proyecto de ley. Su primer artículo parecía apuntar a insertar a los pueblos afrocolombianos en el concepto amplio de grupos étnicos. Sin embargo, al igual que el otro texto, este proyecto tiene un marcado carácter de ordenación territorial relacionada con el tipo de propiedad y medios de producción. Los artículos 2 a 4, que recogen definiciones, son especialmente dicentes al respecto. La primera definición que presenta es la de “comunidad negra ribereña”, que viene caracterizada, a pesar de la mención a las prácticas sociales y productivas, por el territorio en el que habitan: las riberas de los ríos de la cuenca del Pacífico. Esta definición, una vez más, mantiene el sesgo que minimiza la existencia de otras comunidades afrocolombianas.

Las dos restantes definiciones son las de derecho de propiedad colectiva y reserva etnocultural, ambas de marcado carácter territorial. El resto de los 24 artículos se dividirían en ampliar las previsiones respecto de la constitución (artículos 5 a 14) y extinción (artículos 26 y 27) de estas reservas, el desarrollo económico y social en su vinculación con la planeación (artículos 17 a 22), la formación de recursos humanos (artículos 23 a 25) y sendos artículos sobre la vinculación de las reservas a los municipios donde se ubican (artículo 15) y la creación de una “Asociación Nacional de Comunidades negras ribereñas” (artículo 16) (Dueñas de Pérez, 1991b).

La exposición de motivos confirma esta lectura del articulado. A pesar de la mención a la cultura afrocolombiana, en singular y que se habría asentado en la zona del Pacífico colombiano, esta es solo entendida en el proyecto de ley en la lógica del “desarrollo” o el “progreso” de las comunidades:

“El artículo 55 transitorio de la Constitución no puede ser una norma para proteger de manera excluyente o paternalista a unas comunidades y condenarlas a la pobreza y extinción, por el contrario este artículo debe dar origen a una legislación para asegurar el progreso de esas comunidades, no sólo porque tienen derecho sino porque de su progreso y de su derecho depende el futuro de todos nosotros” (Dueñas de Pérez, 1991b, p. 4).

De igual manera se refleja en lo que la comisionada define como criterios centrales que orientan el proyecto de ley: la norma sería un instrumento para redireccionar el proceso de desarrollo del Pacífico; siendo a su vez una redirección del desarrollo de las comunidades negras como grupo social. Para ello habría de considerarse el Pacífico como región y crear una “Corporación Autónoma del Pacífico”. La norma garantizará la propiedad colectiva sin que ello suponga la afectación a los derechos individuales y familiares, “ni se constituya tampoco en un obstáculo para la inversión productiva” (Dueñas de Pérez, 1991b, p. 3).

En definitiva, el proyecto de Otilia Dueñas se enmarca en el paradigma del reconocimiento de la existencia de comunidades afrocolombianas caracterizadas por su situación de vulnerabilidad socioeconómica, no por la presencia de modos de ordenación y administración propia y distinta de la sociedad mayoritaria, a pesar del reconocimiento explícito de una “cultura afrocolombiana”, en singular.

En todo caso, ninguno de los textos de Otilia Dueñas fueron objeto de debate en la Comisión Especial Legislativa. No se encontró, tras la revisión de las actas de las reuniones de la misma, ninguna mención a alguno de ambos textos. De igual manera, el informe de actividades de la Comisión Especial no incluye tampoco mención, recogiendo el documento el total de 31 decretos que fueron tomados en consideración, entre los que no está el de la comisionada<sup>143</sup>.

## **1.2. Segunda fase: la Comisión Especial de Comunidades Negras**

Como indicamos, el artículo transitorio 55 de la Constitución establece como requisito para la aprobación de la ley que lo desarrolle el estudio de una comisión especial creada por el Gobierno. Esta institución sería la Comisión Especial de Comunidades Negras, que trabajaría materialmente desde agosto de 1992, día en que tuvo lugar la primera reunión plenaria de la Comisión, hasta mayo de 1993<sup>144</sup>.

---

143 Francisco Rojas Birry, también comisionado, lo recuerda así: “quiso ella, en representación de las comunidades negras porque ella es negra, quiso reglamentar, poner en marcha ese artículo 55 transitorio. Pero el tiempo no daba. Y entonces, el discurso de los que estábamos allí, que yo no participe mucho en esto, era que el Congreso reglamentara, no este espacio que apenas iba a aprobar a duras penas el presupuesto general de la nación, algunos proyectos considerados por el Gobierno colombiano que estaban... Que se habían estancado a la suspensión del Congreso. Entonces no se debatió realmente, no hubo un gran debate sobre la reglamentación. Quiso ella proponer algunas ideas generales pero no se pudo” (ver transcripción en Anexos).

144 Más adelante entraremos en el detalle a través de las actas de las reuniones de la Comisión Especial de Comunidades Negras, pero en este punto la última que reposa en el Instituto Colombiano de Antropología

Es igualmente importante el punto de partida, y que es común con la Asamblea Nacional Constituyente, del conocimiento limitado en la materia por parte, en este caso, del Gobierno. Héctor Riveros, a la sazón Viceministro de Gobierno y quien presidiría la Comisión Especial, recuerda la falta de comprensión y la ausencia de tradición en el reconocimiento de derechos de las comunidades negras. Y aunque se partía con buena voluntad en este sentido desde el Gobierno existía, según Riveros, cierta prevención de no reconocerles lo mismo que a los pueblos indígenas (ver transcripción en Anexos).

Esta prevención se constituía sobre los siguientes factores: 1) no había conocimiento ni tradición de reconocer desde la estatalidad la subjetividad colectiva a los afrocolombianos; 2) ante esta ausencia, la referencia comparativa la constituían los pueblos indígenas; 3) no obstante, cronológicamente la evolución de los pueblos indígenas había sido, primero, el reconocimiento de cierta propiedad de la tierra y, después, la extensión tras la Constitución de 1991 de los derechos colectivos que se podrían ejercer sobre esas tierras; 4) de esa comparación surgía la prevención: no se podía reconocer derechos similares a las comunidades negras.

Esta prevención tenía netamente una causa política en la lógica de no repetir lo sucedido con los pueblos indígenas. El orden en que se habían dado las cosas con ellos no había sido baladí: se reconocieron territorios sobre la base de una norma preconstitucional –cuyo título refería al gobierno de “los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”– a distintas comunidades. Y luego la Constitución otorgó derechos colectivos que encuentran en esos territorios el ámbito de aplicación en la mayoría de ellos: desde el autogobierno hasta el derecho propio, pasando por la explotación económica. Tras la Constitución, quedó claro que el reconocimiento del territorio en relación con los pueblos, sean indígenas o afrocolombianos, era el reconocimiento de un espacio de ejercicio de autonomía amplia. Esto es lo que no se deseaba.

---

e Historia, que ejerció la Secretaría Técnica, es el Acta nº8 de 6 de mayo de 1993. También únicamente a efectos de la comprensión cronológica, el Gobierno radicaría en el Congreso de la República el proyecto de ley que terminaría siendo la Ley 70 de 1993 el 26 de mayo de dicho año.

Es importante apuntar que el trabajo plenario de la Comisión se vería también formalmente acompañado del trabajo en las siguientes cuatro subcomisiones, según su conformación en la reunión que tuvo lugar en Quibdó los días dos y tres de octubre de 1993: subcomisión de seguimiento operativo y financiero, de territorio y recursos naturales, de desarrollo y de identidad cultural.

Otra manifestación de este aprendizaje en el propio proceso por parte del Gobierno se puede observar en la misma convocatoria de la Comisión Especial, para la cual se expiden hasta tres decretos en el plazo de poco más de cuatro meses: los decretos 555, 726 (modificativo del anterior) y 1332 de 1992 (con texto completo y que sustituye los anteriores). Y siendo su principal diferencia la composición de la institución consultiva<sup>145</sup>.

Considerando estos tres instrumentos y el propuesto por Otilia Dueñas en la Comisión Especial Legislativa, se observa que el mayor cambio –que supone el paso de 12 a 28 miembros, más los que puedan ser nombrados por comunidades afrocolombianas distintas a las del Pacífico– es en el grupo de comisionados designados nominalmente<sup>146</sup> –compuestos principalmente por expertos o perfiles políticos con interés–. Todas las propuestas incluyen directamente la designación de representantes de los cuatro departamentos del Pacífico. Y aunque también prevé la designación por otras comunidades “de condiciones similares”, y se intentó ejercitar, no supuso finalmente el trabajo de comisionados nombrados por esa vía.

Es importante señalar que la articulación de las comunidades afrocolombianas se hacía a través de dos instituciones. En cada uno de los departamentos señalados se constituían unas comisiones consultivas que representaban a las comunidades de dicho departamento y es en el seno de las mismas que se eligen a los comisionados. En ese sentido, se establece idealmente una cadena de comunicación entre el proceso de la Comisión y las comunidades en los territorios a través de la figura de los comisionados y las comisiones consultivas.

---

145 Al respecto, el entonces Viceministro de Gobierno, Héctor Riveros, indica “Bueno, la explicación sí es fácil y ya te la he dado que es el desconocimiento. Estábamos en un proceso de aprendizaje profundo. En el Ministerio de Gobierno no había historia, no había a quién preguntarle, digamos, cuando nosotros íbamos a hablar con comunidades indígenas y cuando negociamos, digamos, con la comunidad indígena los textos que quedaron en la Constituyente había varias personas especialistas en el tema, muy buenas además, técnicamente muy fuertes en el Estado colombiano. Incluso en la Presidencia de la República había una mujer extraordinaria y en el Ministerio del Interior, también, había unas personas de gran capacidad técnica en esas materias. Pero en relación con las comunidades negras, no había. No había literalmente a quien preguntar” (ver transcripción en Anexos).

146 Y por interés en muchos casos de los propios afrocolombianos, según Carlos Rosero “Nosotros tuvimos la previsión en el caso del primer decreto, de la gente en movimiento, de hacernos acompañar por académicos que tenían algún nivel de conocimiento de las distintas realidades de la gente negra y ahí incluimos a Jaime Arocha, Profesor durante muchos años en la Universidad Nacional de Colombia. E incluimos a Gustavo De Roux, que había trabajado con comunidades negras en el norte del Cauca, con las cuales sigue manteniendo... Pues un vínculo con con muchos años. Porque entendíamos que era un debate no sólo legal, sino político... Y político, sino también en el terreno de lo académico. Nos interesaba que ellos estuvieran presentes para contribuir al esfuerzo de aterrizar mucho más los derechos que estaban contenidos en Ley 70 del año 93” (ver transcripción en Anexos).

Ya antes de las primeras reuniones de la Comisión Especial, se encuentran las primeras cartas por parte de comisionados de las organizaciones negras que reflejan una de las problemáticas transversales del trabajo en aquella: la desconfianza desde los representantes afrocolombianos hacia el Gobierno (Castro et al., comunicación personal, 19 de mayo de 1992). Uno de los problemas principales en este sentido es que los representantes percibían como contrario al espíritu de la labor de la Comisión Especial y a sus derechos el hecho de que se siguieran expidiendo licencias y concesiones de explotación en los territorios del Pacífico cuando está en discusión los derechos de los afrocolombianos sobre los mismos.

### **1.2.1. Primera reunión de la Comisión Especial**

Finalmente, es el 11 de agosto de 1992 cuando se realiza la primera reunión de la Comisión, que extenderá su labor hasta el 6 de mayo de 1993, realizando un total de 8 reuniones plenarios, acompañadas de la labor de algunas subcomisiones creadas para tratar temáticas concretas a lo largo de este periodo.

Los primeros compases de la primera reunión muestran ya las dos posibles posiciones en la relación indígenas-afrocolombianos. En el contexto de la referencia por parte del hoy extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA a los conflictos interétnicos en determinados territorios, se presentan las dos posiciones enfrentadas en la comparación entre ambos tipos de sujeto: por un lado, un representante del departamento del Chocó apuntó a que “el problema territorial entre indios y negros es el mismo, en el sentido de que se trata de minorías étnicas, tradicionalmente marginadas, que necesitan un territorio para poder desarrollar su cultura y su tradición que difieren del resto del pueblo colombiano” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992a, p. 3); por el otro, el Gobierno, en el polo opuesto, apunta a que ambos sujetos se encuentran en escenarios distintos, lo que explica el tratamiento distinto en la Constitución (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992a).

Pero como vimos, el Gobierno se aproximaba a la Comisión con un profundo desconocimiento. De modo que la posición de que los indígenas y los afrodescendientes son distintos para cuestiones como la territorial no es sino un apriorismo basado en la idea de que si la Constitución trata de modo diverso es porque son diversos. Que a su vez responde más a

un desconocimiento por los constituyentes –entre los demás factores apuntados– que a un análisis comparativo.

El antropólogo Jaime Arocha, en esa primera reunión, apunta a una relación causal precisamente entre el tratamiento diferenciado de los derechos territoriales en la Constitución y el surgimiento de los conflictos interétnicos:

“Resaltó también que los síntomas de conflicto surgen ahora a raíz de la Nueva Constitución donde se estableció una asimetría en la territorialidad de los negros y de los indios al negarle a los primeros algunos derechos territoriales, por lo cual se hace necesario revertir esta asimetría con los trabajos de la Comisión, puesto que los negros están reclamando sus derechos territoriales y no una simple solución de tenencia de tierra” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992a, p. 3).

La primera reunión cierra con la lectura del documento “Propuesta de las Comunidades Negras para la Reglamentación de sus Derechos Constitucionales”. Documento que permite ver el punto de partida y reclamos de los representantes afrocolombianos en la Comisión Especial. A pesar de reconocer en dicho documento el valor del artículo transitorio 55, las comunidades apuntan a que no es el único marco de referencia constitucional para la labor de la Comisión, sino que dicho artículo ha de leerse a la luz de los “criterios de participación ciudadana; de los derechos colectivos en general y de los derechos de los grupos étnicos en particular” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992e, p. 5). En coherencia, llaman a informar su labor también con los “tratados y convenciones internacionales que sobre derechos de los pueblos nativos y tribales [...] ha firmado y ratificado el Gobierno Nacional” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992e, p. 5), en lo que parece una alusión a los convenios de la OIT. En definitiva, las comunidades apuntan a su reconocimiento como grupo étnico y a los derechos étnicos y territoriales que les corresponden en relación con las tierras en las “cuales nuestras comunidades han desarrollado prácticas culturales que nos diferencian del conjunto de la población colombiana” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992e, p. 5).

Sobre esta base, el documento apunta a las características que ha de tener el proceso de desarrollo legal de los derechos de las comunidades negras (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992e):

1. Reconocimiento como grupo étnico: “somos nativos de aquí, aquí hemos nacido, aquí hemos vivido, aquí hemos construido nuestro mundo y hemos ocupado y preservado por varios siglos unos espacios territoriales” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992e, p. 6).
2. Reconocimiento la diversidad al interno de las comunidades afrodescendientes e incluirlas a todas y no solo a las del Pacífico.
3. Reconocimiento de la existencia y convivencia con otros grupos étnicos en el país.
4. Concertación del proyecto de ley.
5. Creatividad en las propuestas desde el propio saber colectivo de las comunidades, separándose de las prácticas tradicionales del Estado.
6. Superación del desconocimiento de la realidad de las comunidades afrocolombianas.
7. Con las siguientes finalidades:
  - a) Consolidación de la unidad de la Nación desde la diversidad.
  - b) Tratamiento igualitario de todos los grupos étnicos.
  - c) Búsqueda de un concepto nuevo de desarrollo que concilie los intereses del Estado con nuestros intereses y derecho a existir y desarrollarnos como pueblo.

Estas primeras solicitudes eran, como hemos venido viendo, irreconciliables con la postura del Gobierno, como recuerda Héctor Riveros:

“Había, pues, una reivindicación de derechos de parte de las comunidades negras que seguramente al Gobierno le parecían pues exagerados, imposibles de aceptar, etcétera. [...] Mira que la Constitución pues se establece la posibilidad de las entidades territoriales indígenas y los territorios indígenas reciben, forman parte del sistema de transferencias intergubernamentales y reciben dinero directamente del Estado, se les reconoce justicia propia. Y todo eso... Pues a todo eso aspiraban las comunidades negras y todo eso pues para el establecimiento era imposible de reconocer. Entonces yo creo que ahí es donde estuvieron las mayores también diferencias” (ver transcripción en Anexos).

Ya desde el punto de partida parece pues que se configuran polos irreconciliables que se encuentran con distintos obstáculos para su acercamiento. Además de la mencionada desconfianza de los afrocolombianos, en general, hacia todas las entidades públicas

participantes, otros obstáculos fueron la gestión presupuestal de la Comisión Especial, la limitada representación de las comunidades, siendo formalmente representadas únicamente las de la costa del Pacífico y el objeto de la regulación a desarrollar, los derechos a incluir y su limitación o no a las tierras “baldías, rurales y ribereñas”.

### **1.2.2. Desconfianza de las comunidades hacia las entidades públicas y los problemas de gestión presupuestaria**

La desconfianza, o al menos suspicacia, de las comunidades hacia el trabajo de las entidades públicas en la Comisión Especial se mantendría durante todo el periodo de trabajo de la misma. No obstante, podemos diferenciar dos momentos en relación con la entidad hacia la que se dirige esta desconfianza. En ese sentido, en un primer momento se centra en el Gobierno pero, según avanzan los trabajos, se va desplazando también hacia el Instituto Colombiano de Antropología (ICAN entonces, actualmente ICANH tras añadir a su nombre “e Historia”) que, por su labor de secretaría de la Comisión, era la cabeza visible de la logística.

Uno de los factores ya comentados era el desarrollo, contemporáneamente a la Comisión, de actividades empresariales en los territorios que precisamente se verían afectados por la regulación de desarrollo del artículo transitorio 55. La denuncia de las concesiones y licencias que se venía presentando antes de la instalación de la Comisión se presentó dentro de la misma:

“Los señores Alfredo Riascos y Rudecindo Castro resaltaron la necesidad de que el INCORA, el INDERENA, las Corporaciones Regionales y el Ministerio de Minas se abstengan de tramitar concesiones y adjudicaciones hasta tanto no se reglamente el AT 55. [...] El doctor Roberto Franco advirtió sobre el peligro de que se desate una ola de colonización ante la perspectiva de la titulación colectiva.

La comisionada Zulia Mena denunció que el INCORA, a nivel regional, está impulsando la titulación individual, están llevando a que tumben las dos terceras partes de las selvas del Pacífico, al margen del proceso de titulación colectiva que se está buscando reglamentar” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992b, p. 21).



El entonces comisionado Pastor Murillo recuerda como dicha problemática se acrecentó entre la aprobación de la Constitución y la reglamentación del artículo transitorio 55:

“Claro, claro, pues recordemos que los territorios afrodescendientes que fueron susceptibles de titulación colectiva estaban sujetos a la ley segunda de 59, que las declaraba como reserva forestal, y para ese momento, por ejemplo, en el caso del departamento del Chocó, una porción de tierra muy importante de bosques había sido declarada de, digamos, era adjudicada, había sido adjudicada a MADARIEN y otras empresas. Y todas las empresas madereras pues vieron en ese momento que sus intereses reñían con los de la Constitución Política, del AT 55, y entraron a... Reaccionaron en torno a este aspecto, de manera que allí medió, digamos, algunas tensiones que, sin embargo, pues creo que fueron superada rápidamente porque estábamos frente a un mandato ya constitucional que reconocía toda una franja territorial a la población afrodescendiente, a las comunidades negras. Se quedaron, digamos, como sin mayores elementos, sin mayor argumento” (ver transcripción en Anexos)<sup>147</sup>.

Un segundo factor de desconfianza fue la visión en las entidades públicas, principalmente el Gobierno, de la continuación de un Estado que había omitido y desconocido históricamente las realidades y problemáticas particulares de los afrocolombianos en un contexto en el que otros grupos étnicos –los pueblos indígenas– recibían un trato más favorable. Héctor Riveros lo recuerda de la siguiente manera:

“Entonces entre ellos y yo: ellos peleaban conmigo todo el tiempo porque yo representaba, digamos, el establecimiento y pues obviamente ellos no tenían sino reclamos, con razón, contra el establecimiento y yo lo representaba, pero pues tenían conmigo un mal sparring porque pues yo no me sentía representante del establecimiento y me parecía que buena parte de sus reclamos eran absolutamente justos. Entonces, pues, la pelea no era tan fácil porque yo no representaba bien esa contraparte, digamos, que ellos buscaban inicialmente o que pensaron encontrar. Ellos realmente encontraron conmigo un aliado, pero al principio creyeron encontrar un contradictor. Entonces, mientras logramos logramos construir esa confianza para pasar de un papel al otro fue una etapa compleja” (ver transcripción en Anexos).

---

147 Entrevista sostenida con Pastor Murillo el día 31 de octubre de 2020.

Precisamente en la tercera reunión de la Comisión, en octubre de 1992 en Quibdó, única realizada fuera de Bogotá, parece presentar el representante del Gobierno posiciones favorables a la propuesta de las comunidades vista (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992c). Sin embargo, las precauciones de los representantes afrocolombianos se seguían manteniendo: Rudecindo Castro recordó que la razón de ser de los trabajos de la Comisión era la ausencia de reconocimiento “del pueblo negro como grupo étnico” en una nueva constitución que, “en lo que concierne a las comunidades negras, todavía se parece mucho a la de 1851”<sup>148</sup> (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992c, p. 26). En el mismo sentido, el comisionado Élver Montaña interpela al representante del Gobierno para que defienda las mismas propuestas favorables ante el Congreso.

Además de los problemas en los territorios y la diferencia sustancial en las posiciones sobre las comunidades afrocolombianas y sus derechos de las propias comunidades y lo que sería el establecimiento, un último factor que se presenta y acrecienta es el de las dificultades logísticas. Hemos de recordar en este punto el hecho de que las reuniones, a excepción de la tercera, se realizaban en Bogotá, lo que suponía el desplazamiento y habitación de los comisionados que representaban a las comunidades.

Así lo recuerda Héctor Riveros:

“Y segundo, hay un tema que no debe dejarse de mencionar aunque parezca menor y es que una de las sorpresas para nosotros es que ese proceso iba a costar plata, el Estado tenía que financiar el proceso que significaba unos dineros que no eran despreciables en cantidad porque, por ejemplo, pues tocaba pagar los pasajes para que vinieran desde estas zonas muy apartadas hasta Bogotá, hasta Bogotá, sí. Y tocaba pagarles el hotel y la comida y un montón de cosas que realmente nunca tuvimos la idea de que tocaba hacer. Entonces al comienzo era muy complejo porque claro que ellos reclamaban mucho “¡ah! que estamos aquí sin con qué, sí, y no tenemos ni con qué comer y este Estado indolente” y tal. Hasta que pues creamos algún mecanismo” (ver transcripción en Anexos).

---

148 Entendemos aquí que se refiere a la Constitución de 1886, anterior a la de 1991.

La gestión económica dio lugar a que algunas reuniones se desarrollaran con presencia mínima de los representantes afrocolombianos. Un caso claro de esto fue la segunda reunión de la Subcomisión de Desarrollo –encargada de profundizar en las iniciativas de desarrollo económico en los territorios del Pacífico–, realizada el 3 de noviembre de 1992, que solo contó con representantes de entidades públicas y un comisionado del departamento del Chocó, que afirmó que solo asistía como observador porque no tuvo apoyo logístico para llegar a la reunión, a la que asistió porque por coincidencia estaba en la ciudad de Bogotá (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992f).

Estas limitaciones económicas no solo se manifestaban en la dirección señalada, sino también en la opuesta. En otras palabras, los avances en la Comisión, en la visión de los comisionados afrocolombianos, habían de llevarse y concertarse con las comunidades en los territorios.

La desconfianza creciente se refleja en las distintas instancias de trabajo de la Comisión Especial, como ocurrió en la primera reunión de la Subcomisión de Identidad Cultural, parte de la cual se ocupó en las quejas sobre la falta de garantías para asistir a las subcomisiones para los comisionados afrocolombiana y la falta también de legitimidad de los trabajos de estas subcomisiones si no hay consulta en los territorios. Para el comisionado Rudecindo Castro, las dificultades eran tales que se hacía necesaria una reunión con el Ministro de Gobierno para decidir la continuidad de la Comisión (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992f).

Esta tensión llega a su mayor punto en noviembre de 1992, en la cuarta reunión de la Comisión Especial. La reunión comienza, tras el resumen de lo realizado hasta el momento, con la solicitud de discutir el caso de unas concesiones de explotación –Balsa II– y los primeros reflejos de descontento por parte de los representantes de las comunidades<sup>149</sup>. El caso no sería más que el reflejo de una problemática más profunda: la falta de garantías en el proceso desarrollado por la Comisión.

“En este problema de las garantías, podría plantearse que en un momento tuvimos confianza frente a los compromisos que se acogían en la Comisión. Hoy no la tenemos. Hoy no tenemos tiempo para desarrollar el trabajo propuesto. Quisiéramos que la

---

149 “Lo primero es que hay muchas cosas que se dicen pero nunca se cumplen. Aquí en las sesiones anteriores se ha estado hablando que lo de los permisos no es únicamente con Balsa II, no es únicamente con Río Sucio. Es la situación del Pacífico” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992d, p. 17).

intervención del viceministro y de los representantes del gobierno, más que referirse al problema puntual de Balsa II, se refirieran a lo que a nosotros nos parece que está de fondo que es las garantías reales para el desarrollo de este proceso, con participación de la comunidad, y las garantías reales para el reconocimiento de los derechos de las comunidades negras en este país” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992d, pp. 21-22).

Desde ese momento, se comienzan a encadenar las reclamaciones por parte de los comisionados afrocolombianos: la ausencia de garantías económicas, la falta de concertación con las comunidades en los territorios, la falta de avance en la solución de los problemas citados que vendrían enquistados desde el comienzo de los trabajos mientras el tiempo, corto de por sí, avanza. Finalmente, los comisionados de las comunidades negras leyeron un documento conjunto que reflejaba la posición vista y se retiraron de la reunión (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992d). Si bien es cierto que la tensión se redujo al día siguiente, en una reunión de la Subcomisión de Seguimiento Operativo y Financiero que avanzó en el establecimiento de un mecanismo para la transferencia de los fondos necesarios para la participación en la Comisión de los afrocolombianos, no fue aquella la última ocasión en los que se presentarían confrontaciones entre estos y los representantes de las entidades públicas.

Y es que todas las problemáticas y obstáculos al trabajo de la Comisión Especial reaparecen en febrero de 1993 en una carta de Silvio Garcés, Piedad Córdoba y Rudecindo Castro a César Gaviria, a la sazón Presidente de la República. En ella, los comisionados piden la intervención del Presidente en el proceso de la Comisión para superar los siguientes obstáculos (R. Castro et al., comunicación personal, 15 de febrero de 1993):

1. Falta de tiempo. Recordemos que la Constitución establecía un plazo de 2 años tras su entrada en vigencia, en julio de 1991, para la expedición de la norma que desarrollase el artículo transitorio 55<sup>150</sup>.
2. Gestión deficiente de los recursos financieros.

---

150 En particular, el acta de la cuarta reunión de la Comisión apuntaría al hecho de que el proceso para concertar la conformación de la misma habría comenzado realmente en noviembre de 1991, mientras que la primera reunión habría tenido lugar en agosto de 1992 (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992d).

3. Ausencia de comisiones consultivas en otros territorios con afrodescendientes. Este tema se verá en la siguiente sección.
4. Ausencia de difusión y sensibilización pública sobre el contenido del artículo transitorio 55.
5. Continuación de concesiones de explotación de recursos en los territorios que serán afectados por la norma de desarrollo del artículo transitorio 55. Precisamente se cita el mismo caso que se discutió el noviembre anterior: Balsa II.
6. Deficiente funcionamiento de la Secretaría Técnica.

Y esta es la última manifestación de la desconfianza, la dirigida al personal del Instituto Colombiano de Antropología, que se mantendrá hasta el final de los trabajos de la Comisión Especial, llegando a su punto máximo en una misiva firmada por 17 comisionados y miembros del equipo logístico afrocolombiano el 16 de abril de 1993 condenando las, en su visión, expresiones de la directora del ICAN y el “irrespeto con que la Secretaría Técnica ha venido tratando a los Comisionados y el profundo desdén y desinterés con que han asumido este proceso” (É. Montaña et al., comunicación personal, 16 de abril de 1993).

En todo caso, la documentación que refleja el trabajo de la Comisión Especial, en particular las actas de las reuniones y las cartas de los comisionados, parece apuntar a la presencia de cierta polarización entre los representantes afrocolombianos y los de las entidades públicas que se mantiene a lo largo de todo el proceso. Situación que, para algunos participantes era también de esperar en el contexto en el que se desarrolló el proceso. En ese sentido, Pastor Murillo apunta en entrevista que:

“Bueno, pues me parece que fue algo pues natural en la medida que era, insisto, un primer acercamiento desde las comunidades con el Estado, donde además el tema de los afrodescendientes, digamos, del colectivo afro y las comunidades negras, con sus diferentes denominaciones en su momento, pues no gozaba, desde el punto de vista político y si se quiere, académico también, no tenía una espacio, digamos, en la agenda nacional como el tema indígena, ¿no?” (ver transcripción en Anexos).

En definitiva, la desconfianza atravesó el proceso de principio a fin y explica, al menos parcialmente, el resultado de la Comisión Especial de Comunidades Negras. La desconfianza era fundada en un punto de partida de desconocimiento de los reclamos de los pueblos

afrocolombianos en un contexto de reconocimiento de aquellos análogos de los pueblos indígenas. Y que, en su personalización en el Estado –incluyendo el Gobierno pero también otras entidades públicas–, se vio reforzado por otros problemas que, si bien pudieran tener causas alternativas, a los ojos de los comisionados afrocolombianos no eran sino reflejo de un deseo de obstaculizar el proceso.

Es el caso de los problemas presupuestarios, el transcurso de un tiempo perentorio sin verdaderos avances o la continuación de los procesos de concesión y licenciamiento para explotación económica de territorios en el Pacífico. La causalidad de esto último es quizá más compleja, puesto que sí parecen concurrir un incremento tras la aprobación de la Constitución de 1991 y una precaución gubernamental sobre los derechos que se podrían reconocer en dichos territorios a las comunidades. En todo caso, la desconfianza sí informó el modo de interpretar el proceso de la Comisión Especial, y actuar en consecuencia, de los comisionados afrocolombianos.

### **1.2.3. Limitación de la representación de los afrocolombianos al Pacífico**

Uno de los puntos de conflicto fue también el de la limitación formal de la presencia de las comunidades afrocolombianas del Pacífico, con la ausencia de comisiones consultivas en otras geografías. Situación previsible dado el antecedente visto de la Constituyente y que, en palabras de Héctor Riveros, se alinea precisamente con la falta de conocimiento y trabajo anterior con los afrodescendientes desde Gobierno, pero también con la capacidad organizativa de aquellos como movimiento social:

“me imagino que pasaba por lo que por lo que ya comenté porque el Estado colombiano no tenía, digamos, un reconocimiento formal de las comunidades negras, no sabía dónde estaban asentadas, las comunidades no estaban organizadas, sino aquellas que estaban realmente en la zona del Pacífico porque otros pues se habían salido de sus territorios para conformar, pues para conformar la sociedad y a veces para juntarse en zonas específicas de zonas urbanas de las ciudades. Y entonces seguro eso tenía un problema de identificación de con quiénes hablamos. Nosotros teníamos la confianza de que los que estaban en el Pacífico y conformaban pues los concejos que ellos tienen y tal, pues éstos representaban en esas comunidades. Los otros, pues quedaba más difícil

reconocerles una legitimidad que no era fácil de comprobar” (ver transcripción en Anexos).

Materialmente, el reclamo por parte de los comisionados afrocolombianos de establecer comisiones consultivas en otras regiones además de las del Pacífico aparece ya en la segunda reunión durante las discusiones sobre el funcionamiento interno de la Comisión. Así, ya el 4 de septiembre de 1992, el comisionado Manuel Carabalí apunta a la necesidad de integrar las comunidades de la Costa Atlántica y del interior, respondiendo el Viceministro que no están preparados para ello aún (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992b).

En la tercera reunión, en Quibdó, será un representante del Palenque de San Basilio el que solicitará la inclusión. En primer lugar, solicitó se haga extensivo este proceso a la Costa Atlántica, lo cual, afirmó, no merece ni siquiera ser sometido a discusión, por cuanto se trata de hacer un proceso integral con otras comunidades negras, que presenten similares condiciones<sup>151</sup>. En dicha ocasión, apunta el Viceministro a la Secretaría Técnica la necesidad de contactar con los representantes de la Costa Atlántica para establecer una comisión consultiva. Y esta será la dinámica de esta problemática –solicitud por parte de los comisionados, indicación de que se analizará la posibilidad por el Gobierno– hasta quedar claro finalmente, el 16 de abril de 1993 en reunión de la Subcomisión de Entidades Estatales:

“Al respecto el Viceministro reiteró que a la fecha no se puede comprometer a instalar las consultivas y la propuesta del Gobierno es que los esfuerzos se centren en la discusión del Proyecto de Ley, pues la instalación de las consultivas dilataría el proceso” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993d, p. 9).

En definitiva, a pesar de la participación ocasional de representantes de comunidades distintas a las del Pacífico, las actas no reflejan que se formalizase la constitución de otras consultivas en ningún momento a pesar de la previsión de las mismas en los decretos de constitución de la Comisión, la reiterada solicitud y de los avances informales para establecerlas por parte de los propios líderes afrocolombianos en esos territorios. No aparece reflejo de la causa de la negativa por parte del Gobierno, que iría posponiendo la materialización de dichas comisiones

151 “Comunicó que en el Palenque de San Basilio tienen un territorio que histórica, cultural y políticamente les pertenece, pues en él los palenqueros desarrollaron su cultura, su organización social y política. Esto ha permitido que conserven una lengua de origen africano, lo cual constituye un aporte al enriquecimiento de la Nación colombiana” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1992c, p. 32).

por motivos formales (principalmente la cuestión de qué instrumento normativo sería el más adecuado para ello) mientras se declaraba el estar a favor de constituir las.

En todo caso, este supuso un problema mayor porque dejaba fuera de la discusión sobre derechos colectivos a dos tipos de comunidades afrocolombianas que cuentan con particularidades distintas a las del Pacífico: las del Atlántico –con el trasfondo histórico de los palenques– y la del pueblo raizal. Ciertamente es que pudo concurrir a esta ausencia las deficiencias en la movilización política de aquellas comunidades, pero esto podría justificar el desconocimiento de reclamos por parte del Gobierno, no el desconocimiento de la existencia.

Además del desconocimiento, el tratamiento de esta ausencia en la Comisión Especial también refleja que –y así se vio también en la Constituyente– no solo existe un problema temporal como imponderable –el plazo para los trabajos es corto por mandato normativo– sino que gran parte de este es empleado en disquisiciones formales que acaban ahogando la posibilidad del debate material de los temas. En este caso, nadie estaba en contra de convocar otras comisiones consultivas. Pero al principio no se sabía a quién convocar, luego cómo convocar y finalmente no hubo tiempo para ello.

#### **1.2.4. El ámbito de aplicación de la norma: tierras baldías, rurales y ribereñas**

Esta controversia trae causa de la verbalización del artículo transitorio 55, cuyo proceso de desarrollo y redacción vimos en el capítulo anterior. Ya en enero de 1993 se pone de manifiesto al interno de la Comisión el cuestionamiento de dicha disposición. Jaime Arocha apunta al problema del uso del término “baldío” que presenta como tierra de nadie lo que serían en realidad los territorios ancestrales de las comunidades negras (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993a). Por su parte, Silvio Garcés señala la necesidad de trascender en la regulación a la limitación territorial apuntada por la Constitución:

“Los alcances del Artículo Transitorio 55 van mucho más allá del problema meramente territorial en la cuenca del Pacífico.

Las medidas que adopte esta Comisión y que deben quedar plasmadas en la ley, en relación con las comunidades del Pacífico, tienen que beneficiar a los negros del (sic) todo el país. Las disposiciones en torno a la identidad cultural, por ejemplo, tendrán que



amparar a la comunidad negra nacional” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993a, p. 43).

Para ello, se torna central entonces la definición del sintagma “condiciones similares” con el que el propio artículo transitorio 55 parece abrir las puertas a su extensión más allá del Pacífico. Sin embargo, y a pesar de la importancia en términos de ámbito de aplicación, el tema no es afrontado a fondo, provocando la queja por parte del comisionado Élver Montaña en la séptima y penúltima reunión de la Comisión (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993c, p. 3). En todo caso, parece inequívoca la voluntad de los representantes afrocolombianos de superar las limitaciones de la disposición Constitucional. Ejemplo de esto es la propuesta de Carlos Rosero en la misma reunión:

“Definir que la condición similar a que se refiere el Artículo 55 Transitorio, cobija a todas las comunidades, no importa donde se ubiquen, ocupen territorios baldíos o no, pues por el hecho de ser comunidades negras tienen unos elementos culturales que le son propios y las diferencias de otros sectores sociales y étnicos del país” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993c, p. 18).

Es interesante que, durante los trabajos de la Comisión, se consultó a Orlando Fals Borda su visión, en tanto que experto y constituyente involucrado en la redacción del artículo transitorio 55, sobre los avances de los debates. Este remitió un memorando el 26 de abril en el que manifestó, entre otras, su opinión que parece apuntar a que la norma había de tener un ámbito de aplicación restringido:

“Hay un problema de juridicidad que, si no se resuelve, puede dar al traste con la ley en las Cortes, si se aprueba como está. En esencia, este problema radica en el enfoque general de la etnia negra nacional que se introduce, en vez de la especificidad de las comunidades rurales ribereñas como establece el Artículo Transitorio 55. La diferencia se ve en el título que he redactado, al compararlo con el propuesto. Además, la redacción técnico-legal no resiste el examen.

[...] Cuando propuse incluir “áreas similares” en el artículo 55, no pensé en toda la expresión cultural negra nacional, sino en aquello que los campesinos negros han establecido y organizado, casi solos y abandonados por el resto de la sociedad, en varias

partes de Colombia a la manera de las comunidades rurales del Pacífico que llegué a conocer y visitar [...]” (Fals Borda, 1993).

Esta carta confirma lo que se indicó en el capítulo sobre la Constituyente: la idea de Fals Borda no era un reconocimiento como grupo étnico sino como comunidades campesinas en una situación de desigualdad económica. Y redonda también en la idea de que un mismo significante puede tener distintos significados que, en el caso que nos ocupa, derivan en tratamientos jurídicos radicalmente dispares.

En definitiva, el problema del ámbito de aplicación no es sino el reflejo de dos visiones totalmente opuestas de qué son, y por lo tanto cuáles son sus problemas, las “comunidades negras” en la norma que desarrollaría la disposición constitucional. Y demuestra que la caracterización de estas como grupo étnico no era el punto de partida en los trabajos de la Comisión Especial –es decir, no se derivaba unívocamente del texto constitucional–, sino que resultó de los trabajos de esta.

### **1.2.5. La identidad cultural**

Como dijimos, el problema del ámbito de aplicación no era sino la otra cara del reconocimiento de la identidad cultural, que también presentó por sí misma tensiones desde los primeros compases de la Comisión que se extendieron hasta el final de sus trabajos. Pastor Murillo recuerda al respecto:

“Una de las primeras tensiones que afloró con, obviamente, pues distintas vertientes del Estado, fue justamente con el sector académico... Con un sector de la Academia del Instituto Colombiano de Antropología que se resistía a reconocer a la población afrodescendiente como un grupo étnico porque, en opinión de ellos, el hecho de que no tuviésemos una lengua más allá la comunidad palenquera y de la comunidad de San Andrés no era... Era un factor que nos descalificaba, digamos, como grupo étnico. Entonces había una corriente al interior del Instituto Colombiano de Antropología que mostró resistencia desde el comienzo en torno al reconocimiento de derechos colectivos a los afrodescendientes amparados, insisto, en esa lectura bastante estrecha que tenían para entonces con respecto a la etnicidad” (ver transcripción en Anexos).

Se refiere el comisionado a una reunión de antropólogos e investigadores del ICAN que tuvo lugar el 20 de noviembre de 1992. El acta del evento refleja lo siguiente (Instituto Colombiano de Antropología, 1992):

1. La mayoría de los asistentes habían trabajado con poblaciones indígenas y no afrodescendientes. De igual manera, en general el trabajo antropológico había estado más centrado en aquellos.
2. Algunos de los participantes directamente partían de la negación de la posibilidad de una identidad cultural negra, refiriéndose en su lugar a una suerte de “proyecto de gestación de la identidad en el futuro” (Instituto Colombiano de Antropología, 1992, p. 1).

Este texto es conocido por los comisionados en la segunda reunión de la Subcomisión de Identidad Cultural que tendría lugar el 26 de febrero de 1993. Ya antes de la presentación del mismo reconoce uno de los participantes en aquella que “en la reunión no había afrocolombianos o personas que tuvieran alguna experiencia de trabajo con la población afrocolombiana” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993e, p. 3). Los comisionados fueron críticos con el trabajo de los antropólogos e investigadores del ICAN, tanto por su contenido como por el hecho de haber llegado al mismo sin experiencia con poblaciones afrocolombianas.

Uno de los más críticos fue precisamente Jaime Arocha quien, además de comisionado, era (y continúa siendo) antropólogo con extenso trabajo con afrocolombianos. Condena el texto por dudar de la existencia de la identidad negra desde un punto de partida que privilegia información sobre indígenas y desconoce la afrocolombiana. Y por entender esta identidad como una suerte de invento surgido tras el artículo transitorio 55, apoyada en la identidad de los indígenas en lugar de en las raíces africanas y nacida del color. De modo, critica el antropólogo que el texto separaría la “identidad negra construida con base en una lucha por la segregación, mientras que la identidad indígena es construida con base en unos derechos humanos” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993e, p. 9).

La dinámica de confrontación de los resultados de la reunión de noviembre contribuyó a la extensión de la desconfianza que ya se tenía frente al Gobierno hacia el ICAN como institución<sup>152</sup>:

“[E]sta subcomisión sugirió la necesidad de que estos otros antropólogos expresaran su punto de vista y lo que se deduce es que a nivel institucional ha habido un desconocimiento político de esa realidad. Desde esa óptica, la ley que se va desarrollar tendrá que contemplar una serie de derechos específicos, por lo que es necesario estar convencidos” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993e, p. 15).

Resultado de la disconformidad, se solicitó a Jaime Arocha la elaboración de un documento que sirviese de base histórico-cultural para la futura ley. Este texto fue leído el 23 de abril de 1993 en la sexta reunión de la Comisión, haciendo énfasis el antropólogo a la cuestión de la identidad cultural en los siguientes términos:

“El documento fue elaborado, agregó, a raíz de las discusiones que ponían en duda la existencia de identidad cultural en la población afrocolombiana y la admisión de la misma en el marco de la reglamentación del A.T. 55.

Los pueblos negros han sufrido un proceso histórico, prosiguió, comparable y simétrico con las comunidades indígenas, como la desterritorialización, el etnocidio y el marginamiento cultural, y fueron destruidos, al igual que los pueblos indígenas, del género humano, mediante posiciones filosóficas, éticas y morales” (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993b, p. 6-7).

Con todo, a pesar de la controversia sí se refleja que finalmente hubo acuerdo en el seno de la Comisión en el reconocimiento de la identidad cultural de las comunidades negras y su calificación como grupo étnico (Comisión Especial para las Comunidades Negras, 1993c).

---

152 Esta desconfianza será esgrimida durante el proceso de la Comisión Especial por algunos comisionados, en particular Piedad Córdoba y Rudecindo Castro, quienes también la recordarán durante el trámite legislativo que dio lugar a la Ley 70 de 1993.

### **1.2.6. Resultados de la Comisión Especial de Comunidades Negras**

Recapitulando, los trabajos de la Comisión Especial de Comunidades Negras reflejaron diversas diferencias de fondo entre los comisionados y se rodeó de la desconfianza de los representantes afrocolombianos hacia la institucionalidad estatal. Si el objetivo final era preparar un texto conciliado para proponerlo al Congreso para su trámite legislativo, no parece haber sido conseguido, como se refleja del hecho –que tratamos en la siguiente sección– de que se presentaron dos proyectos de ley: uno por parte del Gobierno y otro, antes, por algunos comisionados afrocolombianos.

Si el tiempo con el que contaba la Comisión fue corto, unas posiciones de partida que parecían difícilmente conciliables, y cuya distancia fue acrecentándose con el paso de las reuniones, no favorecieron el uso eficiente de este, que se empleó en muchas ocasiones para tratar extensamente temáticas distintas, aunque relacionadas.

Desde un punto estrictamente jurídico, la Comisión tuvo un efecto positivo y uno negativo. El primero fue el reconocimiento, sin lugar ya a duda, de la naturaleza de grupo étnico. En términos del eje analítico que propusimos en el capítulo anterior, se refuerza la posición en el segundo nivel. Sin embargo, se reforzaron ciertas posiciones sobre las colectividades afrocolombianas que se convirtieron en prejuicios: el artículo transitorio 55, como vimos, fue fruto de una mezcla de sesgos, ausencia de representación directa de los afrocolombianos, el aplazamiento del debate de fondo hasta la inexistencia de tiempo material para ello y la buena voluntad de algunos constituyentes que tampoco conocían realmente la diversidad de problemáticas.

Pero, a su vez se convirtió en punto de partida para el Gobierno en los trabajos de la Comisión Especial. Si se consiguió el reconocimiento como grupo étnico, no se superó la limitación a la Costa Pacífica, la circunscripción a tierras rurales, ribereñas y baldías y la duda sobre la identidad de estas comunidades. La aportación de voces desde palenques o el Archipiélago habría mostrado que hay diferentes culturas afrocolombianas con distintas problemáticas. Aunque lo intentaron, los indígenas no pudieron transmitir los intereses afrocolombianos en la Constituyente. De igual manera, desde el Pacífico no se pudo en la Comisión Especial transmitir los del Atlántico y el Archipiélago.

### 1.3. Tercera fase: el trámite en el Congreso

La última fase es el debate y aprobación en el Congreso de la Ley 70 de 1993 sobre la base de los trabajos de la Comisión Especial. En este punto, debe señalarse que en realidad se radicaron dos textos en el Congreso. El primero, registrado como Proyecto de Ley 269/93 de Cámara, fue presentado por la entonces Representante Piedad Córdoba<sup>153</sup>, que también formaba parte de la Comisión Especial de Comunidades Negras, el 4 de mayo de 1993, dos días antes de tener lugar la octava y última reunión de dicha comisión. El segundo, registrado como Proyecto de Ley 318/93 de Cámara y 329/93 de Senado, presentado por el Gobierno el 26 de mayo y que finalmente se transformaría en la Ley 70 de 1993. Nos ocupamos de ambos.

#### 1.3.1. La iniciativa de Piedad Córdoba: el Proyecto de Ley 269/93 de Cámara

El Proyecto de Ley 269 de 1993 fue presentado pero no finalmente debatido en el Congreso<sup>154</sup>, contándose únicamente como reflejo del mismo su publicación y la de la ponencia para primer debate en las Gacetas del Congreso n.º 123 y 144 de 1993 respectivamente.

La primera pregunta que surge es cuál de las dos propuestas –esta o la gubernamental que veremos a continuación– es más fiel a los trabajos de la Comisión Especial de Comunidades Negras. El entonces representante del Ministerio de Gobierno, Héctor Riveros, apuntaría a que sería la de Piedad Córdoba<sup>155</sup>. Y aunque no sea claro respecto a la Comisión en conjunto, lo que sí parece probable es que efectivamente la propuesta de Piedad Córdoba se asemeje más a las posiciones de los representantes afrocolombianos<sup>156</sup>.

---

153 En puridad, el proyecto aparece presentado por Piedad Córdoba como Representante a la Cámara y Comisionada Especial y por Silvio Garcés y Rudecindo Castro como Comisionados Especiales en la Comisión Especial de Comunidades Negras.

154 En este sentido, fueron revisadas las actas de Comisión Primera desde la 25 a la 41, correspondientes al periodo de tiempo desde el 17 de marzo de 1993 hasta el 9 de junio del mismo año, fecha de aprobación en primer debate del proyecto que dio lugar a la Ley 70 de 1993.

155 Según Héctor Riveros “Hasta donde yo recuerdo, el texto de Piedad Córdoba fue el que se convino en la Comisión. Seguramente después hubo un proceso, el de consultas con el Gobierno y el Gobierno cambió, pero el texto que... El texto que presentó Piedad fue el que convinimos en la Comisión” (ver transcripción en Anexos).

156 La propia exposición de motivos del proyecto se refiere a este hecho de la siguiente forma: “Esta Comisión [Especial de Comunidades Negras] ha venido sesionando desde agosto 11 de 1992, con la finalidad de elaborar el Proyecto de ley que debe ser sometido a consideración del Congreso de la República.

El Proyecto de ley presentado recoge los aportes de estas comunidades y responde a sus necesidades y expectativas (sic) expresadas en el marco de la Comisión referida” (Congreso de la República de Colombia, 1993a).

Interesa el punto de partida del texto que evidencia la asimetría entre los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas y que contrastaría con la similitud entre ambos tipos de grupos humanos:

“Negros e indígenas constituyen dos grupos étnicos sometidos en Colombia a condiciones de marginalidad, discriminación económica y social y racismo similares. No obstante el mayor ajuste entre la realidad en la etnohistoria colombiana y el marco constitucional que debe guiar su proyección futura, aún existen asimetrías entre los derechos que la nueva Constitución reconoció a los indígenas y aquellos que se consagraron para las comunidades negras.

[...] Este error no debió ocurrir y debe corregirse porque ambas comunidades (negros e indígenas), portan culturas muy diversas cuya evolución tiene que ver con la resistencia que las dos ejercieron al sometimiento colonial y republicano.

[...] En este contexto el Proyecto de ley presentado referente a los derechos étnicos afrocolombianos busca construir una juridicidad que sea simétrica con respecto a los derechos de los indígenas enmarcado dentro del paralelismo histórico y del respeto por la diversidad étnica en condiciones de igualdad” (Congreso de la República de Colombia, 1993a).

Adicionalmente, el proyecto se construye sobre las que serían las deudas históricas de Colombia para con sus pueblos afrodescendientes: deudas demográfica, económica, ambiental, social, política, artística y deportiva. Ya en términos de articulado, y desde la perspectiva que nos es de interés, se manifiesta lo siguiente:

1. Se recoge en el artículo 12 la siguiente definición de comunidades negras: “[c]onjunto de troncos familiares de ascendencia afroamericana que poseen una cultura ancestral, comparten una historia común y ocupan territorios propios. Están regidos parcialmente por sus sistemas de derecho, tradiciones, instituciones y formas de gobierno y control interno los cuales revelan y conservan conciencia de identidad que los distinguen de otros grupos étnicos” (Congreso de la República de Colombia, 1993a).
2. Se termina con la ambigüedad sobre el carácter de grupo étnico de estos grupos al consagrarlo en su artículo 2.

3. Trasciende el ámbito de aplicación restringido al Pacífico a través de un primer artículo que refiere en general a las “comunidades negras de Colombia”. Si bien es cierto que su artículo 20, en relación con el territorio y la propiedad colectiva, utiliza la fórmula del precepto constitucional del “Pacífico y otras áreas con condiciones similares”, se concretizan estas últimas al referirlas a condiciones similares de ocupación. Así desaparece la ambigüedad que lleva a posiciones que relacionarían estas condiciones similares a la naturaleza de baldías, rurales y ribereñas de las tierras.
4. Establece los siguientes derechos: propiedad colectiva de los territorios, desarrollo propio acorde a su identidad cultural, participación en organismos nacionales, locales y regionales, educación propia acorde a su identidad cultural. Adicionalmente, destacan la previsión sobre el derecho a la objeción cultural y su autonomía en términos de organización política, económica y social.
5. El referente utilizado por la norma para los territorios comunitarios es el de palenques que recordemos tiene una raigambre histórica por su vínculo con el cimarronaje, más vinculada a la Costa Atlántica que a la Pacífica.

Como parte del proceso legislativo, antes del primer debate se presentó por parte de los Representantes Rodrigo Villalba Mosquera y Julio Gallardo Archbold la ponencia correspondiente. La exposición de motivos comienza con una descripción del contenido del articulado y las modificaciones propuestas respecto de la primera versión, resaltando únicamente una mayor concreción de la idea de “condiciones similares” al explicitar que por similitud de ocupación se referirían a comunidades rurales con prácticas tradicionales de producción (Congreso de la República de Colombia, 1993b). Igualmente, desaparece la mención sobre la igualdad de derechos respecto de las comunidades indígenas. Hace presencia un breve recorrido histórico de los afrocolombianos del que destaca el recoger las siguientes dos ideas:

1. El carácter externo del significante “negro” en relación con las propias comunidades que viene a nombrar: “[e]n África no existían negros, existían Yorubas, Mandingos, Zulúes, Bantúes, Carablés, etc. nombres que recibían de acuerdo al conglomerado humano a que pertenecían y se diferenciaban por su idioma, costumbres, creencias religiosas, prácticas de producción, etc)” (Congreso de la República de Colombia, 1993b).
2. La invisibilización histórica de las comunidades negras.



En cuanto al articulado, las modificaciones son mínimas respecto del texto original, no resaltando ninguna en los términos que nos ocupan, permaneciendo invariables las manifestaciones arriba apuntadas. Sí es de interés mencionar una modificación al artículo 49, que establece la conformación de la Comisión Especial de Comunidades Negras, que pasaría a ser órgano permanente de naturaleza consultiva, al adicionar la ponencia la presencia en la misma de un representante del pueblo raizal (Congreso de la República de Colombia, 1993b). Este detalle, seguramente derivado de la proveniencia archipelágica de uno de los ponentes, no es menor. Y es reflejo de la tensión en relación con la aplicabilidad de la Ley 70 de 1993, al pueblo raizal.

Como apuntamos, este proyecto de ley no fue aprobado, pero sí ejerció un papel de importancia en el proceso político amplio que nos ocupa en este capítulo al presionar a un Gobierno reticente a seguir el camino hasta la aprobación de una norma de rango legal. Coinciden en este punto tanto Pastor Murillo como Héctor Riveros. Para el primero:

“Y allí esa representación parlamentaria, en el caso concreto de Piedad Córdoba y con la dinámica organizativa que ella promovió, jugaron un rol determinante. De hecho, pues, una movida clave fue la presentación de un proyecto de ley paralelo al Congreso de la República en el momento en que se avizoraba que el Gobierno, pues, había... Tenía posiciones muy restrictiva de reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente” (ver transcripción en Anexos).

Por su parte, más contundente es Héctor Riveros, parte del Gobierno en ese entonces, al apuntar a que, sin dicho movimiento de Piedad Córdoba, la Ley 70 de 1993 podría no haber llegado a ser realidad:

“Y en ese proceso ocurrió una cosa que también me sorprendió, en ese proceso todo fue sorprendente, y es que la entonces senadora Piedad Córdoba tomó el texto y lo presentó. Y nos sorprendió realmente, nadie estaba esperando que eso pasara. Estábamos esperando que surtieran como los procesos de consulta y que el Gobierno eventualmente lo presentará.

Ella, yo digo con buen juicio ahora, aunque seguramente en ese momento no pensaba eso, pero ella con buen juicio lo presentó y forzó a que el Gobierno pues participara en

la discusión ya de manera mucho más formal que a través mío, que era un viceministro. Y ella tenía una representación política y un ascendiente en el Congreso de la República, especialmente en el Senado, que le permitió conseguir muchos aliados que conformaban la mayoría y al Gobierno prácticamente le tocó plegarse a la discusión y así se aprobó la ley. Si no hubiese sido así, no hubiera habido ley” (ver transcripción en Anexos).

### **1.3.2. El Proyecto de Ley 318/93 de Cámara y 329/93 de Senado: la Ley 70 de 1993**

Es el Ministro de Gobierno el que radica el 28 de mayo, a través del Senado, el proyecto de ley que dará luz a la Ley 70 de 1993 tras su aprobación definitiva el 18 de junio por las Plenarias de Senado y Cámara. El proyecto se presentó con el denominado “mensaje de urgencia”, lo que en la práctica supone la reducción de los trámites en el proceso legislativo.

En su texto, Gobierno inserta directamente el proyecto en el proceso que desde el artículo transitorio 55 transitó por la Comisión Especial de Comunidades Negras, señalando en la exposición de motivos que el articulado es el fruto del consenso en dicha comisión (Congreso de la República de Colombia,1993c). Por lo demás, la exposición de motivos dista de la del proyecto anterior y se centra únicamente en la caracterización de la Costa Pacífica y las acciones de Gobierno en la misma. Adicionalmente, realiza una suerte de recorrido somero y simplificado de cómo fue el trámite en la Asamblea Nacional Constituyente, destacando a los tres constituyentes indígenas como los representantes y abanderados de los reclamos de las comunidades negras. En contraste, la mención a la Comisión Especial de Comunidades Negras es únicamente descriptiva de su composición.

Ya en términos de articulado, y en términos comparativos del proyecto anterior, destaca:

1. Se recoge en el artículo 2 la siguiente definición de comunidades negras, con sutiles diferencias de la vista arriba: “[e]s 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 las distinguen de otros grupos étnicos” (Congreso de la República de Colombia,1993c).

2. También termina con la ambigüedad sobre el carácter de grupo étnico de estos grupos al consagrarlo en su primer artículo.
3. Si bien el último párrafo del artículo primero recoge la idea de “condiciones similares”, es el foco del texto la cuenca del Pacífico. Adicionalmente, el contenido de estas “condiciones similares” es claramente más restrictivo al limitarlas a las zonas baldías, rurales y ribereñas, ocupadas tradicionalmente por comunidades negras y con prácticas tradicionales de producción.
4. No aparece el derecho de objeción cultural.
5. No aparece el significante “palenque”. En su lugar se utiliza el de “consejos comunitarios”.

El mayor debate sobre el texto articulado se produce en el primero de cada cámara, desarrollado en sesión conjunta de las respectivas Comisiones Primeras, el 9 de junio de 1993. Este punto es clave porque supone la relación del proyecto del Gobierno con el de Piedad Córdoba ya visto, integrándose algunos apartes del mismo tanto a través de la ponencia como por medio de proposiciones en el debate en comisiones. En ese orden de ideas, destaca la recuperación del proyecto de Piedad Córdoba de:

1. La creación del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas -INAC-, incluido en la ponencia.
2. La transformación de la Comisión Especial de Comunidades Negras en órgano permanente de carácter consultivo, incluido en la ponencia. En términos de su composición, se incluye la representación del pueblo raizal en los términos de la ponencia para primer debate del proyecto anterior, como vimos arriba.
3. La objeción cultural, presentada en el debate a través de la proposición número 22.
4. La circunscripción especial en desarrollo del artículo 176 de la Constitución, presentado en el debate a través de la proposición número 23.

En esta misma sede se debate el tratamiento de las “condiciones similares”, indicando el ponente que se refiere a la aplicabilidad de la norma a otras comunidades en terrenos baldíos, a lo que el Senador Carlos Espinosa Faciolince<sup>157</sup> replica que qué ocurre entonces con las comunidades que no estén en baldíos. Con la intervención de Piedad Córdoba queda de

---

157 Hermano del delegatario en la Asamblea Nacional Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince, que fue mencionado en el capítulo correspondiente como uno de los impulsores de la extensión del artículo transitorio 55 más allá de la costa del Pacífico.

manifiesto que su intención es la inclusión de también palenqueros y raizales, lo que no era claramente reflejado en la verbalización del articulado (Congreso de la República de Colombia, 1996).

El resultado de las comisiones conjuntas, el texto aprobado en primer debate, finalmente acerca los dos proyectos que estamos analizando. Este texto sería el publicado en las respectivas ponencias para segundo debate en las Plenarias de Cámara y Senado realizado simultáneamente el 18 de junio respectivamente. Sin embargo en los mismos debates en cada una de las cámaras no solo se presentará dicho articulado sino un pliego de modificaciones de última hora.

A este respecto, es importante ver en detalle la documentación de dicho trámite. El debate de Plenaria en Cámara viene recogido en la Gaceta del Congreso n.º 232, que muestra que el texto fue aprobado en bloque y sin debate.

Sin embargo, una consulta al volumen en el archivo legislativo de la Ley 70 de 1993 permite ver que el texto efectivamente aprobado en dicha Plenaria es sustancialmente distinto al que se contenía en la ponencia. Claridad sobre esta divergencia la encontramos en el acta del debate de Plenaria de Senado, trámite en el que ocurre el mismo fenómeno. El ponente explica la situación:

“Quiero, señor Presidente, aclararle al Senado de la República que este proyecto tuvo en el día de ayer unas objeciones del Gobierno Nacional sobre algunos de los artículos que habían sido aprobados al interior de las Comisiones conjuntas<sup>158</sup>, Primeras de Senado y Cámara, en el día de hoy reunidos el Gobierno Nacional a través del señor Ministro y el señor Viceministro de Gobierno, con los comisionados especiales de comunidades negras, con los señores ponentes por la Cámara de Representantes y con el ponente por el Senado de la República se ha llegado al siguiente proyecto de pliego de modificaciones conciliado entre las partes que he mencionado” (Congreso de la República, 1993c, p. 46).

---

158 En realidad, pareciera que el texto de objeciones del Gobierno habría sido presentado el 16 de junio, toda vez que obra en el volumen del archivo legislativo de la Ley 70 de 1993 precisamente una respuesta a esas objeciones, oponiéndose a las mismas, por parte de Piedad Córdoba, en calidad de Representante a la Cámara y Comisionada Especial; Rudecindo Castro y Silvio Garcés, en calidad de Comisionados Especiales; y Nina de Friedemann, antropóloga (Córdoba et al., 1993). Es importante señalar que el documento de objeciones, en sí mismo, no reposa en dicho volumen.

Es decir, el propio día de los debates en Plenaria se presenta un pliego de modificaciones fruto de la acción del Gobierno que cambia sustancialmente el texto y cuyo impacto no es debatido en ninguna de las instancias. Como vimos para el caso de Cámara de Representantes, se aprobará el texto en el Senado<sup>159</sup>.

En definitiva, es aprobado el texto con las modificaciones del pliego presentado el mismo día del debate, resultando en la eliminación del articulado que se había recuperado de la propuesta de Piedad Córdoba en sede de primer debate. En ese sentido (Congreso de la República de Colombia 1993e):

1. Se suprime el derecho a la objeción cultural, la consejería presidencial para las comunidades negras y la cátedra de estudios afrocolombianos.
2. Se suprime la creación de la INAC y se establece en el ICAN la promoción de programas de investigación de cultura afrocolombiana<sup>160</sup>.
3. Se elimina la permanencia de la Comisión Especial de Comunidades Negras. Se crea en su lugar una Comisión Consultiva de alto nivel.
4. Se elimina la Consejería Presidencial para las comunidades negras. En su lugar, se crea una dirección en el Ministerio de Gobierno.

Analizado el expediente del trámite, el modo en el que se dio esta última fase del proceso legislativo –y la aprobación de la norma– puede despertar cuestionamientos. En primer lugar,

---

159 Resulta claro de una lectura cuidadosa del archivo del trámite legislativo que, en esta última fase del proceso, el objetivo era aprobar con rapidez y sin debate el texto del Gobierno, aunque en el proceso en Congreso se hubiera conciliado otro. De este modo, se llega hasta a solicitar en el Senado que se retire una propuesta de modificación a uno de los senadores: “Yo quiero de manera muy respetuosa y serena solicitarle al doctor Roberto Gerlein Echeverría, que me acepte retirar este artículo nuevo del proyecto por una sola razón, señor Senador: en la Cámara de Representantes acaba de ser aprobado el texto tal y como lo hemos sometido a discusión del Senado de la República. No quisiera yo que por este artículo tuviéramos que ir a una comisión de conciliación con la Cámara, que quizá no pudiera efectuarse por el tiempo, en razón a que el artículo transitorio 55 de la Constitución es absolutamente claro en el sentido de que tiene que expedirlo este Congreso” [se refiere aquí posiblemente al plazo de dos años que prevé la disposición constitucional, a punto de finalizar en aquel momento] (Congreso de la República de Colombia, 1993c, p. 47).

160 Este punto es controvertido para Piedad Córdoba, Rudecindo Castro y Silvio Garcés en su respuesta a las objeciones, recordando las quejas hacia dicha institución que traían desde la Comisión Especial de Comunidades Negras: “No obstante, qué garantías podría ofrecerle el Instituto de Antropología a las comunidades negras, después de la experiencia que éstas sufrieron el 26 de febrero de 1993? En el Instituto de Antropología, que actuaba como Secretaría Técnica de la Comisión Especial del AT55. un grupo de sus investigadores expertos en etnicidad de indios, reunidos para discutir sobre el concepto de identidad cultural de las poblaciones negras en Colombia, descalificaron la existencia de los negros como etnia y su ejercicio de etnicidad” (Córdoba et al., 1993).

el pliego de modificaciones no es fruto de la actividad interna del Legislativo, sino de la iniciativa del Ejecutivo a través del planteamiento de objeciones al texto de primer debate, en una clara injerencia entre ramas del poder público.

Adicionalmente, la normatividad que rige el trámite prevé formalmente la posibilidad de que el Gobierno formule objeciones al trabajo del Legislativo. Sin embargo, estas objeciones tienen lugar al final del trámite, cuando ha sido el texto aprobado en todos los debates y resta la sanción presidencial. Es entonces, cuando va a sancionar, que el Presidente de la República puede objetar.

Por otro lado, son los propios ponentes los que traen, antes de abrir el debate, las modificaciones. Y en este sentido, aunque formalmente estamos ante un pliego de modificaciones que habría de dirimirse en Plenaria, materialmente son tratadas como parte de la ponencia, por lo que no son debatidas sino consideradas en bloque para su aprobación<sup>161</sup>. Pero si fueran efectivamente parte de la ponencia, debería haberse devuelto a las Comisiones Permanentes, para su reexamen, ante las profundas discrepancias entre ambos textos<sup>162</sup>.

En definitiva, podrían defenderse posiciones que predicen la inconstitucionalidad de la Ley 70 de 1993 por defectos en el trámite legislativo, tanto por la injerencia extemporánea del Gobierno como por haberse modificado sustancialmente el texto de trabajo sin que se surtan los debates correspondientes que lo permitan: ya sea con la devolución a las Comisiones Permanentes si se entiende que hay discrepancias entre el ponente y el texto por aquellas aprobado; ya sea en la Plenaria si, por el contrario, se tiene lo presentado como un pliego de modificaciones a estudiar. En todo caso, la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma caduca en Colombia en un año tras la publicación, no siendo posible en la actualidad.

---

161 Es decir, la normatividad que rige el proceso legislativo separa la ponencia y las modificaciones en su tramitación. En ese sentido, se aplica para las primeras el artículo 175 de la Ley 5 de 1992 que apunta: “El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento. Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno de los artículos”. En ese sentido, el comportamiento en ambas Plenarias refleja no un texto (el aprobado el 9 de junio) con un pliego de modificaciones sino un nuevo texto (fruto de integrar dichas modificaciones al texto del 9 de junio) que sería la propuesta de ponencia y que fue votado y aprobado en bloque.

162 La Ley 5 de 1992 apunta a este respecto: “artículo 178. Modificaciones. [...] Sin embargo, cuando se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada en Comisión, o se presentasen razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma Comisión para su reexamen definitivo.”

#### 1.4. La Ley 70 de 1993 como punto de inflexión

La Ley 70 de 1993 es el cierre de un proceso de cambio sustancial en el marco jurídico de los afrodescendientes en el ordenamiento colombiano, que comienza con la Constitución de 1991. Uno de los reflejos más claros es el reconocimiento, ya sin ambages, de las comunidades negras como *grupo étnico*. Así lo reconoce Héctor Riveros:

“yo creo que pues el gran logro es haber reconocido a la comunidad negra como grupo étnico diferente, digamos, con derechos especiales. Cosa que, como te digo, no ocurría hasta entonces y ni siquiera estaba expresado en el texto constitucional. Ese me parece un gran logro” (ver transcripción en Anexos).

Sin embargo, este reconocimiento como grupo étnico oculta una serie de sutilezas que llevan a rebajar el entusiasmo del mismo. Partamos del ámbito de aplicación, para lo que hemos de recuperar dos preceptos de la norma:

“Artículo 2.- Para los efectos de la presente ley se entiende por: [...] 5. Comunidad negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

[...] Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes [...] De acuerdo con lo previsto en el párrafo 1º del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.”

Es decir, si bien se recoge una definición amplia de comunidades negras, la ley no sería aplicable sino a aquellas del Pacífico y las de otros territorios siempre que se den en territorios

baldíos, rurales y ribereños. Así las cosas, la definición de comunidades negras en la ley se hace dentro de dos marcos mentales: la influencia de la idea de pueblos indígenas como ideal del “otro” y la particularidad de las comunidades rurales ribereñas de la costa del Pacífico como ideal de “comunidad negra” (Cunin, 2003, 2004; Helg, 2004).

En relación con el primero de los mismos, al respecto de la definición de comunidades negras, Elisabeth Cunin señala que:

“No hay duda de que la sustitución del término “afrocolombiano” por el de “indígena” dará una definición de la “comunidad indígena” que satisfaría a la mayoría de sus representantes [...] Todo sucede como si el otro pudiera ser únicamente concebido a través de rasgos indígenas, como si la “indianidad” fuera el horizonte insuperable de etnicidad, como si los indígenas, lejos de ser un grupo étnicos cualquiera, determinaran criterios de pertenencia de todo grupo étnico” (Cunin, 2003, p. 33).

¿Y cuáles serían estos rasgos? Sobre la base de la definición: 1) ascendencia común, en este caso africana; 2) cultura, historia y tradiciones y costumbres propias y compartidas; 3) diferentes de las de otros grupos; y 4) que son reflejo y conservan la identidad del grupo. Cabe preguntarse si dichas características, con excepción de la primera que en todo caso requeriría de una variación para ser aplicable a los pueblos indígenas, a menos que estuviéramos en el contexto africano, responden realmente a la “indianidad” o, por el contrario, responden al otro término del significante: “pueblos”.

Ya nos referimos a esto en el capítulo sobre derecho internacional, por lo que en este punto queremos traerlo de vuelta únicamente a los efectos de indicar que puede resultar complejo discernir, en el influjo del significante “pueblos indígenas”, qué responde al carácter de indígenas y qué al de pueblos. En otras palabras, una explicación alternativa al fenómeno es que son las características de pueblo las que principalmente se buscan recoger. Y en este caso se manifestaría igualmente en la mirada hacia los pueblos indígenas como ejemplo dado el amplio desarrollo normativo internacional y nacional en el reconocimiento de sus derechos.

Ahora bien, si no puede ser tan unívoca la afirmación de la “indigeneidad” de la definición dado el influjo del concepto de “pueblo”, sí es claro que los procesos políticos de los pueblos indígenas y su marco normativo son la referencia del proceso de reconocimiento de derechos



de las comunidades negras. Sin embargo, la referencia del “indígena” como ideal de alteridad no solo funciona en el sentido positivo a los efectos de inspirar la definición, sino en sentido negativo para prevenir que los derechos de los afrocolombianos y su extensión no sea el de los pueblos indígenas. En este sentido lo vimos más arriba al considerar el punto de partida del Gobierno ante la Comisión Especial de Comunidades Negras. Y lo recoge también Aline Helg:

“Sin embargo, la Ley 70 tiene importantes diferencias con lo que fue concedido a las comunidades indígenas. Primero, las tierras de las comunidades negras son definidas como baldías, no como suyas; los negros están considerados como pobladores, no como propietarios desde tiempos inmemoriales<sup>163</sup>; y se les da el derecho a la propiedad colectiva, no comunal. Segundo, no se les concede el derecho al autogobierno local, como a los indígenas. Tercero, los dos asientos que les son otorgados no están en el Senado, como los de las comunidades indígenas, sino en la mucho más numerosa Cámara de Representantes, lo cual diluye su voz todavía más” (Helg, 2004, p. 39).

La influencia de la toma como referencia de los pueblos indígenas no solo tendría efectos en las instituciones estatales, sino también en los afrodescendientes en la conformación de sus reclamos políticos:

“Hay que señalar que lo que se podría llamar el “modelo indígena” de politización se constituye en el punto de referencia importante para estas nuevas dinámicas de reconocimiento para los grupos negros o afrodescendientes. Se trata de aprender de las experiencias exitosas de luchas indígenas que logran el reconocimiento de derechos en varios países de la región poniendo en el centro de su discurso su diferencia cultural y etnicidad, para articularlo con las exigencias de los derechos territoriales y otras reivindicaciones sociales y políticas, teniendo como argumento central el definirse ahora como grupos étnicos” (Valencia Peña, 2014, p. 272).

Este fenómeno es más abordado desde la antropología a través de la idea de “etnización”. Es de particular interés en este sentido el análisis del antropólogo Eduardo Restrepo. El autor apunta a que este periodo se traduce en el crecimiento organizativo de las comunidades negras, la emergencia de su carácter étnico y la objetivación de la cultura, tradición y

---

163 En este sentido se pronuncian también Jaime Arocha y Bettina Ng'weno (Arocha, 2004; Ng'weno, 2013).

territorio como parte de un proceso al que denomina “pedagogía de la alteridad” (Restrepo, 2001). Este acercamiento cuestiona la idea de la identidad cultural como algo fijo e inmutable de posiciones más esencialistas (Rosas Guevara, 2013), así como la inmutabilidad de la etnicidad:

“El problema aquí es tratar el concepto de “etnicidad” como si tuviera un carácter binario: o la gente negra es un grupo étnico o no lo es. Pero el estudio de la etnicidad ha demostrado que la identidad cultural no es una sola cosa, sino que varía en los contextos histórico-culturales (sic) y políticos [...] La identidad étnica no es homogénea, por más que en representaciones públicas se trate de crear esta imagen [...] El grupo étnico es un grupo “imaginado”, tanto por el Estado en sus múltiples manifestaciones, como por los líderes que pretenden respetar las comunidades que componen el grupo” (Wade, 1993a, p. 182).

Precisamente en estos debates sobre etnización y el influjo del ideal de los pueblos indígenas, Eduardo Restrepo apunta a tres modelos distintos en América Latina. En los extremos se encontrarían lugares como Honduras, donde no se manifiesta diferencia entre los pueblos indígenas y los afrodescendientes, y Perú, donde por el contrario los afrodescendientes encuentran trabas para su reconocimiento como grupo étnicos. El autor apuntaría a una posición intermedia en el caso de Colombia, en el que el reconocimiento como grupo étnico de las comunidades del Pacífico convive con una mayor dificultad para obtenerlo por parte de aquellas de otras regiones (2007).

Pero además del ideal indígena, como apuntamos, encontramos el ideal de las comunidades negras como aquellas del Pacífico, rurales, ribereñas en terrenos baldíos, que entra en tensión con la diversidad de los afrocolombianos con diferencias históricas como las que encontramos entre las comunidades del Pacífico y del Atlántico y entre ambas y los raizales en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ejemplo claro el de estos últimos, que lleva a que diversos autores y líderes raizales nieguen la aplicabilidad a su pueblo de la Ley 70. Así lo señala la lideresa Ofelia de Barker<sup>164</sup>:

“Nuevamente no se hizo el trato diferenciado del pueblo raizal, que si bien es cierto que somos negros también es cierto que somos diferentes a los otros negros del Continente

---

164 Volveremos sobre este debate y las posiciones al respecto en un capítulo ulterior.

Colombiano, con una historia, una lengua y una cultura que nos hace totalmente diferentes.

[...] Mi opinión es que no aplica para el pueblo raizal pues fue expedido para proteger a los negros del Pacífico colombiano” (ver transcripción en Anexos).

No en vano, tras la desaparición de la previsión sobre la Comisión Especial de las Comunidades Negras, solo el artículo 45<sup>165</sup> de la norma hace referencia al pueblo raizal. Y la formulación de la previsión en cuanto a la composición de la Comisión, que une por conjunción copulativa, por un lado, a las comunidades negras de las regiones referidas en la ley y, por otro, a los raizales, solo puede apuntar desde una perspectiva semántica a dos opciones: 1) o bien los raizales no son comunidades negras; 2) o bien su territorio, que no se encuentra sito en el Pacífico colombiano, no está entre los referidos por la ley. En uno y otro casos, parecerían estar excluidos de su ámbito de aplicación en virtud del artículo 1, al que nos referimos más arriba.

Si tomamos como base el conjunto de todos los afrocolombianos, la combinación del ámbito de aplicación del artículo 1 y de la definición de comunidades negras del artículo 2 establecen dos criterios de acotación que separan el subconjunto de los afrocolombianos objeto de la norma y aquellos fuera de su ámbito. El criterio geográfico del artículo 1 es del que venimos hablando, pero la propia definición de comunidades negras supone la separación entre la consideración desde lo racial y lo étnico, es decir, entre aquellos que cuentan con una identidad grupal distinta y los que no (Ng’weno, 2013). Es de interés el análisis de Juliet Hooker de esta diferenciación:

“Indio y negro son ambas categorías raciales que forman parte de los sistemas de clasificación racial en Latinoamérica colonial y post-independencia, y el antirracismo es parte del discurso político tanto de los movimientos indígenas como negros, pero no todos los negros pueden realizar reclamos basados en la distinción cultural como los indígenas pueden [...] La brecha entre los derechos colectivos obtenidos por los indios y los negros no es solo el resultado de diferencias en el nivel organizativo de los movimientos políticos indígenas y negros, sino también consecuencia del hecho de que

---

165 “Artículo 45.- El Gobierno Nacional conformará una Comisión Consultiva de alto nivel, con la participación de representantes de las comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica y demás regiones del país a que se refiere esta ley y de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el seguimiento de lo dispuesto en la presente ley”.

es más fácil para los indios el obtener derechos colectivos que para los negros bajo los regímenes de nueva ciudadanía multicultural de Latinoamérica porque dichos derechos son otorgados basados en la percepción de la posesión de una identidad de grupo cultural diferenciada, no una historia de exclusión política o discriminación racial”<sup>166</sup> (Hooker, 2005, p. 298).

Continúa más adelante Juliet Hooker vinculando precisamente esta capacidad de afirmar la identidad cultural diferenciada con el proceso histórico y distinto de racialización de los indígenas y afrodescendientes en América Latina (Hooker, 2005).

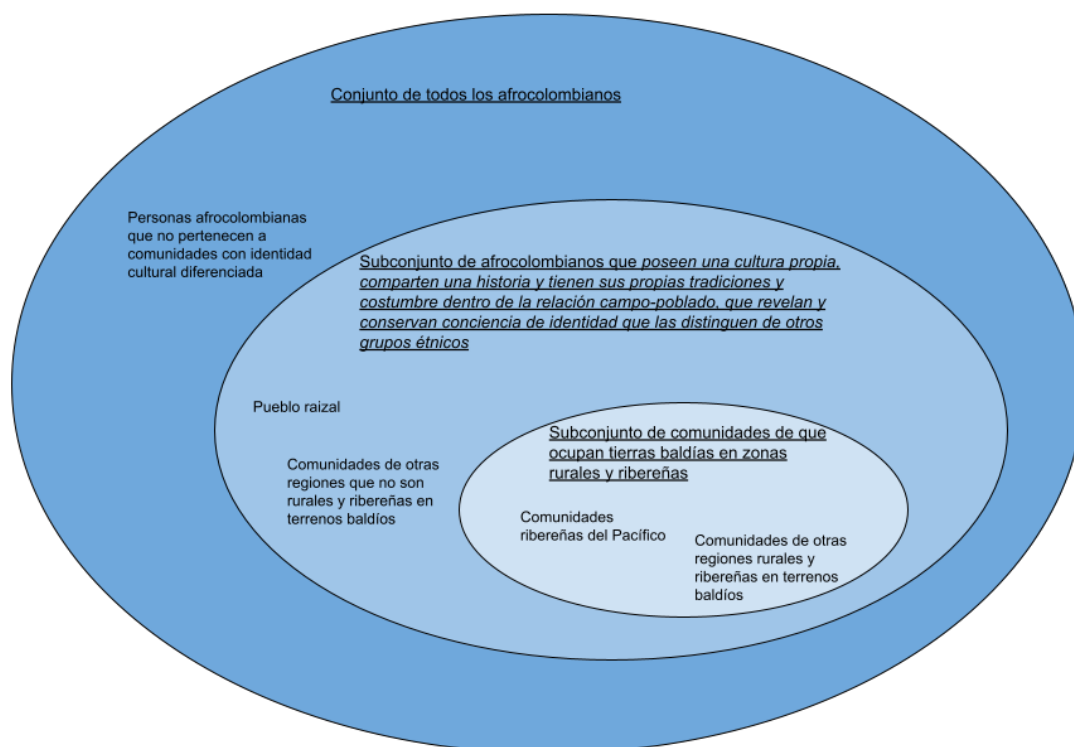
Así las cosas, desde la literalidad de los dos primeros artículos de la Ley 70 de 1993, podemos establecer distintos subconjuntos de afrocolombianos y su relación con la aplicabilidad de la norma<sup>167</sup>:

---

166 En inglés en el original. Traducción propia.

167 A pesar de lo indicado en relación con el artículo 45, tanto por simplicidad como por la amplitud del artículo 2, incluimos al pueblo raizal en el subconjunto que define el concepto de comunidades negras de la norma.

**Figura 3:** Afrocolombianos y su disposición en términos geográficos y de identidad cultural en la Ley 70 de 1993.



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la imagen como grupo étnico de las comunidades afrocolombianas que refleja la Ley 70 de 1993 no era entonces, y posiblemente no lo sea todavía, una imagen consensuada precisamente por apuntar a un ideal de “comunidad” que no comprende la diversidad de las poblaciones que podrían identificarse (y autoidentificarse) como afrocolombianos (Restrepo, 2013).

No en vano, la institucionalidad gubernamental no contribuye a una mayor claridad. En este sentido, recordamos que al interno del Ministerio del Interior se encuentra la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras<sup>168</sup> como entidad especializada en el Ejecutivo. Y su nombre incluye cuatro significantes respecto de los cuales, si dos pueden ser poco problemáticos por referir a comunidades específicas en razón de

168 En la redacción de la Ley 70 de 1993 se encuentra el nombre original de la entidad: Dirección de Asuntos para Comunidades Negras. Es a través de la reorganización del Ministerio del Interior mediante Decreto 2893 de 2011 que la Dirección cambia su nombre al actual, sin que quede explicitado en el proceso normativo el por qué del cambio nominal.

criterios geográficos –raizales en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; palenqueros en los denominados palenques sitios en la Costa Atlántica–, la diferencia entre comunidades negras y afrocolombianas no es clara. Así las cosas, el Ministerio del Interior, reconociendo como grupos étnicos a ambas categorías, ofrece sendas definiciones que no son fácilmente discernibles en la práctica, una de origen jurídico y otra de origen doctrinal proveniente de la antropología:

1. “Comunidad negra: Es 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, además revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. [Esta es la definición legal del artículo 2 de la Ley 70 de 1993 que recién vimos].
2. Población afrocolombiana: Son los grupos humanos que hacen presencia en todo el territorio nacional (urbano-rural), de raíces y descendencia histórica, étnica y cultural africana nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica” (Ministerio del Interior, 2021).

Otro punto de interés es el de si la Ley 70 de 1993 recoge el derecho a la *consulta previa*. Esta posibilidad ha sido defendida por autores como Jaime Arocha o Héctor Moreno, Alejandra Machado y Adolfo Rodríguez. En puridad, el texto normativo no recoge como tal dicho derecho, no hallándose en el mismo el significante “consulta previa”. Sí podemos afirmar que la idea subyacente a la consulta previa se encuentra también en el derecho de objeción cultural que estaba presente en la propuesta de Piedad Córdoba y que hizo parte del trámite legislativo de la Ley 70 en el texto aprobado en Comisiones Primeras Conjuntas<sup>169</sup>.

Sin embargo, ya vimos que dicho artículo fue objetado por supuesta inconstitucionalidad por parte del Gobierno y eliminado en los debates en Plenaria a través del pliego de modificaciones traído en el último momento por los propios ponentes (Congreso de la República de Colombia, 1993e). Los proponentes de este derecho –Piedad Córdoba,

---

169 “Artículo 43.- Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas tienen el derecho de objeción cultural frente a los proyectos, planes de desarrollos, permisos de aprovechamiento forestal o explotación minera del subsuelo que pongan en peligro su identidad cultural o bienestar social. El derecho de objeción cultural se invocará debidamente sustentado ante el Tribunal Administrativo de Jurisdicción el cual decidirá en un término improrrogable de 20 días. En estos casos la decisión consistirá en la suspensión inmediata del plan o proyecto mientras decida la jurisdicción administrativa” (Congreso de la República de Colombia, 1996).

Rudecindo Castro y Silvio Garcés– entendían la plena constitucionalidad del mismo dentro de la habilitación del artículo transitorio 55 a la norma que lo desarrollase para establecer mecanismos “para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades”. Este sería precisamente el caso como señalaban los proponentes:

“El derecho de objeción cultural puede asimilarse a un tipo de acción especial, para tutelar derechos colectivos cuando estos se vean afectados por planes o programas nocivos que atenten contra el derecho a la identidad cultural y el derecho al disfrute de un medio ambiente sano” (Córdoba et al., 1993).

En cuanto a los autores para los que la Ley 70 de 1993 reconoce igualmente el derecho a la consulta previa, Jaime Arocha lo vería en el Capítulo V de la norma en relación con las explotaciones mineras (Arocha, 2004). Sin embargo, dicho capítulo –que comprende los artículos 26 a 31– recoge en realidad a favor de las comunidades negras dos cuestiones: un derecho de prelación para el otorgamiento de licencias de exploración y explotación minera (artículo 27) y la posibilidad de acudir a los mecanismos de control y vigilancia ciudadana sobre los contratos de explotación minera (artículo 30).

Por su parte, Héctor Moreno, Alejandra Machado y Adolfo Rodríguez (Moreno Parra et al., 2010) parecen ver la consulta previa en el artículo 44 de la Ley 70 que señala:

“Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socio-económico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretenda adelantar en las áreas a que esta ley se refiere.”

Efectivamente este artículo consagra cierta participación de las comunidades negras en relación con los proyectos a desarrollar en sus territorios, pero una lectura cuidadosa muestra que dicha participación no es en los proyectos en sí sino en los estudios de impacto que se realicen.

Una tercera posibilidad para intentar encontrar trazas de la consulta previa en el articulado se podría buscar en el artículo 60 de la norma, que refiere a la reglamentación ulterior de la misma. Sin embargo, si esta idea podría defenderse respecto de la versión del artículo

aprobada en Comisiones Primeras –que refiere a concertar con las comunidades–, más complicado resulta hacerlo en relación con la versión final del mismo –que apunta a la consideración de las recomendaciones de las comunidades–. Como en el caso del derecho de objeción cultural, este es otro caso de artículo fruto de la integración de las propuestas provenientes del Proyecto de Ley 269/93 de Cámara que son eliminadas en la versión final resultado de la objeción gubernamental.

**Tabla 6:** *Artículo 60 de la Ley 70 de 1993 en su versión de ponencia para Segundo Debate y su versión final*

Versión para Segundo Debate	Versión aprobada
La reglamentación de la presente ley se hará previa concertación con las comunidades beneficiarias de ella a través del Consejo Comunitario.	La reglamentación de la presente ley se hará teniendo en cuenta las recomendaciones que presenten las comunidades beneficiarias de ella, a través de la comisión consultiva a que se refiere la presente ley.

*Fuente: Elaboración propia.*

En nuestra opinión, visto en detalle todo el proceso de la Comisión Especial de Comunidades Negras, no subyace en la Ley 70 de 1993 en ningún caso la consulta previa y los posibles preceptos que se acercaban a su lógica fueron eliminados del texto final. La consulta previa fue posteriormente reconocida a través del concepto de pueblos tribales del Convenio 169 de la OIT por vía jurisprudencial, como veremos en el capítulo siguiente. Las lecturas que afirman la presencia de dicho derecho en la ley que nos ocupa parecieran más visiones que retroactivamente buscan encontrar la raíz de hechos o derechos que actualmente sí acoge el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, parece el mismo mecanismo que lleva a apuntar a que el reconocimiento como grupo étnico aparece ya en la Constitución de 1991. Eso es cierto a día de hoy por medio de la interpretación de la Corte Constitucional, ya en el marco del reconocimiento inequívoco que hace la Ley 70 de 1993, pero resulta más complejo señalar que esto fuera así en el momento de la aprobación de la Carta Magna en 1991, como analizamos en el capítulo anterior.

Este efecto del análisis retrospectivo lo refleja precisamente el líder afrocolombiano Carlos Rosero cuando se refiere a todo el proceso que dio lugar a esta ley, que fue en sí mismo un proceso participativo (C. E. Agudelo, 2005). El siguiente pasaje mencionado en entrevista por Carlos Rosero es reflejo de este uso retroactivo de los referentes para comprender procesos pasados:

“Pero en general creo que el proyecto pasó y me interesa resaltar una cosa: en ese



momento no se hablaba de consulta previa, libre e informada, pero cuando uno mira retrospectivamente de la reglamentación del 55, que hoy se conoce como la Ley 70, pues un proceso de consulta previa. En el que nosotros tuvimos múltiples reuniones en distintos lugares del Pacífico del país con las comunidades, recogimos las propuestas, discutimos los proyectos de reglamentación, hicimos un esfuerzo de concertar con el Gobierno” (ver transcripción en Anexos).

Desde una perspectiva de *movimientos sociales y acción política*, el proceso que remata en la Ley 70 contribuyó a la consolidación del proceso de autonomía de las comunidades negras de cara a otros movimientos sociales (Mina Aragón, 2006) y llevó a la creación de autoridades decisorias, como los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y que Carlos Castillo sostiene que constituyen en sí mismas “el resultado más evidente del proceso de etnización” (Castillo Gómez, 2016, p. 135). Dicho autor reconoce que, aun cuando muchas comunidades que habitan territorios ancestrales pueden no reclamar para sí mismas una identidad negra, los Consejos Comunitarios mantienen un discurso complejo de etnización sobre el territorio.

Por otro lado, se establecen en todo este proceso una serie de estructuras institucionales para articular la acción de los movimientos afrocolombianos. Sin embargo, no es claro si las mismas resultaron con el pasar del tiempo en instrumentos realmente útiles<sup>170</sup>:

“Es irónico que ahora espacios institucionales, definidos por la Ley 70 como terrenos en los que deberían encontrarse los representantes de la población negra y los del gobierno para discutir el diseño y aplicación de políticas referentes a la población negra -las comisiones consultivas departamentales y nacional- sean los únicos escenarios de encuentro entre las organizaciones negras. Estas comisiones consultivas se han convertido básicamente en una revisión burocrática de las actividades de las distintas instituciones previstas en la Ley 70, con pocos y excepcionales momentos de discusión

---

170 En el mismo sentido lo recuerda el líder Carlos Rosero: “Es ese acuerdo el que básicamente define... Hay una asamblea, unos comisionados, y una secretaría operativa que es la que mantiene el direccionamiento político de todo el proceso y que acompaña a los comisionados que se ocupan exclusivamente interlocutar con las comuni... Con el Gobierno, pero el resto de las cosas las orienta la secretaría operativa. Y yo creo que ese esquema fue crucial, permitió avanzar en la reglamentación del 55 y se mantuvo hasta algún momento de 1996...97. Y permitió que en ese periodo se hallan reglamentado, en términos reales... Creo que los únicos aspectos de la Ley 70 que están reglamentados se hizo bajo ese esquema y en ese periodo de tiempo que te acabo de señalar. Posteriormente eso desaparece, pues nos lleva al panorama que tenemos hoy: 27 años después, la Ley 70 de 1993 pues no está reglamentada por qué no hay ningún acuerdo organizativo que soporte la operación política que desde el movimiento se tiene que hacer para lograr que el reconocimiento y el ejercicio de los derechos avancen” (ver transcripción en Anexos).

de temas que traten de manera productiva las grandes necesidades y reivindicaciones de la población negra colombiana” (Pardo, 2008, p. 76).

En definitiva, el proceso hacia la Ley 70 de 1993 resulta en un punto de inflexión tanto en términos políticos, sobre la articulación de los movimientos afrocolombianos y su participación en las instituciones del Estado, como jurídicos, desarrollando un régimen jurídico nuevo en relación con algunos grupos. Sin embargo, la evaluación incluso desde los propios afrocolombianos es ambivalente. En estos términos, Jair Mena:

“Y finalmente la relación, digamos, a partir de la Ley 70 no es lo que esperábamos porque nos volvimos como una especie de cuidanderos del territorio también con la Ley 70. El artículo sexto de la Ley 70 finalmente termina diciéndonos “ustedes son dueños de todo y de nada porque su relación, y lo que estamos reconociendo la Ley, es una relación cultural de ustedes con el territorio. Pero no hay una relación que se pueda desarro... Digamos, desarrollar no, aprovechar económicamente no es clara”. No es clara y entonces son procesos... Eso va al traste con muchos procesos, con muchos procesos y apuestas que tiene la gente.

Y finalmente creo que sí aprovechar lo poco que tenemos es que promovamos autonomía económica en el territorio con procesos autonómicos, con procesos que nos permitan decirle al Estado “yo apropié esto y a partir de aquí quiero que nos relacionemos”.

No quiero mantener... Sin querer decir que el Estado no tenga responsabilidad, pero no quiero mantener esa relación de que lo que se haga en el territorio es lo que el Estado puede apoyar. No, yo no quiero eso, yo quiero que generemos relaciones de apropiación del territorio que nos permitan finalmente decirle al Estado “yo tengo esto y usted quiere hacer esto, venga negociemos. Pero yo tengo esto y a mí no me importa si usted está o no está porque por muchos años, por 400 años, vivimos en el territorio sin Estado” (ver transcripción en Anexos).

En el mismo sentido se pronuncia Carlos Rosero, que apunta a que la evaluación de los resultados de la Comisión Especial de las Comunidades Negras y la Ley 70 de 1993 es todavía una conversación pendiente entre los afrocolombianos:

“Sí, digamos que básicamente era eso. Creo que ese acuerdo nos permitió superar el ese momento. Trabajar y sacar adelante la tarea, pero... Digamos que es una conversación pendiente: Pendiente entre los que éramos de las comunidades y una conversación pendiente con ellos, en conjunto, de evaluar. Entre otras cosas, porque nunca hubo un proceso, hasta hoy, de evaluar a profundidad cómo se dieron las cosas. Y hay problemas que se presentaron y que de alguna manera afectaron en algún momento el desarrollo de la Ley 70 y quedaron como ruido hasta hoy de toda esa situación.

Creo que hoy sigue habiendo esa tensión entre la gente más cercana a los partidos políticos, inicialmente el liberal y conservador con sus múltiples vertientes. También una tensión con la izquierda. Y por el otro lado, posiciones más autonomista desde la perspectiva étnica, territorial y cultural en el movimiento negro. Y seguramente, pues tendremos que conversar y mirar cómo se llega a punto de encuentro y a entendimientos para que, conservando las diferencias políticas que pueda haber, haya el entendimiento en algunos puntos básicos de la necesidad de hacer un trabajo complementario que pueda contribuir a los derechos de la gente” (ver transcripción en Anexos).

La Ley 70 de 1993 es jurídicamente un avance respecto del régimen jurídicos de los afrocolombianos previo. No obstante, es un avance limitado o humilde si se compara con las propuestas que se fueron desplegando a lo largo del proceso, tanto en cuestiones de fondo como de ámbito de aplicación, y el proceso legislativo no supone realmente avances en cuanto a los resultados mencionados sobre la Comisión Especial de Comunidades Negras.

Es especialmente importante la centralidad del concepto de comunidades negras vinculado a las experiencias de aquellas del Pacífico como ideal, lo que supone, al menos en términos nominales, dificultades en relación con comunidades que no responden a dicha experiencia, requiriendo transitar por esa perífrasis de “condiciones similares”, o directamente la exclusión, como se discute en cuanto al pueblo raizal. Con todo, debe entenderse el proceso dentro de un contexto de limitada experiencia de los movimientos afrocolombianos, el desconocimiento del Gobierno de sus realidades y la reticencia respecto de los derechos a reconocer y el perentorio plazo de julio de 1993 como fecha máxima para la expedición de la norma por disposición constitucional.

## 2. La cuestión conceptual de las comunidades negras en la jurisprudencia

Visto el desarrollo legislativo, nos planteamos enfrentar las preguntas que guían la investigación a través de la jurisprudencia de las altas cortes –Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado<sup>171</sup>–. Esto es, aproximarnos a la definición como sujetos de derechos colectivos de las comunidades afrocolombianas, directamente y a través de los derechos que les son reconocidos.

En términos de tipo de resolución, encontramos en la Corte Constitucional la revisión de acciones de tutela y los procesos de constitucionalidad. Los casos que se estudiados versan bien de la supuesta vulneración de derechos fundamentales o la contradicción entre una norma de rango legal y la carta magna. Por su parte, los casos en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado corresponden a la segunda instancia de acciones de tutela, si bien en relación con este último podemos adicionalmente encontrar acciones de nulidad en casos en los que se cuestione la constitucionalidad o legalidad de normas de rango infralegal.

Preliminarmente se han buscado y revisado las resoluciones que trataban sobre pueblos indígenas, grupos étnicos y comunidades negras (y significantes relacionados), lo que arrojó casi medio millar de sentencias. De entre estas, se han seleccionado aquellas que trataban directamente casos o afectaciones a afrocolombianos. En un segundo paso, se han separado las que apuntaban a derechos colectivos como las pertinentes para nuestro análisis conceptual. Finalmente, se excluyeron las que directamente trataban sobre el pueblo raizal puesto que serán tratadas en el siguiente capítulo.

Con esta línea de base, se analizarán en las dos primeras subsecciones la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tratando en la primera la subjetividad jurídica y, en la subsiguiente, las sutilezas que surgen de comparar el marco de derechos encontrado con el de los pueblos indígenas. En la siguiente subsección se revisarán las dos resoluciones más importantes, en tanto que representativas, de las otras cortes para, en la última, realizar unas reflexiones finales sobre lo analizado. En este punto es importante señalar dos limitaciones: 1) el número de sentencias de la Corte Constitucional sobre derechos colectivos de afrocolombianos es bajo, siendo menor aún las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de

171 Recordemos que, en Colombia, la Corte Constitucional es el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional; el Consejo de Estado de la administrativa; la Corte Suprema de Justicia de la civil, penal y laboral.

Justicia; 2) son poco diversas en su contenido, tratando principalmente de los derechos de propiedad colectiva y de consulta previa.

## **2.1. Las comunidades negras como subconjunto –especie– de otra subjetividad: los grupos étnicos**

Con dichas restricciones, la primera sentencia de interés<sup>172</sup> de la Corte Constitucional por su contenido en términos conceptuales sobre los sujetos de derechos es la sentencia *T-422 de 1996*. El caso versa sobre la composición de la Junta Distrital de Educación del Distrito de Santa Marta, cuya normatividad apuntaba que estaría conformada, entre otros, por un representante “de las Comunidades Negras si las hubiere, escogido por las respectivas organizaciones” (Sentencia T-422, 1996). En este contexto, la Asociación Nacional CIMARRON - Santa Marta habría postulado a un candidato para dicho puesto, siendo primero omitida y finalmente denegada la solicitud de su inclusión por parte del Departamento Administrativo del Servicio Educativo Distrital –DASED– de Santa Marta. La entidad apuntaría a la inexistencia en Santa Marta de “grupos raciales de características negras”, lo que fue convalidado en primera instancia:

“no comparte la Sala el calificativo de comunidades negras que la Personería Delegada para los Derechos Humanos, le da de las comunidades compuestas en su mayoría por personas de raza negra en los Barrios Cristo Rey, La Paz y San Martín y sus alrededores, ya que no se desconoce la presencia de elementos humanos con caracteres étnicos negroides, pero no se encuentran exclusivamente ubicados en determinados sectores, organizados bajo forma legal alguna, sino por el contrario, participan activamente en la vida comunitaria, desde la educación impartida, como la organización económica en las actividades a que se dedican, compartiendo todos y cada uno de los aspectos de la vida en sociedad, con las restantes personas que poseen rasgos propios del mestizaje” (Sentencia T-422, 1996).

La decisión fue confirmada en segunda instancia por la Corte Suprema sin entrar, en embargo, en el fondo del caso. En particular, la sala apuntó a que la tutela no sería el instrumento para defender derechos de personas jurídicas y la vía para cuestionar el presunto incumplimiento

---

172 No es la primera en términos absolutos, que correspondería a la Sentencia T-469 de 1993. Sin embargo, en dicha resolución no se hace análisis sobre el contenido del significante “comunidades negras” que es simplemente mencionado.

normativo en la conformación de la Junta Distrital. En este contexto es que el caso arriba a la Corte Constitucional donde es seleccionado para su revisión.

A pesar de su brevedad, esta resolución es importante porque aprehende la porosidad de las fronteras entre lo étnico y lo racial y los problemas o confusiones jurídicas que se pueden derivar de ello. En ese orden de ideas, discierne el tribunal entre ambos a través de su entroncamiento con dos disposiciones constitucionales diferentes. El artículo transitorio 55, que refiere a la propiedad colectiva, y el artículo 13, sobre la igualdad y no discriminación. En ese orden de ideas, plantea la propia Corte la existencia de distintas extensiones de significado en el significante “comunidades negras”:

“No obstante que en relación con la población negra, la Constitución contemple una ley de igualdad promocional específica, esto no quiere decir que el resto de la población de ése origen no pueda ser objeto de medidas de protección general que puedan adoptar la forma de acciones afirmativas fundamentadas directamente en el artículo 13 de la C.P. En este caso, el concepto de “comunidad negra”, no podría tener el mismo sentido circunscrito que despliega en relación con el artículo 55 transitorio de la Carta. La igualdad promocional de orden general que eventualmente beneficiaría a la población negra del país, no estaría ligada al reconocimiento de un especie de propiedad colectiva, justificada en una ocupación ancestral de partes del territorio nacional. En realidad, en este caso, la diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural” (Sentencia T-422, 1996).

En coherencia, parece la Corte apuntar a que la consideración racial de las personas afrocolombianas refiere a todas ellas en tanto que susceptibles de estar en situaciones de especial vulnerabilidad por la discriminación de la que son objeto. Y solo es pertinente el uso de esta consideración para el despliegue de medidas dirigidas a luchar contra esta situación e impulsar la igualdad. Por ello no pueden establecerse criterios de exclusión sobre la base de la definición de la Ley 70 de 1993 de comunidades negras, que desplegaría sus efectos en otro plano: el de la propiedad colectiva.

Así las cosas, podemos a partir de esta resolución distinguir dos tipos de sentencias: 1) aquellas que se refieren en general a todos los afrocolombianos en relación con la situación de vulnerabilidad socioeconómica y discriminación, que orbitan alrededor del sustrato del artículo 13 de la Constitución; 2) las referidas a agrupaciones de afrocolombianos que constituyen comunidades con identidad propia y que, en este sentido, seguirían la lógica comunitaria de la Ley 70 de 1993.

En 2001 tiene lugar el siguiente hito en términos conceptuales sobre afrocolombianos con la Sentencia *C-169 de 2001*. Si bien el objeto del pronunciamiento es la constitucionalidad de la norma de desarrollo del artículo 176 de la Constitución (que versa sobre las circunscripciones especiales de Cámara de Representantes), la importancia se encuentra en el tratamiento de la Consulta Previa. Y es que es la primera ocasión en la que se refiere a dicho derecho respecto de las comunidades negras. En este sentido, hace la Corte referencia a algunas disposiciones de la Ley 70 de 1993 que, como vimos en el capítulo anterior, es cuestionable que realmente se refieran *ab origine* a dicha institución jurídica. Más allá de eso, a partir de esta resolución es inequívoco que las comunidades negras gozan de dicho derecho enraizado, además, directamente en el Convenio 169 de la OIT (Sentencia C-169, 2001). Trae en este sentido la Corte los dos requisitos del Convenio para la consideración de una comunidad humana como parte del ámbito de aplicación del mismo: elemento objetivo, rasgos socioculturales propios y distintos de otros grupos sociales; subjetivo, identidad de los miembros del grupo como parte de un colectivo.

Esta vinculación de las comunidades negras con el marco jurídico del Convenio 169 de la OIT continúa su desarrollo en la Sentencia *T-955 de 2003*. En dicho caso, representantes del Consejo Mayor de la Cuenca del Río Cacarica denuncian la afectación de los “derechos fundamentales a la integridad étnicas, social, económica y cultural, a la subsistencia, a no ser sometidos a desaparición forzada, a la participación y al debido proceso” (Sentencia T-955, 2003) por parte del Ministerio de Medioambiente, la Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó y la empresa Maderas del Darién S.A.

Dicha afectación se derivaría de concesiones de explotación de recursos en los territorios de las comunidades negras que se remontarían hasta 1992<sup>173</sup>. En este contexto, la Corte

---

173 En ese sentido, son algunas de ellas las mismas a las que nos referimos en el capítulo anterior, en la sección sobre la Comisión Especial de Comunidades Negras, como una de las causas de tensión y enfrentamiento entre los comisionados.

Constitucional suspendió las concesiones y dispuso la realización de un proceso de consulta previa.

En relación con nuestro tema de interés, en este caso se vincula al Convenio 169 de la OIT la protección de la propiedad colectiva de los territorios, pudiéndose destacar las siguientes notas (Sentencia T-955, 2003):

1. A pesar de la ausencia de disposiciones en el ordenamiento nacional, el reconocimiento de los territorios de las comunidades negras habría de remontarse a 1967, fecha de la incorporación del Convenio 107 de la OIT al ordenamiento interno.
2. Esto porque, como se apuntaba en la resolución anterior, las comunidades negras<sup>174</sup> entrarían en la definición de pueblos tribales de los dos instrumentos de la OIT.
3. En coherencia con lo cual, pueden “reivindicar con claridad el derecho de las comunidades afrocolombianas a ser tenidas como “pueblos”, atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, aunado a que se rigen por sus costumbres y tradiciones, y cuentan con una legislación propia” (Sentencia T-955, 2003).
4. Y en ese sentido, y dada la igualdad de todas las culturas que propugnaría la Constitución, serían aplicables a las comunidades negras las disposiciones sobre pueblos indígenas y tribales, aunque en puridad el texto de las mismas solo refiera a los primeros.

Con esta resolución se da otro fenómeno interesante: la subjetividad de derechos parece comenzar a elevarse a una categoría más amplia, de la que pueblos indígenas y comunidades negras serían elementos, que es la de grupo étnico. Respecto de la cual se irían predicando algunos derechos que hasta entonces habían sido objeto de pronunciamiento solo en relación con los pueblos indígenas. En este sentido, la triangulación realizada en la sentencia que muestra el fenómeno es la siguiente: 1) el caso refiere a una comunidad negra; 2) se predica en la misma la consideración de un derecho que correspondería a los grupos étnicos, por ejemplo el derecho “de un grupo étnico a los bosques de su territorio colectivo” (Sentencia T-

---

174 No queda claro, sin embargo, en la resolución el concepto de “comunidades negras”, pareciendo que se recoge el de la Ley 70 de 1993 en expresiones como: “[t]al como quedó expuesto, las comunidades negras que ocupan las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico constituyen una cultura propia generada en procesos únicos de adaptación, asociados a prácticas extendidas de producción, fundadas en el parentesco y reconocidas en los artículos 1º, 7º, 58 y 55 T. de la Carta Política” (Sentencia T-955, 2003).



955, 2003); 3) se refiere al contenido del derecho utilizando como antecedente otras resoluciones que, en puridad, referían en su momento a pueblos indígenas.

En cuanto a la pertenencia a un grupo étnico, ha de destacarse igualmente la Sentencia *T-375 de 2006*. En este caso, a la demandante le fue denegada la admisión en la Universidad del Magdalena, facultad de medicina. La entidad educativa contaba con un acuerdo con las comunidades afrocolombianas para la admisión de un estudiante miembro de las mismas en cada una de las facultades. La accionante solicitó acceso a través de dichas plazas autorreconociéndose como afrocolombiana y presentando un certificado de Asociación de Comunidades Afrocolombianas de la Zona Bananera “Suto Gende A Se Ngande” indicando su pertenencia a dicha comunidad. A pesar de ello, la Universidad negó el acceso a dicha plaza porque:

“a pesar de que la actora presentó solicitud oportuna de tratamiento a la luz de este acuerdo, junto con la certificación expedida por la Asociación de Comunidades Afrocolombianas de la Zona Bananera “Suto Gende A Se Ngande”, durante la entrevista se encontró que la certificación de la pertenencia a la comunidad afrodescendiente no coincidía con la realidad, pues la fisonomía de la actora no corresponde a la de negritudes” (Sentencia T-375, 2006).

Si bien en puridad lo que se dilucida es el ejercicio de un derecho individual en relación con una acción positiva, el pronunciamiento es de interés en cuanto se pronuncia de fondo en relación con los criterios de pertenencia a un grupo étnico. Y es que el caso muestra la tensión que se puede producir en dos ejes yuxtapuestos: 1) la autopercepción y autoidentificación y la percepción y caracterización por terceros; 2) la relación de la etnicidad y la racialización. Así, la Corte Constitucional se refiere a la centralidad del factor cultural en esta pertenencia y su relación, en cuanto a las comunidades negras, con el color de piel como complementario y no utilizable como criterio de exclusión:

“Al momento de determinar la inclusión de un sujeto en una de las comunidades étnicas cobijadas y favorecidas por la pluralidad, prima la conciencia de la pertenencia a tal comunidad, sus manifestaciones culturales, su historia y su proyección presente. Esto implica que, si bien se puede seguir teniendo en cuenta el aspecto racial para determinar la pertenencia de una persona a un grupo étnico específico, tal factor no es definitivo ni

prioritario. Hablar de protección de la comunidad negra, de manera exclusiva y excluyente por su color de piel es un acto discriminatorio” (Sentencia T-375, 2006).

Este caso apunta directamente, a través del cuestionamiento de la Universidad del Magdalena, a faceta probatoria de la pertenencia a un grupo étnico en relación con los afrocolombianos. Tema que es retomado por la Corte Constitucional en la Sentencia *T-047 de 2011*. De modo muy resumido, el caso parte del desbordamiento de dos quebradas que, en el Valle del Cauca, provocaron una avalancha que acabó con la mayoría de las viviendas de la vereda de Manga Vieja, en la que habitaban comunidades afrocolombianas, y obligó a desplazarse a viviendas provisionales a las familias que allí habitaban.

El núcleo del caso fue la reconstrucción de la zona y la participación de las comunidades afrocolombianas para que la recuperación fuera acorde a su etnicidad. Es esto último lo que nos interesa, con relación a lo cual, la Alcaldía Municipal de Yumbo, a la que pertenece la vereda, habría aducido la falta de un certificado del Ministerio del Interior y Justicia sobre la identificación de comunidades negras en el territorio (Sentencia T-047, 2011). Sobre esta cuestión probatoria se pronuncia la Corte Constitucional:

“Efectivamente, ni la Corte Constitucional, ni ningún órgano público, por ejemplo de la Rama Judicial, de la Rama Ejecutiva, o de la Rama Legislativa puede definir si un sujeto pertenece a una comunidad indígena o afro colombiana<sup>175</sup>.

[...] Por una parte, no es válido rechazar la reivindicación de una identidad, sobre la base de que el Gobierno Nacional no ha aportado las credenciales que justifiquen esa demanda. Ya se vio cómo esa exigencia equivale a interferir excesivamente en el derecho a la autonomía. Y, por otra parte, tampoco es válido exigir más pruebas de la identidad, que la compatibilidad entre los atributos de una persona y los criterios de pertenencia establecidos en ejercicio del autogobierno. Muchos menos si, como en este

---

175 Similar posición adopta la Corte Constitucional en la Sentencia T-576 de 2014 al preguntarse si es acorde a la Constitución exigir a las comunidades negras que cuenten con un título colectivo reconocido para concurrir a determinados espacios de participación: “Esos casos han dado cuenta de las distintas situaciones que pueden incidir en el proceso identitario de las comunidades cuya especificidad se desarrolla en contextos que desafían los estereotipos de ruralidad y periferia con los que suele identificarse a los grupos étnicos. La Corte ha resuelto esos asuntos considerando el dinamismo propio de esos procesos y privilegiando el derecho de las comunidades a autodeterminarse, por encima de las ideas que, desde la institucionalidad, han pretendido reducir el ejercicio de los derechos étnicos a partir de enfoques esencialistas, como el que aplicó el Ministerio del Interior al supeditar la participación de las comunidades negras en el Espacio Nacional de Representación que creó la Resolución 121 de 2012 a que contarán con un título colectivo de dominio” (Sentencia T-576, 2014).

caso, se descarta la identidad de las personas de forma impersonal, por ejemplo por la vía de aducir que en el sitio donde ocurrió la tragedia algunas personas eran afro colombianas, pero otras no. Pues si pretende desvirtuar un asunto tan sensible como ese, la administración tendría que demostrar específicamente que estas personas no satisfacen adecuadamente los criterios de pertenencia” (Sentencia T-047, 2011).

Retornando al fenómeno de desplazamiento de la subjetividad de derechos a la categoría más amplia de grupos étnicos, este fenómeno es claro en la Sentencia *T-680 de 2012*. Este es un caso de titulación de propiedad colectiva del territorio. En particular, versa sobre los predios del archipiélago de las Islas del Rosario, frente a la costa de Cartagena que, antes de la aprobación de la Constitución de 1991, habrían sido calificados como terrenos baldíos pertenecientes al Estado. En 1999, se iniciaron acciones para el desalojo de esos territorios que, sin embargo, estaban habitados por comunidades negras. En este contexto, los representantes de las mismas solicitaron la titulación colectiva de los predios ocupados ancestralmente por ellas ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–.

En lugar de avanzar dicho trámite, el INCODER se habrían presentando ante miembros de la comunidad ofreciendo contratos de arrendamiento o usufructo como única vía para que permanecieran en las islas, mientras celebraban contratos de arrendamiento con hoteles y casas de recreo de personas no pertenecientes a las comunidades (Sentencia T-680, 2012). Los miembros de las comunidades, sin embargo, no habrían realizado dichos negocios jurídicos aludiendo a la pertinencia de esperar el avance en el trámite de titulación colectiva.

En puridad, el foco de la Corte sobre este problema sería la omisión de la tramitación por parte del Instituto, por lo que la resolución apunta a la realización del mismo y la suspensión de los negocios de arrendamiento y usufructo en tanto no se finalice.

Sin embargo, nos interesan los desarrollos de la resolución en términos de subjetividad jurídica. Lo primero es la ampliación del concepto de “comunidades negras”. Si bien, como vimos en los dos capítulos anteriores, se podría predicar que los textos recogen un concepto restringido a los grupos humanos que se despliegan en los territorios rurales y ribereños baldíos, la Corte Constitucional parece cambiar este contenido. Para la Corte, “el concepto de comunidades negras a las cuales se aplican los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por el Convenio 169 no se restringe a aquellas que habitan en la Cuenca del

Pacífico colombiano (a las que específicamente se refirió el artículo 55 transitorio superior), sino que se extiende a las que estén ubicadas en otros puntos del territorio nacional, siempre que cumplan con los dos elementos reseñados en el párrafo anterior”<sup>176</sup> (Sentencia T-680, 2012). Y es que los dos elementos a los que refiere son el subjetivo y objetivo de la definición de pueblos tribales. En este orden de ideas, pareciera que categorialmente se desarrolla progresivamente en la jurisprudencia constitucional la subjetividad de los grupos étnicos como significativo asimilable al de pueblos tribales e indígenas del instrumento de la OIT.

En esta misma resolución recoge una serie de derechos colectivos que serían titularidad de los grupos étnicos. Se presenta la triangulación que comentamos arriba: un caso sobre afrocolombianos, estos son grupos étnicos y, por lo tanto, titulares de los derechos de estos que no son sino traídos por inducción del régimen sobre pueblos indígenas como antecedente (Sentencia T-680, 2012):

1. Derecho a la subsistencia: análogo a una suerte de derecho a la vida de la comunidad en tanto que su continuidad como tal. Y en este sentido, se vincula su contenido a aquellos factores que determinan dicha continuidad como pueden ser el territorio o las prácticas económicas y de producción, en tanto que su afectación a la salud y pervivencia, y se relaciona con los restantes derechos.
2. Derecho a la identidad étnica y cultural y su integridad: similar y complementario al anterior. Aquel se ocupa principalmente de la supervivencia física de la comunidad; este, de la supervivencia de la cosmovisión propia del grupo humano.
3. Derecho a la consulta previa: derecho de carácter procedimental de los grupos étnicos a ser informados y consultados de aquellas acciones o medidas<sup>177</sup>, tanto públicas o privadas, que puedan afectarles.
4. Derecho a la propiedad colectiva de la tierra: esto es, la posesión y propiedad de los territorios ancestrales de la comunidad y el uso, goce y disposición de los recursos naturales sobre la base de criterios de sostenibilidad.

Como indicamos, no es esta la primera ocasión en la que estos derechos son tratados por la Corte Constitucional, pero resalta la estructura y sistematicidad del pronunciamiento de la

---

176 La misma idea –la protección de los grupos étnicos afrocolombianos no se limita a aquellos señalados en el reducido ámbito de aplicación del artículo 55 transitorio y la Ley 70 de 1993– es retomada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-576 de 2014.

177 Que desde la Sentencia C-030 de 2008 comprende también medidas legislativas.

misma en los términos de la confirmación de la subjetividad de los grupos étnicos y la titularidad de los mismos de los derechos mencionados.

La siguiente sentencia destacable en términos de nuestro análisis conceptual es la Sentencia *C-253 de 2013*. Veinte años después de la aprobación de la Ley 70 de 1993, se cuestiona la constitucionalidad de la misma porque el uso del significante “comunidades negras” – incluyendo la palabra “negras” que sería la misma que la utilizada por la institución de la esclavitud– sería contrario al principio de igualdad y no discriminación y por no haberse surtido formalmente un proceso de consulta previa sobre el uso del mismo. Recuerda en este sentido la Corte Constitucional los distintos usos que ha hecho en su jurisprudencia hasta el momento del significante, resumiendo lo que hemos visto hasta ahora (Sentencia *C-253, 2013*):

1. Sentencias en las que se entiende que las comunidades negras son pueblos tribales en el sentido de los instrumentos de la OIT.
2. Resoluciones en las que se les extiende la titularidad de derechos anteriormente solo reconocidos a los pueblos indígenas a través de, como indicábamos en relación con la sentencia anterior, la elevación de los mismos a la subjetividad de los grupos étnicos.
3. Pronunciamientos en los que desambigua la protección de las comunidades negras de los derechos de las personas afrocolombianas que pueden no formar parte de tales comunidades como sujeto colectivo y del tratamiento de los derechos individuales de las personas parte de dichas comunidades.

La última resolución de interés en los términos que nos ocupan es la Sentencia *T-479 de 2018*. El caso en cuestión versa sobre el cuestionamiento de distintas comunidades negras de una ampliación de concesión de uso de zonas costeras a un privado por no haber seguido el procedimiento administrativo, a los efectos de realizar una audiencia pública, y haber omitido el requisito de consultar previamente a los grupos étnicos potencialmente afectados por la iniciativa. En términos de consulta previa es interesante la posición originaria del Ministerio del Interior apuntando a la no presencia de estas comunidades en el área de influencia del proyecto en términos de habitación. Posición restrictiva que es enmendada por el Tribunal Administrativo en segunda instancia:

“ordenó a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior realizar una visita de verificación a través de la cual establezca el número exacto de asentamientos de los Consejos Comunitarios mencionados, ubicados en el área de influencia del proyecto de ampliación del terminal marítimo de COMPAS S.A., determinando su localización, extensión, población y demás aspectos geográficos que resulten relevantes; así como los usos, costumbres, tradiciones, medios de subsistencia y demás elementos sociales, económicos y culturales relevantes de dichas comunidades negras, teniendo en cuenta para el efecto un concepto amplio de territorio [...]” (Sentencia T-479, 2018).

Recoge la Corte Constitucional esta extensión y confirma el requisito de realizar la consulta previa toda vez que el área de influencia del proyecto comprende zona de tránsito y actividad económica de las comunidades de Tierra Bomba, Punta Arena, Bocachica y Caño de oro.

Por otro lado, la resolución no establece nada novedoso en cuanto a la subjetividad jurídica, pero sí es importante en razón de forma pues, en sus párrafos 95 a 98, realiza el resumen sobre los derechos de los grupos étnicos y su marco conceptual:

1. Parece igualarse el concepto de grupos étnicos con el de pueblos indígenas y tribales, siendo de estos últimos que se predicen los derechos en el texto.
2. Se reconoce el ejercicio efectivo de “la autodeterminación de los pueblos indígenas o tribales, sus instituciones y autoridades de gobierno, y la posibilidad de guiarse por sus propias normas, costumbres, opciones de desarrollo, visión del mundo y proyectos de vida” (Sentencia T-479, 2018).
3. Lista los siguientes derechos de correspondientes a los pueblos indígenas y tribales: propiedad colectiva de la tierra, gobierno por las propias autoridades y por sus usos y costumbres y la representación en el Congreso. Es interesante que también menciona el reconocimiento de la jurisdicción propia, pero explicitando que es a los indígenas a pesar de tratar lo restante de la sección del sujeto amplio al que referimos.

Ahora bien, aunque sobre la base de lo anterior podría entenderse que tanto pueblos indígenas como afrocolombianos gozan de los mismos derechos en tanto que representantes de una subjetividad más amplia, la de grupos étnicos, un análisis en detalle mostrará lo visto hasta ahora es compatible con el mantenimiento de diferencias. Esto se manifiesta de dos modos: 1) mediante el reconocimiento de derechos que, derivándose de la subjetividad como grupos

étnicos, son predicados únicamente de los pueblos indígenas; 2) a través de un contenido más amplio para los pueblos indígenas de derechos que son nominalmente titularidad de todos los grupos étnicos.

## **2.2. ¿Mismos derechos? distinta extensión**

Efectivamente, a pesar del reconocimiento creciente de la subjetividad jurídica en los grupos étnicos como clase amplia que incluye tanto a indígenas como afrocolombianos, no solo son los primeros el grupo de referencia en tanto que su más amplio y más longevo tratamiento jurídico, sino que se manifiestan todavía tensiones jurídicas con este paradigma cuando algunos de los derechos basados en la etnicidad se reconocen solo de un tipo de grupo étnico o con mayor extensión.

El ejemplo más claro de lo primero es el derecho a la *justicia propia* que, como recién vimos, es imputado explícitamente solo a la titularidad de los pueblos indígenas. En este sentido, el artículo 246 de la Constitución reconoce sin ambages los sistemas de justicia propia indígenas al interno de sus territorios, coordinándose como jurisdicciones especial con la ordinaria nacional. Como vimos en el capítulo sobre la Asamblea Nacional Constituyente, se presentó en dos momentos la posibilidad de que este reconocimiento fuera extendido también a los afrocolombianos: en el proyecto de Rojas Birry de un capítulo étnico, que recogía la subjetividad de los grupos étnicos; y en la Comisión Cuarta por parte de Fajardo Landaeta. Sin embargo, la propuesta no fue siquiera considerada, finalizando la subjetividad por ser únicamente de los pueblos indígenas.

Quizá la única excepción a la ausencia de reconocimiento normativo del pluralismo jurídico respecto de los afrocolombianos se encuentre en el Decreto 1745 de 1995, que reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993 –reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva–. Así, menciona el “derecho propio de las comunidades” como fuente del Derecho en relación con la conformación de la Asamblea General del Consejo Comunitaria (artículo 4), la reglamentación dentro de la comunidad del uso y traspaso del usufructo de las tierras (artículo 6) y las funciones de la Junta del Consejo Comunitario (artículos 7 y 11), incluido la administración de las tierras comunitarias (artículo 32).

Ahora bien, la ausencia de previsiones normativas sobre sistemas de justicia afrocolombianos no supone la inexistencia de los mismos, ni el desconocimiento por parte de la estatalidad. Amén de la propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente y el reclamo por parte del pueblo raizal que veremos en el siguiente capítulo, traemos a título ejemplificativo dos procesos que muestran tanto el ejercicio de sistemas de solución de controversias propios como la solicitud de su reconocimiento.

En cuanto a lo primero, el Ministerio de Justicia ejecutó dos contratos relacionados con la materia: el contrato 274 de 2013 con objeto “fortalecer los sistemas de justicia ancestral propia y de solución de conflictos de las comunidades afrocolombianas, organizadas en Consejos Comunitarios de los departamentos de Chocó y Nariño” (Ministerio de Justicia, 2013, p. 10); y el contrato 502 de 2017 cuyo objetivo era “facilitar técnica y logísticamente un escenario de intercambio de experiencias en Casas de Justicia, para contextualizar el estado de la justicia ancestral propia y de solución de conflictos de las comunidades afrocolombiana (sic), organizadas en Consejos Comunitarios” (Partners Colombia, 2017, p. 5).

El informe final del primero de los contratos analiza los elementos de la justicia propia en la práctica en el departamento del Chocó y en Tumaco, municipio del departamento de Nariño. Se apunta en el mismo a la presencia de especificidades de las comunidades y a la concurrencia de elementos comunes a otros sistemas de justicia de grupos étnicos. Estos serían la relación del sistema con la identidad colectiva, la oralidad, la ancestralidad del Derecho propio o la ancestralidad de la autoridad -siendo los mayores la principal autoridad-. En cuanto al ámbito territorial de aplicación, sería tanto aquel reconocido por medio de titulación colectiva como aquel en el que habita ancestralmente la comunidad aunque no medie dicho reconocimiento (Partners Colombia & Proceso de Comunidades Negras, 2013).

El segundo de los ejemplos tuvo lugar en el marco del trabajo de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia en 2010. Creada a iniciativa del Ministerio de Justicia, el objeto del grupo de expertos era, como señala el primer artículo del Decreto 4932 de 2009, “evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia que tenga en cuenta la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder y el balance institucional, funcional y técnico, que debe haber entre ellas, respetando la autonomía propia de la Rama”.



La Comisión recibió durante su trabajo diversas propuestas desde la sociedad civil, incluyendo una por parte de distintas organizaciones afrocolombianas<sup>178</sup>.

En particular, la propuesta de las organizaciones es el reconocimiento explícito de los sistemas de justicia afrocolombianos en pie de igualdad con el de los pueblos indígenas. No en vano, la primera medida a la que apuntan es la modificación del artículo 246 de la Constitución en el siguiente sentido:

“Las autoridades de los pueblos indígenas y **afrocolombianos**, podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus normas propias y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de **estas jurisdicciones especiales** con el sistema judicial nacional” (Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas et al., 2010, p. 4) (negritas en el original, reflejan la parte que se propone modificar).

De igual manera, en el documento se recogen también los principios de la jurisdicción afrocolombiana –oralidad, integralidad, comunitario y público, armónico y equilibrado, reconciliación, restitución y dinamismo– y su ámbito de aplicación en términos territorial, personal y material (Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas et al., 2010). Sin embargo, a pesar de que el informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia recoge el hecho de que se presentara dicha propuesta, su contenido no es tratado en el texto del informe, ni sus propuestas incluidas (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010).

Con todo, estos dos ejemplos muestran que la omisión de los sistemas de justicia afrocolombianos en la normatividad y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional no significan la inexistencia o debate sobre estos. Así las cosas, en lo que va de siglo han ido creciendo los proyectos de investigación y publicaciones sobre estos sistemas de justicia que, comparativamente, han sido menos estudiados que los respectivos de los pueblos indígenas.

---

178 En particular, la propuesta se encuentra firmada por la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA, Consejo Comunitario La Toma, Corporación Jurídica Etnias, Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur – Recompas, Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos – Afrolíder, Fundación Surcos, Proceso de Comunidades Negras de Colombia – PCN y Unidad de Organizaciones Afrocaucanas – UOAFROC.

Y si el caso de la justicia propia es un caso de omisión, el del *derecho a la salud* es un ejemplo de un mismo derecho con distinta extensión entre los grupos étnicos. Reflejo de ello es la Sentencia C-864 de 2008, en la que se estudia la constitucionalidad de la Ley 691 de 2001 “mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el sistema General de Seguridad Social en Colombia”. A pesar de su nombre, la norma se refiere únicamente a los pueblos indígenas<sup>179</sup>, lo que precisamente provocó el cuestionamiento de su adecuación a la carta magna:

“la demanda presenta una síntesis del planteamiento jurídico que en ella se propone. Al respecto, indica que el objetivo central de la demanda consiste en cuestionar la constitucionalidad de la mayoría de expresiones “Pueblos indígenas”, “indígenas” e “indígena” contenidas en la Ley 691 de 2001, por excluir a las comunidades afro descendientes, afro colombianas o negras (incluidas las palanqueras y las raizales) y a sus miembros de los beneficios especiales de acceso y participación en el sistema general de salud que se conceden en dicha ley a los pueblos indígenas y a sus integrantes. Exclusión que se estima violatoria de del derecho a la igualdad y, por derivación, de los derechos a la identidad e integridad cultural, a la participación, a la existencia, a la seguridad social y a la salud de dichas comunidades” (Sentencia C-864, 2008).

El caso es especialmente interesante porque la Corte efectivamente parte de reconocer que, desde el Convenio 169 de la OIT, tanto los pueblos indígenas como los afrocolombianos, como pueblos tribales, gozan del derecho a la salud que ha de manifestarse en un sistema de seguridad social que 1) “les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control”, 2) en la medida de lo posible esté organizado a “nivel comunitario”, y 3) sea adecuado a sus circunstancias “económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales” (Sentencia C-864, 2008). Sin embargo, y a pesar de esto, la Corte determina que no hay una afectación a la igualdad porque la norma está construida alrededor de

---

179 No en vano, la norma recoge como su objeto en el artículo 2 “proteger de manera efectiva los derechos a la salud de los Pueblos Indígenas, garantizando su integridad cultural de tal manera que se asegure su permanencia social y cultural, según los términos establecidos en la Constitución Política, en los Tratados Internacionales y las demás leyes relativas a los pueblos indígenas”.

características propias de los pueblos indígenas y que no se encuentran presentes en otros grupos étnicos<sup>180</sup>:

“En el caso presente, la Corte ha verificado que existe un principio de razón suficiente que hace que la Ley 691 de 2001 no resulte aplicable a los grupos étnicos distintos de los pueblos indígenas existentes en el país; es decir ha detectado que aunque la situación de los pueblos indígenas y de las demás comunidades étnicas existentes en el país es asimilable, pues frente a las normas del Convenio 169 de la OIT unos y otros tienen un mismo derecho a un sistema de salud especial, existen particularidades jurídicas y culturales que marcan diferencias entre unos y otros, [...] [e]n efecto, al detenerse a estudiar la posibilidad de aplicación de la Ley 691 de 2001 a los grupos étnicos no indígenas, la Corte ha concluido que ello no es posible, pues dicha Ley ha sido concebida atendiendo a la situación concreta de las culturas indígenas, proveniente de unos particulares rasgos culturales que la Constitución busca proteger, y de su especial situación jurídica, ésta última derivada de las normas superiores relativas a la participación de los resguardos en los ingresos de la Nación destinados a atender los servicios de salud. Esta misma situación fáctico – jurídica constitucionalmente relevante no se presenta en el caso de otros grupos étnicos” (Sentencia C-864, 2008).

Y entre estas diferencias, destaca la Corte Constitucional en primer lugar la existencia de un *modus vivendi* basado en una economía no monetaria, alejada de la propiedad privada y el capitalismo, lo que no concurriría en el resto de grupos étnicos. Adicionalmente, los pueblos indígenas contarían con “una visión totalizante de la realidad natural y social, en la cual el individuo es sólo un elemento de dicha realidad total” a través de una cosmovisión colectivista (Sentencia C-864, 2008) .

Si bien *a priori* y formalmente la argumentación no parece problemática, al recordar que tanto “pueblos indígenas” como “pueblos afrocolombianos” son significantes que constituyen conjuntos, y que sus elementos pueblos indígenas y afrodescendientes con nombre propio, se

---

180 En este sentido, en su parte resolutive la Corte “exhorta al Congreso Nacional para que, en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, provenientes de lo dispuesto en los artículos 1º y 25 del Convenio 169 de la OIT, regule para las comunidades etno culturales no indígenas servicios de salud adecuados, en lo posible organizados y prestados a nivel comunitario bajo su propia responsabilidad y control, que tengan en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales” (Sentencia C-864, 2008).

observan unas presunciones subyacentes que no están justificadas. Es decir, dentro de los pueblos indígenas podemos encontrar entre 80 y 100 distintos en Colombia, dependiendo la fuente. Lo mismo ocurre con los afrocolombianos, habiéndonos referido ya a la diversidad entre palenqueros, raizales y comunidades de la Costa Pacífica.

En esta argumentación, la Corte parecería alinearse con las definiciones de pueblos indígenas, entre los tipos estudiados en el capítulo 3, que proponen la existencia de características sustanciales comunes en todos los pueblos indígenas y que los distinguen claramente de cualesquiera otras comunidades humanas. En este sentido, las aseveraciones de la Corte implican lo siguiente:

1. O se entiende que todos los pueblos indígenas participan de dicho *modus vivendi*, lo que se descarta de la propia formulación de la Corte que refiere a un “rasgo general”, o se está aceptado la aplicabilidad de la norma a grupos étnicos que, no concurriendo en ellos dicha característica, formarían parte del ámbito de aplicación por su indigeneidad.
2. En sentido contrario, se entiende que ningún grupo étnico no indígena participa de dicha característica pues no se encontraría justificada la exclusión. Una exclusión en bloque que no es estudiada de fondo por la Corte, pero que es necesaria para soportar sus conclusiones.
3. En cuanto a la “visión totalizante” ocurre algo similar. La Corte se refiere a la “cosmovisión de los pueblos indígenas”. ¿Acaso todos los pueblos indígenas comparten una cosmovisión? La respuesta afirmativa nos lleva a un esencialismo difícil de defender. La alternativa es pensar en unas características comunes a todas las cosmovisiones de los pueblos indígenas y, esto es importante, no presentes en grupos étnicos no indígenas. Esto nos lleva al mismo caso que la característica anterior: ni puede predicar que todos los pueblos indígenas tengan dichas características (no en vano dice la Corte “como regla general”) ni analiza la ausencia de las mismas en otros grupos étnicos.

La inconsistencia en la diferenciación ontológica entre todos los pueblos indígenas y todos los demás grupos étnicos se puede plantear de la siguiente manera:

- Sea M la proposición “el grupo étnico practica un *modus vivendi* que desconoce la economía de capitales y la propiedad privada”.
- Sea C la proposición “el grupo étnico presenta una cosmovisión colectivista que considera el individuo como solo un elemento de una realidad total natural y social”.
- Sea A la proposición “la Ley 691 de 2001 le es aplicable”.
- Sea p un grupo étnico cualquiera.
- Según la argumentación de la Corte se cumpliría que:

$$p(M) \wedge p(C) \rightarrow p(a)$$

Sin embargo, esto no es así. Si *p* fuera un pueblo indígena, *p(A)* sería cierto con independencia de los valores de verdad de *p(M)* y *p(C)*. En sentido contrario, si fuera un pueblo afrocolombiano *p(A)* sería falso aunque tanto *p(M)* como *p(C)* fueran ciertos. Lo primero, dada no solo la redacción de la norma, que no establece tales requisitos, sino también porque la Corte descarta la necesidad de evaluar la verdad de las proposiciones M y C en casos concretos cuando habla de características presentes “como regla general”. Lo segundo, porque en la argumentación de la Corte, la falsedad de los predicados M y C respecto de comunidades afrocolombianas es un *a priori*. Es decir, los predicados M y C finalmente se presumen *iuris et de iure* como presentes en pueblos indígenas y ausentes en cualesquiera otros.

La clave es que subyace en realidad una suerte de sesgo de “mayor etnicidad” hacia los pueblos indígenas que supone esta presunción de que todo pueblo indígena presentará las características que explican la normatividad diferenciada, mientras que respecto de otros grupos étnicos parece haber una presunción de lo contrario. Esto es, no se han encontrado casos en los que un pueblo indígena concreto, entendido ya como pueblo indígena, haya sido excluido de la normatividad sobre estos pueblos por haberse realizado un ejercicio probatorio de la presencia o ausencia de determinadas características. Y por el contrario, la presunción de exclusión de los grupos étnicos no-pueblos indígenas parece, al menos en este caso, insuperable.

### 2.3. Afrocolombianos en otras Altas Cortes

Además de la Corte Constitucional, nos referimos brevemente a las resoluciones de la Corte Suprema y del Consejo de Estado como altas cortes en Colombia. En ambos casos, actuando como última instancia de casos de acciones de tutela. Además, el Consejo de Estado es el encargado de revisar la constitucionalidad de las normas de rango infralegal. En todo caso, el *corpus* de sentencias de estos tribunales en la materia es mucho menor que el de la Corte Constitucional.

En cuanto a las actuaciones de la Corte Suprema de Justicia, encontramos menos de una decena, tratando casi todas ellas sobre consulta previa. Entre sus pronunciamientos no encontramos novedades en términos conceptuales respecto de lo desarrollado por la Corte Constitucional, cuya jurisprudencia recoge. No obstante, ha de resaltarse la Sentencia *STC10174-2018* en tanto refleja la problemática práctica de uno de los factores que mencionamos en el análisis del texto constitucional y del proceso hacia la Ley 70 de 1993: la calificación como baldías de las tierras de las comunidades negras.

El caso muestra la complejidad de la vinculación de los derechos sobre los territorios ancestrales a la vida jurídica de los inmuebles cuando esta realidad no es unívoca y es dependiente de diversos registros. En particular, el caso surge alrededor de un predio frente al cual acciona un privado para obtener la declaración de pertenencia por prescripción adquisitiva ante otro privado. Dicho predio, por otro lado, se encontraría en los territorios ocupados ancestralmente por la comunidad negra de Cintronela.

En resumen, la prescripción adquisitiva le es declarada al primer privado y luego suspendida por acción de tutela del segundo contra aquella resolución. Finalmente esta tutela es fallada en contra, por lo que recupera sus efectos la declaración de pertenencia, confirmándose en apelación. En este *iter* procesal se habría negado la participación de la comunidad negra por no formar parte de la controversia entre los privados.

Sin entrar en los vericuetos del caso, tres son los problemas jurídicos sobre el territorio<sup>181</sup>: 1) la concurrencia de los requisitos de la usucapión en la posesión del primer privado; 2) la

---

181 Se dirimen otros problemas jurídicos adicionales de tipo procesal como la procedencia de la tutela como acción para proteger derechos fundamentales colectivos de las comunidades negras.

naturaleza del predio en tanto a si puede ser usucapido; 3) la relación de lo anterior con los derechos de propiedad colectiva de la tierra en términos probatorios. El primero no es de importancia para lo que nos ocupa.

En cuanto al segundo, es donde se muestra el problema sobre el concepto de “baldío” y la poca claridad al respecto fruto de la diversidad registral. En este sentido, se encontraron en el caso dos presunciones contradictorias: por un lado, la Agencia Nacional de Tierras apuntaba que el terreno no constaba en su registro, por lo que se presumía que no era baldío; por el otro, la Superintendencia de Notariado y Registro apuntó que no había inscrita en su registro ninguna propiedad sobre el terreno, únicamente posesiones, por lo que presumía que era baldío. Y si bien la consideración sobre la naturaleza del predio es central en este caso principalmente por la posibilidad de usucapirlo, las mismas tensiones sobre la naturaleza o no de baldío se pueden presentar a la hora de decidir sobre la titulación colectiva en favor de una comunidad negra.

En relación con esto último, siendo el tercer problema enumerado arriba, apunta la Corte Suprema a que, considerándose únicamente la realidad registral, se omitieron diversas pruebas de la ocupación del territorio por la comunidad negra incluyendo: declaraciones de testigos que no fueron citados al procedimiento y que dan cuenta de la presencia de decenas de familias afrocolombianas, un documento de la alcaldía encargada del territorio donde se encuentra el predio apuntando a que había sido ocupado ancestralmente por la comunidad, el hecho de que el predio se encuentra con medidas de protección por parte de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras ante las denuncias de la comunidad de la ocupación por terceros, incluido el accionante que solicita la declaración de pertenencia.

Como apuntábamos, es un caso interesante porque recoge algunas de las complejidades prácticas en términos del ejercicio de derechos colectivos sobre los territorios ancestrales fruto del desarrollo realizado por la Ley 70 de 1993 en Colombia lo que, al igual que el caso del derecho a la salud, ejemplifica como el reconocimiento nominal del mismo derecho entre pueblos indígenas y afrocolombianos no se traduce en el mismo contenido y extensión de los mismos.

Distinto es el caso del Consejo de Estado, en el que encontramos diversos pronunciamientos debido la mencionada función de revisión de constitucionalidad de normas de rango

infralegal. Un ejemplo de esto es la *Sentencia de 11 de marzo de 2004*, sobre el Decreto 2248 de 1995. El interés de esta resolución radica en que refleja la importancia de la claridad conceptual en términos de subjetividad jurídica para la determinación del marco jurídico aplicable.

La norma cuestionada regula la conformación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel que prevé la Ley 70 de 1993 y establece un Registro de Organizaciones de Base de las Comunidades Negras. Según el demandante, esta norma no sería acorde al artículo transitorio 55 y a la ley mencionada por permitir la inscripción de organizaciones de toda la geografía colombiana lo que, siempre según el actor, desplazaría el reconocimiento de derechos de lo étnico a lo racial<sup>182</sup>:

“Concluye que de esta manera se hace de los derechos étnicos especiales reconocidos, derechos generales para todos los negros del país, poniendo así a competir con otros sectores sociales distintos al étnico negro a pesar de que éstos tengan “melanina” en su piel” (Expediente 8797, 2004).

Por su parte, Gobierno y el Consejo de Estado defienden la legalidad y constitucionalidad de la norma sobre la base de que, tanto el artículo transitorio 55 como la Ley 70 de 1993, prevén su aplicabilidad fuera del ámbito de la cuenca del Pacífico a través de la idea de “condiciones similares” que tratamos en su momento en los dos capítulos anteriores.

Sin embargo, se mantiene la ambigüedad que vimos alrededor de esta idea toda vez que, mientras el Ejecutivo acude a la definición de comunidad negra del artículo 2 de la Ley 70 – centrado en la historia, tradiciones, costumbres e identidad compartida–, la Sala recurre al primer artículo –que apunta a la aplicabilidad a otras zonas baldías, rurales y ribereñas–. De este modo, aunque queda claro el reconocimiento normativo de la posibilidad de la existencia de grupos étnicos afrocolombianos en toda la geografía, no se resuelve el problema del ámbito de aplicación subjetivo:

---

182 Análisis que fue compartido por el Ministerio Público: “Le asiste entonces razón al actor en cuanto el Decreto acusado al pretender reglamentar el artículo 45 de la Ley 70 de 1993 estableció un registro indiscriminado de organizaciones negras, al generalizar el derecho único y especial reconocido a la comunidad negra colombiana reconocida como “grupo étnico”, ampliándolo a todos los colombianos por su sola condición de tener la piel de color y desconociendo las precisas condiciones que identifican a la etnia en los términos de la Constitución y la ley, al establecer una discriminación positiva en su favor, entendida como comunidad con unas características especiales de ubicación territorial e identidad cultural y étnica” (Expediente 8797, 2004).



“si bien se está incluyendo en el acto acusado representación de Risaralda y Distrito Capital, y que la parte actora no demostró que la inclusión de esas regiones estuviera contra la ley, no es menos cierto que las autoridades solo podrán otorgar beneficios y prerrogativas a las comunidades negras, siempre y cuando se cumplan los términos que marcan el artículo 55 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993” (Expediente 8797, 2004).

En definitiva, la sentencia deniega la pretensión y confirma la adecuación a derecho de la norma cuestionada, pero no hace sino que desplazar el problema jurídico a un estadio ulterior. En otras palabras, cabe el registro de organizaciones de toda la geografía, pero ¿es requerido para ello que se relacionen con comunidades rurales y ribereñas sitas en baldíos? Como apuntábamos arriba, esta resolución refleja el problema conceptual en la práctica.

#### **2.4. ¿Qué son las comunidades negras en la jurisprudencia de las Altas Cortes?**

Como vimos en el capítulo correspondiente, en las disposiciones de la Constitución podríamos encontrar tres subjetividades jurídicas distintas: los pueblos indígenas, de los que se predica una serie de derechos claros; los grupos étnicos, relacionados con disposiciones generales vinculadas con el respeto a la diversidad cultural; y las comunidades negras, que, con excepción del precepto sobre los raizales, se limitan a un artículo transitorio. Como fuente de derecho principal de la Corte Constitucional, la carta magna se ve complementada por el Convenio 169 de la OIT, que presenta una doble definición para el marco jurídico que desarrolla: los pueblos indígenas y los pueblos tribales. Vimos también que la diferencia entre ambas definiciones era el factor cronológico –la preexistencia en el territorio–, sin que esto afectara a los derechos reconocidos a ambos y su extensión.

Con estas dos fuentes en cuanto a la subjetividad, parece que la Corte Constitucional realiza una equivalencia entre los sujetos del Convenio –pueblos indígenas y tribales– y el sujeto más amplio previsto en la Constitución –grupos étnicos–. Este hecho, y la adscripción de las comunidades negras a los pueblos tribales, no dejan duda de que estos grupos afrocolombianos son grupos étnicos.

Ahora bien, la Corte realiza una segunda operación y es desplegar esta subjetividad jurídica a través de los grupos étnicos. Y como vimos en las correspondientes sentencias, las comunidades negras parecerían ser sujetos de derecho en tanto que grupos étnicos. Este desarrollo contrasta con la literalidad de la Constitución y, apuntado hace dos capítulos, es dudoso si en términos de una interpretación originaria el Constituyente estuviese pensando en las comunidades afrocolombianas como grupos étnicos. De igual manera, tampoco parece, dado el contenido de los preceptos respectivos, que pensara en los grupos étnicos como el sujeto jurídico de referencia.

De este modo, “grupo étnico” se desarrolla como una clase que incluye, en la visión de la Corte, cuatro elementos en Colombia: indígenas, afrocolombianos, raizales y rrom (Sentencia T-479, 2018). No es baladí apuntar una diferencia sustancial entre los elementos del conjunto: raizales y rrom son pueblos concretos mientras que indígenas y afrocolombianos son a su vez conjuntos que contienen diversos pueblos y comunidades. Es decir, mientras el pueblo raizal es un grupo étnico, el pueblo nasa lo es en tanto que indígena y los palenqueros en tanto que afrocolombianos. Y esto ha dado lugar a que, a pesar de la aparente integralidad y completitud del marco sobre grupos étnicos (Borrero García, 2014), podamos encontrar derechos que, aunque vinculados con la etnicidad, se presenten solo en relación con los pueblos indígenas o en mayor extensión, como los casos vistos en la segunda sección. Y aquí se muestra un quiebre en el paralelismo entre el Convenio 169 de la OIT y el marco sobre grupos étnicos de la Corte Constitucional.

La complejidad de la distinta extensión en los derechos no está en la comparación entre indígenas y afrocolombianos, sino en que los derechos son reconocidos a unos y otros en tanto que grupos étnicos, pero su desarrollo es diverso sin que esté clara que dicha diversidad resulte de una realidad material y no de un mayor desarrollo y mayor historia de reconocimiento de derechos en relación con los pueblos indígenas. Y esto porque, en tanto que los pueblos indígenas y las comunidades negras como significantes son también conjuntos, sería necesario afirmar que todos los elementos del primer conjunto cuentan con unas características comunes que no se manifiestan en ninguno de los elementos del segundo, y que estas características son las que justifican el trato diferenciado. Esta parece, como vimos arriba, la lógica que subyace al texto de la sentencia C-864 de 2008.

Por otro lado, todas las operaciones mencionadas parecen superar el texto de las normas, lo que ha llevado a plantear si, y no solo en este caso, la Corte Constitucional despliega una suerte de función cuasilegislativa (Borrero García, 2014). En ese sentido, la conclusión general sería que con su actividad ha ampliado el marco jurídico de los grupos étnicos afrocolombianos, pero a través de una subjetividad jurídica que tiene una relación ambigua con la de pueblos indígenas, que se mueve entre ser un elemento de aquel, no en vano diversas resoluciones sobre estos son citadas como antecedente de derechos de los grupos étnicos, o ser un sujeto propio, toda vez que cuenta con más derechos y más extensos, sostenido esto además en las propias disposiciones Constitucionales. Y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado no hacen sino que recoger este marco jurídico y resolver de modo coherente con el mismo.

## **CAPÍTULO V**

### **LIMITACIONES CONCEPTUALES DE UN BINOMIO INDÍGENAS-AFRODESCENDIENTES: DOS CONTRAEJEMPLOS**

A lo largo de texto hemos observado que el acercamiento jurídico a los grupos poblacionales que nos ocupan se realiza, en términos de delimitación, en torno a dos características: el mantenimiento de la identidad preexistente en el espacio a la llegada de grupos europeos en los distintos procesos históricos, denominados indígenas; y la ascendencia africana, los afrodescendientes. En la intersección entre ambos encontramos a los pueblos indígenas de África, si bien vimos en el capítulo de derecho internacional que existen posiciones que apuntan a que todos los africanos serían pueblos indígenas, lo que diluiría precisamente esa característica.

Estas dos categorías darían lugar a dos modelos generales de tratamiento jurídico. El de los indígenas, centrado en la faceta comunitaria y su identidad cultural, a través del reconocimiento como pueblos y el derecho de autodeterminación con sus distintas facetas. Por su parte, el acercamiento a los afrodescendientes se realizaría mayoritariamente en términos individuales, enfocándose en la especial vulnerabilidad socioeconómica fruto de la discriminación racial. Sin embargo, vimos también en el capítulo internacional cierta porosidad en las fronteras de los modelos, ya sea a través del concepto de pueblos tribales que extiende algunas previsiones colectivas más allá de los pueblos indígenas, ya sea porque también se ocupan los procesos de lucha contra la discriminación de la que sufren las personas indígenas.

Estos poros se amplían, y así se observa en el caso colombiano, cuando estos dos marcos internacionales se despliegan en las realidades materiales de los países. Las previsiones constitucionales sobre afrocolombianos y la Ley 70 de 1993 surgen de la preocupación por la vulnerabilidad socioeconómica, pero vienen también informadas por reclamos desde los propios afrocolombianos, en la Asamblea Nacional Constituyente a través especialmente del delegado indígena Francisco Rojas Birry, sobre el reconocimiento y respeto de la cultura propia y las propias formas jurídicas, sociales y económicas en sus territorios. Si bien el resultado es un marco jurídico, el de la Ley 70 de 1993, *sui generis* que mira al de los pueblos indígenas como referente pero que tiene como limitación, también precisamente, que no

puede ser como el de dichos pueblos. La posición gubernamental en el proceso de desarrollo de la Ley 70 de 1993 es el ejemplo más claro de esto último.

Este marco jurídico-conceptual sobre un binomio indígena-afrodescendiente de fronteras porosas no permite, sin embargo, contener de modo coherente la regulación de la diversidad humana de los grupos afrodescendientes e indígenas de Latinoamérica. Y precisamente es ese el objeto de este capítulo: mostrar la limitación de dicho marco a través de dos contraejemplos: el del pueblo raizal en Colombia y el pueblo garífuna en Centroamérica, centrándonos principalmente en el caso de Honduras. Veremos igualmente, a través de los casos, que en la actualidad el conjunto de derechos reconocidos a los pueblos indígenas parece mejor para estas comunidades humanas y esto incide directamente en la forma en la presentan sus posiciones en los procesos políticos de reclamo de derechos.

### **1. Un contraejemplo interno: el caso del pueblo raizal en Colombia**

El primero de los contraejemplos, denominado interno por presentarse en Colombia, es el del pueblo raizal, del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Este territorio, separado físicamente de la Colombia continental, sito en el Caribe al este de la costa nicaragüense, fue objeto de procesos históricos y sociales distintos a los continentales, incluidos procesos migratorios que incluyen españoles, ingleses y afrodescendientes, entre otros (Parra Dussán & Rodríguez, 2005).

Esta especificidad insular se refleja en particulares relaciones entre el archipiélago y el continente, incluidas relaciones conflictivas. No obstante, el centro de este capítulo son las posiciones conceptuales sobre el pueblo raizal en el marco de los debates sobre sus derechos como grupo étnico. En particular, cómo son percibidos y cómo se autoperceben en el seno de estos contextos jurídicos y políticos. En otras palabras ¿qué es jurídicamente el pueblo raizal y qué derechos se derivan de ello?

Nos retrotraernos para ello a la aprobación de la Constitución como punto de inflexión por actuar su reconocimiento de la diversidad étnico y cultural como incentivo para la acción política analizando a través de sus textos dos fuentes del concepto de “pueblo raizal”: la jurisprudencia constitucional y el proceso de concertación del Estatuto Raizal entre el Gobierno y el propio pueblo raizal (González Palacios, 2016; Valencia Peña, 2008).

## **1.1. La caracterización del pueblo raizal en la jurisprudencia constitucional**

Como vimos en el capítulo correspondiente a la Constitución Política, el tema raizal fue tratado principalmente en relación con el problema de la densidad demográfica en el archipiélago, si bien con mención del impacto del mismo sobre su ecosistema y sobre la cultura raizal. En ese sentido se aprobó el artículo 310, que ordenaba la aprobación por el Congreso de la normativa dirigida al control de la densidad, la protección del suelo y el control de la enajenación de inmuebles. No obstante, también dio lugar al artículo transitorio 42, que preveía la adopción por decreto de Gobierno las medidas de control de la densidad poblacional. El resultado del cumplimiento de lo indicado por dicho precepto fue el Decreto 2762 de 1991.

Este es el contexto del primer pronunciamiento de la Corte Constitucional –Sentencia C-530 de 1993– en la materia, fruto de la acción de inconstitucionalidad contra la norma por presunta violación del principio de igualdad y los derechos de libre circulación, trabajo y participación, al limitar a los colombianos no residentes en el departamento archipelágico y extranjeros su acceso, residencia y trabajo en el mismo. Además de declarar constitucional la norma, es de interés el reconocimiento por parte de la Corte de una cultura raizal “diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confiere al raizal cierta identidad” (Sentencia C-530, 1993).

Este reconocimiento enmarcaría la cuestión raizal en la protección de la diversidad étnica y cultural del artículo 7 de la Constitución Política. Ahora bien, dos precisiones conceptuales se pueden hacer en relación con el lenguaje del alto tribunal: i) el reconocimiento de esta cultura se hace de las “personas raizales”; ii) no habla de reconocimiento étnico directamente sino de cultura, encontrándose aquello solo en el uso de la Corte de la fórmula “diversidad étnica y cultural”. Esto contrasta, en la propia resolución, con las intervenciones de representantes raizales que hablan directamente de pueblo raizal y de etnia.

La acción del Congreso prevista por la Constitución tomará forma a través de la Ley 47 de 1993, siendo el cuestionamiento de su constitucionalidad la causa del segundo pronunciamiento de la Corte sobre la materia: la Sentencia C-086 de 1994. En términos del análisis conceptual, es de interés el argumento de la demanda contra el reconocimiento de la

cooficialidad del “inglés comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago” –así reza el artículo 42 de la Ley– porque “las diversas etnias y razas que habitan en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no constituyen un grupo étnico específico; por tanto, la ley no puede establecer el inglés como la lengua de los habitantes de dicho territorio, porque el dialecto que ellos emplean es una mezcla de varios idiomas” (Sentencia C-086, 1994). En su resolución, que declara la constitucionalidad de la norma controvertida, la Corte reconoce ya explícitamente el carácter de grupo étnico en los siguientes términos:

“La población "**raizal**" de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al Protestantismo. Negarle tal carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues bien sabido es que no existen razas puras” (Sentencia C-086, 1994) (Negrita en el original).

La norma sería cuestionada nuevamente por cuestiones del reconocimiento lingüístico, en este caso en la educación, bilingüe en inglés y español según el precepto demandado. Simplemente reitera en este caso la Corte los argumentos apuntados cinco años antes (Sentencia C-530, 1993).

Cuatro veces más se pronunciará la Corte Constitucional antes de finalizar el siglo. Y si bien mantiene en todas ellas la caracterización hecha de los raizales, siempre en términos de “comunidad” y no de “pueblo”, se empieza a analizar la participación de los mismos en las decisiones que les afectan sobre la base de los derechos a la autonomía y la identidad cultural. Sin referirse todavía formalmente al concepto de consulta previa ni a la aplicación del Convenio 169 de la OIT –que recordemos había sido traspuesto al ordenamiento colombiano por ley de 1991–, destacan dos casos (Sentencia T-174, 1998; Sentencia C-454, 1999).

En el primero de ellos, relacionado con la materia de suelo y urbanismo, la Corte considera que la participación está satisfecha por la intervención “de la comunidad raizal” en una sesión abierta de la Asamblea Departamental (Sentencia T-111, 1995). En el segundo, el alto tribunal entiende que la delimitación de fronteras marítimas, a pesar de ser las lindantes con el territorio archipelágico, simplemente no es objeto de participación (Sentencia C-1022, 1999).

En aquel se analiza la procedibilidad de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos afirmando que solo ha lugar a la misma cuando el objetivo sea evitar un perjuicio irremediable para el actor como individuo parte de la comunidad titular del derecho:

“El derecho de una comunidad a preservar su integridad étnica, cultural y social, como lo anotaron los jueces de instancia, es de naturaleza colectiva; por tanto, la acción de tutela sólo procede para su protección, cuando con ella se puede evitar un perjuicio irremediable al accionante que, siendo miembro de la comunidad afectada, pruebe que también está de por medio uno de sus derechos fundamentales, y que existe una relación de causalidad entre la acción u omisión violatoria del interés colectivo y la vulneración del suyo” (Sentencia T-111, 1995).

Es la Sentencia C-169 de 2001, vista en un capítulo anterior, la que explicita ya la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT a los raizales. Lo interesante en este punto es el ejercicio de inclusión conceptual. Es decir, la Corte comienza indicando que el artículo transitorio 55 y la Ley 70 de 1993, en su referencia a las “comunidades negras”, no parecerían en primer término incluir a los raizales pero, a renglón seguido, apunta a que, en ausencia de mejor calificativo, habrá de entenderse que sí los incluye para lo analizado en la resolución:

“Por último, es conveniente puntualizar que, para los efectos del proyecto bajo revisión, el término "comunidades negras", como lo indica el artículo 1 de la Ley 70 de 1.993 en consonancia con el artículo Transitorio 55 de la Constitución, se refiere tanto a aquellas que habitan en la Cuenca del Pacífico colombiano, como a las que estén ubicadas en otros puntos del territorio nacional y cumplan con los dos elementos reseñados. Asimismo, a falta de una mención expresa, se deben entender incluidas dentro de las dichas "comunidades negras", para todo lo relacionado con la circunscripción especial que se estudia, a las agrupaciones raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia, las cuales no sólo comparten con las primeras un origen histórico común en las raíces africanas que fueron trasplantadas a América, sino que han sido reconocidas por esta corporación, en consonancia con el artículo 310 de la Carta, como un grupo étnico titular de derechos especiales” (Sentencia C-169, 2001).

Esta idea se confirma otra vez en la Sentencia T-800 de 2014, recuperando esta suerte de inclusión de los raizales, ya con algunas menciones como “pueblo”, en el concepto de



“comunidades negras” a los efectos de predicar la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT, dentro del grupo de pueblos tribales de las definiciones del artículo 1 del instrumento internacional, y su titularidad inequívoca del derecho a la consulta previa (Sentencia T-800, 2014).

En la Sentencia T-599 de 2016, la Corte reitera la aplicabilidad del Convenio de la OIT a los raizales a través del concepto de pueblo tribal para extender sus derechos por derivación de la identidad cultural diversa: “los derechos derivados de la identidad étnicamente diversa como la autonomía, el territorio colectivo, el autogobierno, la preservación y reconstrucción de la identidad cultural, la etnoeducación, entre otros” (Sentencia T-599, 2016).

La Sentencia T-599 es interesante porque, tras un análisis de la historia del pueblo raizal, viene a confirmar la posición de la Corte de la existencia de una diferencia ontológica entre aquel y los afrocolombianos: “[e]l pueblo nativo, isleño o raizal posee elementos que lo distinguen de otras minorías étnicamente diferenciadas como la indígena, afrocolombiana, palenquera y gitana” (Sentencia T-599, 2016). Es decir, se afianza la idea del alto tribunal de que afrocolombianos y raizales son sustancialmente distintos, pero sujetos del mismo conjunto de derechos.

Al respecto, ha de señalarse que, a pesar de la verbalización, la Corte considera la existencia de cuatro grupos diferenciados, comprendiendo conjuntamente los afrocolombianos y palenqueros. Así viene confirmado en la Sentencia T-308 de 2018: “[e]n la jurisprudencia constitucional se advierte la existencia de cuatros pueblos con identidad étnica diferenciada: indígenas, comunidades negras y palenqueras, pueblo raizal y pueblo ROM o gitano” (Sentencia T-308, 2018).

En resumen, en algo menos de una veintena de pronunciamientos desde 1991, la Corte Constitucional reconoce el pueblo raizal como diferenciado de cualquier otro grupo étnico de Colombia. Contando con ancestros indígenas y afrodescendientes (Sentencia SU-097, 2017), el pueblo raizal sería ontológicamente diferente a los indígenas y afrocolombianos (incluyendo los palenqueros). Igual de claramente delimitada su caracterización, claramente lo estaría también su territorio, que comprendería toda la jurisdicción del departamento archipelágico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Sentencia C-053, 1999).

Ahora bien, en términos de reconocimiento de derechos, para lo no establecido explícitamente, contarían con aquellos reconocidos a los afrocolombianos, como es el caso visto de las curules especiales<sup>183</sup>. Esta relación jurisprudencial de los derechos reconocidos a los raizales con los de los afrocolombianos constituiría una situación de doble dependencia, toda vez que la de estos se relaciona a su vez con la de los indígenas:

“las comunidades negras o afrocolombianas, que constituyen un conjunto poblacional particularmente amplio, enfrentaron un enorme desafío para ser escuchados con voz propia en el ámbito constitucional. Si la comprensión y, en esa medida, el destino de los derechos de las comunidades negras o afrocolombianas estuvieron atados al devenir de los derechos de los pueblos indígenas, una segunda dependencia, menos conocida, surgió entre los derechos de las demás comunidades étnicamente diferenciadas y los de las comunidades afro descendientes, como ocurre en el caso del pueblo raizal.

Así las cosas, si la jurisprudencia sobre los derechos de las comunidades negras se inició en una relación de dependencia a los derechos de los pueblos indígenas, la que se refiere al pueblo raizal sufre de una doble dependencia, en tanto se ató, sin mayores consideraciones, a la de las comunidades negras” (Sentencia SU-097, 2017).

## **1.2. El proceso político del Estatuto Raizal**

El proceso político de concertación entre el Gobierno y el pueblo raizal hacia la aprobación del denominado Estatuto Raizal se encuentra todavía en desarrollo. Comenzando en 2014, se presenta un proyecto de ley por parte del Ejecutivo en 2018 que es retirado por él mismo para continuar con el proceso. Sin embargo, como apuntábamos arriba, el interés en este momento no es agotar el análisis de un proceso que es de naturaleza preferentemente política y que no ha terminado, sino recorrerlo en lo que contribuya a estudiar los distintos acercamientos jurídicos a la pregunta “¿qué es el pueblo raizal?” Por parte de los actores implicados.

Antecedente importante son los acontecimientos entre el año 1999 y 2002. El 1999 nace la organización Archipiélago *Movement for Ethnic Natives Self Determination* (AMEN-SD) fruto de la confluencia de varias iniciativas, entre ellas S.O.S. mencionada en el capítulo sobre la Constituyente, alrededor de la autodeterminación del pueblo raizal. A lo que siguen años de

---

183 Situación que, por otro lado, cambió en 2015 con la modificación constitucional del artículo 176 que les atribuiría representación especial en la Cámara diferente de la que ya reconocía a los pueblos indígenas y afrocolombianos.

creciente desencuentro con el Gobierno central que encuentran su momento álgido en 2002 con la realización del I Congreso del Pueblo Indígena Raizal y el proferimiento de una Declaración de Autodeterminación (González Palacios, 2016).

Esta declaración parte de la autodenominación como pueblo indígena en tanto que originario y “descendiente de los africanos, puritanos británicos e indígenas isleños y caribeños” (AMEN-SD, 2002, p. 1). Pueblo que cuenta con una identidad cultura, lengua y organización social diferentes de la de otros pueblos. Desde este punto de partida, denuncian la negativa de la estatalidad de reconocer la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT al pueblo raizal y la invisibilización como pueblo por parte del Estado y reclaman sus derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, incluyendo los de autodeterminación, autoidentificación y consulta previa (AMEN-SD, 2002). Como resultado, se resuelve la creación de la Autoridad Nacional Raizal, la organización y realización del congreso indicado –que tuvo lugar a finales de dicho 2002– y el despliegue de acciones de cooperación con otros pueblos y de incidencia en instancias internacionales.

Con ese punto de partida, las reuniones formales con el Gobierno, a través del Ministerio del Interior y en el marco de trabajo de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, comienzan en 2014, el 18 de marzo, en la que el objetivo era la concertación de la metodología para el desarrollo del Estatuto Raizal. Sin embargo, esta primera reunión es apenas exploratoria, en la que se van exponiendo los temas de interés de los distintos asistentes (Ministerio del Interior, 2014). No será sin embargo hasta más de un año después que la ruta metodológica será aprobada en sendas reuniones en San Andrés –7 de julio de 2015 (Ministerio del Interior, 2015b)– y en Providencia –8 de julio de 2015 (Ministerio del Interior, 2015a)–.

El acercamiento por parte del Gobierno se encuentra enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, aprobado por Ley 1753 de 2015<sup>184</sup>, cuyo artículo 131 establece:

---

184 Con forma de ley, el Plan Nacional de Desarrollo es la base del plan de Gobierno del Presidente de la República para su cuatrienio. En este caso, para el Gobierno 2014-2018. Este tipo de instrumentos presenta otra particularidad y es que aquellos artículos que no sean expresamente derogados por los planes sucesivos siguen vigentes hasta serlo. Este es el caso del artículo que nos ocupa.

“En el marco de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991 y la Declaración de la Reserva de Biósfera Seaflower de la Unesco, el Gobierno Nacional, en conjunto con una comisión de ambas Cámaras del Congreso de la República, presentará a consideración del legislativo, cumplidos los trámites de consulta previa e informada con el pueblo raizal, un proyecto de Estatuto del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.”

Volviendo a las reuniones concretas, la ruta metodológica se aterriza en 2017 a través de la definición de las mesas de trabajo y el contenido de las mismas (Ministerio del Interior, 2017). Es la primera de las tres –la mesa de derechos y territorio– la que se ocuparía de la definición del pueblo raizal y sus derechos<sup>185</sup>.

Y no es hasta el último tercio de ese 2017 que el trabajo conjunto entre el pueblo raizal y el Gobierno entra en materia, comenzándose un periodo intenso de reuniones de trabajo que comprende los meses entre septiembre de 2017 y julio de 2018, presentándose en agosto de ese año proyecto de ley por parte del Gobierno para regular el Estatuto Raizal.

Para entonces, el pueblo raizal llevaba más de una década trabajando en una propuesta de articulado concreto de Estatuto, como muestra la publicación ya en el año 2001 de una síntesis de los trabajos en su estado a principios del 2000 por parte del líder raizal Juvencio Gallardo (Gallardo, 2001). Síntesis que coincide en la sustancia con el documento borrador de discusión de este proceso entre el pueblo raizal y el Gobierno (Ministerio del Interior, 2017b).

El texto, que es un documento de trabajo extenso, se presenta en forma de articulado y es interesante en términos de reflejo claro de los reclamos del pueblo raizal. En primer lugar, caracteriza al raizal, recogiendo eso sí la ascendencia amerindia, africana y europea, como pueblo indígena. No en vano, en distintos puntos del mismo se enmarca en el ámbito, dentro del derecho internacional, del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Ministerio del Interior, 2017b)<sup>186</sup>.

---

185 Se ocuparía también de la delimitación del territorio ancestral, la participación ciudadana y electoral y la autonomía del pueblo raizal, el patrimonio y finanzas, las competencias internacionales y la consulta previa. Las otras dos mesas fueron las de hábitat y entorno, que trataba contenidos de recursos, medioambiente, tierra y población; y la de atención a la población, sobre deporte, cultura, mujer y género, tercera edad, niñez y juventud, salud, educación y reparación.

186 El texto hace dos referencias a dicho instrumento como Declaración de 2010. Sin embargo, es claro que por la fecha del borrador, así como por la mención a Naciones Unidas en la primera referencia, está apuntando al texto aprobado por la Asamblea General en 2007 y que comentamos en el capítulo

A lo largo del articulado se observa la concurrencia en este pueblo de una lengua propia, el creole o Kriol, así como su propia identidad cultural, cosmovisión, tradiciones, costumbres, instituciones de gobierno, organizaciones sociales y creencias religiosas que lo caracterizarían y diferenciarían de otros pueblos. Su territorio, y ámbito de aplicación del Estatuto, sería el comprendido en el actual departamento archipelágico, que pasaría a ser un Estado dependiente de Colombia como región autónoma, jurídicamente entidad territorial, con una transformación profunda de la institucionalidad.

En este contexto, el documento de trabajo reconocería al pueblo raizal una serie de derechos entre los que podemos destacar los siguientes: derecho a la libre determinación, derecho al territorio propio, derecho a la identidad cultural, derecho a la consulta previa, derecho al control del propio desarrollo económico y social, derecho al desarrollo de relaciones y cooperación con otros pueblos indígenas del caribe y derecho a la justicia propia (Ministerio del Interior, 2017b).

Como veíamos arriba, en septiembre de 2017 se abre un periodo intenso de reuniones de trabajo sobre la propuesta de articulado del pueblo raizal que terminaría en julio de 2018. Además del contenido de las mismas, ha de resaltarse que formalmente nos encontramos de modo inequívoco ante un proceso de consulta previa, y así se recoge en el título de las sucesivas actas que dan cuenta de las sesiones. Este proceso de consulta previa remataría el 12 y 13 de julio de 2018, con la sesión de protocolización y cierre del mismo con un texto de los artículos en los que habría acuerdo, sin que lo hubiera en lo relativo a la definición del territorio y algunas de las competencias del gobierno del pueblo raizal (Ministerio del Interior, 2018a).

Es importante recordar el factor temporal en el proceso. El Gobierno que se encontraba en el mismo terminaba su mandato a finales de ese 2018, lo que permite explicar la celeridad imprimida a los últimos compases de la concertación y que el resultado fuera un texto corto si comparamos el número de sus artículos y extensión de las materias comprendidas con el texto de trabajo presentado por el pueblo raizal. Precisamente a esta realidad se habían anticipado ya representantes de dicho pueblo unos meses antes, en mayo de 2018:

---

correspondiente al derecho internacional.

“Representante Pueblo Raizal de Providencia y Santa Catalina, refiere que el Estatuto Raizal va a fracasar porque lo que no se ha hecho durante dos años no se va a hacer en unos pocos meses, por jerarquía los representantes del Gobierno que deben comparecer a este espacio nunca están, los que asisten no tienen poder de decisión y se tiran la pelota, las propuestas del Pueblo Raizal son rechazadas a sabiendas que son derechos que les pertenecen, se siguen violando los derechos, existe despojo sistemático, violación de derechos fundamentales, afectación a los recursos naturales, al ambiente” (Ministerio del Interior, 2018b).

El texto concertado se presentó como proyecto de ley el 6 de agosto de 2018 a través de la Cámara de Representantes, quedando registrado como Proyecto 079 de 2018. Con 33 artículos, presenta las siguientes diferencias en relación con lo destacado más arriba del texto de trabajo:

1. “La definición del pueblo raizal, manteniendo la mención a la ascendencia diversa, ya no se refiere al mismo como “pueblo indígena ancestral”, sino que rebaja el carácter de indígena raizal de una cuestión del “ser” a una cuestión del “autodeterminarse”, incluyendo el apellido tribal: “[...] quienes se autodeterminan como un pueblo indígena tribal ancestral” (Congreso de la República de Colombia, 2018b). Esto puede no tener impacto si se considera, en una interpretación sistemática, que en otros puntos del articulado se utiliza la fórmula “pueblo indígena raizal” como sujeto de uno de los derechos que le reconocería el proyecto.
2. Si bien se mantiene la mención al Convenio 169 de la OIT, desaparecen las referentes a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esto responde a que las dos previsiones del borrador que las contenían no encuentran reflejo en el proyecto.
3. Desaparece la fórmula territorial propuesta de Estado dependiente como región autónoma y mantiene el proyecto la de departamento.
4. En términos de derechos, el reconocimiento de una justicia propia se ve matizado, verbalizándolo el proyecto como el “derecho al ejercicio de las prácticas propias para la resolución de conflictos”, en lo que parece una reducción del contenido del derecho. En lugar de una función jurisdiccional propia, como apuntaría el referente de la justicia propia de los pueblos indígenas del artículo 246 de la Constitución Política, se reconocerían los “procedimientos y prácticas ancestrales de resolución de conflictos y

sanción social de las conductas que atenten contra la sana convivencia del Pueblo Raizal” (Congreso de la República de Colombia, 2018b).

En todo caso, el proyecto de ley será archivado al retirar el Gobierno su iniciativa, sin que se realizará ningún debate en el Legislativo alrededor del texto. El Ministerio del Interior indica en este sentido:

“Efectivamente, por parte del gobierno nacional y siguiendo las directrices emanadas del señor presidente y a través del ministerio del interior se solicitó el retiro del proyecto presentado al congreso, ya que a la luz del gobierno se debería de estructurar mejor ciertos aspectos a petición de la comunidad raizal y que serviría de mayor peso al momento de radicarlo nuevamente a esa cedula legislativa. Además, había algunos otros puntos en el proyecto que no contaba todavía con la concertación con la comunidad raizal y el gobierno accedió a que se discutiera y tener un consenso con la comunidad antes de tomar la decisión de volverlo a presentar ante el congreso para su estudio” (Ministerio del Interior, 2020).

Actualmente, el proceso de desarrollo de un estatuto para el pueblo raizal sigue abierto. A pesar de la claridad en términos identitarios y las grandes líneas de derechos, el desarrollo de estos en el texto articulado sigue en discusión dentro del propio pueblo raizal. No contribuye a avanzar en este sentido el hecho de partir de un borrador de trabajo demasiado extenso y que pretende tratar de modo exhaustivo y detallado todas las temáticas que afectan a la población raizal.

Este hecho dificulta también la concertación con el Gobierno y no hará fácil el trámite legislativo. Adicionalmente, se presenta en estas dos sedes un obstáculo de tipo temporal: el cambio de Ejecutivo y Legislativo cada cuatro años supone una solución de continuidad en el proceso al no ser transmitidos a los nuevos actores las tareas ya avanzadas, o por oponerse los nuevos gobernantes o legisladores a lo ya desarrollado.

### **1.3. Ni indígenas ni afrocolombianos. El pueblo raizal entre dos marcos normativos**

La revisión de los textos anteriores nos permite vislumbrar la problemática identitaria que se despliega cuando desde los procesos políticos y jurídicos se caracterizan comunidades y las

posibles limitaciones categoriales de los ordenamientos jurídicos. Y es que hemos venido viendo que la normatividad colombiana parece construirse, en relación con los grupos étnicos, alrededor de tres tipos de grupo: indígenas, afrocolombianos y rrom. Siendo los dos primeros agregaciones a su vez de distintos pueblos o comunidades. Y en este panorama se presenta la pregunta: ¿qué son jurídicamente los raizales siendo que no son rrom? En otras palabras ¿a qué conjunto pertenecen, indígenas o afrocolombianos?

Las limitaciones de esta estructura jurídica colisiona frontalmente con la naturaleza insular en un archipiélago que es territorio de contacto de una comunidad humana como la raizal, que cuenta entre sus ancestros a europeos, africanos e indígenas. En ese sentido, tres son las únicas posibles respuestas: son indígenas, son afrocolombianos, son algo tercero distinto. Y las tres respuestas se presentan en los textos revisados. Así, mientras los representantes raizales del proceso de consulta previa para el Estatuto Raizal parecen apuntar a que su pueblo es indígena, su interlocutor gubernamental parecería comprenderlos dentro de los afrocolombianos. No en vano, el Gobierno viene representado por la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras<sup>187</sup> y no por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías, ambas del Ministerio del Interior. Por su parte, la Corte Constitucional apuntaría a un sistema de diversidad étnica que reconocería a los raizales como un cuarto grupo, además de los indígenas, afrocolombianos y rrom.

El problema se manifiesta entonces en dos pasos para, como es el caso, una comunidad humana que se percibe distinta al resto de la sociedad nacional a través de la autoidentificación por sus particularidades culturales. El primero es el de nombrarse. Al respecto son claras las palabras del líder raizal Juvencio Gallardo:

“Uno de los problemas que tenemos es que nos falta un nombre adecuado para designarnos. Primero nos decíamos "isleños" pero cuando empezó a llegar gente de otras partes a la isla comenzamos a darnos cuenta que ellos también adoptaron ese nombre. Nos llamamos entonces "nativos", pero las personas que llegaron tuvieron hijos

---

187 A mayor abundamiento, la definición de este Ministerio no recoge la ascendencia indígena: “Población Raizal: Es la población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina descendientes de la unión entre europeos (principalmente ingleses, españoles y holandeses) y esclavos africanos. Se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas (iglesia bautista) y pasado histórico similar a los pueblos antillanos como Jamaica y Haití. Dada su especificidad cultural ha sido sujeto de políticas, planes y programas socio-culturales diferenciados de otras comunidades negras del continente colombiano” (Ministerio del Interior, 2021).



que nacieron aquí y éstos también dicen que son nativos. Por eso, desde los años ochenta se empezó a usar el término raizal para referirse a nuestro grupo étnico. Pero ese apelativo tampoco parece adecuado. Queremos, pues, un nombre propio como lo tienen las naciones indígenas de Colombia y otras como los esquimales o los kamaks en Nueva Caledonia en el Pacífico” (Gallardo, 2001, p. 44).

El segundo es el del reconocimiento jurídico de ese nombre, sea a través de su inclusión en alguna subjetividad jurídica ya existente, sea creando la propia. Es aquí que se manifiestan las tres posibilidades antes nombradas. Sin embargo, la propia existencia de esta necesidad jurídica y política ha llevado a algunos autores a cuestionar precisamente, en el caso que nos ocupa, la autodefinición como indígenas entendiéndolo principalmente como una acción política con el objeto de acceder a un determinado marco de derechos (Valencia Peña, 2011; Villareal, 2012).

Se presenta entonces una disonancia entre la autopercepción y la percepción buscada de otros actores políticos y del ordenamiento jurídico. Así ocurre con algunos sectores raizales cuando contrastan la propia comprensión con los referentes de pueblos indígenas. Para la profesora Cano Schütz, el problema radica en que el uso del término indígena resulta incoherente si se compara con las realidades de los restantes pueblos indígenas de Colombia (Cano Schütz, 2007). Para Valencia Peña, el problema radicaría en que la indigeneidad supondría poder rastrear unos orígenes ancestrales, siendo esto incompatible con la confluencia de múltiples orígenes en el pueblo raizal (Valencia Peña, 2011).

Ramírez Dawkings concilia estos problemas a través de una resignificación del concepto de indígena que se acerca a la amplitud, en el factor temporal, que vimos en el Convenio 169 de la OIT:

“Indígena, en este caso, no quiere decir indio, sino nativo. A un grupo como el nuestro se le califica de indígena siempre y cuando sea el primer ocupante de un territorio, es decir, que haya vivido en el desde antes de la creación de un Estado, de una república, y en la medida en que tenga su propia lengua y sus costumbres. Nosotros tenemos esas dos condiciones: fuimos los primeros que estuvimos acá antes de la formación de la república, y somos cultural y étnicamente distintos del resto del país” (Ramírez Dawkings, 2003, p. 198).

Y considerando los efectos jurídicos de la calificación del pueblo raizal, la pregunta que se plantea es cuáles son sus derechos y su extensión, sin que haya respuesta unívoca por dos motivos. En primer lugar porque no existe claridad sobre si se encuentran en el ámbito de aplicación de la Ley 70 de 1993. Si bien, como vimos, la Corte Constitucional habla de una suerte de doble dependencia en cuanto a los regímenes jurídicos del pueblo raizal al concepto de comunidades negras y de este al de pueblos indígenas, algunos autores apuntan a lo contrario, ya sea al omitir la mención a dicha norma al referir el marco jurídico del pueblo raizal (que consistiría entonces principalmente en la Constitución y la Ley 47 de 1993) o directamente negarla (Guevara, 2007; Parra Dussán & Rodríguez, 2005; Valencia Peña, 2011; Villareal, 2012).

Ya al hablar de la Ley 70 de 1993 en el capítulo correspondiente, vimos que la lideresa Ofelia Livingstone de Barker confirmaba esta idea y en los mismos términos se pronuncia Ramírez Dawkings: “por otra parte, en las islas tampoco ha pegado mucho la nueva legislación porque la gente que maneja las instituciones cree que las leyes para negros, y ellos no se consideran negros. Así de sencillo” (Ramírez Dawkings, 2003, p. 197).

En segundo, porque aunque nominalmente indígenas y afrocolombianos puedan tener algunos derechos en común, su materialización y extensión no es la misma. Un ejemplo claro es el derecho al territorio que, presente en ambos sujetos, se traduce en el caso indígena en una entidad territorial, asimilable a un municipio, no siendo ese el caso de los afrocolombianos, respecto de los cuales se reconoce una menor autonomía. Otro lo hemos visto en el contraste entre el proyecto de ley presentado por el Gobierno y el documento de trabajo del que trae causa. Aquel reconoce cierta capacidad de resolución de conflictos internos al pueblo raizal, menor en sustancia al concepto de justicia propia que, en su regulación en el texto constitucional, supone el establecimiento de una jurisdicción especial.

En definitiva, la pregunta sobre qué es el pueblo raizal parece deber responderse en dos marcos distintos y por dos actores distintos. En primer lugar, en términos identitarios, corresponde la respuesta primariamente al propio pueblo, que lo puede hacer a través de la descripción detallada de sus propias prácticas culturales, idiosincrasia y cosmovisión.

El problema es que una definición de este tipo no permite agotar la pregunta en el segundo marco, el jurídico, en el que además otros actores convergen a responder, principalmente a través de las instituciones del Estado, con mayor poder. Y arriba enunciamos las tres opciones: es el raizal un pueblo indígena y sus derechos son los de los pueblos indígenas; es el raizal un pueblo afrodescendiente dentro del ámbito de aplicación de la Ley 70 de 1993, siendo entonces esta la principal referencia jurídica; es el raizal un pueblo tercero distinto. Y esta última opción no supone necesariamente la consideración autónoma por parte del ordenamiento jurídico, a eso apunta precisamente la posición de la Corte Constitucional con la idea de la doble dependencia. La profesora Valencia Peña señala con claridad a estos problemas en términos de definición identitaria:

“Aquí se evidencia ese carácter problemático con relación a la identidad, a cómo fijar o moldear algo que se está transformando, o qué elementos elegir a la hora de definir una identidad. Tal vez el caso de la población isleña-raizal sea uno de los más ilustrativos en aras de entender lo disímiles que pueden ser los discursos que reivindican una misma identidad, o lo difícil que resulta crear o reinventar los elementos que conforman este tipo de procesos” (Valencia Peña, 2008, p. 59).

En definitiva, el caso del pueblo raizal acaba de apuntalar la necesidad de revisar el marco jurídico-conceptual de los grupos étnicos en cuanto a su subjetividad. No solo en Colombia no parece justificada jurídicamente –sí explicada en términos de procesos sociopolíticos– la diferencia en los regímenes jurídicos de derechos colectivos en cuanto a pueblos indígenas y afrocolombianos, sino que este marco normativo que separa de manera fuerte dos conjuntos disjuntos se ve cuestionado por la existencia de comunidades humanas que se consideran pueblos, con su propio nombre, y que no son ni indígenas ni afrocolombianos porque son portadores de una cosmovisión que surge de la interacción de ambas raigambres y que, en todo caso, es radicalmente distinta a la occidental y comprende sus propias formas de ordenación comunitaria de modo comprensivo.

## 2. Un contraejemplo externo: el pueblo garífuna en Centroamérica

El caso del pueblo garífuna es interesante en términos de contrastar su tratamiento político y jurídico con el del pueblo raizal, siendo ambos pueblos del Caribe con ancestros tanto indígenas americanos como africanos. Los garífuna se encuentran en distintos Estados de Centroamérica, pero nos interesa principalmente destacar el caso de Honduras por contar con una estructura institucional y jurídica que reconoce de igual manera a indígenas y afrohondureños, por lo que el debate sobre si son efectivamente indígenas o afrodescendientes, tratado esta disyuntiva como excluyente, carece de efectos en términos de derechos.

Así las cosas, y a diferencia del caso anterior, mientras la institucionalidad gubernamental colombiana cuenta, al interno del Ministerio del Interior, con dos direcciones distintas, siendo una la de indígenas y otra la de afrocolombianos, en la que se insertaría el pueblo raizal; el análogo hondureño es la Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños, adscrita a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social.

Como señalábamos, *a priori* podemos encontrar las posiciones encontradas sobre su calificación jurídica como indígenas y afrodescendientes. No en vano, diversos autores, sin omitir el hecho de contar también con raíces indígenas, tratan el pueblo garífuna en obras y artículos sobre afrodescendientes o los califican directamente como afrohondureños (C. Agudelo, 2012, 2017; Anderson, 2007; Antón et al., 2009; Hooker Blandford, 2012; Lisbeth González, 2006). El siguiente pasaje da precisamente cuenta de la lógica subyacente a dicha calificación, pero también de la tensión que se produce por ello:

“En este artículo se utiliza el término “afrodescendientes” para nombrar a la población de origen africano, descendiente de aquellos que fueron traídos de manera forzada a América Latina durante siglos de esclavismo colonial, como reconoció la misma Conferencia Mundial de Durban.

[...] En ocasiones las autodenominaciones se contraponen con las formas externas o impuestas con que los Estados y los discursos oficiales nombran a los afrodescendientes. En algunos países, incluso, la población afrodescendiente es contabilizada en las estadísticas como población indígena, como ocurre con los

garífunas en algunos países de Centroamérica. De tal modo, no siempre existe una concordancia entre las distintas formas de autodenominación y las categorías que utilizan, por ejemplo, los censos y las estadísticas oficiales. Por eso, la denominación “afrodescendientes” es más bien una convención con el fin de generalizar sobre una realidad diversa, sin por ello menoscabar las legítimas formas de autodenominación o autoidentificación de las comunidades de origen africano a las que se alude” (Antón et al., 2009, p. 40).

Y la tensión se produce porque nos encontramos ante dos marcos de referencia que parecen excluyentes pero que en realidad están en dos planos distintos: por un lado, el uso del término afrodescendiente se enraíza en la historia de esclavitud y apunta a esa experiencia; por el otro, el término indígena se inserta en términos de la presencia de una identidad cultural colectiva. Carlos Agudelo profundiza más en esta tensión que se refleja sobre todo en la percepción del otro:

“El predominio fenotípico que alcanzan los elementos africanos en dicho proceso de mestizaje se puede explicar por el factor demográfico. La presencia de africanos de diversas procedencias del Caribe fue aumentando gradualmente hasta sobrepasar ampliamente en número a los indígenas. Mientras que la supremacía de factores culturales amerindios como la lengua y algunas prácticas productivas, tendría que ver con una mayor adaptación y dominio del medio geográfico de estos pueblos caribes y arawaks en las Antillas desde tiempos bien anteriores a los del inicio de la llegada de los africanos.

[...] Para el caso de los garífuna, la excepcionalidad frente a otros grupos de descendientes africanos en el continente se construye basada en la evidencia histórica de su origen amerindio y el hecho de haber guardado una lengua y que ésta, según lo demuestran los estudios, se caracterice como predominantemente amerindia. Pero esto no basta para que la mirada del otro los alinee espontáneamente del lado de los indígenas ni para que los propios garífunas se asignen una única forma de identificación” (C. Agudelo, 2012, pp. 76 y 81-82).

El autor desgrana precisamente la combinación en la ascendencia de los garífuna para explicar la apariencia fenotípica que apunta directamente a la afrodescendencia y la cultura con manifestaciones tanto indígenas americanas como africanas, pero con predominio de las

primeras. Pero es de la línea final que se coligen las ideas más importante: la denominación como indígena o afrodescendiente es, en primer lugar, un procedimiento de clasificación, supone la asignación del pueblo, como elemento, a un conjunto. Por otro lado, este proceso de clasificación no se realiza de modo unívoco, y no se consideran necesariamente los mismos factores en la misma medida, pudiéndose separar cuando es realizado por el mismo pueblo o por un tercero ajeno al mismo. Esta clasificación es precisamente la de mayor interés para este texto porque supone para el Derecho una calificación jurídica que adscribe a un sujeto determinado al que se reconoce un marco jurídico.

Precisamente la cuestión sobre la calificación jurídica del pueblo garífuna fue tratado en dos sentencias de 2015 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambos casos, iniciados en 2003, versan sobre derechos territoriales. En particular, el caso de la comunidad de Punta Piedra trata sobre el no saneamiento de los títulos de propiedad colectiva; mientras que el de la comunidad Triunfo de la Cruz apunta al no otorgamiento oportuno de títulos de propiedad colectiva. No obstante, no interesa aquí profundizar en los hechos sino en la cuestión particular de la caracterización de ambas comunidades en términos de subjetividad jurídica, tema que se presenta y es tratado de similar modo en los casos Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras y Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras de 2015.

Y es que, sin que hubiese mediado alegato en esa dirección ante la Comisión Interamericana, el Estado de Honduras cuestiona el carácter de indígena de ambas comunidades en el trámite de primera audiencia ante la Corte IDH<sup>188</sup>. El hecho de que tal argumento no hubiera sido presentado oportunamente lleva al tribunal a desestimarlos por los principios de estoppel, buena fe, equidad procesal y seguridad jurídica (Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, 2015).

No obstante lo anterior, se pronuncia la Corte sobre la materia en idénticos términos en ambos casos. Para ello, acude a los criterios que se derivan de la definición del Convenio 169 de la OIT. En primer lugar, concurriría el criterio autoidentificativo como criterio subjetivo y principal: “[l]os garífuna se identifican como un pueblo indígena heredero de los caribes

---

188 En puridad, los alegatos en ambos casos del Estado no parecen apuntar a un cuestionamiento en abstracto de su carácter de indígenas sino en concreto de dichas comunidades en relación con los territorios controvertidos. Es decir, una y otra comunidades no serían, en la visión estatal, “originarias” de aquellas tierras concretas.

insulares, con algunas manifestaciones culturales de origen africano” (Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, 2015 párr. 84). En cuanto a criterios objetivos, cuentan con lengua propia y formas tradicionales de organización sobre la base de su propia cultura, reflejo de sus orígenes (Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, 2015)<sup>189</sup>.

Es de especial interés la opinión rendida en calidad de perito del ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas James Anaya:

“el Pueblo Garífuna tiene muchas de las mismas características que comparten aquellos otros grupos que indudablemente son pueblos indígenas originarios [...] [y que] [e]n la medida en que el Pueblo Garífuna comparte las características de aquellos grupos generalmente reconocidos como pueblos indígenas, se les debe aplicar los mismos estándares de protección de propiedad [...] que son aplicables a los pueblos indígenas dentro de la normativa internacional”. Asimismo señaló que “[a]ún si el Pueblo Garífuna no pudiera considerarse como un pueblo originario en Honduras [...] [e]n cualquier caso, [podría] calificarse como un pueblo tribal [...] [por lo que la protección y estándares del Convenio 169 de la OIT], incluyendo aquellos relacionados con la propiedad, se aplican de igual manera a los pueblos indígenas o tribales” (Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, 2015).

Concuerda James Anaya en el carácter de pueblo indígena del garífuna pero apunta también a lo inocuo de dicho debate en términos jurídicos pues, en cualquier caso, sería un pueblo tribal bajo la definición del Convenio 169 de la OIT, siéndole el mismo régimen jurídico aplicable. Esta idea quiebra la aparente mutua exclusión que indicábamos arriba entre la indigeneidad y la negritud (Anderson, 2007).

En definitiva, hemos traído el caso del pueblo garífuna de modo somero<sup>190</sup> para acercarnos en términos conceptuales, particularmente en su clasificación como indígenas o afrodescendientes, y contrastar con el caso del pueblo raizal en Colombia en cuanto a los efectos jurídicos de dicha clasificación. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la

189 Reitera la Corte Interamericana estas ideas en el Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas).

190 Es interesante cómo se dieron en detalle los procesos identitarios tanto en términos históricos como en su manifestación en la lucha por los sus derechos. Estos son desarrollados en detalle, entre otros, en (C. Agudelo, 2012; Anderson, 2007).

similitud de ambos pueblos parecería apuntar a la misma conclusión. Sin embargo, son precisamente los procesos históricos y políticos en cada uno de los Estados los que determinan la diferencia sustancial en términos de derechos reconocidos en Colombia y Honduras y su relación con los marcos jurídicos respectivos de los pueblos indígenas en dichos Estados.



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS JURÍDICAS

### 1.- Conclusiones

Sobre la base de lo desarrollado, se proponen las siguientes ideas a modo de conclusiones:

*El estudio de los derechos sobre indígenas y afrodescendientes requiere, para mayor claridad, de la separación de dos fenómenos radicalmente distintos y diferenciables.*

Desde las cuestiones preliminares se apuntó a la concurrencia de dos tipos de fenómenos distintos presentes, al menos, en algunas personas indígenas y afrodescendientes. Por un lado, la racialización, vinculada a la adscripción a estas personas de un minusvalor por parte de terceros, que se traduce en situaciones de discriminación y desigualdad que se tratan de mitigar a través de diversos instrumentos como las medidas de acción positiva o la penalización de estos actos discriminatorios. Por otro lado, la etnicidad, relacionada con la autopercepción como grupo con identidad propia y distinta de determinados colectivos. Y sobre ella es que se fundamentarían los derechos de los pueblos indígenas como derechos colectivos que se traducen en distintas facetas de la autodeterminación.

Así, el desarrollo normativo sobre indígenas ha tendido al protagonismo de su etnicidad, sin que desaparezcan las previsiones contra la discriminación, mientras que los afrodescendientes han sido principalmente tratados en términos de racialización. Y más obstáculos ha enfrentado el reconocimiento de derechos colectivos a determinados grupos afrodescendientes, sin que parezca que estos obstáculos se deban a motivos jurídicos. Pero, adicionalmente, hemos observado también que pueden darse comunidades con una identidad grupal propia y distinta que se caractericen como herederos de indígenas y afrodescendientes. Esta realidad, que no debería sorprender a la vista de los procesos históricos en América Latina, encuentra difícil encaje en ordenamientos jurídicos que separan comunidades indígenas y afrocolombianas de modo absoluto, como el colombiano. Mientras tienen mejor encaje en otros como el hondureño, que utiliza una subjetividad jurídica única para ambos.

Nuestra propuesta para contribuir a discernir estos fenómenos y su tratamiento jurídico ha sido acudir a herramientas de teoría de conjuntos y lógica de predicados. En particular, la idea

de conjuntos como colecciones de elementos definidos por predicados cuyo valor de verdad supondría la pertenencia o no de un elemento a dicho conjunto.

*El significado común de pueblos indígenas no es completamente unívoco. Es decir, el conjunto “pueblos indígenas” no es un conjunto bien definido.*

Hemos visto a lo largo del texto como nos encontramos con dos grupos humanos en cuanto a la adscripción al conjunto “pueblos indígenas”: aquellos cuya pertenencia no es cuestionada y aquellos que, incluso cuando se identifican como tal, son negados en dicha pertenencia, como es el caso de los raizales. Y esto se debe a que si utilizamos como modelo de definición de uso común “aquellos grupos humanos descendientes de las comunidades presentes en una geografía antes de un momento temporal determinado”, encontramos dos referencias a considerar: la geográfica y la temporal. La primera no conlleva mayor problema y explica por qué en África concurren en algunas comunidades la pertenencia al conjunto de “afrodescendientes” y de “indígenas”. Es el factor temporal más problemático porque encontramos en normas y textos dos opciones que derivan en distintos resultados de inclusión y exclusión:

1. Tomar como referencia los momentos de conquista o colonización -la opción más común-; y
2. Optar por la formación de los Estados modernos y sus fronteras. Esta, siendo una posición minoritaria, se topa en la literalidad del Convenio 169 de la OIT, pero también es la propuesta por determinados grupos humanos que se consideran indígenas en este sentido. Así lo vimos con Ramírez Dawkins en el capítulo anterior.

Por sí mismo, el criterio de ascendencia supone la exclusión mutua, con excepción de los grupos humanos de África en África, entre la afrodescendencia y la indigeneidad, lo que contrasta con la posibilidad de la existencia de comunidades fruto de la integración precisamente de colectivos de diversos orígenes, que portan una identidad cultural que contiene rasgos indígenas americanos y africanos, propia y distinta a las de raigambre occidental.

¿Cuál sería el marco normativo aplicable estas comunidades? No solo no es siempre claro, sino que, en ordenamientos jurídicos como el colombiano, la respuesta se puede traducir en

distintos derechos o distinta extensión de los mismos. Sin embargo, esta situación encuentra solución en Honduras, donde el marco jurídico es de “pueblos indígenas y afrohondureños”, lo que torna innecesaria la definición del pueblo garífuna dentro de un conjunto dado que estará en todo caso en uno u otro, siendo por lo tanto sujeto de los mismos derechos en la misma extensión. Es decir, la cuestión de si el pueblo garífuna es indígena, afrohondureño o ambas cosas es jurídicamente irrelevante.

*Si nos centramos en el contenido de los derechos, el criterio de ascendencia opera como un indicador indirecto de la presencia de la cultura identitaria propia y distinta.*

Como lo vimos en el marco que propone el profesor Daniel Oliva, y en el cual encajan las normas y disposiciones que desarrollan derechos de los pueblos indígenas, lo que los ordenamientos jurídicos reconocen, alineados con la defensa de la diversidad cultural, es la presencia de identidades culturales que ordenan la vida en dichas comunidades humanas. Es decir, la presencia de una cultura por la cual se identifican los miembros de la comunidad y a través de la que se ordenan social, política y jurídicamente. Además, como apunta Miguel Ángel Bartolomé, culturas sustancialmente distintas a las occidentales. Si esto es así, resulta finalmente irrelevante si esa “sustancial diferencia con lo occidental” de las culturas con las que se identifican y ordenan las comunidades humanas es de origen americano o africano.

Es más, resulta incluso problemático por establecer un punto de corte: antes de ese momento, las culturas propias y diversas, cuya continuidad se presume, son válidas para, más de 400 años después, reconocer espacios de autodeterminación. Las culturas que sean fruto de la vida *de facto* autónoma de grupos de origen africano o grupos africanos e indígenas americanos, que se desarrollan en cosmovisiones propias también distintas de las occidentales, no serían válidas para un reconocimiento en la actualidad similar. Traduciéndolo a un ejemplo: el reconocimiento de distintos derechos al pueblo Pijao y al pueblo Palenquero requiere una justificación que no se base exclusivamente en que los segundos son herederos, también en lo cultural, de africanos en una tierra que no es la de sus ancestros.

En definitiva, el criterio de ascendencia puede ser un criterio útil como indicador por proximidad en términos positivos de la presencia de manifestaciones culturales propias sobre la base de las cuales la comunidad se identifica y ordena. Pero ha de ser descartado como un indicador negativo, de la ausencia de dichas manifestaciones.

*En línea con lo anterior, la clave del significante “pueblos indígenas” radica en el término “pueblos”.*

Y esto es evidente si se observa que los derechos colectivos reconocidos desarrollan la autodeterminación en sus distintas facetas. Así lo vimos en el capítulo correspondiente al derecho internacional, en el que quedó claro que en relación con los pueblos indígenas se predica una autodeterminación particular en la que, subyaciendo la misma sustancia que la de los pueblos, se excluye la posibilidad de la secesión. En este sentido, algunos autores lo denominaban “autodeterminación cultural”.

Ahora bien, si el binomio pueblo-autodeterminación es central, no deja de resaltar que los significantes sobre afrodescendientes se encuentren las más de las veces con términos de los que, si bien podría predicarse con matices la sinonimia en el uso común del lenguaje, portan distinto significado jurídico. Así se habla de “comunidades negras” o “poblaciones afrodescendientes”, y las distintas combinaciones, siendo los menos los casos del reconocimiento como pueblos (pueblos afrohondureños es uno de ellos). Y en ese sentido, no puede más que recordar el estadio en la evolución jurídica de los derechos de los pueblos indígenas de mediados del siglo pasado, siendo central el Convenio 107 de la OIT, que se refiere a poblaciones indígenas. Ya analizamos en el capítulo correspondiente la importancia radical en los efectos jurídicos que supuso el cambio del término “poblaciones” por “pueblos”.

Por otro lado, esto permite replantearnos el hecho, que distintos autores apuntan, de que los afrodescendientes miran a los pueblos indígenas como referente en los reclamos jurídicos y políticos. Y la pregunta es por la causalidad de este hecho y si efectivamente los toman como ejemplo en tanto que indígenas por su condición de *pueblos*, en razón de los efectos jurídicos de esta categoría.

## **2.- Propuestas jurídicas**

Los debates importantes sobre etnicidad y racialización nos permiten comenzar a desentrañar la complejidad en torno a la pregunta de esta tesis. Si tomamos la caracterización de grupos étnicos y grupos raciales de Cornell y Hartmann, la protección jurídica como pueblos de estas comunidades se enmarca con claridad en el primer tipo de estos grupos. Caracterización, además, que nos permite comprender como en una misma comunidad pueden concurrir ambos fenómenos.

Respecto de indígenas y afrodescendientes pueden concurrir distintos fenómenos que ocupan al derecho y que merecen un trato diferenciado. Tanto las personas indígenas como afrodescendientes pueden ser objeto de discriminación que justifican el despliegue de instrumentos normativos dirigidos a evitarla y a mitigar la desigualdad. De igual modo, podemos encontrar grupos humanos que desplieguen una identidad cultural propia y distinta, tomando en consideración que la “alteridad” no depende en sustancia de la proveniencia geográfica. Sin embargo, y como hemos visto a lo largo del texto, parece que este segundo fenómeno se presume inexistente respecto de los afrodescendientes, siendo recientes y humildes los reconocimientos de su etnicidad y, en todo caso, no asentados en el ámbito internacional, donde la prevalencia de la preocupación por la discriminación parece impedir la ocupación por lo étnico a pesar de reclamos por la cultura propia.

Es importante en este punto recordar que nuestra investigación se encuentra acotada en la comparación con los pueblos indígenas en términos del reconocimiento de derechos colectivos. No fue nuestro objeto detenernos en los análisis en términos de (de)construcción identitaria en la línea de autores como Frantz Fanon. Aunque la frontera es porosa, nuestro interés aquí es estrictamente jurídico y apunta a cuestionar la coherencia del despliegue de los respectivos marcos jurídicos sobre pueblos indígenas y afrodescendientes en su relación mutua.

Una vez aceptamos que algunos grupos indígenas y algunos grupos afrodescendientes presentan, en términos cualitativos, las características que parecen ameritar el reconocimiento de derechos colectivos en razón de su etnicidad, se puede plantear la duda cuantitativa que vimos en la Sentencia C-868 de 2008. En otras palabras, ¿puede ser que los pueblos indígenas son distintos a los afrodescendientes en la intensidad de las culturas propias? Si bien la

pregunta es legítima, el establecimiento de una suerte de relación de orden entre “intensidades culturales” que supondría, según la intensidad, la existencia de, al menos, dos conjuntos diferenciados –a saber, pueblos indígenas y los que se puedan pensar adicionalmente– podría verse seguida de otra pregunta igual de legítima: ¿presentan todos los grupos humanos que llamamos indígenas la misma “intensidad cultural” que justifica predicar su pertenencia al conjunto de pueblos indígenas? El resultado de esta operación puede en efecto, como anunciaban algunos opositores a la labor de establecer una definición jurídica, suponer la exclusión de algunos pueblos indígenas de los –o algunos o con distinta extensión– pueblos indígenas. La posibilidad no parece improbable si se piensan en casos concretos de pueblos que han podido perder alguna manifestación cultural concreta.

Pero si lo anterior no es la vía, lo que nos encontramos en realidad es con una pareja de presunciones: una presunción positiva, según la cual todos los pueblos indígenas presentan un grado determinado de identidad; una negativa, por la que ninguna otra comunidad humana, a pesar de su etnicidad, lo presentan. Esta última es la que informa todos los procesos normativos que hemos analizado a lo largo de la investigación. Y estas presunciones, además, entrecruzan el factor de autoidentificación con el de identificación por tercero, que tiene mayor fuerza. Es decir, si la comunidad que se autodefine como indígena tienen alguna otra característica que haga que se perciban por terceros con otra identidad que se predique incompatible –como el caso de afrodescendientes en Colombia–, esta última prevalecería. Esta parece la única explicación plausible para que el pueblo raizal en Colombia siga sin ser indígena en términos de reconocimiento estatal, siendo que los significantes utilizados por los propios raizales, si bien diversos, apuntan todos a la indigeneidad: *native people*, *original people*, pueblo indígena raizal o simplemente pueblo raizal<sup>191</sup>. Se recuperaría así la cuestión racial, quizá de modo inconsciente, para cuestionar el factor objetivo: “son negros, luego no son indígenas”.

Podemos redirigir esta cuestión en términos de la definición del Convenio 169 de la OIT: si ha de concurrir un elemento subjetivo y uno objetivo, la concurrencia del primero ha supuesto en la práctica la presunción del segundo, sin que sean admisible actualmente que el Derecho se ponga el traje de la Antropología para aseverar respecto de un grupo “sí, se reconocen como indígenas, pero su cultura propia no es lo suficientemente distinta”. Como recién

---

191 Recordemos que, a pesar de que la lengua oficial de Colombia es el español, la lengua propia del pueblo raizal es un creole con base inglés, por lo que es natural que no se refieran a sí mismos principalmente como indígenas sino como *natives* u *original*.

indicamos, no se aceptan cuestionamientos de la pertenencia a la categoría de pueblos indígenas de grupos humanos que, por ejemplo, ya no mantienen su lengua propia o que han perdido parte de las formas jurídicas originarias. Antes al contrario, encontramos casos de procesos de recuperación.

Con esta base, se plantean las siguientes propuestas para el tratamiento jurídico de los grupos de referencia:

*Primero. El actual marco conceptual preferente, basado en el binomio de significantes sobre indígenas y afrodescendientes como excluyentes, no debe ser la base del tratamiento jurídico de estas comunidades.*

Se confunden con ellos distintos fenómenos -que identificamos hasta aquí, y con las salvedades indicadas, con lo étnico y lo racial-, se vinculan con características impertinentes en términos normativos -lo geográfico y lo temporal- y arrastran consigo las estructuras cognitivas que nacen con los significantes “indio” y “negro” siglos atrás. Significantes, como veíamos, extraños para las propias personas de los que se predicán y, posteriormente, para las comunidades a las que se refieren. Adicionalmente, el hecho de su uso como excluyentes imposibilita la comprensión de fenómenos de comunidades percibidas como afrodescendientes pero que se autoperciben como pueblos con una cultura propia fruto de la herencia indígena y africana. Una vez más, el caso garífuna.

No queremos decir que como significantes sean descartables de plano pues se encuentran ya insertos en nuestro uso del lenguaje y son objeto de análisis por distintas disciplinas, pero no aportan claridad al tratamiento jurídico que nos ocupa y que deriva del reconocimiento de las comunidades como pueblos.

*Segundo. En su lugar, parece más adecuado un marco de derechos común.*

Y para esto contamos con dos tipos de soluciones: 1) aquellas basadas en fórmulas copulativas, como es el caso del Convenio 169 de la OIT –pueblos indígenas y tribales– o del ordenamiento hondureño –pueblos indígenas y afrohondureños–; 2) aquellas construidas sobre una subjetividad jurídica más amplia como la que nominalmente parece recoger la Corte Constitucional colombiana a través del significante “grupos étnicos”.

No obstante, parecería más adecuado en este último caso el cambio por “pueblos étnicos” por dos motivos: en primer lugar, porque recoge la centralidad del término “pueblo” en el reconocimiento de la autodeterminación; en segundo, porque el concepto de grupos étnicos se encuentra en debate en otras disciplinas de las ciencias sociales. En este sentido, a menos que se desarrolle y acepte generalmente una definición de grupos étnicos propia del derecho, con la que constituya una suerte de homonimia entre el significante jurídico y el extrajurídico, se mantendrá el riesgo de que el significado normativo se vea afectado por el debate no jurídico. Adicionalmente, esta integración del término “pueblo” se adecúa al proceso que vimos en el derecho internacional frente a los pueblos indígenas en el paso del Convenio 107 al 169.

No obstante, es interesante regresar en este punto a la literalidad del Convenio 169 de la OIT. El texto en puridad no se refiere a los pueblos tribales y a los pueblos indígenas sino a aquellos y a los “pueblos en países independientes considerados<sup>192</sup> indígenas”. Y delimita, a los objetos de la norma, el motivo de dicha consideración utilizando los dos factores temporales sobre su preexistencia que ya comentamos –1) la conquista o colonia; 2) el establecimiento de las actuales fronteras estatales–, subyaciendo a ambos la idea de continuidad histórica. La consideración de esta continuidad a través de la referencia del establecimiento de las actuales fronteras permite acoger a su interior realidades que hemos visto como, por ejemplo, la de las comunidades fruto del cimarronaje o los pueblos con componente indígena y afrodescendiente.

Con todo, es importante apuntar que la finalidad de esto no es llegar a posiciones ontológicas unívocas, sino eliminar la barrera artificial que supone la exclusión de los pueblos no percibidos como indígenas de marcos normativos y redirigir el análisis a la cuestión de ser pueblos. De igual manera, aleja al derecho de posiciones esencialistas que pretenden una suerte de “pureza cultural” que permita reconocer, en las formas culturales actuales, aquellas de hace siglos. Posiciones, además, para las que identidades culturales enriquecidas por su ascendencia diversa son invisibles.

Tornando a las herramientas que la teoría de conjuntos nos aporta, la propuesta sería que el significante utilizado, sea la fórmula copulativa o la amplia, se constituiría como aquel

---

192 Exactamente igual en la versión inglesa que refiere a *peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of [...]*



subconjunto del conjunto de comunidades humanas en cuyos elementos concurren, y en este punto es de mayor interés volver a la fórmula ya existente en el Convenio 169 de la OIT, dos predicados que corresponden a los factores subjetivo –en este caso a través de la autoidentificación con alguno de los términos de la cópula o con la categoría amplia– y objetivo –en la formulación actual–.

*Tercero. En este marco común, la evaluación del factor objetivo debe ser común.*

Esto es, la determinación de la adscripción al marco jurídico se ha de realizar en términos de igualdad en relación con todos los elementos potenciales del conjunto determinado por esta subjetividad jurídica común. En otras palabras, eliminar el sesgo de origen. A menos que sea probado que los descendientes de africanos en América fueron todos objeto de un proceso de aculturación hasta el punto en el cual no se reconozca traza de sus pueblos originarios en ellos, el hecho de que sus culturas originarias se encuentren en uno u otro continente no afecta a la “alteridad” entendida como la contraposición y diferencia sustancial con la de los conquistadores o colonizadores. ¿Acaso son los descendientes de los palenques menos étnicos que los de los resguardos?

Dos son las opciones en este sentido: 1) ampliar la presunción que hemos visto a todos los pueblos; o 2) recuperar los análisis individualizados de esta concurrencia que han dado tantos problemas por servir como mecanismo para la exclusión de comunidades humanas del marco jurídico de los pueblos indígenas. Tanto por la prevalencia del factor subjetivo – autoidentificación–, como por el principio de no regresividad de los derechos humanos, la primera de las soluciones nos parece la preferible.

Podrá argumentarse contra lo aquí propuesto que un razonamiento similar puede suponer el reconocimiento de derechos colectivos a otras comunidades humanas que aduzcan la existencia de una cultura propia, distinta a la occidental, sobre la base de la cual se ordenan. Efectivamente, puede hacerse esta extensión del argumento, pero nos encontraríamos ante un caso de falacia de la pendiente resbaladiza. No es el objeto de estudio, mucho menos de respuesta, de este texto tal posibilidad. Nos limitamos a, como indicamos en la introducción, una suerte de juicio de igualdad entre dos grupos de comunidades humanas concretos.

Y la limitación quedó clara entonces con la formulación como implicación lógica. En ese sentido, susodicha crítica no sería tal, al menos respecto a este texto, sino una prueba más de la necesidad de ahondar en la investigación jurídica sobre la subjetividad de los derechos colectivos reconocidos sobre la base de las cosmovisiones alternas. Quizá invitando al desarrollo de estas disciplinas como la antropología, la sociología o la ciencia política.

En todo caso, volviendo a la respuesta de la pregunta de investigación, tras el desarrollo de la misma, parece ser positiva: algunas –aquellas que presenten el factor subjetivo y objetivo (este último evaluado en términos de igualdad)– comunidades afrodescendientes, ya considerados como pueblos, deben contar con el mismo marco jurídico que los pueblos indígenas.

Existen grupos humanos en relación con los cuales concurren características análogas a las de tantos pueblos indígenas y a los que no se les reconoce jurídicamente los mismos derechos por, si hemos de aventurar una causa, la prevalencia de un marco conceptual disyuntivo excluyente en el que la afrodescendencia es tratada única o preferentemente a través de la racialización. Y esto se refleja en otros factores causales concomitantes como la diferencia en los procesos políticos de reclamo de derechos o la reticencia, como vimos en el caso de la Ley 70 de 1993, a ampliar los derechos de los pueblos indígenas, ya vistos como problemáticos, a otros grupos. Partiendo del convencimiento de lo indicado en la primera línea de este párrafo, la propuesta jurídica presentada va dirigida, en último término, a que el reconocimiento de un tercero “alterno” no suponga, para un cuarto, ser “lo invisible”.

# BIBLIOGRAFÍA

## 1. Doctrina

- Agudelo, C. (2012). Los garífuna, las múltiples identidades de un pueblo afrodescendiente en América Central. En M. J. Becerra (Ed.), *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI* (pp. 71-105). Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Programa de Estudios Africanos; CIECS, CONICET, Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos Carrera de Estudios Afroamericanos, Universidad Nacional Tres de Febrero: Instituto y Maestría en Diversidad Cultural, UNITREF: Cátedra UNESCO.
- Agudelo, C. (2017). Estudios sobre afrodescendientes en Centroamérica. Saliendo del olvido. *Tabula Rasa*, 27, pp. 201-219.
- Agudelo, C. E. (2004). La Constitución Política de 1991 y la inclusión ambigua de las poblaciones negras. En J. Arocha (Ed.), *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en Africa y América Latina*. Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia.
- Agudelo, C. E. (2005). *Retos del Multiculturalismo en Colombia: Política y poblaciones negras*. Carreta Editores: Institut de recherche pour le développement; Universidad Nacional de Colombia; Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Alcalá-Zamora, N. (1944). *Nuevas reflexiones sobre las leyes de indias*. Guillermo Kraft Ltda.
- Alfredsson, G. (2005). Minorities, Indigenous and Tribal Peoples, and Peoples: Definitions of Terms as a Matter of International Law. En N. Ghanea-Hercock, A. Xanthaki, & P. Thornberry (Eds.), *Minorities, peoples, and self-determination: Essays in honour of Patrick Thornberry* (pp. 163-173). Martinus Nijhoff Publishers.
- Álvarez Molinero, N. (2004). Nuevos espacios para los pueblos indígenas en Naciones Unidas: Un reto para el discurso, el diálogo y la representatividad. En F. M. Mariño

- Menéndez & J. D. Oliva Martínez (Eds.), *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas* (pp. 63-73). Dykinson.
- América Negra (Ed.). (1992). Los negros ante la Constituyente y la Constitución de 1991. *América Negra*, 3.
- Anaya, S. J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Editorial Trotta: Universidad Internacional de Andalucía.
- Anderson, M. (2007). When afro becomes (like) indigenous: Garifuna and afro-indigenous politics in Honduras. *The journal of Latin American and Caribbean anthropology*, 12, pp. 384-413.
- Ansell, A. E. (2013). *Race and ethnicity: The key concepts*. Routledge.
- Antón, J., Bello, Á., Popolo, F. del, Paixão, M., & Rangel, M. (Eds.). (2009). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Arocha, J. (2004). Ley 70 de 1993: Utopía para afrodescendientes excluidos. En J. Arocha (Ed.), *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en Africa y América Latina*. Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia.
- Arocha Rodríguez, J. (1992). Los negros y la nueva Constitución colombiana de 1991. *Revista América Negra*, 3, pp. 20-31.
- Arrázola Juliaio, R. (2003). *Palenque. Primer pueblo libre de América*. Casa Editorial.
- Aylwin Oyarzun, J., Instituto de Estudios Indígenas, & Seminario Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: Tendencias Internacionales y Realidad Local (Eds.). (2004). *Derechos humanos y pueblos indígenas: Tendencias internacionales y contexto chileno ; [seminario, Temuco en julio de 2003]*. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.
- Barona Becerra, G. (1992). Ausencia y Presencia del “Negro “ en la Historia Colombiana. En D. L. Obregón & L. Córdoba (Eds.), *El negro en Colombia: En busca de la visibilidad perdida*. Centro de Investigaciones y documentación socioeconómica, Universidad del Valle.

- Barsh, R. L. (1986). Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law. *The American Journal of International Law*, 80(2), 369.
- Barsh, R. L. (1993). The Challenge of Indigenous Self-Determination. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 26, pp. 277-312.
- Barth, F. (Ed.). (1975). *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. Fondo de Cultura Económica.
- Bartolomé, M. A. (2006). *Procesos interculturales: Antropología política del pluralismo cultural en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Bastide, R. (1969). *Las Américas negras. Las civilizaciones africanas en el Nuevo Mundo*. Alianza Editorial.
- Becerra, M. J. (Ed.). (2012). *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI* (1. ed). Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Programa de Estudios Africanos ; CIECS, CONICET, Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos Carrera de Estudios Afroamericanos; Universidad Nacional Tres de Febrero; Instituto y Maestría en Diversidad Cultural, UNITREF : Cátedra UNESCO.
- Berraondo Lopez, M. (2008). *La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas: Punto y seguido*. AlterNativa.
- Borrero García, C. (2014). *Derechos multiculturales (étnicos) en Colombia: Una dogmática ambivalente* (Primera edición). Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho, Area Curricular.
- Burgos Cantor, R. (Ed.). (2010). *Rutas de libertad: 500 años de travesía* (1. ed). Pontificia Universidad Javeriana.
- Cano Schütz, A. (2007, diciembre 29). Documento acerca de los raizales de San Andrés. Sitio web *Pasaporte Colombiano*.
- Castillo Gómez, L. C. (2007). *Etnicidad y nación: El desafío de la diversidad en Colombia*. Universidad del Valle.

- Castillo Gómez, L. C. (2016). *Organizaciones afrocolombianas: Una aproximación sociológica*. Universidad del Valle.
- Cianciardo, J. (2000). *El Conflictivismo en los Derechos Fundamentales*. Ediciones Universidad de Navarra S.A.
- Clavero, B. (2014). *Derecho global: Por una historia verosímil de los derechos humanos*. Trotta.
- Coates, K. (2004). *A global history of indigenous peoples: Struggle and survival*. Palgrave Macmillan.
- Cornell, S. E., & Hartmann, D. (1998). *Ethnicity and race: Making identities in a changing world*. Pine Forge Press.
- Courtis, C. (2009). Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 6(10), pp. 52-81.
- Cunin, E. (2003). *Identidades a flor de piel*. FEA – ICANH – Uniandes - Observatorio del Caribe Colombiano.
- Cunin, E. (2004). De la esclavitud al multiculturalismo: El antropólogo entre identidad rechazada e identidad instrumentalizada. En E. Restrepo & A. Rojas (Eds.), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 141-156). Universidad del Cauca.
- Dahl, J. (2009). *IWGIA: A history*. IWGIA.
- De Friedemann, N. (1992). Negros en Colombia: Identidad e invisibilidad. *Revista América Negra*, 3, pp. 12-19.
- Echeverri-Pineda, C. (2020). Normas internacionales para afrodescendientes en América Latina: Interacción entre movimientos sociales, Estados e instituciones internacionales. *Colombia Internacional*, 102, pp. 139-164.
- Eljach, M. (2006). *La construcción jurídica del negro en la Colonia de Benkos Bioho a la invisibilidad*. Ediciones AXIS MUNDI.
- Flórez-Flórez, J. (2005). Aportes postcoloniales (latinoamericanos) al estudio de los movimientos sociales. *Tabula Rasa*, 3, pp. 73-96.

- Friedemann, N. S. de, & Arocha, J. (1986). *De sol a sol: Génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*. Planeta.
- Gaete Uribe, L. A. (2012). El Convenio N°169: Un análisis de sus categorías problemáticas a la luz de su historia normativa. *Ius et Praxis*, 18(2), pp. 77-124.
- Gallardo, J. (2001). Estatuto raizal: Proyecto del pueblo raizal para la isla. *Cuadernos del Caribe*, 1(1), pp. 43-58.
- González Palacios, M. A. (2016). Colombia insular: Construcción de identidad y movilización del pueblo raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia. *Análisis Político*, 29(86), pp. 141-158.
- Guevara, N. (2007). San Andrés isla, memorias de la colombianización y reparaciones. En C. Mosquera Rosero-Labbé, L. C. Barcelos, & O. Almario G. (Eds.), *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 295-318). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social [y] Centro de Estudios Sociales, Grupo de Estudios Afrocolombianos; Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas; Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Caribeños; Observatorio del Caribe Colombiano.
- Gutierrez Azopardo, I. (1986). *Historia del negro en Colombia: ¿sumisión o rebeldía?* Editorial Nueva América.
- Gutiérrez Azopardo, I. (2000). *La población negra en América: Geografía, historia y cultura*. Editorial El Búho.
- Hannum, H. (1988). New Development in Indigenous Rights. *Virginia Journal of International Law*, 28, pp. 649-678.
- Helg, A. (2004). Constituciones y prácticas sociopolíticas de las minorías de origen africano. Una comparación entre Colombia y Cuba. En J. Arocha (Ed.), *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y América Latina*. Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional.
- Helg, A., & García Aranzazu, J. (2018). *¡Nunca más esclavos!: Una historia comparada de los esclavos que se liberaron en las Américas*. Fondo de Cultura Económica.

- Hernández Cassiani, R. D. (2014). *Genealogía de la identidad cultural palenquera y su incidencia en el movimiento social afrocolombiano*. Fuimzo.
- Hocking, B., & Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies (Eds.). (2005). *Unfinished constitutional business? Rethinking indigenous self-determination*. Aboriginal Studies Press.
- Hooker Blandford, A. (2012). Las poblaciones afrodescendientes en Nicaragua: Pasado, presente, futuro y perspectivas desde el siglo xxi. En M. J. Becerra (Ed.), *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI* (1. ed, pp. 47-69). Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Programa de Estudios Africanos ; CIECS, CONICET, Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos Carrera de Estudios Afroamericanos, Universidad Nacional Tres de Febrero; Instituto y Maestría en Diversidad Cultural, UNITREF : Cátedra UNESCO.
- Hooker, J. (2005). Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 37(2), pp. 285-310.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic groups in conflict*. University of California Press.
- Hurtado Saa. (2004). La construcción de un modelo de ciudadanía diferenciada: El empoderamiento político de la población afrocolombiana y el ejercicio de la movilización étnica. En A. A. Rojas Martínez (Ed.), *Estudios afrocolombianos: Aportes para un estado del arte*. Editorial Universidad del Cauca.
- Ilich Bacca, P. (2013). Tras las huellas de Manuel Quintín Lame. En J. Lemaitre Ripoll (Ed.), *La Quintiada (1912-1925). La rebelión indígena liderada por Manuel Quintín Lame en el Cauca* (pp. 299-339). Universidad de los Andes.
- International Labour Standards Department & ILO Programme to Promote Convention. (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169): Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. OIT.
- Jimeno Santoyo, G., Correa C., H. D., & Vásquez Luna, M. (Eds.). (1998). *Hacia el Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Conceptos de la Dirección*



- General de Asuntos Indígenas 1995-1998*. Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior.
- Kingsbury, B. (1998). "Indigenous Peoples" in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy. *American Journal of International Law*, 92(3), pp. 414-457.
- Kingsbury, B. (2001). Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples Claims in International and Comparative Law. *NYU Journal of International Law and Politics*, 34(1), pp. 189-250.
- Knop, K. (2002). *Diversity and self-determination in international law*. Cambridge University Press.
- Lisbeth González. (2006). *Más allá de los promedios: Afrodescendientes en América Latina. Los afrohondureños* (J. Stubbs & H. N. Reyes, Eds.). Banco Mundial.
- López Michelsen, A. (1945). *Introducción al estudio de la constitución en Colombia*. El Liberal S.A.
- Mariño Menéndez, F. M. (2001). Derechos colectivos y ordenamiento jurídico internacional. En. Ansuátegui Roig, F.J. (ed.). *Una Discusión sobre los Derechos Colectivos*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson.
- Marquardt, B. (2019). *Historia del derecho de Hispanoamérica: En perspectiva transnacional y socio-cultural. Tomo 1. Los métodos & la modernidad temprana: los virreinos de la monarquía española, 1519-1825: Vol. I* (Primera edición). Grupo de Investigación Constitucionalismo Comparado : Grupo Editorial Ibañez.
- Marquardt, B. (2020). *Historia del derecho de Hispanoamérica: En perspectiva transnacional y socio-cultural. Tomo 2 La era del republicanismo y de la modernidad ilustrada e industrial 1810- Siglo XXI: Vol. II*. Constitucionalismo Comparado : Grupo Editorial Ibañez.
- Martínez Jiménez, A. (2015). *El derecho de autodeterminación de los pueblos en el s. XXI: La secesión-remedio como consecuencia de graves violaciones de derechos humanos*. Aranzadi.
- Mina Aragón, W. (2006). *El pensamiento afro: Más allá de oriente y occidente; ensayo interdisciplinario del legado afro a la civilización* (2. ed). Artes Gráficas del Valle .

- Moreno Parra, H. A., Machado Maturana, A., & Rodríguez Sánchez, A. L. (2010). *El Multiculturalismo en la Constitución de 1991: En el marco del bicentenario*. Universidad del Valle. Programa Editorial.
- Mosquera Rosero-Labbé, C., Barcelos, L. C., & Almario G., O. (Eds.). (2007). *Afro-reparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social [y] Centro de Estudios Sociales, Grupo de Estudios Afrocolombianos; Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas; Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Caribeños; Observatorio del Caribe Colombiano.
- Mosquera Rosero-Labbé, C., Laó-Montes, A., & Rodríguez Garavito, C. A. (Eds.). (2010). *Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas negras* (1. ed). Universidad del Valle, Programa Editorial; Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social, Centro de Estudios Sociales-CES, Idcarán; Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Vicerrectoría de Sede, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.
- Mosquera, S. A. (2004). *La gente negra en la legislación colonial* (1. ed). Ed. Lealon.
- Muehlebach, A. (2003). What Self in Self-Determination? Notes from the Frontiers of Transnational Indigenous Activism. *Identities*, 10(2), pp. 241-268.
- Navarrete, M. C. (2003). *Cimarrones y palenques en el siglo XVII*. Universidad del Valle.
- Ng'weno, B. (2013). ¿Puede la etnicidad reemplazar lo racial? Afrocolombianos, indigenidad y el Estado multicultural en Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 49(1), pp. 71-104.
- Niezen, R. (2003). *The origins of indigenism: Human rights and the politics of identity*. University of California Press.
- Oliva Martínez, J. D. (2012). *Los Pueblos Indígenas a la Conquista de sus Derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de Derecho Internacional*. Universidad Carlos III de Madrid. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

- Ots y Capdequí, J. M. (1969). *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano* (1ª). Aguilar.
- Pardo, M. (2008). Entre la autonomía y la institucionalización: Dilemas del movimiento negro colombiano. *Journal of Latin American Anthropology*, 7(2), pp. 60-84.
- Parra Dussán, C., & Rodríguez, G. A. (Eds.). (2005). *Comunidades Étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia*. Universidad del Rosario.
- Peces-Barba, G. (2001). Los derechos colectivos. En. Ansuátegui Roig, F.J. (ed.). *Una Discusión sobre los Derechos Colectivos*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson.
- Price, R. & Oliver Costilla, L. F. (Eds.). (1981). *Sociedades cimarronas: Comunidades esclavas rebeldes en las Américas*. Siglo XXI Ed.
- Ramírez Dawkins, J. (2003). Esta lucha es entre el Estado colombiano y nosotros. *Cuadernos del Caribe*, 4, 191-204.
- Regino Montes, A., & Torres Cisneros, G. (2009). The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: The Foundation of a New Relationship between Indigenous Peoples, States and Societies. En R. Stavenhagen & C. Charters (Eds.), *Making the Declaration work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. IWGIA ; Distributors Transaction Publisher [and] Central Books.
- Reiter, B. (2014). Ciudadanía palenquera: La epopeya de un pueblo libre. En A. Cassiani Herrera & M. C. Navarrete (Eds.), *De la historia negra: Símbolo, cosmovisión y resistencia*. Icultur : Ataole.
- Restrepo, E. (2001). Imaginando comunidad negra: Etnografía de la etnitización de las poblaciones negras en el Pacífico sur colombiano. En M. Pardo (Ed.), *Acción colectiva, estado y etnicidad en el Pacífico colombiano* (1. ed, pp. 41-71). Instituto Colombiano de Antropología e Historia : Colciencias.
- Restrepo, E. (2004). Hacia los estudios de las colombias negras. En A. A. Rojas Martínez (Ed.), *Estudios afrocolombianos: Aportes para un estado del arte* (1. ed). Editorial Universidad del Cauca.

- Restrepo, E. (2007). El «giro al multiculturalismo» desde un encuadre afro-indígena. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 12(2), pp. 475-486.
- Restrepo, E. (2013). *Etnización de la negritud: La invención de las «comunidades negras» como grupo étnico en Colombia*. Editorial Universidad del Cauca.
- Restrepo, E., & Rojas Martínez, A. A. (Eds.). (2004). *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia* (1. ed). Editorial Universidad del Cauca.
- Reyes, C. (1993). Lo que dije en la Asamblea Constituyente fue. *Revista América Negra*, 6, pp. 231-232.
- Rodríguez-Piñero, L. (2005). *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law: The ILO regime, 1919-1989*. Oxford University Press.
- Rojas Martínez, A. A. (Ed.). (2004). *Estudios afrocolombianos: Aportes para un estado del arte* (1. ed). Editorial Universidad del Cauca.
- Rosas Guevara, M. I. (2013). *La Urdimbre de Ananse: Del Atrato al Telembí. Institucionalización jurídica de la etnicidad afrocolombiana*. XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Sánchez, E., Roldán Ortega, R., & Sánchez, M. F. (1993). *Derechos e identidad: Los pueblos indígenas y negros en la Constitución política de Colombia de 1991* (1. ed). Disloque Editores.
- Stamper, R. K. (1991). The Role of Semantics in Legal Expert Systems and Legal Reasoning. *Ratio Juris*, 4(2), pp. 219-244.
- Stavenhagen, R. (1994). Indigenous Rights: Some Conceptual Problems. En W. Assies & A. J. Hoekema (Eds.), *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government* (pp. 9-31). IWGIA and University of Amsterdam.
- Sterio, M. (2013). *The right to self-determination under international law: «selfistans», secession and the rule of the great powers*. Routledge.
- Summers, J. (2014). *Peoples and international law* (Second revised edition). Brill Nijhoff.
- Telles, E. E., Martínez Casas, R., Callirgos, J. C., & Lazcano, F. (2019). *Pigmentocracias color, etnicidad y raza en América Latina*.

- Triana y Antorveza, H. (1997). *Léxico documentado para la historia del negro en América (siglos XV-XIX)*. Instituto Caro y Cuervo.
- Urrea Giraldo, F., Viáfara López, C. A., & Viveros Vigoya, M. (2019). Del mestizaje blanco al multiculturalismo triétnico. Raza y etnicidad en Colombia. En E. E. Telles & R. Martínez Casas (Eds.), *Pigmentocracias color, etnicidad y raza en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Valencia Peña, I. H. (2008). Identidades del caribe insular colombiano: Otra mirada del caso isleño-raizal. *Revista CS*, 2, pp. 51-73.
- Valencia Peña, I. H. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Entre la etnización y el conflicto social. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), pp. 69-95.
- Valencia Peña, I. H. (2014). Etnicidad, mestizaje y diáspora. Un marco analítico de la diferencia social para las poblaciones afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de Historia Comparada*, 8(2), pp. 254-291.
- Van Cott, D. L. (2000). *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Villareal, M. L. T. (2012). La comunidad raizal: Elementos para una reflexión jurídica a partir de un discurso étnico. *Civilizar*, 12(22), pp. 35-56
- Wabgou, M., Arocha Rodríguez, J., Salgado Cassiani, A. J., & Carabalí Ospina, J. A. (2012). *Movimiento Social Afrocolombiano, Negro, Raizal y Palenquero: El largo camino hacia la construcción de espacios comunes y alianzas estratégicas para la incidencia política en Colombia* (Primera edición). Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina-UNIJUS.
- Wade, P. (1993a). El movimiento negro en Colombia. *Revista América Negra*, 5, pp. 173-191.
- Wade, P. (1993b). Respuesta a los comentarios de Cornelio Reyes. *Revista América Negra*, 6, pp. 233-235.

- Wade, P. (1997). *Gente negra, nación mestiza: Dinámicas de las identidades raciales en Colombia*. Siglo del Hombre Ed.
- Wade, P. (2010). *Race and ethnicity in Latin America* (2nd ed). Pluto Press ; Distributed in the United States of America exclusively by Palgrave Macmillan.
- Willemsen-Diaz, A. (2009). How Indigenous Peoples' Rights Reached the UN. En C. Charters & R. Stavenhagen (Eds.), *Making the Declaration work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (pp. 16-32). IWGIA ; Distributors Transaction Publisher [and] Central Books.
- Zuluaga Gil, R. (2008). *De la expectativa al desconcierto: El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Sello Editorial Javeriano.

## 2. Documentación de organismos internacionales y regionales

African Commission on Human and Peoples' Rights. (2009). *Overview report of the Research Project by the International Labour Organization and the African Commission on Human and Peoples' Rights on the constitutional and legislative protection of the rights of indigenous peoples in 24 African countries.*

African Commission on Human and Peoples' Rights, African Commission on Human and Peoples' Rights, & International Work Group for Indigenous Affairs (Eds.). (2005). *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities: Submitted in accordance with the «Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa».* African Commission on Human and Peoples' Rights; International Work Group for Indigenous Affairs; Distribution in North America Transaction Publishers.

African Commission on Human and Peoples' Rights & International Work Group for Indigenous Affairs. (2006). *Indigenous peoples in Africa: The forgotten peoples? : the African Commission's work on indigenous peoples in Africa = Peuples autochtones d'Afrique : les peuples oubliés? : travail de la Commission africaine sur les peuples autochtones d'Afrique.* African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR); International Work Group for Indigenous Affairs; Distribution in North America, Transaction Publishers.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1960). *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Resolución 1514 (XV).* Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/A/RES/1514\(XV\)%20](https://undocs.org/es/A/RES/1514(XV)%20)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.* Naciones Unidas.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1970). *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Resolución 2625 (XXV).* Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/A/RES/2625\(XXV\)%20](https://undocs.org/es/A/RES/2625(XXV)%20)

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1992). *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Resolution 47/135*. Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/RES/61/295)*. Naciones Unidas. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2009). *Promotion and protection of human rights: Human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. Report of the Third Committee (A/64/439/Add.2 (Part II))*. Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). *Resolución aprobada por la Asamblea General. Año Internacional de los Afrodescendientes (A/RES/64/169)*. Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2011). *Resolución aprobada por la Asamblea General. Actividades mundiales para la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para la aplicación y el seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban (A/RES/66/144)*. Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2014a). *Resolución aprobada por la Asamblea General. Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (A/RES/68/237)*. Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2014b). *Resolución aprobada por la Asamblea General. Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (A/RES/69/16)*. Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2020). *Resolución aprobada por la Asamblea General. Día Internacional de los Afrodescendientes (A/RES/75/170)*. Naciones Unidas.
- Banco Asiático de Desarrollo. (1998). *The Bank's Policy on Indigenous Peoples*. ADB.



- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *Política operativa sobre pueblos indígenas y estrategia para el desarrollo indígena*. BID.
- Banco Mundial. (1991). *Directriz Operativa OD 4.20 sobre pueblos indígenas*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2003). *Report n° 25332. Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Independent Desk Review*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2005). *Política Operativa OP/BP 4.10 pueblos indígenas*. Banco Mundial.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1989). *Resolución aprobada en la novena sesión plenaria, celebrada el 18 de noviembre de 1989 (AG/RES. 1022 (XIX-O/89))*. OEA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1997). *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CP/doc.2878/97 corr. 1)*. OEA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *La Situación de los Derechos Humanos de los Indígenas en las Américas (OEA/Ser.L/VII.108)*. OEA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA/Ser.L/V/II Doc.56/09)*. OEA.
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. (2000). *Resolution on the Rights of Indigenous Peoples' Communities in Africa (ACHPR/Res.51(XXVIII)00)*.
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. (2003). *Resolution on the Adoption of the "Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations / Communities (ACHPR/Res.65(XXXIV)03)*.
- Comisión de Derechos Humanos. (2002). *El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Resolución 68/2002*. Naciones Unidas.
- Comisión de Derechos Humanos. (2003). *El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas de discriminación racial. Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre las personas de ascendencia africana sobre sus períodos de sesiones primero y segundo (E/CN.4/2003/21)*. Naciones Unidas.

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. (2010). *Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia 10&06/2010*.

Conferencia de las Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2010). *Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su noveno período de sesiones (A/HRC/14/18)*. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2011). *Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su décimo período de sesiones (A/HRC/18/45)*. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2012). *Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su 11º período de sesiones. Proyecto de Programa de Acción para el Decenio de los Afrodescendientes (A/HRC/21/60/Add.2)*. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Brazil (A/HRC/27/68/Add.1)*. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2017). *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. Estudio de la posibilidad de elaborar un proyecto de declaración sobre la promoción y el pleno respeto de los derechos humanos de los afrodescendientes (A/HRC/RES/35/30)*. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2019). *Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban acerca de su 16º período de sesiones (A/HRC/40/75)*. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2020). *Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban acerca de su 17º período de sesiones (A/HRC/43/73)*. Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Ed.). (2008). *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un manual* (1. reprod). CONAMAQ, Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu.

- Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas (HR/P/PT/16)*. Naciones Unidas.
- Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana. (2001a). *Documento comparativo de trabajo entre el proyecto original de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las propuestas de los Estados (GT/DADIN/doc.49/01 corr.1)*. OEA.
- Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana. (2001b). *Documento comparativo de trabajo entre la Propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la CIDH en Marzo de 1997) y las propuestas de los Estados y de los representantes indígenas en las reuniones en la OEA en 1999 (GT/DADIN/doc.9/01)*. OEA.
- Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana. (2002a). *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas—Documento de Trabajo Comparativo entre el proyecto original de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las propuestas de los Estados y las propuestas de los Representantes de los Pueblos Indígenas, y el anteproyecto del Presidente del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (GT/DADIN/doc.53/02)*. OEA.
- Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana. (2002b). *Texto consolidado del Proyecto de Declaración preparado por la Presidencia del Grupo de Trabajo (GT/DADIN/doc.139/03)*. OEA.
- Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. (1993). *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos de 3 de marzo de 1995 (E/CN.4/1996/84)*. Naciones Unidas.
- Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. (1999). *Informe del grupo de trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1999/82)*. Naciones Unidas.

- Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. (1996). *Documento de trabajo de la Presidenta-Relatora, Sra. Erica-Irene A. Daes, sobre el concepto de "pueblos indígenas"* (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2). Naciones Unidas.
- Kasanda, P. L. (2003). *Identification and definition of «people of african descent» and how racial discrimination against them is manifested in various regions* (E/CN.4/2003/WG.20/WP.3). Naciones Unidas.
- Martínez Cobo, J. R. (1982a). *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas. Capítulo V* (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.6). Naciones Unidas.
- Martínez Cobo, J. R. (1982b). *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas. Capítulo XXI-XXII* (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.8). Naciones Unidas.
- Martínez, M. A. (1999). *Los Derechos Humanos de las Poblaciones Indígenas. Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas. Informe final presentado por el Sr. Miguel Alfonso Martínez, Relator Especial* (E/CN.4/Sub.2/1999/20). Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Documento adoptado por la Conferencia Regional de las Américas, llevada a cabo en Santiago de Chile, Chile, 4-7 de diciembre de 2000* (WCR/RCONF/SANT/2000/L.1/Rev.4). Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2001). *Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia* (A/CONF.189/12). Naciones Unidas.
- Organización de Estados Americanos. (2016). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (AG/RES. 2888 (XLVI-O/16)). OEA.
- Organización Internacional del Trabajo. (1956). *Living and working conditions of indigenous populations in independent countries* (39ª Sesión, Informe VIII(1)).
- Organización Internacional del Trabajo. (1957). *Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales* (107).

- Organización Internacional del Trabajo. (1988a). *Conferencia Internacional del Trabajo. Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (número 107): Cuarto punto del orden del día*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1988b). *Conferencia Internacional del Trabajo. Actas Provisionales, septuagésima quinta reunión. Sexto punto del día: Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (número 107)*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169)*.
- Organización para la Unidad Africana. (1982). *Carta Africana (Banjul) de Derechos Humanos y de los Pueblos (CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58)*. OUA.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2001). *El PNUD y los Pueblos Indígenas: Una Política de Compromiso*. PNUD.
- Stavenhagen, R. (2002). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión (E/CN.4/2002/97)*. Naciones Unidas.
- Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. (1993a). *Nota explicativa acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas por Erica Irene A. Daes. Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1)*. Naciones Unidas.
- Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. (1993b). *Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Documento de trabajo revisado, presentado por la Presidenta-Relatora, Sra. Erica-Irene Daes, en cumplimiento de la resolución 1992/33 de la Subcomisión y la resolución 1993/31 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/1993/26)*. Naciones Unidas.

### 3. Documentación del proceso constituyente de 1991

Asamblea Nacional Constituyente. (1991a). *Artículos de la Constitución Política de Colombia Aprobados en Primer Debate. Gaceta n° 109*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991b). *Constitución Política de Colombia 1991. Gaceta n° 127*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991c). *Gaceta n° 4*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991d). *Informe de la Sesión de la Comisión Codificadora del día 6 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991e). *Informe de la Sesión de la Comisión Codificadora del día 7 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991f). *Informe de la Sesión de la Comisión Codificadora del día 16 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991g). *Informe de la Sesión de la Comisión Codificadora del día 19 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991h). *Informe de la Sesión de la Comisión Codificadora del día 31 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991i). *Informe de la Sesión de la Comisión Cuarta del día 15 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991j). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 1 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991k). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 2 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991l). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 9 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991m). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 9 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991n). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 11 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991o). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 12 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991p). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 15 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991q). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 21 de marzo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991r). *Informe de la Sesión de la Comisión Primera del día 23 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991s). *Informe de la Sesión de la Comisión Quinta del día 6 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991t). *Informe de la Sesión de la Comisión Quinta del día 14 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991u). *Informe de la Sesión de la Comisión Quinta del día 15 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991v). *Informe de la Sesión de la Comisión Quinta del día 29 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991w). *Informe de la Sesión de la Comisión Quinta del día 30 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991x). *Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 10 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991y). *Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 11 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991z). *Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 14 de marzo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991aa). *Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 14 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ab). *Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 15 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ac). *Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 19 de febrero de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ad). *Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 27 de febrero de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ae). *Informe de la Sesión de la Comisión Tercera del día 11 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991af). *Informe de la Sesión de la Comisión Tercera del día 14 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ag). *Informe de la Sesión Plenaria del día 1 de julio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ah). *Informe de la Sesión Plenaria del día 2 de julio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ai). *Informe de la Sesión Plenaria del día 2 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991aj). *Informe de la Sesión Plenaria del día 3 de julio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ak). *Informe de la Sesión Plenaria del día 4 de julio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991al). *Informe de la Sesión Plenaria del día 4 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991am). *Informe de la Sesión Plenaria del día 5 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991an). *Informe de la Sesión Plenaria del día 6 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ao). *Informe de la Sesión Plenaria del día 6 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ap). *Informe de la Sesión Plenaria del día 7 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.



Asamblea Nacional Constituyente. (1991aq). *Informe de la Sesión Plenaria del día 9 de abril de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ar). *Informe de la Sesión Plenaria del día 10 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991as). *Informe de la Sesión Plenaria del día 11 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991at). *Informe de la Sesión Plenaria del día 13 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991au). *Informe de la Sesión Plenaria del día 14 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991av). *Informe de la Sesión Plenaria del día 16 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991aw). *Informe de la Sesión Plenaria del día 18 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ax). *Informe de la Sesión Plenaria del día 19 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ay). *Informe de la Sesión Plenaria del día 20 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991az). *Informe de la Sesión Plenaria del día 21 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991ba). *Informe de la Sesión Plenaria del día 22 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991bb). *Informe de la Sesión Plenaria del día 23 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991bc). *Informe de la Sesión Plenaria del día 24 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991bd). *Informe de la Sesión Plenaria del día 25 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991be). *Informe de la Sesión Plenaria del día 25 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991bf). *Informe de la Sesión Plenaria del día 28 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991bg). *Informe de la Sesión Plenaria del día 28 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991bh). *Informe de la Sesión Plenaria del día 29 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991bi). *Informe de la Sesión Plenaria del día 29 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991bj). *Informe de la Sesión Plenaria del día 30 de junio de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Cardona Madariaga, C. (1991). *El Asistente de Sistemas Explica a la Presidencia*. Gaceta n° 112. Asamblea Nacional Constituyente.
- Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Ponencia presentada por la Comisión Quinta sobre el tema Derechos Agrarios*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Ponencia para el Primer Debate. Rama Legislativa del Poder Público*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Comisión Codificadora. (1991a). *Acta de la Comisión Codificadora*. Gaceta n° 110. Asamblea Nacional Constituyente.
- Comisión Codificadora. (1991b). *Codificación del Articulado de la Constitución de Colombia para Segundo Debate*. Gaceta n° 113. Asamblea Nacional Constituyente.
- Echeverri Uruburu, Á., & Pabón Pabón, R. (1991). *Ponencia sobre Conformación del Legislativo: Congreso Unicameral*. Comisión Tercera. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fajardo Landaeta, J. (1991a). *Informe-ponencia Creación Constitucional de la Figura de los Jueces de Paz*. Gaceta n° 66. Gaceta Constitucional.

- Fajardo Landaeta, J. (1991b). *Informe-ponencia para primer debate en plenaria. Creación de los jueces de paz y reconocimiento de las jurisdicciones étnicas*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gómez Hurtado, Á., & Fajardo Landaeta, J. (1991). *Ponencia sobre los proyectos de actos reformativos que se ocupan de la elección popular de jueces municipales, jueces de paz, autoridades indígenas y jurados de conciencia*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gómez Hurtado, Álvaro. (1991). *Elección Popular de los Jueces Municipales. Gaceta n° 70*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gómez Martínez, J. (1991). *Ordenamiento Territorial (Articulado de la Comisión II que se someterá a Plenaria como artículos sustitutivos). Gaceta n° 92*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Jaramillo Pérez, I. (1991). *Informe a la Asamblea del Director Administrativo sobre Codificadora. Gaceta n° 112*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Leyva Durán, Á. (1991). *Informe-ponencia para primer debate en plenaria. Habitantes nacionales y extranjeros. Gaceta n° 86*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Lleras de la Fuente, C. (1991a). *Informe de la Comisión Codificadora a la Asamblea. Gaceta n° 107*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Lleras de la Fuente, C. (1991b). *Informe del Constituyente Carlos Lleras de la Fuente. Gaceta n° 111*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Mejía Borda, A. (1991). *Proyecto de Reforma Constitucional n° 93: De la Nación y del Territorio*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Muelas Hurtado, L. (1991). *Proyecto de Reforma Constitucional n° 83: Propuesta indígena de reforma constitucional*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Muelas Hurtado, L., & Fals Borda, O. (1991). *Informe-ponencia sobre Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos. Comisión Segunda*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Muelas Hurtado, L., Fals Borda, O., & Pineda Salazar, H. (1991). *Proyecto de Reforma Constitucional n° 104: De las entidades territoriales*. Asamblea Nacional Constituyente.

- Muelas Hurtado, L., Rojas Birry, F., & Peña Chepe, A. (1991). *Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. Gaceta n° 99*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Plazas Alcid, G. (1991). *Nacionalidad de los Pueblos Indígenas que Comparten Territorios Fronterizo. Gaceta n° 102*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Ramírez Barquero, C. (1991). *Articulado definitivo aprobado por la Comisión Tercera. Gaceta n° 83*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Rojas Birry, F. (1991). *Proyecto de Reforma Constitucional n° 119: Proyecto de Reforma a la Constitución Política de Colombia*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Rojas Birry, Francisco. (1991a). *Circunscripción electoral especial para comunidades indígenas, negras y minorías políticas*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Rojas Birry, Francisco. (1991b). *Ponencia los Derechos de los Grupos Étnicos. Comisión Primera*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Secretaría General del Congreso de la República. (1991a). *Aclaración de la Secretaría General sobre artículos constitucionales publicados en las Gacetas Nos. 114, 116. Gaceta n° 125*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Secretaría General del Congreso de la República. (1991b). *Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta n° 13*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Yepes Arcila, H., Palacio Rudas, A., & Galán Sarmiento, A. (1991). *Ponencia Estructura, Composición y Funcionamiento de la Rama Legislativa del Poder Público. Comisión Tercera*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Zafra Roldán, G. (1991). *Informe-ponencia para primer debate en plenaria. Del ordenamiento territorial. Gaceta n° 80*. Asamblea Nacional Constituyente.

#### 4. Leyes y proyectos de ley

Congreso de la República de Colombia. (1993a). *Proyecto de Ley Número 269 de 1993 Cámara «por medio de la cual se reglamenta el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones»*. *Gaceta del Congreso n° 123 de 1993*, (1993), Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1993b). *Ponencia para primer debate al proyecto de Ley Número 269 de 1993 Cámara «por medio de la cual se reglamenta el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones»*. *Gaceta del Congreso n° 123 de 1993*, Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1993c). *Proyecto de Ley Número 329 de 1993 Senado por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. *Gaceta del Congreso n° 167 de 1993*, Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1993d). *Gaceta del Congreso n° 218 de 1993 sobre discusión de la Ley 70*. Congreso de la República.

Congreso de la República de Colombia. (1993e). *Gaceta del Congreso n° 232 de 1993 sobre discusión de la Ley 70*. Congreso de la República.

Congreso de la República de Colombia. (1993f). *Pliego de modificaciones al Proyecto de Ley 329 de 1993*. *Archivo Legislativo de la Ley 70 de 1993*, Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1996). *Acta N° 6 Comisiones Primeras de Senado y Cámara*. *Gaceta del Congreso n° 13 de 1996*, Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2018a). *Proyecto de Ley 065/18 de Cámara y 263/19 de Senado. Por la cual se establece Primero (1) de Agosto, día de la emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.*, n.º 065/18 de Cámara y 263/19 de Senado, Congreso de la República.

Congreso de la República de Colombia. (2018b). Proyecto de Ley 079/18 de Cámara. Por medio de la cual se reconocen derechos del pueblo étnico *raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dentro del marco del Estatuto Raizal*, n.º 079/18 de Cámara, Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2020). *Proyecto de Ley 110/20 de Cámara. Por la cual se establece Primero (1) de Agosto, día de la emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.*, n.º 110/20 de Cámara, Congreso de la República.

Congreso de la República de Colombia. (2020). *Proyecto de Ley 354/20 de Cámara. Por medio de la cual se modifica la Ley 691 de 2001, mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia*, n.º 354/20 de Cámara, Congreso de la República de Colombia.

Congreso Nacional de Chile. (2019). *Ley Núm. 21.151 otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno*. Diario Oficial de la República de Chile.

## **5. Decisiones judiciales**

### **Consejo de Estado**

*Sentencia de 11 de marzo de 2004, radicado 11001-03-24-000-2003-00083-01(exp. 8797).  
C.P. Olga Inés Navarrete Barreto. Consejo de Estado.*

### **Corte Constitucional**

*Sentencia C-530 de 1993. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia C-086 de 1994. Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-111 de 1995. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-422 de 1996. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia C-535 de 1996. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia T-174 de 1998. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia C-053 de 1999. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia C-454 de 1999. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional.*

*Sentencia C-1022 de 1999. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia C-169 de 2001. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-955 de 2003. Magistrado Ponente Álvaro Tarfur Galvis. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-375 de 2006. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia C-864 de 2008. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. Corte  
Constitucional.*

*Sentencia T-047 de 2011. Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-680 de 2012. Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Corte Constitucional.*

*Sentencia C-253 de 2013. Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-576 de 2014. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-800 de 2014. Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-599 de 2016. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional.*

*Sentencia SU-097 de 2017. Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-308 de 2018. Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Corte Constitucional.*

*Sentencia T-479 de 2018. Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Corte Constitucional.*

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

*Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). CorteIDH.*

*Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Sentencia de 15 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y Costas). CorteIDH.*

*Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). CorteIDH.*

*Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). CorteIDH.*



*Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). CorteIDH.*

### **Corte Suprema de Justicia**

Corte Suprema de Justicia. (2018). *Sentencia STC10174-2018. Magistrado Ponente Ariel Salazar Ramírez.* Corte Suprema de Justicia.

## 6. Documentación de organizaciones de sociedad civil

AMEN-SD. (2002). *Declaración de autodeterminación*.

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Consejo Comunitario La Toma, Corporación Jurídica Etnias, Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur Recompas, Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos Afrolíder, Fundación Surcos, Proceso de Comunidades Negras, & Unidad de Organizaciones Afrocaucanas. (2010). *Reconocimiento de la justicia ancestral afrocolombiana. Propuesta para la Comisión de la Reforma a la Justicia*.

Organización de Desarrollo Etnico Comunitario. (2011a). *Declaración de Ceiba. Primera Cumbre Mundial de los y las Afrodescendientes*. ODECO.

Organización de Desarrollo Etnico Comunitario. (2011b). *Plan de Acción de la Declaración de Ceiba. Primera Cumbre Mundial de los y las Afrodescendientes*. ODECO.

## 7. Documentación gubernamental colombiana

Departamento Administrativo de Estadística Nacional. (2019a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*.

Departamento Administrativo de Estadística Nacional. (2019b). *Comunicado de prensa. Debate de control político—Resultados población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP) Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV-2018*.

Ministerio de Justicia. (2013). *Contrato de servicios de consultoría n° 274 suscrito entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el consorcio Partners Colombia—Corporación Agencia Afrocolombiana Huleros*.

Ministerio del Interior. (2014). *Acta. Reunión con líderes raizales de San Andrés y Providencia, concertación hacia la formulación del Estatuto Raizal. 18 de marzo de 2014*. Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior. (2015a). *Acta. Reunión Comunidad Raizal de Providencia y Santa Catalina. Anexo 1. 8 de julio de 2015*. Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior. (2015b). *Proyecto de acta. Reunión Comunidad Raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Anexo 1. 7 de julio de 2015*. Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior. (2017a). *Acta. Estatuto Raizal. 7 de julio de 2017*. Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior. (2017b). *Documento borrador de discusión. Estatuto Raizal de la Región Autónoma Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, reserva de la biosfera «Sea Flower»*. Gobierno de Colombia. *Ministerio del Interior*.

Ministerio del Interior. (2018a). *Acta de sesión de protocolización del proceso de consulta previa del Proyecto de Ley por medio de la cual se reconocen derechos del pueblo étnico raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dentro del marco del Estatuto Raizal 12 y 13 de julio de 2018*. Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior. (2018b). *Acta. Sesión preparatoria de consulta previa del Estatuto Autonómico Raizal con subcomisión representantes del pueblo raizal y reunión informativa con el pueblo raizal. 8 a 10 de mayo de 2018*. Gobierno de Colombia.

## **8. Documentación inédita<sup>193</sup>**

Cámara de Representantes. (2021). *Respuesta solicitud de acceso a información pública. Radicado interno UAC-CE-CV19-1229-2020*. Congreso de la República.

Castro, R., Mena, Z., Cortés, H., Moreno, S., Montaña, É., & Aramburo, J. I. (1992). *Carta a Ministro de Gobierno. 19 de mayo de 1992*.

Castro, R., Garcés, S., & Córdoba, P. (1993). *Carta al Presidente de la República. 15 de febrero de 1993*.

Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1992a). *Acta N° 1 Comisión Especial para las Comunidades Negras. 11 de agosto de 1992*.

Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1992b). *Acta N° 2 Comisión Especial para las Comunidades Negras. 3 y 4 de septiembre de 1992*.

---

193 Se incluyen aquí fuentes de archivo no publicadas y documentación obtenida fruto de solicitudes de acceso a información pública en Colombia.

- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1992c). *Acta N° 3 Comisión Especial para las Comunidades Negras. 2 y 3 de octubre de 1992.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1992d). *Acta N° 4 Comisión Especial para las Comunidades Negras. 5 de noviembre de 1992.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1992e). *Propuesta de las Comunidades Negras para la Reglamentación de sus Derechos Constitucionales.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1992f). *Subcomisión de Identidad Cultural. Acta N° 1. Comisión Especial para las Comunidades Negras. 16 de octubre de 1992.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1993a). *Acta N° 5 Comisión Especial para las Comunidades Negras. 28 y 29 de enero de 1993.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1993b). *Acta N° 6 Comisión Especial para las Comunidades Negras. 23 de abril de 1993.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1993c). *Acta N° 7 Comisión Especial para las Comunidades Negras. 30 de abril y 1 y 2 de mayo de 1993.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1993d). *Subcomisión de Entidades Estatales. Acta N° 7. Comisión Especial para las Comunidades Negras. 16 de abril de 1993.*
- Comisión Especial para las Comunidades Negras. (1993e). *Subcomisión de Identidad Cultural. Acta N° 2. Comisión Especial para las Comunidades Negras. 26 de febrero de 1993.*
- Córdoba, P., Castro, R., Garcés, S., & De Friedemann, N. (1993). *Consideraciones respecto al documento de objeciones presentadas por el Gobierno el 16 de junio de 1993 al Proyecto de Ley 329 aprobado en primer debate por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes el 9 de junio de 1993. Archivo Legislativo de la Ley 70 de 1993.*
- Dueñas de Pérez, O. (1991a). *Proyecto de Decreto. Comisión Especial para los Derechos de las Comunidades Negras Ribereñas. Gaceta Legislativa n° 27. Comisión Especial Legislativa.*

- Dueñas de Pérez, O. (1991b). *Proyecto N° 30. Derechos Constitucionales de las Comunidades Negras. Gaceta Legislativa n° 27. Comisión Especial Legislativa.*
- Fals Borda, O. (1993). *Memorandum. Comentarios al Proyecto de Ley de Negritudes. 26 de abril de 1993.*
- Instituto Colombiano de Antropología. (1992). *Relatoría concepto identidad cultural. 20 de noviembre de 1992.*
- Ministerio del Interior. (2020). *Respuesta Oficial EXT\_S20-00033050-PQRSD-032975-PQR. Gobierno de Colombia.*
- Ministerio del Interior. (2021). *Respuesta Oficial EXT\_S21-00021998-PQRSD-021961-PQR. Gobierno de Colombia.*
- Montaño, É., Cortés, H., Viveros, T., Carabalí, M., Angulo, L. M., Rosero, C., Castro, R., Mena, Z., Moreno, S., Montaño, N., Cuero, A., Cassiani, A., Hernández, G., Banguero, F., Castillo, J., Serna, A., & Garcés, S. (1993). *Carta a la Comisión Nacional Especial para las Comunidades Negras. 16 de abril de 1993.*
- Organizaciones y comunidades negras e indígenas del Pacífico. (1992). *Reconocimiento derechos territoriales, económicos, culturales, políticos y sociales de los pueblos negros e indígenas de Colombia. Decreto 555 del 1o. De Abril de 1992.*
- Partners Colombia. (2017). *Informe final. Programa de capacitación a funcionarios de casas de justicia, para la implementación de modelos de atención a las comunidades afrocolombianas.*
- Partners Colombia, & Proceso de Comunidades Negras. (2013). *Documento final. Contrato de servicios de consultoría n° 000274. Proyecto: Fortalecimiento de los sistemas de justicia ancestral propia y de solución de conflictos de las comunidades afrocolombianas organizadas en Consejos Comunitarios de los departamentos de Chocó y Nariño.*

## LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1: Grupos étnicos y raciales .....	17
Figura 2: Dos planos de indigeneidad .....	87
Figura 3: Afrocolombianos y su disposición en términos geográficos y de identidad cultural en la Ley 70 de 1993 .....	261
Tabla 1: Propuestas de articulado sobre territorialidad indígena .....	130
Tabla 2: Relación de ponencias sobre la composición del legislativo .....	149
Tabla 3: Propuestas sobre territorios indígenas en el debate de 21 de junio de 1991 .....	161
Tabla 4: Artículos aprobados en primer debate .....	164
Tabla 5: Características de los pueblos indígenas y grupos étnicos como base del reconocimiento de derechos propios .....	191
Tabla 6: Artículo 60 de la Ley 70 de 1993 en su versión de ponencia para el Segundo Debate y su versión final .....	264

## ANEXOS

I. TRANSCRIPCIONES DE ENTREVISTAS .....	i
I.1. Jaime Fajardo Landaeta.....	ii
I.2. Juan Carlos Esguerra Portocarrero.....	xviii
I.3. Carlos Rosero .....	xxxi
I.4. Pastor Murillo .....	xliv
I.5. Jair Mena .....	lx
I.6. Francisco Rojas Birry .....	lxxxv
I.7. Héctor Riveros .....	ci
I.8. Ofelia Baker .....	cxix
II. TABLAS ADICIONALES DEL CAPÍTULO 4 .....	cxxvi
III. TABLAS ADICIONALES DEL CAPÍTULO 5 .....	cxxxiii

## I. TRANSCRIPCIONES DE ENTREVISTAS

Para profundizar en el caso colombiano, sobre todo en las temáticas de la Asamblea Nacional Constituyente y el proceso a la Ley 70 de 1993, se realizaron, entre septiembre de 2020 y marzo de 2021, una serie de entrevistas semiestructuradas a algunos de los actores participantes. Fueron un total de 8 las realizadas, todas en Colombia, de entre 15 personas que fueron contactadas.

La lista de entrevistados, fecha y perfil se presentan en la siguiente tabla sintética:

**Tabla 1:** *Entrevistas*

Fecha	Entrevistado	Perfil
18/09/2020	Jaime Fajardo Landaeta	Constituyente
09/10/2020	Juan Carlos Esguerra Portocarrero	Constituyente
19/10/2020	Carlos Rosero	Candidato afrocolombiano a la Asamblea Nacional Constituyente
31/10/2020	Pastor Murillo	Comisionado en la Comisión Especial de Comunidades Negras
14/11/2020	Jair Mena	Líder afrocolombiano del Pacífico. Mesas de trabajo en la Constituyente
26/02/2021	Francisco Rojas Birry	Constituyente indígena
02/03/2021	Héctor Riveros	Viceministro de Gobierno en la Comisión Especial de Comunidades Negras
20/03/2021	Ofelia Baker	Lideresa raizal

*Elaboración propia*



## **I.1. Transcripción entrevista: Jaime Fajardo Landaeta**

**Víctor Práxedes Saavedra.-** Es 18 de septiembre de 2020, son 9:36 de la mañana hora Bogotá. Nos encontramos con el doctor Jaime Fajardo Landaeta. Buenos días doctor.

**Jaime Fajardo Landaeta.-** Buenos días.

**VP.-** Estamos realizando una entrevista al objeto de la investigación de mi tesis doctoral y le querría preguntar. Lo primero es si consiente a que grabemos esta entrevista para su transcripción y utilización, además de citas en la investigación.

**JFL.-** Obvio, claro, para mí es un placer poder contar con esta apreciación.

**VP.-** Pues buenos días, lo primero que le querría preguntar es si podría presentarse un poco y comentar cuál es su profesión y experiencia profesional.

**JFL.-** Bueno, yo soy Jaime Álvaro Fajardo Landaeta, soy nacido aquí en la ciudad de Medellín, Colombia. Nací en uno de los barrios populares que tuvo mucha incidencia en los fenómenos de violencia en mi, en mi niñez. Soy economista y analista del conflicto. Fuera de eso soy columnista de opinión. Llevo ya bastantes años en esa actividad. Y esto me ha permitido no solamente contar con la divulgación de las relaciones hechas, sino además de aportar mucho al debate nacional e internacional.

Fui constituyente en 1991. Estuve en la Comisión de Justicia, Vicepresidente de la Comisión de Justicia. Eso fue una experiencia bastante ardua. Yo había participado antes en la Comisión de Diálogo Nacional en la época de Belisario Betancur, que llevó a las negociaciones o a los diálogos con varias organizaciones insurgentes. Estuvo las FARC, estuvo el M-19, el EPL, una organización que llamaba [INAUDIBLE 00:01:55]. En fin, se excluyó el ELN. Y eso exactamente no llegó a nada porque sucedió lo del Palacio de Justicia. Y usted bien sabe que al suceder esto se rompen los diálogos y comenzó un periodo muy duro en Colombia: periodo de guerra sucia, donde fueron asesinados muchos líderes, entre ellos todos los dirigentes de la naciente Unión Patriótica, y una organización que casi no menciona, el Frente Popular, que surgió del germen de esos diálogos y que era un apéndice, digamos, de el Ejército Popular de Liberación.

Yo fui presidente nacional del Frente Popular, nos mataron 887 líderes en ese período y se esfumó la posibilidad de una salida negociada. Pero luego, luego empieza a surgir el problema del Acuerdo Nacional para reformar la Constitución, inicialmente fue así, era para reformar la Constitución. Fue la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en ese momento porque no existía la Corte Constitucional, esa la creamos nosotros, la que determinó: No, señores. Y ese texto de la decisión de la Corte... de la Sala Constitucional de la Corte Suprema me parece que es bueno que usted lo consiga, porque es... da mucha cátedra sobre el momento y sobre las implicaciones que para este país tenía. Entonces, surge eso y bueno, nosotros habíamos planteado la Constituyente en la época de Belisario Betancur, en 1986, ya era nuestra bandera ¿cómo no meternos en este acuerdo nacional que le dio posibilidades a la Constituyente? Entonces así lo hicimos, desafortunadamente no se metió las FARC, que era el momento más propicio para que el conjunto del movimiento insurgente estuviera unido, ni el ELN por lo que había pasado antes.

En fin, bueno, participé en la Constituyente. Desde ese momento he venido vinculado a todos los procesos de paz y negociación del país. Incluso he participado, además de en desmovilizaciones, en 99 proceso de paz en Colombia y eso me permitió acompañar estos procesos. He sido Secretario de Participación de la Gobernación de Antioquia. He sido asesor de paz en Antioquia. Soy columnista como ya lo he planteado. He sido también asesor de Convivencia y Paz de la Alcaldía de Medellín. Estuve también trabajando mucho tiempo en el área metropolitana y ahora estoy pues dedicado a estas actividades de difusión, de pedagogía y de crear como mayor conciencia social alrededor de los cambios que tuvimos y que desafortunadamente, pues al comienzo tuvieron sus escollos, sus [INAUDIBLE 00:04:55]. Eso es lo que en estos momentos puedo representar.

**VP.-** Muchísimas gracias. Entonces, trabajando usted como constituyente, ¿cómo era la labor de un constituyente?, ¿contaba con un equipo de trabajo y cómo se conformaba?

**JFL.-** Sí, claro, nosotros contábamos con un equipo de trabajo, un equipo de alto nivel. Yo tuve la oportunidad de llevar a mi equipo de trabajo a algunos abogados del Colegio de Abogados de Antioquia, colegas, que tenían una experiencia grande. Profesores universitarios que trabajaron todas las partes jurídicas y constitucionales. Y entonces... llegué a la Constituyente y me tocó la Comisión de Justicia, vicepresidente, allí era presidente Fernando Carrillo, el actual Procurador, y estuve... éramos nueve constituyentes en la Comisión de Justicia.

Y allí me encontré con un elemento bien interesante que es histórico. Y cada momentico lo narra por ahí algunos constituyentes. Me encontré con Álvaro Gómez Hurtado. Álvaro Gómez Hurtado era una persona, era hijo de Laureano Gómez. Usted debe conocer la situación de él. Fue una persona que trató de ser Presidente de Colombia y no lo pudo más por la historia que cargaba encima de la situación de su padre, Laureano Gómez: una persona que participó mucho en la violencia de los años 40 y 50 y que fue, y que fue una historia muy macabra, digámoslo así, y yo llegué, llegué en cierta medida, ¿cómo se dice?, como algo... consternado de ver la presencia de Álvaro Gómez, porque mi padre, que era un campesino liberal pues siempre habló... me habló durante toda la vida de lo que implicaba la familia Gómez Hurtado. Mas sin embargo, mire, logré con Álvaro Gómez una relación... e incluso una constituyente me recordaba hace poco, que hizo parte de la Comisión de Justicia me decía, nunca antes se había visto un acto de reconciliación tan grande como era una persona que venía de la izquierda radical, como era yo, y encontrarme con una persona de la extrema derecha, Álvaro Gómez, y llegar nosotros a presentar más de ocho ponencias conjuntamente, estar integrados, demostrar en la Constituyente nuestra labor en función de la paz. Es un hombre que admiré bastante, que me provocó cierto repudio la forma en que fue asesinado y creo que le hizo mucha falta a este país y esto... permitió mucho sacar adelante muchas... y eso es un símbolo, es un hecho de lo que éramos, éramos la representación de todos los contrarios. Éramos la representación de toda la sociedad. Allí estaban los indígenas, estaban los campesinos, estaban intelectuales, estaban los partidos políticos.

Éramos 74, pero 74 que representamos el conjunto de la sociedad colombiana. Nunca había un... Nunca se había dado en Colombia un escenario de esos. Llevábamos 110 años sin tener un cambio constitucional. Lo más hecho, reformas, reforma a la Constitución de 1886. Y tanto que la Sala Constitucional de la de la Corte Suprema, en ese momento, cuando aprobó el acuerdo para convocar a la Constituyente dijo, entre uno de esos poderes, dijo que además de los acuerdos de paz en marcha que exigían nueva legitimidades, estaba el hecho de que era posible cambiar la Constitución, no reformarla, cambiarla y determinó que hay que hacer una nueva Constitución. Imagínese, eso se convirtió en un hecho histórico. Colombia después de todos estos años con la misma Constitución. Ciento y punta de años después, logramos hacer una nueva Constitución y indudablemente esto, esto nos obligó a una dinámica muy intensa porque todos estábamos hablando de reforma y resulta que no, tuvimos que hacer la nueva constitución del país.

**VP.-** Muchas gracias. Pues entre esas proyectos y ponencias que usted menciona hay uno que va dirigido al reconocimiento de los... de las jurisdicciones de los pueblos étnicos y que luego usted

desarrolla además en un informe ponencia para la Comisión Cuarta y además recupera cuando lleva a los debates de la Comisión Cuarta a la primera plenaria. ¿Usted recuerda esos informes y ponencias y recuerda en qué se inspiró para proponer el reconocimiento de los sistemas de justicia de los grupos étnicos?

**JFL.-** Mire, lo que pasa es que este era un país, un país de exclusiones, era un país de poco reconocimiento de la ciudadanía, de la gente. Nosotros no éramos ni siquiera el constituyente primario, nosotros éramos un constituyente legatario. El pueblo llegaba hasta votar, pero no más. Y ahí, como dijo en su momento Camilo Torres, el cura Pérez que hizo parte del ELN, dijo el escrutador... el que, el que, el que vota solamente escruta, pero al que lo eligen es a otro. Solamente elegimos, pero no entramos a hacer ningún control en la sociedad.

Nuestro papel como constituyente estaba restringido y más para las comunidades étnicas, raciales, los indígenas, las minorías sexuales... En fin, este era un país muy atrasado y estábamos [INAUDIBLE 00:10:30] por eso. Tanto que cuando se discutió el problema de la tierra, en el año 1933-34, por López Pumarejo y sacó una ley que puso a pensar mucho el problema de la tierra en Colombia, que es uno de los elementos estructurales del conflicto armado, pues él tuvo que, tuvo que recoger esa ley y él fue, en su segundo mandato fue, sacado del Gobierno. López Pumarejo, el padre de López Michelsen, también fue presidente Colombia. Es todo eso, digamos, lo que muchos pensábamos: no era posible, no era posible una democracia con esa Constitución. Estamos atrasados, y el reconocimiento los derechos ¡pues imagínese cómo sería! Realmente los derechos fundamentales en general, derechos que ya eran reconocidos en el mundo y en Colombia no lo eran, ni siquiera a nivel del texto constitucional, y eran negados totalmente. Además de que se sufrió un periodo de represión bastante hondo, que es muy llamativo lo que fue el gobierno de Turbay Ayala, que fue la llamada “Seguridad Nacional” y que produjo muchos líderes de izquierda asesinados. Y luego fue la matanza que fue en toda la década de los 80 y las exclusiones a los campesinos, indígenas... Yo llevaba siempre ese criterio.

La base fundamental es que los ciudadanos, todos ante la Constitución, seamos iguales. Una cosa son la existencia de las clases sociales, una cosa que... Pero que todos tengamos los mismos derechos, las mismas obligaciones... Y ese es un elemento que siempre se impuso en los debates. Y otro elemento, recordaba precisamente ahora, era que uno de los constituyentes indígenas, de apellido Muelas, creo que usted lo debe conocer, debe de haberlo estudiado, él dijo algo que me llamó a mí siempre la atención, lo dijo en un debate: nos demoramos 500 años para llegar a un

escenario como éste y no nos van a sacar en 1000 o 2000 años ya, nos demoramos 500 años para poder producir y ser partícipe de los cambios que necesitaba el país y no nos van a sacar ya ahora en ningún momento. Eso fue muy importante porque los indígenas tienen tres constituyentes y eso... Y los debates que plantearon fueron debates muy interesantes que me llevó, por ejemplo, en ese caso particular de indígenas, a plantear algo que, que asombró, pero que después tuve el apoyo de Álvaro Gómez y de otros constituyentes. Yo les dije a ellos en una discusión sobre la jurisdicción indígena: entonces el problema no es llevar artículos que empiecen a darle cabida a derechos, posibilidad a los indígenas, lo que debe hacer esta Constituyente es recoger la jurisdicción indígena, recogerla. Eso ya fue creado, antes que nosotros, antes que la misma Constitución del 91. Entonces lo que hay que hacer es recogerla y llevarla a la... Íntegra, íntegra totalmente a la, a la Constitución del 91. Porque eso tiene hasta [INAUDIBLE 00:13:37]. Los cabildos no surgen de la Constitución del 91 y de la democracia representativa. Los cabildos surgen de la jurisdicción indígena, y así empecé con muchos constituyentes a hablar de las exclusiones, de la forma en que no se reconocían, por ejemplo, derechos laborales, derechos que atentaban contra los trabajadores, lo que tenía que ver con el problema, con las diferencias de género, el problema racial, las diferencias sexuales. Todo eso fue un debate bien atento, y en cierta medida los que estaban más por continuar la democracia representativa fueron cediendo ante la arremetida importante, con argumentos que se dieron muy sólidos por parte de esta mayoría que estamos por todos estos cambios constitucionales.

**VP.-** Pero además de eso que me cuenta de la jurisdicción indígena, usted, por las transcripciones, da un paso más y tanto en la Comisión Cuarta como luego interpelando a la Plenaria, solicita que esta jurisdicción, además de reconocerse a los pueblos indígenas, se reconozca a las comunidades negras a los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Tanto es así que, en la transcripción del informe de la Comisión Cuarta hacia Plenaria que usted aparece firmando, propone el artículo aprobado en Comisión Cuarta, pero propone también un artículo propio, como una suerte de voto particular, en el que la diferencia es esta titularidad que en vez de ser de indígenas sería de un grupo más amplio que incluye a comunidades negras y a raizales, como decimos. La pregunta es si recuerda por qué usted toma esa bandera, por qué usted se separa buscando un reconocimiento que, además de indígenas, sea de afrocolombianos.

**JFL.-** Es por la historia misma de lo que ha pasado con estas minorías. En algunos casos ya no tenemos qué hablar de minorías, si no que son ya realmente mayorías, por los cambios que hemos logrado.

Mire usted, no ha habido sino un presidente negro en Colombia, uno solo, fue por allá en el siglo XIX y fue un presidente transitorio. No había movimientos propiamente de las comunidades negras, afrodescendientes, que permitieran permear al conjunto de la sociedad para [INAUDIBLE 00:16:09] los cambios y a mi me levantó un criterio que defendí en la Constituyente. Es que el problema... Yo no vengo a defender los derechos míos o los derechos de quienes hemos luchado por la paz o lo que hemos buscado por generar espacios. Yo vengo a defender el derecho de toda la ciudadanía colombiana y en particular de los excluidos. Ese fue uno de los argumentos que yo siempre planteé porque no eran reconocidos, esas negritudes eran solamente excluidos y muchos de ellos fueron asesinados. Sale algún líder negro y era la ofensa más grande. No había cargos burocráticos en manos de poblaciones negras o afrocolombianas. Muchos de esos líderes realmente no lograron subsistir y había, pues, una política que en cierta medida había una política diferencial en el caso de las mismas razas, de los mismos géneros.

Esto era una vaina estructural colombiana y todavía sigue siendo porque, a pesar de la Constitución del 91, esos derechos todavía no han sido reivindicados y yo veía, veía algo que de pronto no gustó y era que notaba que había como cierto... Cierta adaptación, cierto acogimiento a las reglas de juego establecidas por parte de estos sectores excluidos. Como que necesitaban a alguien que de afuera también lo dijera, alguien que no siendo ellos, quien... Venga, venga, que es que esos derechos también son los míos. Y dar esa pelea de fondo, estábamos peleando por las minorías, estábamos peleando por nosotros mismos, porque necesitamos de esas minorías y de estos sectores para poder avanzar en la consolidación de la democracia. Además de eso es que siempre uno veía la utilización electoral, por ejemplo, la utilización de los cargos públicos de esta minoría, porque no tenemos representación de ellos en los cargos públicos. Esos fueron unos debates bien interesantes al comienzo crearon cierto escozor pero que después, poco a poco, se fue comprendiendo la dimensión de eso, que en el texto constitucional tenía que estar establecido ese papel de los derechos de estas minorías y sus reivindicaciones y la debilidad del movimiento que había, pues el propio, el movimiento propio para poder imponer o lograr esos cambios que, afortunadamente, lo hicimos. Yo hubiera querido que fuéramos más allá, más allá, dejar establecido votos preferentes, dejar establecido algunas circunscripciones que se dieron, pero muy pocas. Algunas se dieron, otras no, circunscripciones especiales para las minorías. En el momento se acogieron, pero fueron muy transitorias ese momento. Pero yo hubiera querido que compensara esa, esa falta de reconocimiento con unas posturas transitorias o más bien, más bien algunas permanentes de esas minorías en todos los estamentos de la sociedad.

**VP.-** Y ahondando un poco más en esa idea. ¿Cómo conoció usted, o si conoció en su historia, pues ejemplos de comunidades afro que le digan “mire doctor, nosotros tenemos nuestro propio sistema de justicia”? Porque una leyéndola la literatura de ese momento era como muy evidente para todo el mundo que las comunidades, los pueblos indígenas, tenían sistemas de justicia propia, pero no parecía que más allá de ciertas comunidades y ciertas personas especializadas, hubiese un conocimiento general de que los pueblos afrocolombianos, también algunos de ellos, tenían sus sistemas de justicia. ¿Cómo viene usted a conocer esta realidad para luego [INAUDIBLE 00:19:40]?

**JFL.-** La Constituyente tuvo algo muy interesante y es que en la medida en que fuimos entendiendo... Y es que nosotros llegamos con un criterio a la reforma y nos encontramos con que debíamos hacer una Constitución y todos como que había niveles de prevención interna al comienzo. Cuando estábamos discutiendo el Reglamento, empezaron a aflorar ya ¿para dónde es que vamos? Es la tarea que tenemos que hacer, ¿sí estamos conscientes de la dimensión del problema que tenemos que solucionar en Colombia? Y eso como reaccionamos y fue una reacción colectiva. Pero también en la medida... La corriente fue cogiendo cierto nivel de reconocimiento que no se obtuvo en el momento de la elección. Se obtuvo, bueno, pero no lo que queríamos... Y muchos sectores excluidos empezaron a llegar en masa, en masa a las plenarias, en masa a buscar a los constituyentes. Llegaron los indígenas, llegaban... Hasta las prostitutas, recuerdo que llegaron “el movimiento” a buscar su reconocimiento y una, y una, después de que se sentó con nosotros, con cinco constituyentes, las escuchamos para ver cuáles eran sus reivindicaciones, me dijo: bueno, no hay forma de agradecerles, pero cuando quieren pasé por allí por donde estoy yo y les pago carne. Pues mire, mire, qué simpática...

Y empezaron las negritudes, llegaron y llegaron todos los sectores excluidos. Eso era permanente. Nosotros haciendo, además de los debates, haciendo reuniones por separado, en comisiones o con las, con las diferentes delegaciones de todo el país. Osea la corriente es un movimiento interno permanente, y ahí es donde uno se va enterando de una cantidad de cosas, de fenómenos que incluso no habían sido superados de la esclavitud, ¿y cómo así? De como los negros, me contaban a mí, muchos, e incluso en su propia comunidad, había la inquietud de que si muchos se vinieron para ser sirvientes. Y no había, había una cultura incluso impuesta en eso. En la sociedad uno encontraba cosas tan extrañas como esto: no, no, pues si es negro ya está claro como que, el papel que debe jugar en su vida. Osea esa exclusión era dramática, tremenda y yo lo conocí fue por eso. Osea, yo no es que llegué con todo ese conocimiento a la Constituyente...

[CORTE DE CONEXIÓN DE 00:22:05 a 00:22:19]

... El trabajo que hicimos con todos los sectores representativos que llegaron allí a la Constituyente.

**VP.-** Le voy a parar ahí un segundito porque no sé qué ha pasado con la conexión y le he perdido justo cuando usted estaba diciendo que no había llegado, si no con el conocimiento, sino que lo había conocido con esa intervención, esta llegada de los movimientos sociales y de los distintos grupos. No sé si me escucha usted bien, para comprobar la conexión.

**JFL.-** Sí, le escucho ¿usted me escucha bien a mi?

**VP.-** Le escu... el problema es que se ha quedado bloqueada su imagen. No sé si quiera cortar el video y volver a reiniciarlo y vemos si funciona bien y retomamos.

**JFL.-** ¿Ahí cómo está?

**VP.-** Le escuchó, pero no le veo, no sé qué ha debido pasar con la conectividad, a ver... Es una cuestión de conectividad, sí. Entonces, para retomar el hilo, usted contaba que habían llegado... Que la Constituyente era una cuestión viva y que habían llegado muchos movimientos sociales a transmitir... Y muchas minorías, a transmitir sus preocupaciones y que una de ellas eran las comunidades negras. Y justo se cortó en el momento en el que usted decía: no es que yo llegase con el conocimiento de antes, sino que yo lo conocí en aquel momento ¿no?

**JFL.-** ...que no tenía la madurez ni el conocimiento que adquirí en los debates de la Constituyente. Eso me lo dieron las comunidades, la comunidad llegaba no solamente a hablar con nosotros, sino que llegaban con programas, llegaban con reivindicaciones incluso históricas, y le contaba una historia de unos lugares de Colombia donde lo que existía era la esclavitud, es que era la realidad, era una forma distinta de expresar eso, era la esclavitud: como... Como tenían a las comunidades negras en ciertos sectores rurales; como... Como los trabajos que les ofrecían, la forma en que los excluían de algunos sectores educativos y algunos sectores laborales; como en cierta medida se fue creando la sociedad y en ello mismos, en muchos de ellos el criterio de que para eso es que estaban como eran minoría, no era que fueran excluidos sino que ese era su papel en la sociedad. Y bueno, y el papel de la Iglesia. Tremendo en esto: la Iglesia fue muy atravesada, muy retrógrada en la forma



en que utilizó esas comunidades y vuelvo a insistir, el papel de los terratenientes en algunas zonas, que todavía perduran, bueno hemos avanzado, hemos avanzado, y se ha logrado ajustar algunas reivindicaciones pero aun falta mucha legislación que desarrolle la Constitución en estos aspectos. Entonces, basándome su pregunta: lo conocí a fondo porque estuve muy ligado a esos movimientos que llegaron allí, a las plataformas que nos entregaron impreso, hice de mi e hizo de muchos debate en la Constituyente, reivindicaciones nuestras.

**VP.-** Muchas gracias. Pues entonces, en relación a esos debates, lo que sí ocurre es que, a pesar de que usted plantea en esos debates el hecho de que hay que reconocer, en un concepto más amplio, también a las comunidades negras y a los raizales, en esos debates no se acaba dando la aceptación de sus tesis. ¿Usted recuerda esos debates y recuerda, en ese sentido, por qué sus tesis no fueron finalmente aceptadas?

**JFL.-** Lo que pasa es que también había mucha limitación. No, no, no todos los constituyentes nos sintonizamos con esa realidad nacional. A veces se consideraba que el hecho de estar desde el mismo prólogo el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad, con eso bastaba. Y yo era uno que decía: no, eso no basta con establecer unas normas y hay que esperar incluso cómo se legisla en favor de el espíritu de la norma. No basta con decirlo en el prólogo. No basta con hablar de que la Constitución va a ser para todos los colombianos, sino que hay, vuelvo a insistir, hay elementos estructurales de la sociedad que implican desarrollarlos, particularizarlos en la norma. Muchos me decían: no, eso le toca al Congreso la República, eso no nos toca a nosotros. La norma lo que debe decir es que existe el problema. Y más allá de eso, pues esperemos que la ley, la ley, que es la que debe desarrollar la Constitución, lo haga. Yo decía: no, no, no, porque si son problemas estructurales de la sociedad, son problemas de normas constitucionales, eso no puede pasar por encima. Fue un debate bastante difícil. El que realmente se comprendió, pero yo hubiese querido que fuera más allá. Es decir, era lo que daba, como se dice, la tierrita. No había, no había, digamos todavía, la conciencia para eso.

**VP.-** Y en ese sentido, en este debate concreto, ¿por qué sí a los pueblos indígenas, pero no a los pueblos afrocolombianos? Quiero decir, porque al final sí que se reconoce constitucionalmente a uno de los actores, pero no al otro. ¿Por qué esa divergencia?

**JFL.-** Por la fuerza que tuvo la comunidad indígena en la Constituyente, es decir, si bien llegaron...

[CORTE DE CONEXIÓN DE 00:27:34 a 00:27:45]

**VP.-** Me quede por la fuerza que tenían los indígenas en la Constituyente.

**JFL.-** ¿Ahí me está escuchando?

**VP.-** Sí

**JFL.-** Bueno, por la fuerza que tenían los indígenas, la forma en que trabajaron y que planearon, la organización que lograron, la simpatía que tuvieron en los constituyentes. Pero, usted bien lo sabe, allí no hubo representación, digámoslo así, propia de las negritudes. Nos faltó eso, si hubiéramos tenido representación más allá, de negritudes, de afrocolombianos, en fin, yo creo que la cosa hubiera sido distinta. Pero es que estos líderes indígenas, allí internamente, ayudaron mucho. Nos acercamos y los conocimos y supimos, más allá de lo que ya sabíamos, cuáles eran sus reivindicaciones, cuál era su propia jurisdicción indígena, cómo, cómo caminaba eso en los cabildos, allá en las comunidades. No logramos eso con las negritudes. No es lo mismo estar desde afuera y llegar y presentar preyectos y programas a los constituyentes que que estar adentro de los debates. Para mí ese es el problema, es una deficiencia en la Constitución. Ojalá hubiésemos tenido la representación de todos. No basta con que hubiera constituyentes que cogieran con fuerza las reivindicaciones de esos sectores. Necesitábamos gente que estuviera representando estas minorías. Desafortunadamente fue muy débil.

**VP.-** Para cerrar este primer bloque sobre la labor concreta suya en relación a la jurisdicción étnica, le querría preguntar si en perspectiva, después de 30 años después, ¿cuál es su valoración o su opinión de cómo acabó siendo el artículo 246?, ¿como acabó siendo el reconocimiento de la jurisdicción étnica y el no reconocimiento de ésta en relación a los pueblos afrocolombianos?

**JFL.-** Nosotros tuvimos un problema en la Constituyente, de pronto quede entre usted y yo no más, pero bueno, ¿cuál fue el problema? Fue un problema grave: hicimos una constitución de maravillas, reconocida en todo el mundo y en América Latina como de las constituciones de mayor avanzada, con todos los derechos fundamentales elevados a norma constitucional, con otros derechos también recogidos en ella: el título de derechos me parece que es muy amplio, con todas estas reivindicaciones que asumimos y con la forma en que cumplimos con algunos aspectos históricos no resueltos.

Pero cometimos el grave error de hacer un acuerdo para nombrar... Cerrar el Congreso, que lo cerramos con el Presidente en ese momento porque era garantía para el desarrollo de la Constitución... Ese era el fondo de todo eso. Han dicho que no, que porque la Constitución había planteado un nuevo Congreso. No, no, no era garantía. Si ese Congreso, si lo dejábamos así, pues no teníamos garantías para el desarrollo de la Constitución. Pero elegimos un “congresista”, un “Congresito” que lo elegimos nosotros mismos, que funcionó por un período. Ese “Congresito”, lo llegó a decir uno de los constituyentes, Vázquez Carrizosa, uno de los constituyentes de mayor edad en la Constituyente, llegó a decir: hemos creado un eunuco, porque eso no es garantía para desarrollar esta Constitución.

Pero bueno, lo creamos, y pero a la vez en el acuerdo dijimos: ningún constituyente del 91 se va a proponer para hacer parte del nuevo Congreso. ¡Imagínese pues! O sea, no que... No fuimos capaces, cuando teníamos toda la capacidad porque Álvaro Gómez llegó a decir que la Constituyente era omnipotente, la Constituyente no tenía límites, tal y como nos habían dado el mandato, nosotros podíamos ir más allá, no pasarnos del tiempo pero que podíamos incluso legislar. Incluso poder de nuevo autoproclamarnos como legisladores para desarrollar la Constitución, eso lo dijo Álvaro Gómez. Y lo decía con claridad. Pero entonces nosotros lo que hicimos es: no, los constituyentes no se van a proponer para el próximo Congreso. Con un criterio como ético y moralista pues que... Lo que hizo fue que la vieja clase política volviera [INAUDIBLE 00:32:05] y se tomara el Congreso, porque eran las mayorías que estaban contrarias a los cambios, que estaban heridas con la Constituyente.

Entonces, los cambios han sido muy lentos. Tanto que el desarrollo constitucional sigue siendo... Sigue siendo lento y ¡claro!, en estos temas menos, menos a habido interés por parte del Congreso. Últimamente se han dado de pronto algunos retoques. Pero mire que incluso también hubo algo que va en contrasentido de toda la Constitución, que fue la reelección presidencial. Porque nosotros hicimos algo en la Constituyente que es muy bueno divulgarlo: creamos los pesos y contrapesos constitucionales. Y para eso hicimos un diseño constitucional de tal forma que la elección presidencial no coincidiera con la elección de los órganos de control. Cosa que paró ya, se [INAUDIBLE 00:33:00] con la reelección presidencial. Si en ese campo, que en cierta forma afectaba a la independencia los poderes, con la autonomía de los poderes, cosa que se está discutiendo ahora con algunos decretos que está sacando el Presidente Duque. Y eso llevó a crear la reelección indefinida. Menos mal que en su momento la Corte Constitucional le puso el

[INAUDIBLE 00:33:20] a eso. Pero eso nos afectó mucho. Desarrollos constitucionales, en particular que convirtieran estos en unos debates esenciales en el Congreso de la República y han sido lentos, cuando no algunos regresivos. Entonces, ese error, algunos constituyentes no me lo comparten, pero yo creo que nosotros debíamos haber sido a la vez declararnos como órgano legislativo, porque no existían garantías en la sociedad ni en la clase política de que muchos temas... Y menos estos... en las exclusiones por [INAUDIBLE 00:33:56] se lograran desarrollar la plenitud. Ahora hay más conciencia indudablemente de eso, pero bueno, estamos tarde para llegar.

**VP.-** Muchas gracias. Vamos a pasar al segundo bloque, que es más amplio, siempre dentro de los debates de los grupos étnicos, pero más amplio sobre la labor de la Constituyente y la primera pregunta, que este acercamiento, es: a día de hoy y después de la ley 70, es claro y no hay duda de que las comunidades negras y los pueblos afrocolombianos son considerados como grupos étnicos. Sin embargo, ¿usted recuerda si esta claridad era igual en la Constituyente y si todos los constituyentes creían de verdad que las comunidades negras eran grupos étnicos?

**JFL.-** Pues el tema se hablaba, pero una cosa es hablar el tema, vuelvo a insistir, una cosa es uno tener compañeros de la Constituyente al lado que representaran a todas estas etnias como por ejemplo los indígenas, ¿no? Pero no, el tema se hablaba y ahí hay gente que nos matamos por eso, nos dimos la pela, como se dice, en la Constituyente. Pero no, hay algunos sectores representativos ahí que no tenían conciencia de que había que entregar ciertas [INAUDIBLE 00:35:13 a 00:35:17] y ciertas normas constitucionales a favor de eso, pero hasta ahí... Me entró ahí una llamadita pero bueno, ¿ya me escucha?

**VP.-** Sí, le escucho. Dijo que había constituyentes que sabían que había que hacer ciertos desarrollos...

**JFL.-** No había esa conciencia... Esa conciencia para lograr estos objetivos. No existía realmente. Más allá de que la norma estuviese establecida. Pero no hubo esa posibilidad. Me hubiese gustado que se hubiera dado más a fondo. Y vuelvo a insistir, y fuera de eso tuvimos que esperar unos años para que el Congreso, en su momento determinado, empezara como a entender eso.

**VP.-** Y usted hacía mención antes que un factor determinante era que había constituyentes indígenas que movían su agenda y no había constituyentes afros. Sin embargo, uno de los de los indígenas Rojas Birry, en este caso, él, en sus propuestas escritas y en muchas de sus manifestaciones, sí que

hablaba en nombre amplio y hablaba, y él lo decía, como representante también de las negritudes del Chocó con las que había concertado. ¿Cómo... Cómo?, ¿recuerda por qué, a pesar de Rojas Birry hacer esta apropiación no se consiguió cambiar nada o si ese factor no fue importante?

**JFL.-** No, sí fue importante lo de Rojas Birry, lo que hicimos también constituyentes... Lo de la Alianza Democrática M-19, que eran 19 constituyente. Pero no éramos la mayoría. La realidad es que la mayoría estábamos porque había que dejar establecido las normas constitucionales que legislaron sobre eso. Ahí había un acuerdo y así se estableció. Pero ir más allá, vuelvo a insistir, entender que la norma tenía que dar cuenta de unos problemas estructurales vigentes. No se logró, no se el logro. Los que logramos fue el consenso, pero vuelvo a insistir, ante unos problemas históricos que había que solucionar. se necesitaban reformas constitucionales, normas constitucionales que resolvieran el problema estructural de una vez, de una vez. Pero eso lo dejamos al legislador.

**VP.-** Muchas gracias y además de, pues, usted o Rojas Birry, de los que hemos hablado, ¿recuerda quiénes serían o a quién destacaría usted como... Entre los constituyentes, como personas que tuviesen apropiada esta defensa y promoción de los derechos de los pueblos afrocolombianos y de las comunidades negras?

**JFL.-** Sí, había gente como Germán Toro, que fue presidente de la Federación de Educadores, estaba también Fabio Villa, el constituyente joven, más joven que había en ese momento. Estaba... Que recuerde yo en ese momento... Pues había varios constituyentes lo que pasa es que en este momento... Estoy hasta mirando aquí la vaina de los continentes que tengo, la tengo aquí enfrente y veo alguna gente que... Bueno, estuvo este, está la gente de la Alianza Democrática M-19 y Antonio Navarro... Antonio Navarro fue muy ilustrativo en estos debates, muy capaz en todo eso. El mismo Darío Agudelo. En fin, había varios constituyentes destacados que lo hicieron, claro.

**VP.-** Pasando a otro tema y a otro actor, durante la lectura de segunda plenaria, se observa que el Gobierno hizo incidencia en la Comisión Codificadora solicitando que modificase los artículos de pueblos indígenas y sobre esta realidad, que aparece reflejada, querría preguntarle si recuerda cuál fue el papel del Gobierno en la Constituyente y en particular en este tema del reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos.

**JFL.-** Para mí, el caso concreto de Humberto de la Calle, que era el ministro de Gobierno, fue un papel muy importante. Era una persona muy clara en sus exposiciones, muy importante. Estaba allí también el papel... Bueno de Horacio Serpa, que Horacio Serpa fue copresidente de la Constituyente y tuvo un papel muy destacado. Y también había sido ministro de Gobierno anteriormente. El papel de Humberto de la Calle fue interesante, pero Humberto de la Calle era un representante del Gobierno en la Constituyente. Me parece que hubo momentos en que tuvo fallas importantes. Yo cuando le entregaron el primer informe de la Comisión Codificadora, yo quedé asombrado. Y un momentico, ¿hasta dónde llegaron pues los compañeros que nombraron para que hicieran parte de la Comisión? Se pusieron a explicar cuál el papel... Que era sintetizar... Recoger en forma mucho más clara... Darle, darle tratamiento bien a la norma en un marco de lo que era el lenguaje constitucional... Bueno, pero yo, yo no quedé contento, mejor dicho, no quedé contento con el papel de la Comisión Codificadora.

Pero vi que todos se ponían como: sí, no, es que necesitamos una comisión que ya no solamente integre, sino que además de eso redacte en función de cómo debe ser el... Cómo de quedar la norma constitucional. Y tras eso nos metieron cositas, nos metieron cositas, en la cual intervino mucho el Gobierno, yo estoy de acuerdo con usted. Claramente que... Y yo lo hice, yo hice una intervención muy dura contra el papel de la Comisión Codificadora pues, es que nosotros no le dijimos que cambiaran lo que ya habíamos discutido por varios meses. Decidimos que recogieran e hicieran como tal, su papel, como comisión codificadora, incluido que introdujeran aspectos que en el lenguaje constitucional se necesita, pero no en ningún momento que nos cambiaran el sentido de la norma. Pero ahí realmente vi que ya era una pelea... Una pelea perdida.

**VP.-** Y en ese sentido, ¿cómo recuerda usted los últimos días de la Constituyente? Es decir, esta segunda plenaria que ocurre muy rápido y que viene además informada precisamente por el rol de la Comisión Codificadora.

**JFL.-** No, fue muy interesante porque el ánimo era muy propositivo y todo eso y había pues como que estábamos cumpliendo la tarea... El reconocimiento nacional era grande. Los medios hablaban bien ya. Unos medios que estaban adversos a la Constituyente ya empezaban a hablar muy bien y de los resultados que estaba dando. Y tal vez por eso se opacó mucho analizar más de fondo esta vaina de [INAUDIBLE 00:42:27]. Claro, ahora algunos constituyentes podrán decir que no, que sí se tuvo en cuenta, que se analizó. Y... Pero no, no, no, no, yo ahí creo que sí se metió la mano, metió

la mano el Gobierno y alguien más, pero no podría señalarte pues, en este momento, la profundidad de eso.

**VP.-** Pues muchísimas gracias. Una última pregunta sería, pues, similar a la anterior última pregunta... Después de 30 años, ¿cuál es su valoración general del papel de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con los pueblos afrocolombianos y las comunidades negras?

**JFL.-** No, yo pienso que a pesar de que, como se lo he dicho usted, podíamos haber ido más allá, podíamos haber logrado impactar en ese problema estructural de tanta... De vieja data que viene incluso cimentado en un problema serio que a uno le duele en el alma: el problema de la esclavitud. El problema de todo esto que nos ligó tantos años al imperio español. Vea hoy lo que hacen los indígenas en el Cauca con la estatua de mi amigo Belalcázar... Digo que mi amigo Belalcázar porque yo estoy tramitando la nacionalidad española, tengo derecho por la vaina de los sefardíes, yo soy descendiente de sefardí y resulta que Belalcázar tiene... fue por ahí un pariente lejano mío. Pero mire, mire todo lo que quedó represado. Todo eso está representado, como pasó esta semana con los indígenas en el Cauca es algo represado. Todavía sienten que falta y eso que fueron los que más ganancia obtuvieron.

¿Qué podemos decir de otras comunidades?, ¿por qué en Colombia, después de la Constitución del 91, no ha existido un presidente negro? ¿Por qué vemos incluso en las representaciones de muchos estamentos estatales, institucionales, la poca representación?... La hay y hemos avanzado en cosas, pero vuelvo a insistir no, yo creo que el pacto logrado en aquel entonces fue bueno. Lo que pasa es que uno, cuando... Cuando ha tenido desde los 18 años ese criterio de luchar por los cambios, de entender la sociedad. Cuando incluso los estudios que yo hice a la fuerza pues de una vaina laboral que yo mismo me sostenía y que tenía dificultades para hacerlo... Pero siempre estudiando los problemas sociales, siempre metido y sumergido en cómo resolver estos problemas... Pues uno busca más, hay que aprovechar este momento histórico. Yo creo que yo lo aproveché desde el punto de vista de que logré sentado allí, y mucho lo dirán y lo dirán las gaceta... Y hay el archivo histórico para [INAUDIBLE 00:45:12] de que yo traté de ir más allá. Pero bueno, eso es algo que uno anhela. Pero creo que por la diversidad también que existía, que representaba el conjunto la sociedad... Hasta ahí podíamos llegar, yo lo he entendido así. Hasta ahí. Toca es que logremos trabajar a fondo porque... No solamente por los derechos constitucionales sino por introducir los cambios que quedaron faltando.

**VP.-** Muchas gracias. Tomando en consideración el tema de la entrevista, me gustaría saber si querría agregar algo o contar alguna cuestión más en la materia.

**JFL.-** Me voy a arriesgar a decir algo que yo creo que sí: a nosotros nos hizo mucho daño. en el desarrollo de la Constitución del 91, la presencia de fuerzas como el Centro Democrático. Uno a fin de cuentas no sabes qué es eso, si es un partido político, si es una alianza para acabar con la democracia... Y el papel de Álvaro Uribe. Yo fui incluso amigo de Álvaro Uribe. Yo trabajé en la Gobernación de Antioquia con Álvaro Uribe. Pero es aterrador lo que ha hecho este movimiento en contra de los cambios democráticos.

Seguro que usted dira: “bueno, ¿qué le pasa pues? Se va a desquitar aquí”... No, no, no, no. No, es que los retrocesos democráticos que hemos tenido con la presencia de esa fuerza... La derecha tiene que estar presente en la sociedad y la extrema derecha, pero respetando los cauces democráticos. Y ellos han hecho todo lo posible por acabar lo que hicimos en la Constitución del 91. Y la angustia que hay es que los movimientos que defendemos a fondo la Constitución, verdaderamente, que nos metemos, somos incapaces por ahí en este momento de ponernos de acuerdo en esas reglas de juego. Es como un lamento que tengo, pero quiero que usted lo conocieron.

**VP.-** Pues muchísimas gracias. Son las 10 y 23, en este momento paramos (la grabación).



## **I.2. Transcripción entrevista: Juan Carlos Esguerra Portocarrero**

**Víctor Práxedes Saavedra.-** Buenos días. Son las 9:07 del 9 de octubre. Estamos con el doctor Juan Carlos Esguerra Portocarreño. Buenos días, Juan Carlos.

**Juan Carlos Esguerra Portocarrero.-** Portocarrero.

**VP.-** Portocarrero, perdón. Buenos días.

Pues antes de nada le quería preguntar y pedir su consentimiento para grabar esta entrevista a los efectos que le comentaba de la investigación de mi tesis doctoral, para su transcripción.

**JCEP.-** Ningún inconveniente.

**VP.-** Muchísimas gracias. Pues la primera pregunta, a efectos de contextualizar, es si podría usted por favor presentarme... presentarse y comentar un poco cuál es su profesión y experiencia profesional, sobre todo centrada en su labor en la Constituyente.

**JCEP.-** Bueno, esa, por supuesto, podría ser una respuesta larga, pero vamos a hacerla lo más corta posible porque no es lo que interesa tanto a los fines de lo que usted está analizando y de aquello en lo que está empeñado. Mi nombre, ya lo dijo usted, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, soy colombiano, bogotano. Abogado. Estudié derecho en la Universidad jesuita, que es la Universidad Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Luego hice una maestría en la Universidad de Cornell, en los Estados Unidos, con una beca de Fulbright. Me he dedicado la parte más significativa de mi vida al ejercicio profesional de la abogacía. Me he dedicado, asimismo, y durante incluso más tiempo del que le he dedicado al ejercicio profesional de la abogacía, a la cátedra universitaria. Son mis 2 grandes pasiones.

Pero en medio de ella se han colado oportunidades de servicio público que después he decidido atender. Una de ellas, la oportunidad que se me presentó en algún momento planteada por el doctor Álvaro Gómez Hurtado de formar parte de la lista del Movimiento de Salvación Nacional para la Asamblea Nacional Constituyente. Llamó él Movimiento de Salvación Nacional a un movimiento integrado por sus copartidarios conservadores y algunos liberales para efectos de que, como decía él, nos uniéramos sobre lo fundamental. Lográramos acuerdos sobre lo fundamental y de que esas

uniones pudiera salir una Constitución consensuada, como efectivamente se logró. Por lo demás, esa es la experiencia profesional más enriquecedora y más satisfactoria de mi vida. Por los demás, en algunos otros momentos he sido Viceministro de Comunicaciones, Ministro de Defensa Nacional y Ministro de Justicia y el Derecho y además embajador en los Estados Unidos de América. Eso soy.

**VP.-** Pues muchísimas...

**JCEP.-** Mira y fui decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, mi alma máter, y soy miembro del Consejo Asesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cornell. Mi otra alma máter.

**VP.-** Pues muchísimas gracias. Entonces entramos directamente al tema. Usted contribuyó a la redacción del artículo transitorio 55, pero este artículo llega al final de la Constituyente. Antes se desarrollan una serie de debates en relación al ordenamiento territorial. Le quería preguntar si usted recuerda esos debates sobre el ordenamiento territorial, y en específico en lo que refiere a los grupos étnicos, en la Constituyente.

**JCEP.-** A ver, los debates específicos sobre el ordenamiento territorial no mucho porque no fueron mi tema y no fueron mi tema porque ellos fueron tratados por, fundamentalmente, por la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente se dividió, para efectos de su trabajo en la parte preliminar, en 5 comisiones, una Comisión Primera, de la que yo fui parte, se encargaba del tema del preámbulo, los principios fundamentales de la Constitución, la carta de derechos y deberes, la democracia participativa y, por supuesto, los instrumentos de protección de los derechos. La Comisión Segunda se encarga básicamente del ordenamiento territorial. Allí no estuve. Pero es lo cierto, por otro lado, que el artículo 55 se explica mejor en el ámbito y en el contexto de una serie de puntos que casi diría yo tocan más con la Comisión Primera que con la Comisión Segunda. Me explico: en la base de ese tema está el reconocimiento que hizo la Constituyente, en muy buena hora, de la diversidad del pueblo colombiano.

Tradicionalmente la idea cuando se constituía y conformaban un país era la de hacer de él una nación unitaria y, por consiguiente, la de integrar un sentido de nacionalidad casi que como si se tratara de que todos fuéramos iguales, si pensáramos igual y planteáramos las cosas igual y proviniéramos de los mismos orígenes y nos dirigiéramos a los mismos destinos. En la

Constituyente se reconoció, dentro de nuestros cuerpos constituyentes, por primera vez que Colombia tiene, y esa es una de sus más grandes riquezas, una enorme diversidad: diversidad cultural, diversidad de raza, diversidad de historia, diversidad de origen, diversidad hasta de lenguas. Y la Constitución reconoció esa diversidad y se ocupó de que ese reconocimiento de la diversidad se tradujera en efectos que sirvieran hacia el futuro. Ahí, por ejemplo, se enmarca también el artículo transitorio 55.

De otro lado, igualmente se enmarca en otro tema que también tratamos en la Comisión Primera: el de los instrumentos, y usted lo mencionó antes de que comenzáramos la parte formal de la entrevista, el de los instrumentos de protección de los derechos. Otra de las grandes preocupaciones de la Asamblea Constituyente era crear un conjunto de instrumentos que le dieran cabal y efectiva protección a los derechos frente a las amenazas, frente a la inercia que los hace ineficaces en tantas oportunidades. O que hace que ellos se apliquen injustamente, o que existan para unos y no existan para otros. Todo eso fue tema del que se ocupó la Comisión Primera y por consiguiente también ahí se explica en buena medida el artículo 55 transitorio.

Ese artículo 55 transitorio hace efectivamente un reconocimiento de esa diversidad, específicamente de esa diversidad referida a lo que ocurre en la costa pacífica de Colombia, una costa lejanísima del resto del territorio, no tanto por su distancia, que también, cuánto por las dificultades de acceso y la escasez de medios de transporte y de vías de comunicación para llegar allá.

Es en general un mundo que los colombianos conocemos muy poco, del que nos enteramos muy poco y del que, tristemente hay que confesarlo, nos hemos ocupado muy poco. También ahí encuentra parte de su razón de ser el artículo transitorio 55.

En la Constituyente... o a la Constituyente llegó la voz de quienes estaban levantando la mano desde esa periferia, desde esa lejana distancia del Chocó diciendo “nosotros tenemos una situación y vivimos en medio de unas circunstancias particularísimas que ustedes no conocen. Aquí por ejemplo, el derecho de propiedad no funciona como ustedes lo conocen, aquí lo que hay es una especie de propiedad colectiva sobre la tierra y sobre los bienes, pero no una propiedad colectiva que esté establecida en unas normas jurídicas, sino una propiedad colectiva que se da de hecho, que se explota tradicionalmente y que así ha venido ocurriendo.”

Entonces lo que se buscaba era institucionalizar aquello que entre nosotros había venido ocurriendo. De hecho, sobre todo, para que mediante esa institucionalización se diera el reconocimiento que correspondía darle a los derechos de esas comunidades, casi todas ellas afrodescendientes, más que comunidades indígenas propiamente tal. Pero también de manera que no pudieran ser, como ha ocurrido no pocas veces en no pocos lugares del territorio nacional, objeto de despojos por quienes utilizan en su favor ventajosamente, y ventajosamente de mala manera, los instrumentos que consagra la ley. Digamos eso, para darle más o menos un marco del por qué de ese artículo que en principio, si uno lo mira y lo analiza en frío, resulta un artículo un tanto desconcertante.

**VP.-** Muchas gracias. Entonces, comenzando por cómo llegan esas voces que usted mencionaba específicamente del Pacífico y del Chocó, hacía hincapié en cómo se materializa esa llegada, es decir, los pueblos afrocolombianos y las comunidades negras, como se dice técnicamente, no contaban con un constituyente o delegatario propio. ¿Cómo llegan esas voces y esos reclamos y qué forma tienen esos reclamos que son los que finalmente cristaliza, como dice, en el artículo transitorio?

**JCEP.-** Llegaron de distintas maneras y por distintas vías. Por ejemplo, una de las decisiones más inteligentes que adoptó el Gobierno de la época, del presidente Gaviria, para efectos de poner en marcha el proceso constituyente, consistió en organizar lo que se llamó unas mesas en todas las municipalidades del país. Mesas a las cuales pudiera llegar la voz de quienes tenían algo que reclamar, algo que pedir, algo a lo cual aspirar, algo que proponer, algo que sostener, algo que defender.

De allí se desprendieron muchísimos proyectos que llegaron a la consideración de la Asamblea. Y una de las primeras cosas que nos entregaron a los constituyentes fueron unos computadores en los cuales había acceso a aquella... A las bases de datos en donde estaban todas las propuestas que habían llegado de las distintas municipalidades del país y las voces que habían llegado. Por supuesto, había voces llenas de conocimientos y de sabiduría como las que provenían de centros de estudios constitucionales o de academias o de universidades o de partidos políticos. Pero también había voces que venían de muy lejos, que eran voces que se expresaban inclusive en medio de grandes dificultades, pero que en todo caso llegaron. Entre ellas, esa.

Y por otro lado, algunos de esos grupos se aproximaron a algunos constituyentes, y algunos constituyentes se dieron a la tarea de ir en busca de las necesidades que conocían, lo que incluían de

determinadas comunidades. Es, por ejemplo, era el caso de un colega mío en la Asamblea Constituyente, un hombre sabio, un hombre que conocía muy bien el país, que lo había recorrido mucho. Que había... que se había metido mucho en el barro de aquello que hemos llamado el conflicto interno de Colombia a lo largo de los años, que era Orlando Fals Borda. Orlando Fals Borda, que era además un sociólogo muy destacado desde el punto de vista profesional, y científico, un hombre muy destacado, él llevó la voz de las comunidades indígenas y de las comunidades afrodescendientes, sobre todo en las zonas de frontera. En las zonas de frontera con el Pacífico, pero también en las zonas de frontera, por ejemplo en el Darién con Panamá.

Inclusive hubo una época en la cual tuvimos casi casi aprobado, pero al final resolvimos que el tema tenía una serie de dificultades que inclusive involucraban relaciones con otros países y por consiguiente lo dejamos quieto, que era el reconocimiento que se quería dar en la Constitución de la nacionalidad colombiana a aquellas personas de esas comunidades aún sin que se supiera a ciencia cierta de qué lado de la frontera habían nacido. Entre otras cosas, porque ellos mismos no saben de qué lado de la frontera nacieron, porque con enorme frecuencia no saben bien por dónde va la frontera. Entonces, eso para decirle estábamos oyendo esas voces.

Otras llegaron, por supuesto, por la vía de los de los indígenas. Y en el caso de gente de comunidades cercanas a la costa Pacífica, la voz de Lorenzo Muelas, que fue uno de los indígenas miembros de la Asamblea Constituyente, fue muy importante. Como lo fue la de otro indígena, Francisco Rojas Birry, que venía de la zona del del occidente del departamento De Antioquia, cerca del Chocó y cerca de la costa pacífica.

De manera que por todos esos caminos, más por el camino de, por supuesto, de aquellos constituyentes que venían del mundo político que habían hecho política... Que habían hecho campañas en distintos lugares del territorio nacional y que lo habían recorrido. Entonces todo eso, sumado, constituyó la voz a la que yo le estoy haciendo referencia.

**VP.-** Pues muchísimas gracias. No obstante, el artículo transitorio 55, cuando uno revisa la cronología de la Constituyente, llega muy al final y precisamente por un esfuerzo, como usted dice, de constituyentes como Fals Borda o Rojas Birry o usted mismo. En ese sentido, ¿cuál es el motivo de que llegue tan tarde y de que no hubiese consensos en otros momentos, como puede ser la Primera Plenaria por ejemplo, en relación al tema de los las comunidades negras?

**JCEP.-** Porque como normalmente no es un tema que sea propio del, digámoslo así, de la estructura de una Constitución normalmente. es un tema que iba como quedándose entre el tintero, como no siendo objeto de debates ni de pro... Ni de propuestas, y al final caímos en la cuenta de que había que ocuparse de este asunto y que había que ocuparse planteando cosas como las que quedaron planteadas. Eso sucedió en el caso de varios de los artículos transitorios: cosas que, digamos, se habían quedado dentro del tintero. Por distintas razones no habían sido materia de todos los debates formales que se dieron primero en las comisiones, luego en las propias plenarios, en las distintas oportunidades. Pero como que uno recuerda... Como eso de que al anochecer uno dice “¡miércoles, yo no me había acordado de esto! Muestra, me voy a ocupar de esto antes de terminar la jornada diaria”. Algo de ese estilo.

Pero la preocupación existía de antes. La preocupación era algo que mediaba entre nosotros. Como le digo, con Fals Borda habíamos estado trabajando en ese tema que le mencioné de lo de la nacionalidad para quienes nacieran en las en las zonas de frontera, que ellos lo plantearon la primera vez. Yo les puse especial atención porque me pareció muy interesante. Es, naturalmente desde el punto de vista estrictamente constitucional, un tema un tanto heterodoxo. Es decir, no es lo que ordinariamente se discute cuando se está hablando de una Constitución o de hacer una Constitución, pero la verdad es que me convencieron las palabras de Fals Borda... con él tuve algunas dificultades, inclusive algunos enfrentamientos en algunos momentos de la Constitución. Pero de todo eso lo que surgió fue que fue consolidándose un enorme respeto recíproco, una admiración y hasta un afecto muy significativos. Y eso nos llevó a trabajar juntos en ese tipo de cosas.

No era tanto que en relación con este tema hubiera oposición. Era que no había... No había quien le pusiera suficiente atención. Yo, entonces, había que casi que despertar a la gente: “¡oiga, mire, tengan esto en cuenta!” Nunca nos tropezamos con oposición. Sería casi que la única oposición que uno podía percibir que existía era la de quienes decían “eso no es ortodoxo. Es decir, eso no cabe bien dentro de la constituyente, ¿que están hablando ustedes? ¿Cómo así que después de que hacemos en la carta de derechos una regulación seria y juiciosa sobre el derecho de propiedad, sobre qué es el derecho de propiedad, ahora ustedes vienen a decir que hay unas zonas en relación con las cuales hay, pero no hay propiedad. La propiedad es común, pero no es común y es común, pero no se sabe de quién es o de dónde salió? ¡Eso es marxismo puro!” No, no es marxismo puro, es el reconocimiento de una circunstancia, de una historia y de una cultura que no podíamos hacer de

lado y que tenía que reivindicarse si habíamos hecho afirmación y profesión de fe de la diversidad de los colombianos.

**VP.-** Y una última pregunta sobre esta diversidad en el proceso de que lleva el artículo transitorio... Sin embargo, los debates sobre pueblos indígenas no son tan problemáticos. Y de hecho hay un acuerdo incluso en su declaración como entidad territorial, con todas las implicaciones que tiene, también incluso la de la propiedad colectiva que constituyentes como Cornelio Reyes criticaban tanto en relación a indígenas como en relación con comunidades negras. Que es mi pregunta es: dentro, específicamente estos 2 actores, ¿por qué será esta diversidad?, ¿por qué no hay unos debates sino hasta el final de comunidades negras, pero estos derechos, incluidos los de organización territorial, de los pueblos indígenas, se van dando en las distintas fases?

**JCEP.-** Le repito, se habían quedado dentro del tintero como que, utilizo expresión que les oye uno decir con frecuencia a los futbolistas, “hoy por hoy no se nos dio”... O no se nos había dado. Bueno, pues algo de ese estilo, porque la verdad es que otros de los temas que involucraban a las comunidades negras y a los indígenas si habían saltado a palestra. Por ejemplo, los que usted acaba de mencionar que ocurrieron allí y le mencionó otro que tuve ocasión de presenciar y participar en él, que fue un tema absolutamente lindo: la presencia de Dios en la Constitución. Entonces, si debía Dios seguir estando en la Constitución, como había estado en todas nuestras constituciones desde la primera que parecían, sobre todo las primeras constituciones nuestras, parecían un credo. Porque era impresionante, creemos en Dios padre, etcétera, etcétera, etcétera. Todo eso, como parte de la Constitución, involucrado en ella, como si la gente pensara que no haciendo profesión de fe del catolicismo una Constitución estaba condenada a ser una herejía. Las cosas más increíbles.

Cuando se debatió si Dios debía seguir o no presente en la Constitución, porque la del año 80... La del 86 comenzaba diciendo “en nombre de Dios, fuente suprema de todo lo creado, etcétera, etcétera, etcétera”... Aquí había quienes decían “hay que borrar del mapa totalmente de la Constitución a Dios”, otro sosteníamos no, debe quedar Dios, debe haber por lo menos alguna invocación de Dios, como finalmente quedó.

El éxito de esa formulación se consiguió gracias a los indígenas, del voto de los indígenas, que también dijeron “por supuesto que Dios tiene que quedar en la Constitución”. Y estuvieron de acuerdo. Pero luego de que hubo acuerdo sobre eso, ellos decían “lo que ocurre es que tiene que quedar en plural. Tenemos que hablar de los dioses en la Constitución porque no hay un solo dios

sino una serie de dioses”. En fin, para que vea usted como todos esos debates que tocan con nuestra diversidad originaria fueron unos saltando a la palestra y otros quedandose entre el tintero, como fue el caso de este que usted menciona.

**VP.-** Pasando ya entonces al artículo transitorio 55, como decía usted antes en frío, la letra del artículo transitorio 55, cómo viene a ser, cuál es el proceso por el cual se desarrolló un artículo que es transitorio, que reconocen las comunidades del Pacífico primeramente, que reconoce también la identidad en un segundo párrafo, un segundo momento, cómo llega a ser usted parte redactora... ¿Cómo llega a ser este artículo?

**JCEP.-** A ver, le puedo explicar 2 cosas y la tercera no y ahorita le digo por qué esta tercera no le puedo explicar. Uno es artículo transitorio por esa circunstancia de que apareció a última hora, que es artículo transitorio por razón de que el tema no cabía dentro del cuerpo de la Constitución, salvo que se hubieran introducido una serie de modificaciones y habría que reestructurar todo el capítulo relativo a la propiedad como derecho. Y eso, pues resultaba absolutamente imposible.

Los detalles esos, que es el tercer punto, se los tengo que quedar debiendo, porque es que de entonces a esta parte han transcurrido ya 29 años y la memoria le falla a uno un tanto. Es decir que si usted me pregunta quién lo redactó, hombre, yo no recuerdo quién lo redactó. Puede haber sido Fals Borda. Puede haber sido... Si yo tengo que emitir un voto, voto por Fals Borda como el autor de la redacción, pero no puedo afirmarlo rotundamente.

Lo que sí es cierto es que fue un proyecto que llevamos conjuntamente. En general, en el seno de la Asamblea cuando se querían pasar constancias, por ejemplo, o cuando se querían pasar artículos como los artículos transitorios o cosas de ese estilo, el solo hecho de que la propuesta proviniera de gente que pertenecía a distintas bancadas dentro de la Constituyente y que, por consiguiente, significara que el artículo no era hegemónico, por decirlo de alguna manera, sino también diverso, eso le daba mejores posibilidades, como ocurrió muchísimas veces.

Y en general también es cierto, a Fals Borda lo escuchaban mucho. Conmigo eran también muy, muy deferentes mis colegas de la constituyente. Y entonces, cómo se dice aquí en Colombia, yo no sé si usted tengan ese dicho en España, nos paraban muchas bolas. Sí, parar bolas quiere decir poner mucha atención, pues es más o menos la traducción que habría eso al español normal.



**VP.-** Listo, la última pregunta sobre este contenido, y hacía usted mencion antes, ¿por qué este artículo hace especial hincapié en las comunidades del Pacífico, toda vez que encontramos otros pueblos u otras comunidades negras en el Atlántico o incluso los raizales?, ¿por qué es especial hincapié acaba apareciendo en la letra de este artículo? Si lo recuerda, claro.

**JCEP.-** Porque esas particularísimas circunstancias se daban especialmente en el marco de estas comunidades, porque allá estaban ocurriendo cosas y amenazando con ocurrir cosas negativas, muy graves, precisamente porque no había la institucionalidad del derecho de propiedad y, por consiguiente, del reconocimiento del derecho de propiedad y, por consiguiente, de la posibilidad de utilización de acciones para hacer valer el derecho de propiedad que el propietario pueda, pues, intentar un proceso para que le reconozcan la propiedad. Eso cuando ni siquiera puede demostrar la propiedad, pues plantea unas dificultades, entonces eso se daba en particular en el caso de esas comunidades, mucho más que en el resto de las demás, también afrodescendientes, también indígenas han logrado una mayor integración al orden jurídico establecido y, por consiguiente, cuentan con instrumentos dentro de ese orden jurídico que les permiten hacer valer unos derechos que estas comunidades no tenían. Allí la informalidad es el pan nuestro de cada día.

**VP.-** Pues muchas gracias. Para cerrar este primer bloque y pasar al segundo le quería preguntar en perspectiva, casi 30 años después, ¿cuál es su valoración de este artículo transitorio 55 y esta diversidad de reconocimientos territoriales entre grupos étnicos?

**JCEP.-** Me parece muy importante, volvería a votar a favor de ese artículo transitorio 55. No tengo... Lamentablemente no tengo elementos de juicio para efectos de decirle qué tanto ha producido efectos prácticos, pero entiendo que sí, que eso se tuvo en cuenta a la hora de la ley de ordenamiento territorial. Que por fin se expidió al cabo de muchos años y de muchos intentos y que eso ha servido para que las comunidades que están en esa condición hagan respetar y valer su derecho de propiedad colectiva.

**VP.-** Pues muchas gracias, pasamos rápidamente al segundo bloque y es que a día de hoy es muy claro que que las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras son reconocidos como grupos étnicos en el ordenamiento colombiano. Sin embargo, quería preguntarle si recuerda si eso era también claro y unívoco en la constituyente o había distintas posiciones en relación con si eran grupos étnicos o no estas comunidades negras

**JCEP.-** Era clarísimo en la constituyente. Es curioso que no tuvieron la representación que podían, y acaso debían haber tenido, en medio de la Asamblea. Pero le repito, en tanto, en cuanto en el ambiente de la Constituyente estaba izada a plena asta la bandera del reconocimiento de la diversidad, eso garantizaba que ellos fueran a ser reconocidos sus condiciones y sus circunstancias, para usar el término de Ortega y Gasset “yo soy yo y mis circunstancias”. Bueno, ellos son ellos y sus circunstancias. Eso fue reconocido en la Asamblea y por consiguiente estuvo presente a lo largo y ancho de los debates. Por eso, por ejemplo, en los primeros artículos, en medio de los principios, se reconoce el carácter oficial que tienen no solamente la lengua castellana, sino también aquellas lenguas que sean las lenguas de las comunidades distintas, de las comunidades indígenas, de las comunidades afrodescendientes, inclusive la lengua inglesa en el archipiélago de San Andrés y Providencia que había sido, pues, tierra no sé si del Imperio de su Majestad Británica, pero sí por lo menos de los piratas del Imperio de su Majestad Británica y, por consiguiente, llevaron la lengua inglesa a esos territorios.

Y todo eso se había ido casi que acabando con el tiempo, por nuestra persistencia en la uniformidad, casi que al estilo de Mao Tse-Tung, en materia de la Constitución de crear una unidad nacional. No sé, es que la unidad nacional no tiene que partir de la base de que son... Todos seamos iguales, sino del reconocimiento de que somos distintos, pero de que siendo distintos somos uno, entonces todo eso me parece que es clave.

**VP.-** Muchas gracias. Y entonces ahora vamos a pasar a puntos muy concretos que también trascienden en los debates, en las transcripciones. Uno de ellos es que un compañero suyo de la Comisión Primera, Francisco Rojas Birry, a diferencia de Lorenzo Muelas, que hablaba de pueblos indígenas y también de comunidades negras por separado, la propuesta o las primeras propuestas de Francisco Rojas Birry hablaban de una subjetividad amplia. El sujeto de sus propuestas serán los grupos étnicos. Así se ve, por ejemplo, en el proyecto de reforma 119 y en las primeras manifestaciones del mismo. ¿Usted recuerda si esa subjetividad amplia para todos los derechos, incluido jurisdicción propia, etcétera, se le paró bolas, como usted dice, o simplemente pues aparecieron en los proyectos y no aparecieron en los debates. Y si aparecieron, el debate ¿cómo evolucionó?

**JCEP.-** No se le paró bola, no fue objeto de muchas discusiones para eventos de saber quiénes la componían, pero sí de que estaban dentro del concepto de la diversidad y que, naturalmente, ese concepto de la diversidad debía incluirlos a todos. Es decir, la diversidad debía ser incluyente como,

por ejemplo, otro tema, una modificación que se introduce en la Asamblea Constituyente y que en principio uno podría decir no tiene mayor cosas que ver con todo esto que estamos hablando y sin embargo sí que la tiene: el cambio que se produce en la Constitución entre la afirmación que siempre estuvo presente en las 8 constituciones nacionales anteriores que hablaron de la soberanía nacional para ser reemplazada por la idea de la soberanía popular en la Constitución del 91, es en parte como consecuencia de ese reconocimiento de la diversidad, porque requiere ser incluyente, absolutamente incluyente.

**VP.-** Listo. Entonces, en relación a esta diversidad, ya centrándonos en un debate concreto que le había dicho, creo que antes de la parte formal, en donde se ve esta cuestión de la subjetividad, que es la de la jurisdicción de los pueblos indígenas. La Constitución reconoce la jurisdicción de los pueblos indígenas. Sin embargo, tanto en los debates de la Comisión Cuarta como en los documentos que pasan a Comisión... Primera Plenaria, permíteme, y en la misma línea de lo que decía Francisco Rojas Birry, sus primeras intervenciones aparecen 2 propuestas, una que se le reconozca las jurisdicciones a los pueblos indígenas y otra que se le reconozca las jurisdicciones a los grupos étnicos como sujeto e incluyente, explícitamente además, de los pueblos afrocolombianos. Esta es la propuesta que hizo el doctor Fajardo Landaeta. Esta esta cuestión de la subjetividad es lo que me parece interesante y por lo que le quería preguntar si recuerda ese debate y cómo se debate esta cuestión de la subjetividad, quién es el sujeto del derecho a la jurisdicción propia, los pueblos indígenas o los grupos étnicos, y cómo se desarrolla este debate si es que se da.

**JCEP.-** En relación con el concepto general de su... De la diversidad como principio constitucional, se refería absolutamente al reconocimiento de todo aquello que fuera distinto entre nosotros, sin lugar a la menor duda. Pero me hace usted pensar en el caso del tema de las jurisdicciones. Creo que sí, allí que fue un tema que prepararon los señores de la Comisión Cuarta que era la comisión de Justicia., creo que allí sí, específicamente se hace relación solo a los pueblos indígenas. Puede ser que eso sea, no sé cuándo... dónde está el artículo que no tengo.

**VP.-** Sí, el 246 hace referencia sólo a los pueblos indígenas. Mi pregunta es el tránsito desde Comisión Cuarta a Comisión Primera, que es el el documento informe de ponencia... A Primera Plenaria, permíteme.

**JCEP.-** Sí, pero bien. Solo a los pueblos indígenas... Es curioso, ahí queda mucho más recogido el concepto... Ahí la diversidad no se refiere a todas las... La diversidad étnica, sino a los pueblos

indígenas en particular, porque no las comunidades negras... No lo sé, pero también puede ser porque en el análisis que ellos hicieron una de las premisas fue la de admitir que esas jurisdicciones sólo se daban en el marco de las de las comunidades indígenas y no se daban en el marco, por ejemplo, de las comunidades negras. Ellas no tienen esa particularidad, es lo que yo entiendo.

**VP.-** Listo una última pregunta de cuestiones de momentos concretos porque, si lo recuerda, es durante los debates de la Segunda Plenaria, pues sale a la luz de distintos constituyentes la problematización del rol del Gobierno, sobre todo en la Comisión Codificadora. Entonces quería preguntar... Y de hecho se dice que el Gobierno había solicitado a la Comisión Codificadora que cambiase la redacción de algunos artículos sobre los pueblos indígenas... Quería preguntarle si recuerda cuál fue la posición del Gobierno durante la Constituyente en relación a los grupos étnicos y a los pueblos indígenas y las comunidades negras.

**JCEP.-** Estuvo muy presente y muy atento a eso porque, si bien participaba de la idea de ese reconocimiento de la diversidad y del consiguiente reconocimiento... De la consiguiente obligación de reconocer unos particulares derechos, tenía la preocupación de que eso pudiera llegar a significar algún rompimiento institucional que fuera inaceptable desde el punto de vista del Gobierno. Decir que se rompiera, por ejemplo, la unidad nacional por cuenta de esto, que hubiera órdenes jurídicos en pugna unos con otros dentro del propio marco de la Constitución o inspirados por la Constitución. Entonces esa era preocupación del Gobierno y creo que incluir... Recuerdo al entonces Ministro de Gobierno, al doctor De La Calle, afanado con las reivindicaciones que querían plantear los indígenas en determinados casos respecto de sus derechos. Sobre todo de propiedad sobre unas extensiones amplísimas de territorio y que en ellos imperaran sus leyes más bien que nuestro orden jurídico. Ese fue un debate que se dio muy candente en las sesiones finales de la Asamblea.

**VP.-** Muchas gracias, entonces, finalmente, ¿cuál sería su valoración, en este caso ya general, en paralelo a la pregunta de cierre del bloque 1... Cuál sería su valoración general del papel de la Asamblea Nacional Constituyente y de los constituyentes en relación con, en particular, las comunidades negras y afrocolombianas

**JCEP.-** Creo que fue muy importante lo que se hizo. Fue muy importante que a eso se le hubiera puesto atención, se le hubiera buscado dar un determinado tratamiento, dar un tratamiento que encuadra dentro de la Constitución, pero que implicara el reconocimiento de derechos y de

diversidad que nos habíamos negado a reconocer tradicionalmente. Tiene de lindo la Asamblea Constituyente, que yo sostengo y así se lo digo a mis alumnos, fue la primera vez en 500 años en que oímos a los indígenas.

No la primera porque hay que reconocer... La primera fue Fray Bartolomé de las Casas cuando salió a defender los derechos de las comunidades indígenas en tiempos de Carlos V y consiguió que las primeras leyes de indias les dieran una especial protección, porque las leyes de indias, la verdad, se ocuparon de manera muy especial de las comunidades indígenas, de manera muy especial. Si tiene ocasión, mírelo, analice esa parte de la historia porque ahí hay unos primeros antecedentes. Antecedentes con los cuales luego rompimos cuando los tiempos de la de la independencia, porque resolvimos que había que romper con todo lo que existiera antes, pero sí había habido, digamos, y así lo estoy diciendo y estoy escribiendo, un antecedente de Estado Social de Derecho entre nosotros. Ese antecedente de Estado Social de Derecho se remonta al Estado de Derecho que para las indias, instituyeron las leyes de indias bajo varios de los reyes de España, pero particularmente en tiempos de Carlos V, y se debieron principalmente a los planteamientos de los Dominicos. Creo que a eso se oponían los Franciscanos. Una cosa curiosa que le daban especial protección a los conquistadores, mientras que los Dominicos querían darle especial protección a las comunidades indígenas, a sus derechos, a sus bienes, una cosa realmente muy bonita.

**VP.-** Pues muchas gracias, le echaré un ojo. Para cerrar, tomando en consideración el tema de esta entrevista, le quería preguntar si quiere agregar algo más o alguna cuestión que usted crea que deba resaltarse más.

**JCEP.-** Que me complace mucho que alguien como usted esté embarcado en este análisis, en este examen, en este estudio, que me parece además apasionante. Pero es de aquellos estudios apasionantes de los que la gente del mundo de hoy suele no ocuparse, tristemente. Ahí hay un montón de cosas que aprender y también un montón de cosas que enseñar, de manera que me parece importantísimo, lo felicitó.

**VP.-** Pues muchísimas gracias. En este momento voy a detener la grabación. Son las 9:45 del 9 de octubre del 2020.

### **I.3. Transcripción entrevista: Carlos Rosero**

**Víctor Práxedes Saavedra.-** Buenos días, es 19 de octubre, son las 10:48 horas de Bogotá y me encuentro con el doctor Carlos Rosero para hacer una entrevista sobre la Ley 70 y el proceso que dio lugar a la Ley 70 con el objeto de de mi tesis doctoral, así que buenos días doctor ¿cómo se encuentra?

**Carlos Rosero.-** Muy bien, ¿y tú? Muy bien, gracias. Yo soy Carlos Rosero, trabajó con... Hago parte del proceso de comunidades negras en Colombia PCN, fundado en 1993 y soy integrante de la coordinación del PSN. Participé el año 92-93 en la comisión que elaboró la propuesta de reglamentación del artículo 55 transitorio.

**VP.-** Pues, muchas gracias, comenzamos entonces la entrevista. El proceso que da lugar a la ley 70 parte, como dice, del artículo transitorio 55 y viene determinado por este artículo transitorio 55. Quería comenzar con este punto de partida. ¿Cuál es su valoración de este artículo transitorio 55 en su contenido y en cómo impulsó el proceso hacia la Ley 70?

**CR.-** Bueno, en términos de contenidos, el artículo hace referencia a 3 cosas básicas que son los derechos territoriales, aunque los limita inicialmente a las tierras baldías, rurales y ribereñas del Pacífico. En segundo lugar a la identidad cultural como un derecho no limitado exclusivamente al Pacífico. Y en tercer lugar, al desarrollo económico y social de las comunidades negras, tampoco limitado al Pacífico.

No refieren los temas de participación, de autonomía comunitaria, de Justicia... De Justicia propia. Que luego se busca que tengan algún desarrollo en la reglamentación y en la implementación de la propia... De la propia Ley 70. Aunque visto en conjunto el artículo como tal tiene un contenido restringido términos de derechos y también de aplicación de esos derechos, especialmente el territorial, exclusivamente o restringido al Pacífico, es para nosotros... En ese momento constituyó una posibilidad de mantener la iniciativa de seguir... Y de seguir trabajando con las comunidades. Y creo que ha sido un motor que en los últimos 27 años, 30 casi si lo miramos desde 1991, pues ha permitido que crezca la organización de la gente negra, que haya mayores niveles de participación, algo más de reconocimiento y de movilización de nuestras comunidades y defensa de sus derechos y su dignidad.

En últimas, como dice una canción, eso es lo que trajo el barco. Eso es lo que hay, nosotros pues teníamos una propuesta mucho más completa. Pero finalmente, el reconocimiento también es el resultado de cómo se interactúa de manera política. De cómo interactúan las distintas fuerzas. En términos políticos en el movimiento, en ese momento particular de la historia del país, y eso también era lo que la comunidad negra y los que la apoyaron tuvo la posibilidad de conquistarse. Pues nosotros valoramos que ha servido para movilizar, para organizar, para que haya más conciencia de la gente... Y en ese sentido creemos que fue que es positivo. Hay otro poco debates ahí, alrededor de todo eso, pero visto desde mi experiencia particular ha sido limitado en contenidos, pero positivo en términos de instrumento que han permitido trabajar con la gente.

**VP.-** Muchas gracias. Entonces decimos desde ese artículo transitorio 55 se convoca una comisión especial para su desarrollo. Y me gustaría saber cuál es... Cómo se vio en su recuerdo, está esta comisión especial y cuál es su valoración de sus desarrollos en términos generales.

**CR.-** La Ley 70 decía que... Perdonen el 55 transitorio decía que habían 2 años para... Para como... 2 años para expedir esa ley. La Comisión se conformó cuando ya iba más o menos bien avanzado el primer año.

Me recuerdo que hubo 3 decretos de conformación de la Comisión. Uno primero que acogió exclusivamente a 12 personas que éramos representantes de comunidades del Pacífico, Valle, Cauca, Nariño y Chocó. Luego hubo un segundo decreto donde entraron personas que tenían una vinculación política. Que eran parlamentarios... Sí, parlamentarios básicamente. Y creo que algún concejal de Buenaventura. Y después, un tercer decreto en el que entró otra gente más, algunos más con un perfil técnico.

Nosotros tuvimos la previsión en el caso del primer decreto, de la gente en movimiento, de hacernos acompañar por académicos que tenían algún nivel de conocimiento de las distintas realidades de la gente negra y ahí incluimos a Jaime Arocha, Profesor durante muchos años en la Universidad Nacional de Colombia. E incluimos a Gustavo De Roux, que había trabajado con comunidades negras en el norte del Cauca, con las cuales sigue manteniendo... Pues un vínculo con con muchos años. Porque entendíamos que era un debate no sólo legal, sino político... Y político, sino también en el terreno de lo académico. Nos interesaba que ellos estuvieran presentes para contribuir al esfuerzo de aterrizar mucho más los derechos que estaban contenidos en Ley 70 del año 93.

¡Ah! Un texto que anda perdido que es importante, se llama el “documento marco para la reglamentación del artículo 55 transitorio”. Ese texto recoge las conclusiones de la Primera Asamblea Nacional de Comunidades Negras que se realizó en Tumaco en algún momento de 1992 como... Como a mitad del año, algo así.

Este texto resume que los integrantes de las comunidades que van a la Comisión Especial, pues tienen como un primer mandato luchar por los derechos de la gente negra como grupo étnico a nivel nacional, como pueblo a nivel nacional. Por eso tú encontrarás en las actas que a pesar de que hay una limitación en términos territoriales al Pacífico y a las tierras rurales, baldías y ribereñas, hay un debate sobre los derechos de la gente negra a nivel nacional y eso aparece reflejado en los principios de la Ley 70... Que está como en los primeros artículos de la Ley.

Y para nosotros como activistas, pues es un tema sumamente crucial. Diría también que la reglamentación se hace bajo el mandato de esa primera asamblea de comunidades negras que, como decía, se hizo en Tumaco en el 92. Y que ese mandato está sustentado en un acuerdo entre las organizaciones y los activistas que habíamos en ese momento. Un acuerdo que se hizo en Quibdó, en el CPI, en el Centro Pastoral Indigenista o algo así. Ya no me acuerdo bien.

Es ese acuerdo el que básicamente define... Hay una asamblea, unos comisionados, y una secretaría operativa que es la que mantiene el direccionamiento político de todo el proceso y que acompaña a los comisionados que se ocupan exclusivamente interlocutar con las comuni... Con el Gobierno, pero el resto de las cosas las orienta la secretaría operativa. Y yo creo que ese esquema fue crucial, permitió avanzar en la reglamentación del 55 y se mantuvo hasta algún momento de 1996...97. Y permitió que en ese periodo se hallan reglamentado, en términos reales... Creo que los únicos aspectos de la Ley 70 que están reglamentados se hizo bajo ese esquema y en ese periodo de tiempo que te acabo de señalar.

Posteriormente eso desaparece, pues nos lleva al panorama que tenemos hoy: 27 años después, la Ley 70 de 1993 pues no está reglamentada por qué no hay ningún acuerdo organizativo que soporte la operación política que desde el movimiento se tiene que hacer para lograr que el reconocimiento y el ejercicio de los derechos avancen.

Creo que eso es como lo que yo inicialmente recuerdo, pues hay muchas más cosas, pero no... Pero no las tengo presente en este momento.



**VP.-** La interacción entre estos distintos grupos... Porque usted habla de que en la Comisión, aparte de las personas que representan al movimiento y a los grupos afrocolombianos, hay miembros de otros estamentos, que además se seleccionan por otros decretos como usted mencionaba... En el trabajo interno en esa Comisión, ¿cómo se dio?, ¿cómo eran las relaciones, además, entre los distintos bloques o grupos?

**CR.-** Yo iba a escribir eso en mis memorias. [SE RÍE] Yo creo que la... No creo... La... Ese momento político de 1990, 91, 92 y 93, en el que se hace todo el proceso de reglamentación del 55 transitorio está marcado por... Por una, desde lo es desde las organizaciones que reivindicábamos derechos étnicos, por una desconfianza muy grande del papel que ejercían los políticos.

Y eso marca el relacionamiento por fuera de la Comisión y al interior de la de la propia Comisión. Por fuera de la Comisión era una cosa de confrontación en los territorios.

En otro momento yo te puedo amplificar lo que pasaba en Buenaventura como un ejemplo para entender esa situación.

Y... Pues en la Comisión se hablaba, sí. Se estaba cuando ellos iban, se compartían ciertas cosas. Había reservas entre nosotros con ellos, pero también realizan reservas entre ellos. Y al final, creo que esta parte tú la puedes especificar con ellos, se hizo un acuerdo en el que el movimiento iba a tratar de llevar la concertación con el Gobierno hasta donde más pudiera. Sabiendo que posteriormente el proyecto de ley tendría que ir al Congreso y el Congreso, los parlamentarios, pues era su escenario natural, tenían la posibilidad de recoger algunas de las cosas que no pasarán en la concertación entre el Gobierno y las y las comunidades.

Son acuerdos que tienen una historia y que tienen unos desarrollos y tienen unos puntos de vista de cómo se desarrolló entre los parlamentarios.

Sí, digamos que básicamente era eso. Creo que ese acuerdo nos permitió superar el ese momento. Trabajar y sacar adelante la tarea, pero... Digamos que es una conversación pendiente: Pendiente entre los que éramos de las comunidades y una conversación pendiente con ellos, en conjunto, de evaluar. Entre otras cosas, porque nunca hubo un proceso, hasta hoy, de evaluar a profundidad cómo se dieron las cosas. Y hay problemas que se presentaron y que de alguna manera afectaron en algún momento el desarrollo de la Ley 70 y quedaron como ruido hasta hoy de toda esa situación.

Creo que hoy sigue habiendo esa tensión entre la gente más cercana a los partidos políticos, inicialmente el liberal y conservador con sus múltiples vertientes. También una tensión con la izquierda. Y por el otro lado, posiciones más autonomista desde la perspectiva étnica, territorial y cultural en el movimiento negro. Y seguramente, pues tendremos que conversar y mirar cómo se llega a punto de encuentro y a entendimientos para que, conservando las diferencias políticas que pueda haber, haya el entendimiento en algunos puntos básicos de la necesidad de hacer un trabajo complementario que pueda contribuir a los derechos de la gente.

**VP.-** Y efectivamente, usted comenta que acaba el proceso de la Comisión Especial y ese texto pasa al Congreso y es el Congreso el que finalmente aprueba la Ley 70 de 1993. Sin embargo, en ese tránsito por el Congreso se realizan ciertos cambios y ciertos debates a ese texto. No sé si recuerda usted cómo fue ese tránsito por el Congreso, pues ya como externo en este caso, y cuál sería su valoración al respecto.

**CR.-** El tránsito por el Congreso... Hay un momento particular y es que... Al Congreso de presentaron 2 proyectos de ley: uno primero que lo presentó Piedad Córdoba y otros compañeros que eran parte de la Comisión Especial. Y hubo un segundo proyecto que presentó el Gobierno que fue el proyecto acordado en la Comisión.

En el Congreso, de acuerdo pues a la legislación, pues hubo necesidad de hacer un trabajo para juntar esas 2 iniciativas. Inicialmente ese no es un trabajo fácil. Cuando uno de los ponentes introdujo... Uno de los ponentes que era apellido Villalba introdujo unas cosas nuevas que están en el artículo... En uno de los artículos de las disposiciones finales de la Ley 70, eso de la carretera que viene del Huila hacia el Pacífico se introdujo al final. Eso nunca nosotros lo concertamos, creo que eso es como el peaje. Al igual eso de la acuapista, eso no estaba en la elaboración de la Comisión. Se introdujeron otros artículos también.

El proyecto se presentó a última hora. Por eso fue necesario que hubiera mensaje de urgencia para que la discusión fuera simultánea en Cámara y en Senado y pudiera salir. Y ahí en medio de la discusión de Senado y Cámara se introdujeron algunos artículos, yo creo que fueron 3 o 4 artículos. El artículo que tiene que ver con la circunscripción especial, el que introdujo en lo del Plan de Desarrollo de las comunidades negras. Me acuerdo de esos 2 pero creo que al final fueron 4. Creo que gente como Rudecindo y Silvio que son como más minucioso en eso te puede referir como el detalle de eso.

Para facilitar el trabajo de aprobación, nosotros hicimos un recorrido una a una por todas las oficinas del Congreso, previo a los debates, contando lo del proyecto, lo importante que era obtener como el respaldo de parte de cada uno de los parlamentarios.

Qué recuerda de manera especial una cosa, sí. Hubo una colega, Comandante del M-19, que dijo que no apoyaba el proyecto de ley, la comandante Vera Grabe. Creo que ese es un detalle para... Un detalle de alguna manera anecdótico ya. Pero en general hubo como el respaldo de todos los partidos. Sin mayores modificaciones al interior de los debates parlamentarios. Eso no... No hubo así como propuestas para modificar en el debate, no. Eso fue a a pupitrazo limpio porque tampoco había mucho tiempo.

Y de ese proceso quedan algunas conversaciones que nunca hemos hecho. Y que por ahora me la reservo por eso, sí, porque nunca hemos tenido como una o dos conversaciones de eso: de cómo actuamos cada uno de los bloques. Porque alguna vez tuvimos una conversación parcial...

[ENTRA UNA LLAMADA TELEFÓNICA AL ENTREVISTADO]

**CR.-** Entonces sí hermano, hay unas conversas que nunca tuvimos, sí. Tuvimos una preliminar y creí que algunos temas estaban superados, pero creo que después han resurgido entonces... Preferiría no hablar públicamente eso para no calentar motores antes que lo conversáramos entre nosotros los que estuvimos ahí.

Pero digamos que en general esa conversa tiene que ver con que hubo dos proyectos: Uno de la Comisión Especial y el otro que presentó Piedad y los otros compañeros. Y el Gobierno quiso sacar provecho de eso y no hay lecturas... Bueno, hubo malinterpretaciones... O lecturas que no son reales, por decirlo mejor, de cómo nos movimos los demás frente a esa situación. Y eso es un ruido que se mantiene hasta hoy en el Movimiento.

Pero en general creo que el proyecto pasó y me interesa resaltar una cosa: en ese momento no se hablaba de consulta previa, libre e informada, pero cuando uno mira retrospectivamente de la reglamentación del 55, que hoy se conoce como la Ley 70, pues un proceso de consulta previa. En el que nosotros tuvimos múltiples reuniones en distintos lugares del Pacífico del país con las comunidades, recogimos las propuestas, discutimos los proyectos de reglamentación, hicimos un esfuerzo de concertar con el Gobierno. Y convocamos una segunda asamblea una vez había

terminado la concertación con el Gobierno. La Segunda Asamblea de Comunidades Negras fue en algún momento de 1993 y se hizo en Bogotá. Sólo asistieron los compañeros de Valle, Cauca, Nariño y el de la costa Caribe, los compañeros del Chocó no llegaron. Y en esa reunión todos los participantes de las regiones leyeron el proyecto que se había acordado con el Gobierno y dijeron “estamos de acuerdo que eso sea lo que siga para adelante”.

Creo que es un proceso de consulta y ese proceso de consulta, en esa asamblea marca un punto distinto, ¿no? Hasta hoy las consultas llegan a la concertación con el Gobierno, que es lo que llaman la protocolización, pero no hay ese otro paso que es el de convocar a una asamblea comunitaria para que conozca qué es lo que se acuerda con el Gobierno.

Si me preguntan a mí, visto de manera retrospectiva, Ley 70 es un proceso de consulta previa que termina con un acto de consentimiento previo, libre e informado de parte de las comunidades y sus representantes sobre el texto que se acordó con el con el Gobierno. Un texto que escribí en la orilla de muchos de los ríos del Pacífico, de muchas playas del Pacífico, del Caribe, del interior del Norte del Cauca, de ciudades como Cali, Quibdó. Lugares del del sur del Cauca. Un texto que nosotros caminamos, caminamos el territorio y escuchamos los... Pues los sentimientos y el querer de la gente. Y adicionalmente fue un texto que nosotros presentamos inicialmente. O sea la comunidad mantuvo siempre la iniciativa. Nosotros presentamos un texto. Sobre los textos de nosotros, el Gobierno hizo después sus contrapropuestas.

Teníamos la idea de que la reglamentación también fuera un ejercicio que permitiera una mayor comprensión de la realidad de las comunidades, que sirviera para fortalecer la identidad, la organización... Y eso se hizo y ha sido en términos políticos, pero también en términos personales, una experiencia única en los últimos 20-30 años del movimiento, una experiencia muy vital en términos de participación comunitaria.

**VP.-** Muchas gracias. Entonces usted habla de este proceso como un texto que se camina desde las comunidades. Pero en la concertación luego con el Gobierno, el Gobierno manifiesta algunas contrapropuestas. ¿Qué reclamos o qué partes de ese texto que se proponían desde los movimientos finalmente no son recogidos en este proceso de concertación en la Ley 70, en su texto final? ¿Y por qué cree usted que esas partes no acabaron formando parte, si es que hay alguna parte que así ocurra, del texto de la ley 70?

**CR.-** Hermano, en parte eso es una conversación que tienes que tener con otra gente porque yo de alguno de esos detalles no me acuerdo, yo nunca los memoricé.

Un caso muy importante que nunca entró en la ley por una resistencia fuerte es lo que tiene que ver... Lo que finalmente terminó llamándose el Consejo Comunitario. Nosotros queríamos que se llamaran Palenques. Eso nunca pasó. De ahí en ese punto no hubo acuerdo.

Yo creo que Silvio, Rudecindo... Otro tipo que te voy mandar el número pero el man no sé si conteste que se llama Hernán Cortés... Espérame un segundo, hermano

[SILENCIA EL MICRÓFONO PARA HABLAR CON UNA PERSONA]

Listo.

**VP.-** Listo. Estaba ustedes acabando de comentar aquellas cuestiones que fue finalmente no acabaron de entrar en la Ley 70. Entonces no sé si quería continuar por ahí o continuamos.

**CR.-** Sí, digamos que... Pues yo no he vuelto a mirar nunca los proyectos de lo que se concertó. En relación a los proyectos... Al proyecto previo que nosotros presentamos. Pero hay otros compañeros que tienen como más presente eso y creo que sería interesante que lo que lo conversaras con gente como como Hernán, como Silvio... Que tienen como claro esa... Bueno, sobre todo Hernán, como claro esa película.

**VP.-** Hernán Cortés me dijo, ¿cierto?

**CR.-** Sí, para ti que eres español es un nombre...

**VP.-** Conocido.

**CR.-** Conocido de autos. Este no tiene malinche, ¿sí?

**VP.-** Listo.

**CR.-** Y es Cortés con “s”, ¿sí? No sé cuál es la diferencia. No sé si ese cortes con ese existe en España.

**VP.-** Cortés con “s”. Sí, es la escritura también de Cortés.

Listo entonces. Finalmente le querría preguntar, pasado ya casi 30 años de la Ley 70, ¿qué se ha avanzado desde entonces y queda todavía por avanzar en su desarrollo de los derechos de los grupos y pueblos afrocolombianos?

**CR.-** ¡Uy! Eso es un capítulo largo, mompá. Eso es un capítulo largo... Silvio, tienes para tiene papeles de eso y tiene un buen resumen de que se ha avanzado.

Mi resumen es: la mayoría de los capítulos de Ley 70 están sin reglamentar. El cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo. Hay asuntos que fueron reglamentados y están sin implementar de manera real y efectiva: todos los temas de educación, etnoeducación. A la gente le titularon la tierra de manera colectiva, pero en muchos de los territorios del Pacífico que están titulados, la gente no ha podido ejercer realmente el Gobierno sobre territorio por la situación del conflicto armado.

Muchos de esos territorios que están titulados fueron en la parte más dura el conflicto armado, afectados por la entrega de títulos mineros sin consulta con las comunidades. Aprovechando pues esa situación de profunda dificultad para poder participar y en ocasiones de profundo costreñimiento por parte de los actores armados en los territorios.

En el caso de los territorios ancestrales del Caribe, del norte del Cauca... La titulación no ha avanzado. Hay alrededor de 300 solicitudes de titulación, algunas tienen muchos años de estar allí a pesar de que ahí hay una comisión y hay un procedimiento definido en el 1745 que señala unos tiempos precisos que no son de que no son mucho tiempo. Y a pesar de eso hay solicitudes que llevan más de 5, 6, 7, 8, 10 años sin que se hayan tramitado debidamente.

Temas como que las comunidades hacen sus planes de manejo de los territorios y el Gobierno tiene que poner la plata para eso... Eso nunca se cumplido.

En un balance que ha hecho Silvio Garcés resulta que desde 1994 a la presente se han acordado alrededor de 60 billones de pesos para la gente negra en planes de desarrollo y eso no... Esa plata se perdió. Creo que a lo sumo se ha ejecutado entre un 15 y un 20... Entre un 10 y un 15 por ciento de toda esa plata que se acordó. Y si fuera optimista, un 25%. El resto de la plata anda embolatada. Y la situación de la pandemia pues desveló la profunda desigualdad racial que tiene la gente negra y sus territorios, a pesar de que hay toneladas de plata que se acordaron con los gobiernos y nunca se cumplieron.

Mi resumen de todo esto es que, a pesar de Ley 70, los derechos de la gente negra en Colombia son derechos aplazados. Están en el papel, pero no se implementan: por falta de reglamentación y, como te decía, las cosas que tienen... Que no necesitan reglamentación, pues tampoco se implementan. Es muy difícil que haya derecho sin que haya los presupuestos necesarios para poder desarrollarlos y, en ese sentido, la actitud del Estado colombiano es una actitud absolutamente mezquina.

Igual uno puede decir de un conjunto de decisiones judiciales que se han tomado a lo largo de todos estos años y que se sustentan en lo que dice la Constitución, en lo que dice la Ley 70 y eso... Y que no se cumplen. Entre ellas, hay una decisión en el norte del Cauca, las 1045, una sentencia de tutela del 2010. Hay otra decisión de la Corte que es la sentencia... el Auto 05 que es desarrollo de la Sentencia 025 del 2000-no-sé-qué... es 4 por allá.

El Auto 05 es del 2009 y da un conjunto de órdenes a la institucionalidad y esas órdenes no se han cumplido ni mínimamente porque ordena hacer planes de protección y lo que hicieron fue pilotos de planes de protección.

Hay un decreto-ley, el 4635, que es un decreto que trata de subsanar la falta de consulta previa de la Ley 1448, que la ley de víctimas. Es un decreto para reparar de manera colectiva a la gente negra... Y hermanos, como diría mi abuela, eso está manga por hombro. Al ritmo de hoy creo que van a necesitar unas 6 generaciones para reparar a la gente negra.

Y sobre las reparaciones que no se hicieron en el pasado, pues sigue el conflicto armado, generando más victimización, más desplazamiento, más emplazamiento de las comunidades, más asesinatos, amenazas sobre los líderes... entonces la brecha ahí del pasivo en términos de reparaciones y de decisiones judiciales incompleta, se mantienen.

Y lo mismo podemos decir del capítulo étnico del Acuerdo de Paz: está ahí, dimos la pelea, lo ganamos... Y el cumplimiento, eso es un cumplimiento... Es un cumplimiento mínimo. Entonces terminaría diciendo que los derechos son aplazados y que este estado no es ni siquiera políticamente correcto al momento de referirse y concretar los derechos de la gente negra. Habla de eso como una mera formalidad, pero no como un asunto que sea real y podríamos hablar de debates que tuvimos ahora en el marco de la pandemia. Nosotros pedimos que hubiera un plan especial para la atención de la gente negra. Un plan especial con un enfoque étnico, racial. Y lo que te voy a decir está

grabado: la ministra del interior dijo “no, es que aquí todos somos iguales, entonces no va a haber un plan especial para atender a la gente negra”.

¡Mierda! ¿De a dónde sale esta señora? ¿Esta señora es marciana? No sabe el artículo 13, no sabe el artículo séptimo de la Constitución, no leyó las indicaciones de Naciones Unidas... De la Comisión Interamericana de que habían grupos humanos que tendrían que ser, por su condición de vulnerabilidad original en situación económica, de raza, de género y eso, que tenían que ser atendidos de manera particular... No, todo eso le resbala.

Eso es, digamos, como el resumen de una Constitución bonita. Que en lo étnico tiene muchas cosas importantes, pero creo que en la práctica plaza los derechos. No sólo de la gente negra, creo que con un poquito más de cumplimiento es la misma situación de los indígenas, de los raizales de los Rrom. Sí, se llenan la boca para hablar de multiculturalismo, de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, pero cuando hay que concretar ahí todo es oscuro, baldío y turbio, como creo que dice un verso de Miguel Hernández.

Entonces, ya desde la perspectiva propia, creo que la Ley 70 nos ha servido para andar, sí. Nosotros andamos nuestro camino y en ese andar tratamos de fortalecernos como organizaciones, como comunidades, como pueblos. Es un pretexto, no da todo lo que queremos, pero es una parte de las herramientas que nos sirven para demandar la responsabilidad que tiene el Estado.

Hay un plazo de reglamentar, de terminar de reglamentar la Ley 70: el 31 de diciembre de este año y estamos en el camello, mompa. Entonces si tú estás en Colombia, si tú tienes tiempo y quieres mirar un poco cómo es alguna de las reuniones y el trabajo que vamos a hacer en estos días para tratar de precisar qué es lo que falta y cómo lo vamos a hacer, pues hermano, te compartimos algunos espacios y puedes estar allí oyendo como las evaluaciones, los debates, las cosas que vamos a tener de aquí..., Vamos, en mi organización de aquí a que termine este mes. Y mucho más generalmente en los tiempos que fije el Gobierno en un espacio de participación que existen a partir de noviembre... De todo en noviembre, sí. Pero particularmente nosotros como organización vamos a estar trabajando, tratando de identificar unos los temas y de calcular cuáles son las estrategias que tenemos que implementar para avanzar de mejor manera.

Porque... Algunas palabras, tenemos algunas palabras que hemos concluido en las reflexiones nuestras y que quisiéramos cómo compartir. La primera es que la reglamentación tiene que ser



completa e integral. El Gobierno insiste en que algunos capítulos ya están reglamentados, nosotros le decimos que no. Un ejemplo concreto es el Capítulo Sexto, que se refiere a los temas de Cultura, y el mayor énfasis en la reglamentación es en los temas de educación. Nosotros decimos que la cultura implica otra serie de cosas, como la medicina tradicional que es la que nos ha permitido superar todo este rollo del coronavirus. Hoy no está reglamentado.

La otra palabra es: reglamentar ahora implica revisar lo que está reglamentado y no se ha implementado. Todo lo de etnoeducación y educación, pues está reglamentado... Va andando ahí, pero hay cosas que no se han puesto en práctica o están puestas en práctica mal. Entonces tenemos que revisar, no podemos hacer de cuenta que todo estaba bien. No, hay que revisar y decir lo vamos a corregir de esta manera. Reglamentar ahora para nosotros implica poner un poco de cosas que el Gobierno dejó de hacer en 27 años a tiempo presente porque a la par que no se reglamentó, pues muchos contenidos de la ley fueron vaciados por otras disposiciones legales que hoy... Pues hacen que estemos hablando de cosas difíciles de concretarse como el tema minero.

Y sobre todo hay un aspecto que nosotros como organización queremos introducir en todo este proceso el siguiente: la no reglamentación de Ley 70, la no implementación adecuada, hizo que nuestras comunidades fuera mucho más vulnerables en el marco del conflicto armado interno.

Y la no reglamentación es una responsabilidad del Gobierno. Por lo tanto, nosotros creemos que si el Gobierno nos afectó, ahora es el momento de introducir un debate. Tenemos que ser reparados. Y esto sería un aspecto distinto al de la reglamentación, ¿sí?

Pues yo hay cosa de las que sé, hermano: de perder en el movimiento y de consulta previa. Yo de eso sé. Y no en términos legales, sino en términos intuitivos. Entonces, yo iba a una reparación que se hace en procedimientos judiciales, a la que uno tiene que ir ante un juez, no sé qué... Todo ese poco de rollos. A otra reparación que son estos planes de reparación que hay que construir a la luz del Decreto-Ley de víctimas 4635, pero como todo este proceso va a ser sometido a consulta previa... Pues, hermano, es la manera de someter a debate de forma directa la no reglamentación, la no implementación me afectó, por lo tanto usted me repara, ¿sí?

Y la discusión tiene que ver ahí, directa, y las medidas que se acuerden en materia de reparación, pues son en el marco de esta... De la consulta previa, libre e informada de los proyectos de reglamentación de Ley 70 de 1993, porque es una manera de forzar la responsabilidad del Estado:

sí, usted no puede tener una ley 27 años, haber hecho compromisos de que la va a reglamentar y no haberla reglamentado y la gente tirada en los territorios, llevando del bulto, soportando condiciones terribles y ahora a decir “no, vamos a reglamentarla” sin discutir cuál es la responsabilidad que usted tiene y cómo me afectó la no reglamentación.

Nosotros, por lo menos nosotros como organización vamos a dar ese debate. Seguramente no va a pasar, pero nosotros vamos a dejar constancia que simplemente no es reglamentar, sino que el Estado tiene que asumir que nos afectó y esa afectación dejó vivo en las condiciones de no... De repetición que se están dando ahora en el incumplimiento de los acuerdos de paz que el Gobierno está haciendo.

Y aunque perdamos nosotros vamos a poner el punto. Y parte de eso es lo que vamos a intentar bajar de mejor manera como organización en alguna de estas conversaciones internas que vamos a tener en lo que queda del mes de noviembre.

**VP.-** Pues muchísimas gracias por su tiempo, su disposición, en este momento ya voy a cerrar la grabación. Son las 11:53 horas de Bogotá, 19 de octubre.

#### **I.4. Transcripción entrevista: Pastor Murillo**

**Víctor Práxedes Saavedra.-** Buenos días, son las 9:33 del día 31 de octubre de 2020. Me encuentro con el Dr. Pastor Murillo para las entrevistas con el objeto de mi investigación de tesis doctoral. Buenos días Pastor, ¿cómo se encuentra?

**Pastor Murillo.-** Buenos días Víctor, un placer. Bueno, celebró el interés en esta temática que sin duda alguna se requiere mucha contribución de la Academia.

**VP.-** Pues muchas gracias. Comenzamos con una pregunta de presentación: si podría usted presentarse y comentar, pues un poco, su profesión y experiencia en esta temática.

**PM.-** Mi nombre es Pastor Elías Murillo Martínez. Soy de un pueblito del Chocó que se llama Andagoya. Chocó es el departamento negro de Colombia, donde más del 90 por ciento de la población es afrodescendiente. Soy abogado de profesión. Trabajé con el Sector Público alrededor de unos 15 años, como funcionarios de nivel asesor y directivo, pero antes de eso estuve vinculado en actividades sociales relacionadas con los pueblos afrodescendientes desde mi bachillerato. Me formé en la escuela del Movimiento Nacional Cimarrón. Los últimos años he estado dedicado a promover la agenda internacional sobre los derechos de los afrodescendientes. Fui miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas. Ahí estuve tres periodos y de hecho concluí como vicepresidente de ese comité en enero pasado del 2020.

**VP.-** Pues muchas gracias, este tema: el tema de la entrevista es la Comisión Especial de Comunidades Negras de la que usted se formó parte como comisionado y entonces, comenzando a las preguntas sobre este tema, se aprueba el artículo 55 transitorio en la en la Constituyente a mediados del 91, pero no se instala la Comisión Especial de Comunidades Negras hasta mediados del 92. ¿Recuerda usted un poco qué ocurrió en ese tiempo en relación a las organizaciones afrodescendientes y los movimientos sobre esta temática?

**PM.-** Bueno, yo de entrada debo señalar que no tuve el honor y la oportunidad de participar en el proceso pre Constituyente. Lo seguí relativamente de cerca, para esa época estaba inmerso en una tarea relacionada con los derechos de los pensionados de la empresa metales preciosos del Chocó de mi pueblo.

De manera que mi involucramiento en este proceso fue, digamos, ya un poco previo. Evidentemente la integración de la Comisión Especial... De la Comisión Especial propiamente dicha. Lo que creo yo que ocurrió en las etapas previa al arranque de la Comisión Especial, pero fue en la fase de alistamiento en un proceso bastante novedoso, digamos, para el país y para propias comunidades porque representó como el momento, primer momento de relacionamiento de la población afrodescendiente como grupo étnico, de la comunidad étnica afrodescendiente hasta ese momento representaba en las comunidades particularmente del Pacífico, las organizaciones de base, y el Estado colombiano.

Entonces, ese proceso de aproximación y formal-institucional seguramente derivó en unos preparativos que tal vez se extendieron más allá de lo que habría sido en un contexto distinto, pero propio de una realidad nueva, ¿no?

**VP.-** Y usted menciona las comunidades de base del Pacífico. ¿Recuerda cuál sería un panorama en ese momento general de las comunidades de base y si son solo en el Pacífico o encontramos también, como actores políticos me refiero, también en otras regiones donde hay evidentemente comunidades negras como puede ser el Atlántico o el archipiélago de Providencia, etcétera?

**PM.-** Bueno, evidentemente, claro... El panorama general que teníamos para ese momento era el de las organizaciones en étnico-territoriales de la región del Pacífico colombiano que tenían su anclaje fundamental en el río Atrato con la Organización Campesina Integral del Atrato, ACIA, la organización ACADESAN en en el San Juan, algunas organizaciones en el municipio de Buenaventura, en el Mira, en el Patía, en el Cajambre... Y había una dinámica organizativa también importante en los valles interandinos y en el departamento del Cauca en general, digamos, también ya pues muy emergente.

Por supuesto, históricamente ha habido una presencia organizativa en el Caribe colombiano, incluido la región del archipiélago de San Andrés y Providencia, solo que la dinámica organizativa para el caso de San Andrés y Providencia, pues era algo que se podía muy paralelamente hasta entonces. Hasta antes del AT 55 no había mayores vasos comunicantes, si se quiere, entre esta dinámica y la de la región del Pacífico.

En el Caribe colombiano, pues también había ya dinámicas que estaban asociadas fundamentalmente a la presencia del Movimiento Nacional Cimarrón en Cartagena y el rol de las

comunidades palenqueras de San Basilio de Palenque. Los líderes de San Basilio de Palenque que estaban y siguen estando, por supuesto, con una representación importante en todo el Caribe, en Barranquilla, en Cartagena, en Santa Marta. Pero muy inscrito, pues, en el ámbito de la reivindicación de los derechos humanos dentro de las banderas del cimarronismo contemporáneo en ese momento, que no incorporaba dentro de sus expectativas el tema territorial que pues era pues el eje principal de las reivindicaciones que derivaron en la incorporación del artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

**VP.-** Pues muchas gracias. Entonces, siguiendo el orden cronológico, la Comisión Especial de Comunidades Negras finalmente se constituye a mediados del 92, pero no se da su primera reunión hasta agosto, el 11 de agosto, habiendo pasado aproximadamente 3, casi 4 meses, ¿recuerda por qué esta dilación también y qué es lo que ocurre en estos meses de antes de la primera reunión?

**PM.-** Bueno, no tendría, digamos, una explicación así específica en torno al tema, pero lo que sí sé, y sigue siendo pues una constante, es que ese relacionamiento que para entonces era todavía mucho más novedoso entre el Estado y las comunidades un factor crítico ha sido el tema logístico, ¿no? Entonces, todo el proceso de alistamiento para realizar la logística que garantizara la participación de las comunidades, incluida la designación de sus representantes al interior, y luego todos los desplazamientos a las diferentes cabeceras, digamos, de los departamentos y luego a Bogotá... Eso, necesariamente, implicaba un tiempo que, conociendo la dinámica territorial... [SE PIERDE EL AUDIO DE LA LLAMADA]

**VP.-** Se acaba de perder. Se cayó.

**PM.-** [SE RECUPERA EL AUDIO] ...Adelante.

**VP.-** Entonces, me estaba comentando que antes de las primeras reuniones estaban con el alistamiento y que las... Y el impacto de las dinámicas territoriales al respecto.

**PM.-** Sí, entonces decía que ese lapso de tiempo 3, 4 meses que haya podido tardar entre la constitución de la Comisión y el arranque propiamente dicho, siendo, digamos, esa primera aproximación entre el Estado y las comunidades locales, que además venían de unas zonas muy recónditas, no se me hace demasiado extenso. Adicionalmente, claro, se reflejó allí ya las dinámicas relacionadas con las expectativas de otros sectores, ya más urbanos, que aspiran a ingresar a la

Comisión ¿no? Entonces, eso fue evolucionando con el tiempo, no tengo fechas etcétera pero ese es un factor que tuvo gravitando allí también.

**VP.-** Y entonces llega agosto y comienzan los trabajos de la Comisión Especial. Antes de entrar en temas concretos sobre el trabajo, ¿podría comentar un poco en términos generales, como recuerda que fue el funcionamiento de esta Comisión Especial de Comunidades Negras?

**PM.-** Bueno, la Comisión contó en su momento con una Secretaría Técnica que se puso en cabeza del Instituto Colombiano de Antropología, para el cual... el ICAN en asocio con la organización, no sé si se llamaba para esa época el PNR, Programa Nacional de Rehabilitación, que es, digamos, la entidad que ha sido como el brazo, con distintos razones sociales, con distintos nombres, que ha manejado la política social en el país. En ese momento soportaron este trabajo en cabeza de una persona, una contratista, una mujer por demás muy dinámica, que infelizmente falleció posteriormente, Mónica Restrepo, quien asumió un rol muy activo, muy dinámico en todo lo que tenía que ver con la parte organización logística ¿no? Del asunto: todos los preparativos para movilizar a las comunidades, para generar las condiciones operativas para las reuniones a nivel... En el terreno y, por supuesto, las reuniones acá en el nivel central.

Estuvo mediado por ese rol, digamos, todo el proceso de arranque y preparación y con un trabajo y una contribución muy importante también del Departamento Nacional de Planeación, a través de su división de asuntos ambientales, en su momento en cabeza de señor Eduardo Uribe Botero, que elaboraron en su oportunidad un estudio que sirvió de base para identificar como las áreas susceptibles de titulación colectiva de las comunidades negras, en cabeza luego, liderado técnicamente, por un sociólogo antropólogo Enrique Sánchez.

**VP.-** Listo. Entonces, ya sobre el trabajo concreto de la Comisión, viendo las actas, pues encontramos varios puntos de debate y varios puntos de complejidad tanto de contenido como de trabajo. Y el primero que resalta, y que se extiende en todas las actas, es una especie de falta de confianza con el Gobierno por algunos comisionados y con algunas de las instituciones del Estado. ¿Recuerda por qué se daba esta falta de confianza y cómo evolucionó esta situación?

**PM.-** Bueno, pues me parece que fue algo pues natural en la medida que era, insisto, un primer acercamiento desde las comunidades con el Estado, donde además el tema de los afrodescendientes, digamos, del colectivo afro y las comunidades negras, con sus diferentes denominaciones en su

momento, pues no gozaba, desde el punto de vista político y si se quiere, académico también, no tenía un espacio, digamos, en la agenda nacional como el tema indígena, ¿no? Y, digamos, una de las primeras tensiones que afloró con, obviamente, pues distintas vertientes del Estado, fue justamente con el sector académico... Con un sector de la Academia del Instituto Colombiano de Antropología que se resistía a reconocer a la población afrodescendiente como un grupo étnico porque, en opinión de ellos, el hecho de que no tuviésemos una lengua más allá la comunidad palenquera y de la comunidad de San Andrés no era... Era un factor que nos descalificaba, digamos, como grupo étnico. Entonces había una corriente al interior del Instituto Colombiano de Antropología que mostró resistencia desde el comienzo en torno al reconocimiento de derechos colectivos a los afrodescendientes amparados, insisto, en esa lectura bastante estrecha que tenían para entonces con respecto a la etnicidad.

**VP.-** Y otro de los temas que aparece también con... Perdón, otra de las cuestiones que aparecen con esta situación de desconfianza a parte de lo que comenta del ICAN son controversias sobre convenios y entregas de tierras y concesiones individuales que ya se estaban haciendo... Y resalta el nombre del río Naya, por ejemplo, la zona del Naya, de Maderas del Darién, etcétera, etcétera, como también algo que provocó esta situación de desconfianza. ¿Recuerda también cómo era esta cuestión sobre las concesiones que se iban dando mientras ocurría la Comisión?

**PM.-** Claro, claro, pues recordemos que los territorios afrodescendientes que fueron susceptibles de titulación colectiva estaban sujetos a la ley segunda de 59, que las declaraba como reserva forestal, y para ese momento, por ejemplo, en el caso del departamento del chocó, una porción de tierra muy importante de bosques había sido declarada de, digamos, era adjudicada, había sido adjudicada a MADARIEN y otras empresas. Y todas las empresas madereras pues vieron en ese momento que sus intereses reñían con los de la Constitución Política, del AT 55, y entraron a... Reaccionaron en torno a este aspecto, de manera que allí medió, digamos, algunas tensiones que, sin embargo, pues creo que fueron superada rápidamente porque estábamos frente a un mandato ya constitucional que reconocía toda una franja territorial a la población afrodescendiente, a las comunidades negras. Se quedaron, digamos, como sin mayores elementos, sin mayor argumento.

No obstante, hay que reconocer que hubo, digamos, acciones audaces que intentaron, por ejemplo, recuerdo un estudio que elaboraron a través de una Fundación, Mariano Ospina Hernández o Mariano Ospina Pérez... No sé, una fundación conservadora que trató de elaborar toda una argumentación para deslegitimar el reconocimiento de los derechos de la población

afrodescendiente y ese fue como digamos, su soporte conceptual en el que se basaron para tratar de minimizar los alcances del artículo transitorio 55.

Sin embargo, creo que todas las barreras que fueron superadas finalmente.

**VP.-** Listo. Y pasamos a otro tema que también tuvo... Que provocó desazón en algunos comisionados, que fue el de las comisiones consultivas adicionales a aquellas que ya estaban en los departamentos de la costa pacífica. En sentido, en varios momentos se habla de hacer una comisión consultiva para la costa atlántica, para Antioquia, para Risaralda, incluso alguna comisionada apuntaba a una consultiva en Bogotá. ¿Recuerda cómo se dio esta controversia y por qué se presentaron dificultades para poder constituir otras comisiones consultivas además de las del Pacífico?

**PM.-** Bueno, de entrada en el proceso hubo una tensión al interior de las propias comunidades que se reflejó en la dinámica también política y que quedó marcada con los resultados de la elección a la Cámara de Representantes por circunscripción especial donde la dinámica, insisto, que venía basada en las comunidades locales de las organizaciones de bases de los territorios del Pacífico se vio confrontada, por decirlo así, con las demandas de sectores urbanos, fundamentalmente de Cali y de algún sector de la costa Caribe, que reivindicaban su derecho a participar en... Aquí ya estamos hablando de un proceso posterior a la Ley 70, prácticamente, aunque previo a la Ley 70, pues se dieron manifestaciones para incluirse en la Comisión Especial, digamos, pues esto afloró como allá con mayor fuerza cuando se aprobó la Ley 70, se adoptó la Ley 70. Y era el del derecho, la reivindicación, a participar en, primero, la Comisión Especial y luego en las comisiones consultivas. Estamos hablando de las comisiones consultivas, digamos, las comisiones consultivas, pues, que tenían como base las organizaciones que impulsaron el proceso pre Constituyente y el proceso reglamentario del artículo transitorio 55.

Cuando emerge esa dinámica, pues se va expandiendo y van surgiendo nuevas organizaciones, nuevas dinámicas... O se van reflejando, digamos también, unas nuevas y otras que simplemente existían con reivindicaciones distinta a la que en principio, digamos, inspirado el AT 55 pero que reclamaban su derecho a participar en estos espacios.

Y eso fue derivando en que, poco a poco, fueron subiendo las comisiones consultivas, por ejemplo, en el caso de la costa Caribe, digamos, hay un aspecto que marcó diferencia y tuvo que ver con la



elección por las circunscripciones especiales de comunidades negras a la Cámara de Representantes en 1994. Y es que salieron elegidos Zulia Mena, que era reflejo de la dinámica del Pacífico étnico-territorial con la relación campo-poblado, por la relación con su organización OBAPO de Quibdó. Y, por otro lado, Agustín Valencia de la ciudad de Cali, que tenía respaldo fundamentalmente de comunidades urbanas, tanto en Cali como en la costa Caribe. Y pues eso es lo que se reflejaba finalmente en la ampliación de las comisiones consultivas departamentales, ¿no?

**VP.-** Pero antes de ese momento, antes de la Ley 70, sí que hay, por lo menos aparenta, que se solicita y sobre todo la que tiene más presencia en la costa Caribe, como usted dice. De hecho, aparecen reflejadas en la presencia de algunas personas de Costa Caribe sin que haya habido una comisión consultiva y sin que haya habido una elección de comisionados formalmente, como sí la hubo en el Chocó, en el Valle, en Cauca y en Nariño. Y había y se presentó un enfrentamiento e incluso con el Gobierno porque es el Gobierno el que tiene que actuar para conseguir que estas comisiones consultivas se hagan antes de la Ley 70 y no ocurre.

No sé si recuerda, porque pues ya han pasado muchos años, cómo fue ese conflicto antes de la Ley 70 en relación al llevar comisionados pues del Atlántico, de Risaralda, de Antioquia... Que finalmente no ocurre formalmente.

**PM.-** Fue un hecho, digamos, fue un hecho político, digamos, presiones, políticas que a través de congresistas y de distintas dinámicas... Por ejemplo, en el caso de Antioquia de una congresista que para el momento y en todo el proceso de la Ley 70 vendría a jugar un rol muy importante, Piedad Córdoba. Ella por supuesto reivindicó, ella tenía... Su base electoral era el departamento de Antioquia y ella reivindicó la participación de actores este departamento y la creación de comisiones consultivas en el departamento de Antioquia. Allí surgió una figura que vendría siendo muy determinante todo el proceso no sólo de la formulación, sino posteriormente de la implementación de la Ley 70, Silvio Garcés, que trabajaba en ese momento con Piedad Córdoba. Y por el lado de la costa Caribe Mauricio... no recuerdo, un líder pero que era desde dinámicas sociopolíticas, ¿no? Que igualmente alguno en el caso de Antioquia pues tenían de reivindicaciones sólidas desde el punto de vista étnico y desde el punto de vista del tema racial situados en el ámbito urbano. Y fueron, digamos, esas dinámicas en las que se reflejaron en el surgimiento de las comisiones consultivas posteriores, digamos, la de la costa Caribe.

**VP.-** Listo. Y para finalizar este tema de las otras comisiones consultivas, en su opinión, ¿qué efectos ha podido tener, si es que ha tenido algún efecto, la diferente presencia de comunidades de unos territorios y de otros en lo que ha sido el proceso de formación legislativa, en este caso en el proceso de información normativa que culmina con la Ley 70?

**PM.-** Bueno, entonces hay que señalar que el rol que jugó la representante para la época, Piedad Córdoba, por ejemplo, fue determinante y los comisionados que se impulsaron a instancias de ella en ese momento jugaron un papel determinante en el proceso que derivó en la Ley 70 del 93, en virtud a que evidentemente... Pues esto representó todo el proceso tensiones permanentes con el Gobierno y de intereses diversos entre las comunidades y el Gobierno nacional. Expectativa diversas.

Y allí esa representación parlamentaria, en el caso concreto de Piedad Córdoba y con la dinámica organizativa que ella promovió, jugaron un rol determinante. De hecho, pues, una movida clave fue la presentación de un proyecto de ley paralelo al Congreso de la República en el momento en que se avizoraba que el Gobierno, pues, había... Tenía posiciones muy restrictiva de reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente.

**VP.-** Listo, pasando... Habiendo terminado ya estas cuestiones de fricción y pasando ya a términos de debates sustantivos. El primero de gran calado fue el de la identidad y cultural... Y cultura, perdón, de las comunidades negras y la diversidad que además se manifiesta al interno de estas comunidades. ¿Recuerda y puede comentar un poco cómo fueron esos debates?

**PM.-** Bueno, de entrada los voceros de las comunidades locales colocaron como base de la discusión el horizonte cultural, ¿sí? Es decir, que la reglamentación de los derechos de las comunidades negras tenía que partir desde una visión de reconocimiento del *ethos* cultural de la población afrodescendiente. Y, pues eso marco de entrada pues una, digamos, diferencia con la expectativa, con el punto de vista del Gobierno que se limitaba a plantear el reconocimiento del territo... De la tierra, digamos, de la propiedad de la tierra, versus una demanda de reconocimiento del territorio visto en su conjunto. Eso fue un aspecto.

El otro aspecto tuvo que ver con el planteamiento de parte de las comunidades en el sentido de que esa visión del territorio y esa visión de la identidad étnica que se reflejaba desde las comunidades locales trascendía las comunidades locales y se reflejaba en esa relación, en primer lugar, campo-

poblado, que era un concepto que sea enarbolada desde Quibdó, y campo-ciudad. De allí partió la demanda de reconocer el, digamos, que el AT 55 tenía que desarrollarse en función de toda la población afrodescendiente en Colombia, la población afrocolombiana como un grupo étnico y no circunscrita a la región del Pacífico como se indicaba y a aquellas otras zonas con condiciones similares que, para esa época, pues se avizoraba a áreas geográfica muy estrechas.

**VP.-** En estos debates y ustedes hace, justo cuando cuando habla de estos primeros debates sobre los conceptos desde las comunidades, usted plantea la diferencia entre derecho puro y puro derecho, que luego es recuperada en un par de ocasiones por otros comisionados y preguntando si el enfoque de esta ley para hacerlas del derecho puro la el puro derecho. No sé si podría explicarme un poco cuál es esa diferencia y qué implicaciones tenía en el desarrollo de un proceso normativo.

**PM.-** Bueno, en esencia lo que trataba de expresar en ese momento era que la demanda de derecho, o reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente, debería partir de una visión suficientemente amplia donde el derecho consuetudinario de la población afrodescendiente, digamos, las prácticas muy tradicionales, muy locales, de un lado, como ya estaba reconocida constitucionalmente, pues tenía que igualmente compaginarse con un proceso que trascendía, digamos, a los marcos normativos, digamos, que históricamente se habían mantenido en el relacionamiento del Estado con las comunidades o por los cuales se amparaba, digamos, a la población afrodescendiente en la medida en que las condiciones, las circunstancias históricas, implicaban ver... Ahí tendríamos que hablar un poco del sentido, digamos, los alcances del derecho a la igualdad material, digamos, a la esencia del conjunto de situaciones que enfrentaba la población afrodescendiente en general. Entonces, era un llamado a que se mirarán los derechos de la población afrodescendiente más allá de los marcos normativos tradicionales con los cuales se venía, digamos, abordando la situación en tanto que el déficit de ciudadanía, digamos, implicaba una mirada mucho más amplia.

**VP.-** Muchas gracias. Y otro debate que ya apuntó usted también es el de “condiciones similares”, es decir, este concepto que es clave para entender cuál es el ámbito de aplicación de la ley, y a qué comunidades efectivamente acaba siendo de aplicación o no. Y en ese sentido, ¿recuerda cómo se dieron estos debates sobre el concepto de “condiciones similares” y a qué comunidades se aplicaría la ley que se crearía después como Ley 70 y a cuáles no y qué vino a significar finalmente “condiciones similares”?

**PM.-** Bueno, por supuesto que un punto importante tuvo que ver con la demarcación de la franja territorial susceptible de titulación colectiva. Ahí hay que considerar que al interior del Instituto Colombiano... Geográfico Agustín Codazzi ahí habían dos personas, una en particular que luego reclutó a un tercero, que jugaron un papel muy importante... Un veterano funcionario, Francisco Martínez, de esta institución con una visión bastante amplia sobre el tema. Y de otro lado, como señalaba inicialmente, pues un estudio base que había sido preparado a instancias del Departamento Nacional de Planeación por... O liderado por un antropólogo o sociólogo, Enrique Sánchez, con una visión bastante flexible, digamos, también igualmente de los derechos de las comunidades.

Pero, sobre todo, ya habían emergido dinámicas sociales que daban cuenta de la presencia de las comunidades negras en zonas que ancestralmente habían sido de dominio, digamos, de las propias comunidades pero que en virtud a la dinámica política pues estaban en manos de tercero, muchas pues siguen estándolo, particularmente en zonas como los valles interandinos. O reivindicaciones territoriales como en la costa Caribe donde se decía “mire es que aquí en 1861, 12 familias que en su momento fueron esclavizadas, compraron su propio título territorial, digamos, compramos sus franjas de territorio para constituir su palenque, digamos, constituirse en comunidad y estos son territorios que deben ser susceptibles de la titulación colectiva a la comunidades afrodescendiente”. De manera que, de una u otra forma, lo que diría es que la extensión del territorio susceptible de titular fue en ese momento, y sigue siendo, casi que directamente proporcional a las dinámicas organizativas. En la medida en que las comunidades locales se fueron organizando... Partimos de una base, de unas comunidades organizadas y en la medida en que otras fueron organizándose, empezaron a decir, “mire, aquí estamos y estos territorios ancestralmente han sido nuestros”.

Y en la práctica es lo que sigue ocurriendo ahora, ¿no? esas surgen sobre todo en la costa Caribe, que insisto, pues su vinculación a ese proceso esta dinámica, ya desde punto vista territorial, pues ha sido más lenta y progresiva, pero ha sido casi que directamente proporcional al nivel organizativo de las comunidades locales.

**VP.-** Ya de los debates sustantivos al articulado concreto que finalmente, pues, es transmitido al Congreso, se reflejan en el acta como mínimo dos propuestas distintas: una de Gobierno y otra de comunidades, es posible que haya más propuestas de articulado al interno de esos debates. No sé si

recuerdas cuáles eran estas propuestas que se trajeron y cuáles eran las diferencias, además, entre las mismas, dependiendo de los actores proponentes.

**PM.-** Bueno, la primera diferencia, la más centras, sin duda alguna era que la que la ley que resulta de la reglamentación del AT 55 debería extenderse a toda la población afrocolombiana y que la población afrocolombiana en su conjunto, digamos, tenía que estar ampara allí. Ese era el punto de vista de las comunidades, un punto de vista de los actores políticos que acompañaban el proceso y que tenía resistencia al interior de algunos sectores del Gobierno. El ámbito de la Ley 70... De la ley reglamentaria del AT 55 fue un primer punto quizás de debate.

Ya me referí antes, que eso fue una discusión que se superó nuevamente como relativa agilidad, al tema de la Comisión del reconocimiento de grupo étnicos.

Otro aspecto tenía que ver ya con los alcances en cuanto a la institucionalidad que se creaba a partir de la ley, digamos, qué tanto podría impactar, digamos, los temas de los derechos. Entonces surgieron propuestas como la creación de una Consejería Presidencial para la población afrodescendiente.

Hubo otros temas de discusión que se zanjó rápidamente, aunque había se sabía que había un tema jurídico de por medio ahí que significaba un desafío porque la ley para eso tendría que ser estatutaria, digamos, en la naturaleza de la ley, si es una ley ordinaria o una ley estatutaria... Que tuvo que ver con el tema de las circunscripciones especiales de comunidades negras en ese momento.

En fin, digamos, entre otros, digamos, esos fueron los temas, los temas críticos, pero sobre todo el ámbito de aplicación de la ley fue quizás el tema más complejo que se afrontó en un comienzo.

**VP.-** Y tomando en consideración el... Para empezar a hacer balance ya, el resultado de la Comisión Especial. ¿Cuáles fueron los grandes éxitos o los grandes... Los grandes reclamos que se obtuvieron efectivamente en el trabajo de la Comisión Especial y la posterior Ley 70?

**PM.-** Bueno, lo primero evidentemente haber logrado que el ámbito de la Ley 70 se extendiera a nivel nacional ¿sí? Que se entendiera que la ley reglamentaria del AT 55 se considerara como de alcance nacional.

Hubo otros temas. Digamos aquí un paréntesis regresando atrás, que tenía que ver con el tema del control de los... Digamos, hasta dónde podía llegar la autonomía de las comunidades en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. Tema bastante crítico en un comienzo porque se constató que por parte del Gobierno nacional había una posición mucho más restrictiva en relación con la población afrodescendiente que con respecto a pueblos indígenas, por ejemplo. En el campo, por ejemplo, en el ámbito del control sobre los recursos forestales, los alcances de este reconocimiento de esos derechos, la posición era mucho más restrictiva en relación con la población afrodescendiente y se reflejaba fundamentalmente en el tema del control sobre los parques naturales. Sí, ese fue un tema también bastante bastante crítico allí que muestra, digamos, algún nivel de asimetría y hay unos lenguajes allí que pronto pueden ser un poco ambiguos.

Esto, insisto, del ámbito. El segundo lugar, de las expectativas de las comunidades de incorporar algunas acciones que pudieran ser muy transformadoras, digamos, de impactar los intereses de la población afrodescendiente. En ese campo, por ejemplo, se reivindicó de entrada la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico, que es algo que quedó reflejado allí en la Ley 70 y evidentemente significó la posibilidad, la oportunidad, de que arrancara la Universidad del Pacífico. Para referirme a los temas que tienen que con el tema... Con el aspecto de educación, por ejemplo, la demanda de un fondo de créditos condonables para la población afrodescendiente que finalmente quedó también incorpora como una expectativa además de alcance nacional que constata el alcance nacional de la Ley 70. Fue un aspecto clave porque hubo mucha insistencia en el tema de la educación como una posibilidad para que la población afrodescendiente en su conjunto pudiera avanzar de manera sustancial ¿no?

Decía que se pedía un nivel de participación en las instancias de decisión del Estado. Y ahí surge entonces la dirección de asuntos para comunidades negras que no estaban en el proyecto, originalmente concertado entre Gobierno y las comunidades, que fue una de las herramientas que se trajo del proyecto de ley paralelo que presento la para entonces Representante Piedad Córdoba al Congreso de la República y que originalmente se hablaba de una Consejería Presidencial para la población afrodescendiente y migró hacia una dirección de asuntos afrocolombiana del Ministerio del Interior con asiento en el Consejo de Política Económica y Social CONPES.

Con el asiento en el CONPES se transó la discusión, se zanjó la discusión relacionada con la Consejería. Se dijo “bueno, la dirección con asiento en el CONPES, digamos, tiene el alcance para

cumplir las expectativas que hay en torno a una Consejería”. Entonces se le dio, digamos, ese carácter de cara a la dirección de comunidades negras del Ministerio del Interior.

Los temas relacionados con el derecho a la prelación en la explotación de los recursos mineros ¿sí? También, digamos, fueron un aspecto importante que quedó reflejado y que no ha tenido los desarrollos posteriores que debió tener en su momento oportuno, ya nivel de devastación ha sido enorme. Creo que otra historia sería desde el punto de vista social y ambiental, si ese capítulo hubiese sido reglamentado... Reglamentado y de manera oportuna.

En fin, la ley en su conjunto pues lo que constituye, constituyó, fue, digamos, un primer paso hacia la ciudadanía plena de los afrodescendientes en Colombia.

**VP.-** Listo, voy a parar un momento la grabación [SE PARA LA GRABACIÓN POR NECESIDAD DE CAMBIAR DE SALA DE ZOOM]

**VP.-** Pues comentaba un poco los éxitos. Por otro lado, querría saber si existen algunos resultados, algunas expectativas que se hubiesen deseado y finalmente, pues no se pudieron obtener y cuál creería usted que fueron esos motivos.

**PM.-** Lo primero es que cuando hablábamos de los éxitos hace un rato hay que mencionarlo, lo doy por obvio, pero es lo relacionado con haber logrado la titulación colectiva de cerca de 6.000.000 hectáreas de tierra, ese es el principal logro de la Ley 70 del 93 sin duda alguna. Eso fue una suerte de reforma... De mini reforma agraria en un país donde el tema agrario ha estado en el centro de los conflictos y esto se logró hacer de una manera relativamente pacífica, bastante pacífica: se presentaron reacciones posteriores, coletazos que estamos viviendo actualmente, pero quiero simplemente reiterar que el principal logro de la incorporación de los derechos... Del reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente en la Constitución Política del 91 y luego la expedición de la Ley 70 del 93. Es, de un lado, el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra. Cerco del 5 por ciento del total del territorio nacional. Y, de otro lado, digamos, el reconocimiento de la población afrodescendiente como sujeto político, como sujeto social, como sujeto colectivo de derecho al interior del país.

Digamos, este postulado del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación que consagra la Constitución Política de 1991, en el caso particular de la población afrodescendiente, se

vio ya expresado de una manera pues más elocuente luego de la expedición de la Ley 70 del 93 y toda la dinámica que ha significado posteriormente. Es decir, estamos transitando un camino hacia la ciudadanía plena de la población afrodescendiente y ese recorrido tiene como eje gravitacional, como eje fundamental, la ley 70 de 1993. Es a partir de allí que se ha venido generando pues toda una dinámica social y política que ha puesto a los afrodescendientes en un nivel de visibilidad y de, digamos, de cohesión social y política para demandas de inclusión. Entonces, esto también lo estaba dando por obvio, por sentado, en mi intervención anterior pero creo creo que son los dos avances más importantes.

Ahora me preguntabas con respecto a las frustraciones, que hubiésemos querido que se vieran reflejados en la ley y que no se vio, ¿sí? Bueno, en primer lugar habíamos querido algunos que la ley fuera una ley estatutaria. Que la ley que regula el AT 55 hubiera sido una ley estatutaria para afianzar, entre otros, un derecho que quedó incorporado pero que los que somos abogados sabíamos que tenía su [INAUDIBLE 00:03:18 AUDIO 2] jurídica que es el de la reglamentación de la participación política, la reglamentación parcial del artículo 176 de la Constitución Política que regula la circunscripción especial de... A la Cámara de Representantes. De ellos, pues 2 curules fueron sustraídas ahí para la población afrodescendiente.

Entonces, eso fue un logro político en su momento que permitió que de entrada la Ley 70 arrancará con un soporte en el Congreso de la República con 2 curules y eso fue importante, estratégicamente hablando, pero sabíamos de la fragilidad que tenía por no haber sido reglamentado en el marco de una ley estatutaria que, vamos, por tratar de abordar cuestiones electorales. Y evidentemente fue declarada inexecutable. Infelizmente no se pudo reglamentar de manera oportuna: aunque se aprobó en la ley en el Congreso posterior, pues se hundió porque no alcanzó el voto suficiente, digamos, para ser estatutaria también. Y ahí hubo un vacío de 4 años que debilitó la participación política y los soportes, digamos, con que se contaba para el reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente. Entonces, una una frustración concreta tuvo que ver con este aspecto.

Otra frustración tiene que ver con el hecho de que no se había logrado reglamentar de manera rápida la totalidad de la Ley 70 del 93. Yo tuve el honor de ser el primer director de [INAUDIBLE 00:04:55 AUDIO 2] del Ministerio del Interior y asumimos como prioridad número uno en su momento, con el equipo, la reglamentación de la Ley 70 pero iniciando por el capítulo tercero relativo a la titulación colectiva de la tierra, a ese le entregamos prioridad, y felizmente logramos en un tiempo relativamente corto para ser, digamos, la naturaleza de esta norma, reglamentarlo y eso



fue producto de que también había toda una sintonía con las organizaciones de base, de los consejos comunitarios ya surgientes... Emergiendo, que habían surgido. Y entonces teníamos clara la agenda de prioridades.

Desde el Gobierno Nacional había un respaldo muy claro, muy sólido... Horacio Serpa en su condición de Ministro del Interior y el Gobierno de Ernesto Samper Pizano estaban sintonizados con el reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente de manera que pese a los ataques, que los hubo, y las tensiones, que las hubo, logramos sacar la reglamentación de ese capítulo tercero de la Ley 70, avanzar también en otras disposiciones que tienen que ver con la identidad cultural, educación, crear la comisión pedagógica, etc. Pero no logramos en ese momento... En ese momento realmente fue que el tiempo no daba para más, durante la administración, digamos, de que me hice yo cargo. No logramos avanzar en la reglamentación de los otros capítulos de la Ley 70, cuestión que retomamos cuando regresé al Ministerio de Interior: logramos elaborar un proyecto de decreto de reglamentación integral de los capítulos que faltaban y estuvo listo ese decreto para su expedición. En una reunión en Tumaco con todos los consejos comunitarios y organizaciones relevantes era el momento culmen de ese proceso pero, digamos, ya para entonces habían surgido unas dinámicas organizativas que habían contaminado, y siguen contaminando, el proceso.

Estoy hablando de frustraciones como se fue deteriorando la representación de la población afrodescendiente con la participación de actores que yo llamo “etnocientelistas”, digamos, personas que se centraban en intereses muy particulares, generaron “operación avispa” con consejos comunitarios en zonas... Fue muy cuestionado en muchos casos locales, pero en otros casos... Un consejo comunitario lo multiplicaban por 5, 6, 7 para tener votaciones suficientes para tener el control del proceso organizativo y ese es un costo que estamos pagando todavía. Es la frustración más grande en mi opinión es que lo que nació como un proceso muy autónomo, muy legítimo, muy legitimado, muy justo y que sigue siendo una necesidad central de la población afrodescendiente se ha visto deteriorado el proceso en virtud a la captura por actores sociales, ¿sí? Que se han tomado los espacios de interlocución y que los tienen al servicio de intereses muy particulares. Y por supuesto también de actores políticos que han hecho, por ejemplo, de lo que debería ser... De la [INAUDIBLE 00:08:36 AUDIO 2] de comunidades negras, por mucho tiempo, un espacio, un escenario, muy distinto a lo que se concibió en su oportunidad y lo que ha limitado, pues, que los derechos puedan hacerse mucho más efectivos, ¿no?

**VP.-** Pues ya cerrando, le querría preguntar si, tomando en consideración los temas que hemos ido tocando y el tema de la investigación, querría usted destacar alguna otra cuestión o alguna otra temática que crea que sea de importancia y pertinencia.

**PM.-** Bueno, no, pues si algo reiterar la vigencia de este trabajo, de esta investigación. Señalar que hay un conjunto de derechos de la población afrodescendiente que por razones culturales, por razones territoriales, por razones históricas, digamos, caminan a la par o conjuntamente con derecho de los pueblos indígenas pero que en la práctica no han sido suficientemente reconocidos. Por ejemplo, aquellos derechos que tienen que ver con el tema de... Hablando en términos prácticos ya, el acceso a los conocimientos tradicionales, el acceso a los recursos naturales... El reconocimiento, digamos, de la legitimidad. Es decir, que todavía hay un desafío enorme en torno a profundizar, digamos, la legitimidad. Si bien es cierto ahí tuvo un reconocimiento histórico de que los afrodescendientes hemos sido víctimas de la trata atlántica, de la esclavitud, continuamos siendo víctimas de sus consecuencias y que hoy, sobre todo después de fenómeno Floyd, hay una mayor conciencia colectiva en ese sentido, aun falta una mayor sintonía entre las reivindicaciones de la población afrodescendiente con la de otros sectores sociales del país, lo que en la práctica conspira no solo contra la legitimidad, digamos, de estos derechos, sino con la aplicabilidad concreta, ¿no? Seguimos... O sea la condición de... El déficit de ciudadanía, además de que se manifiesta en términos materiales, en términos concretos en las asimetrías que existen, pues desde el punto de vista político también tiene algunos desafíos pendientes, digamos, en el inconsciente colectivo nacional.

Señalar que el racismo y la discriminación racial siguen siendo, digamos, como el eje fundamental a través del cual deberían girar los debates en torno al reconocimiento del derecho a la igualdad de la población afrodescendiente en Colombia porque el vínculo entre pobreza y racismo sigue siendo muy evidente.

**VP.-** Pues muchas gracias, Pastor. A las 10:44 del 31 de octubre, cerramos la grabación.

## **I.5. Transcripción entrevista: Jair Mena**

**Víctor Práxedes Saavedra.-** Buenos días, es el 14 de noviembre, las 9:23 y estamos con el doctor Jair Mena. Buenos días, Jair Mena, le pido por favor si podría presentarse y comentar un poco su profesión y experiencia y así enlazamos con lo que me estaba comentando.

**Jair Mena.-** Ya, no, le estaba diciendo que yo no soy un académico. He trabajado, digamos, toda la vida en derechos humanos. Y mi experiencia parte un poco como de trabajar un poco por el tema del territorio para negros e indígenas en el Pacífico colombiano desde el departamento del Chocó. Y, digamos, parte de mi trabajo, pero también como parte de mi formación, fue muy cercana a la Iglesia en el Chocó. Y entonces desde ahí se trabajó mucho con... Bueno, no voy a entrar en eso todavía... He trabajado con la diócesis de Quibdó, he trabajado con organizaciones no gubernamentales, he trabajado con la Defensoría del Pueblo y he trabajado con Naciones Unidas en temas de protección.

Pero creo que, digamos, para efectos de lo que nos han relacionado a ti y a mí, estuve, digamos, como en la primera parte de lo que fue todo el proceso de reconocimiento de las comunidades negras como sujetos de derechos en la Constitución Política del 91. O sea, estuve un poco como en todo ese proceso pre Constituyente. Después en algo del Constituyente.

No fui un comisionado. O sea, soy de esas personas que ha hecho trabajo, ha acompañado, pero digamos como desde la sombra. Entonces, ahí... Trabajé con las organizaciones del Chocó, tanto negros como indígenas, y me empecé a relacionar con la gente... Alguna gente de Buenaventura a partir de los ejercicios que se empezaron a hacer, digamos, para intentar participar de la Constituyente, lo que fue después la Constituyente, en medio de todo lo que había: de todas esas dificultades, todas las dispersiones. Y las ganas, digamos, también de mirar cómo se lograba el reconocimiento de la comunidad negra, digamos, ¿cierto?

Bueno, soy un hombre chocoano con ascendencia del Medio Atrato. Tengo una parte de mi familia que es de Tutunendo, otra de Guayabal. Y pues yo soy de Quibdó y ya quedamos en Quibdó, pero de ahí me moví muchísimo, entonces...

Y no sé si quieres que te cuente algo más... De formación, soy economista. Y pues toda la vida he trabajado en derechos humanos. Es lo que te puedo contar un poco.

**VP.-** Muchas gracias. Entonces vamos a empezar ya en el en el primer tema que es la cuestión justamente de las organizaciones y comunidades afrocolombianas antes de la Constituyente. Y en ese sentido le querría preguntar cuál era el panorama general, el contexto y situación de las organizaciones y movimientos afrocolombianos dentro de su diversidad en Colombia, justo antes de la Constituyente, comenzando los 90.

**JM.-** Bueno, a mi manera de verlo y entenderlo, ¿no? Yo inicialmente hago parte de un proceso que es muy chico, pero muy importante, que es el departamento del Chocó... Y en el departamento del Chocó había un trabajo de organización y de apuesta principalmente por el tema del territorio.

Y en esa apuesta, digamos, antes de la Constituyente, estaba una organización que se llamaba la ACIA, que es la Asociación Campesina Integral del Medio Atrato, digamos. Estaba otra organización que se llamaba ACADESAN: la Asociación Campesina del San Juan. Estaba naciendo otra organización que se llamaba la ACABA: Asociación Campesina del Baudó. Estaba la OBAPO. Estaba la Asociación Campesina del Alto Atrato, que es la parte de de Bagadó y es hoy Lloro arriba de Yuto. No sé si te ubicas... Estaba la organización OCABA en el Bajo Atrato.

Pero había un trabajo, digamos, de impulso muy importante por la defensa del territorio y tenía mucho que ver con entender el territorio con una mayor integralidad. Y entender el territorio con una mayor integralidad era entender que teníamos que trabajar negros e indígenas juntos, entonces ahí nos encontramos con la OREWA. En el San Juan no encontrábamos con todo lo que tenía que ver con la parte de los hermanos Wounaan. En el Atrato nos encontramos con los Embera. En la costa pacífica: Nuquí, Juradó... Todo esto nos encontramos con los Embera también. En el Baudó nos encontramos con los Embera. Y en el Bajo Atrato nos encontramos con una parte de los Embera y otra parte que era Wounaan, principalmente... ¡Ah! Y los Tule o pueblo... El pueblo Tule... Ahora se me olvida su nombre, además porque lo recuperaron, ¿no? Y entonces es muy jodido porque en todos los procesos que se han ido dando la gente ha ido recuperando cosas entonces, pero bueno... Es el pueblo Tule que también está en Antioquia y en límites con Panamá.

**VP.-** ¿Kuna puede ser?

**JM.-** Es posible, pero en ese momento era como una facción de Embera... De esa comunidad es Abadio Green, por ejemplo. Sí... No recuerdo... Se me olvida ahorita pero bueno, son compañeros

de Antioquia, digamos, pero había algún tipo de relación con ellos, digamos, ¿cierto? Como en la apuesta por eso.

Por otro lado, había algunos movimientos, principalmente en universidades, estaba el Movimiento Nacional Cimarrón, digamos, en cabeza de Juan de Dios Mosquera, que era un tema muy por fuera del Pacífico, pero que él se intentado integrar permanentemente. Además que muchos de los liderazgos que surgieron pasaron por Cimarrón. En ese entonces te estoy hablando del año 87... 88. Y había como algún tipo de movimiento a nivel de universidades, digamos... Mi interpretación es que tenía mucho que ver con el tema de cómo trabajar por la solidaridad frente a lo que pasaba en Sudáfrica, lo que pasaba en los mismos Estados Unidos. Digamos que, aunque teníamos un tema racial muy fuerte también aquí, era más en función de la solidaridad con los de afuera que con lo que pasaba con nosotros, digamos.

Pero eso como que era un movimiento. Por otro lado, había procesos, digamos, académicos acompañando el tema de Palenque San Basilio, digamos Nina de Friedemann... Palenque San Basilio, hizo un trabajo con parte de su equipo. Y, bueno, también estaba entrando ahí como Jaime Arocha también al Pacífico y había... Siempre ha habido como mayor disposición de la academia un poco más como al tema indígena que al tema afro como un tema de reconocimiento y eso también se ha desarrollado al interior de la academia ¿no? La academia se ha preocupado mucho más por lo indígena porque lo ven más prístino lo ven como un poco más de necesidad de protección como... También creo que lo ven como más obediente, como que es mucho más fácil trabajar con los indígenas... Entenderlos porque sí... Cosa que más adelante, digamos, te daré un poco y mi mirada frente al tema, yo adoro mucho como lo que han sido nuestros procesos, pero tengo una mirada sobre eso, ¿no?

Pero había muy pocos académicos que se acercaban al tema nuestro, lo promovían muy poco. Y entonces pre Constituyente se convocaron algunos jóvenes de algunas regiones. Recuerdo a Carlos Ramos que murió, recuerdo al mismo Kunta Kinta, que que murió también en enero del 90. Lo mata... Lo bajaron en la carretera Cali-Buenaventura. Recuerdo a la gente del M-19 también que q estuvo ahí, como intentando decir que podía ser salvadores de la comunidad negra, pues a través de algunos negros que había, pero que también creo que al interior del movimiento guerrillero sufrieron el tema de la discriminación pero no... Eso no no fue reconocido.

Entonces había gente que estaba alrededor de organizaciones políticas que llegó, digamos, al movimiento negro para la Constituyente. Entonces realizaron 3 reuniones, digamos, se hizo una primera reunión en Medellín, se hizo otra en Cali, se hizo otra en Quibdó. Y la idea era poder organizarse como para ese proceso que estaba viviendo el país y, digamos, mirar cómo nos acercábamos a lograr una participación dentro de ese ejercicio, digamos, de reconocimiento que iba a implicar la Constituyente, la nueva Constitución... Yo diría que no estaba muy claro y había como 2 facciones, básicamente, en las que queríamos trabajar o que el movimiento se movía.

Debo decirte que por supuesto había gente negra que participaba de movimientos políticos tradicionales ya. Había gente negra que participaba en movimientos de izquierda, ¿cierto?, de hecho parte de la discusión que se presenta en la reunión en la que yo estuve en Quibdó, siendo muy pelado todavía, es si teníamos capacidad, digamos, de irnos como negros solos o si nos íbamos en las listas de los otros movimientos. Y digamos que una gran parte de la gente dijo que nos íbamos con la “lista alternativa”. La “lista alternativa” era la lista 048 liderada por un señor... O bueno, encabezada por un académico y político que se llamó Vásquez Carrizosa ¿cierto?, que era rector de la Universidad Autónoma. Y en esa lista Juan de Dios Mosquera, digamos, después de esa decisión a Juan de Dios Mosquera lo llevan como el sexto renglón. La lista finalmente sacó sólo un delegado que fue Vásquez Carrizosa.

Y hubo otra gente que se planteó y dijo “bueno, ¿pero qué? ¿Cuál es el problema? Y creo que hoy estamos en Colombia en las mismas ¿no? ¡Contémonos!”. Se hace una reflexión y es que la historia nuestra ha sido tan dura que nosotros primero éramos liberales, conservadores, comunistas... De cualquiera de estas facciones, digamos, por la historia que negros.

Entonces nuestro ser negro de alguna manera estaba como hipotecado a esos intereses y entonces nos daba mucho miedo salir y decir “¡contémonos!” Y te lo está diciendo una persona que lo pensaba además: yo también lo pensaba, o sea, yo también creía que era imposible que nos pudiéramos contar como negros, lo veía muy lejano. Y debo decir también que entre nosotros mismos los unos se burlaban de otros porque ¿en qué cabeza va a caber pues que a los negros los reconozcan y que haya derechos para los negros?

Entonces estábamos en toda esa... Pero básicamente, digamos, había como como 2 cosas que habían logrado avanzar: una era el tema de la discriminación racial y el vehículo vía reconocimiento de todos los temas educativos y eso estaba en algunas universidades, digamos, como en Pereira con

Juan de Dios Mosquera, en la Nacional había otro combo que llamaba... Bueno, no recuerdo el nombre ahorita pero creo que durante la charla me acordaré. Y en Palenque de San Basilio estaba todo ese proceso, digamos, con los compañeros palenqueros y todo el tema de la educación alrededor de la lengua, el reconocimiento, digamos, de lo que ha implicado a Palenque de San Basilio, ¿no? Y, bueno, debo decirte que a muchos de los compañeros de Palenque de San Basilio, que hoy son grandes líderes muy reconocidos, hacían parte incluso de Cimarrón, ¿cierto?

¿Qué más te puedo contar, bueno? El proceso en el Chocó... ¡Ah! bueno, y entonces estaba como dos facciones: una, por un lado, el tema educativo y de atención del tema de discriminación racial. Y por otro lado el tema del territorio. El tema del territorio, pues porque teníamos un problema muy jodido y es que históricamente habíamos vivido ahí. No teníamos una mentalidad ni una visión de que el territorio era para hacer plata con él, sino que el territorio era para vivir ahí porque habíamos generado complicidades con el territorio, con el medio, con todo lo que nos ofrecía. Y pensábamos que ese territorio pues lo íbamos a tener toda la vida. Pero empezamos a sufrir con la entrada, digamos, la reproducción de un tema colonial y era, y que yo diría que hoy también se da, a través de los permisos mineros y todavía era que esa historia, digamos, de la minería y todo y de las concesiones madereras teníamos permiso hasta por 50 años de explotación. De intereses de grandes políticos, de familiares de políticos y líderes de la economía del país alrededor de maderas Samper, Matutú con el Bajo Atrato... Por otro lado, el tema del oro.

Como tú sabes, la ley segunda del 59, no sé si lo has revisado ya, supongo que sí, la ley segunda del 59 había puesto como 8 zonas de reserva en el país y entre esas zonas estaba el Pacífico colombiano, por ejemplo. Entonces lo que estamos viendo es que llegaban muchos señores de Bogotá con un título que decía “esta es una mina” y mi abuelo que vive ahí ahora quedaba al lado de una montaña de piedra con un ranchito de madera cayéndose. Y aunque el territorio era nuestro, decía “mina privada”, ¿cierto? Entonces, digamos, eso inspira un poco como la necesidad de la lucha por el reconocimiento del territorio. También se estaban dando inversiones dirigidas, invasiones de lo que tenía que ver con Antioquia, de Córdoba hacia la parte del Chocó. De parte del Valle hacia la parte del Chocó. Así iban estrechando, por ejemplo, el Chocó, ¿cierto?

Entonces, digamos todo esto como que llegaba a la lucha por el territorio. Y esa lucha por el territorio, digamos, buena parte sale del departamento del Chocó, digamos, ayuda mucho como a impulsar todo este tema. Pero ahí nos encontramos, digamos, con esta otra gente que te digo: con los de Palenque, con los de Buenaventura, ¿sí?

Y el proceso inicialmente es muy incipiente comillas. Sí, por lo que te digo, porque había mucha gente que no creía en eso y creía que éramos marginales, digamos, los que podríamos decir que los negros pueden ser reconocidos como negros ¿no? Por una historia: nunca habíamos sido reconocidos, digamos, la historia constitucional y todos los procesos lo que habían hecho era negarnos, restringirnos, y los pocos avances no eran cumplidos. Desde todo lo que tiene que ver con la Ley de Partos, con la Ley de Libertad del 51. Todos esos procesos fueron procesos que se manejaron de, digamos, de manera mafiosa, si se puede utilizar el término. Entonces nosotros mismos no creíamos en eso. A ver, si te dicen durante toda la vida que tú tienes un lugar, entonces tú terminas por creértelo.

Eso es un poco lo que te puedo contar de esos frenos... Si tiene alguna pregunta concreta frente a lo que...

**VP.-** Sí, pues muchas gracias. La verdad es que tenía varias y has ido a contestándolas todas, entonces me ahorras muchas preguntas. Una duda sí que tengo: si bien te has centrado en el Chocó y has comentado, pues, compañeros en el en el sur del Pacífico, en la zona ya del Caribe, con el Palenque, etcétera, como con cierta comunicación, aunque sea incipiente como dices, no me has comentado si finalmente había relación también con el pueblo raizal en las islas, en el archipiélago, o si esos grupos eran desconectados en términos de movilización.

**JM.-** Uno podría decir incluso que había gente en Bogotá, porque estoy hablando de las universidades, que había gente Medellín, que había gente en Pereira, que había gente en Cali. Pero digamos que en ese primer momento de lucha era muy poquita la gente. De hecho, el proceso al interior de la Constituyente fue muy duro. Y fue muy duro porque... Como no salimos, como no ganamos, entonces nos tocó armar una mesa y trabajar de la mano con los indígenas, pero también hacer proselitismo de acercamiento con muchos sectores que no querían reconocer a la gente negra. Entonces, ¿qué es lo que sucede? Una vez se logra el artículo transitorio 55, también hubo gente de partidos políticos como el Partido Liberal , el partido... Básicamente, digamos, el Partido Liberal y algunos académicos como Fals Borda y todos estos, que estaban dentro de la Constituyente que, digamos, nos ayudaron, comillas, por lo menos a a pedalear algunas cositas... Porque la alianza más fuerte, por supuesto, fue con con Rojas Birry.



Ese proceso, digamos, inicialmente fue bastante cerrado. Porque ese proceso inicialmente... Incluso te voy a contar una cosa: hubo una actividad que nosotros hicimos con la región del Chocó. Teníamos la mesa aquí, en Bogotá, y teníamos esa mesa y en esa mesa estaba Nevaldo Pera, que era del Chocó, estaba... Eh... una mujer que está en el Chocó ahora, Soraida creo que se llama, estaba Carlos Rosero... Estamos varios, yo hacía mandados, y paralelo a eso desde el Chocó con alguna gente de la curia preparamos... Y con las organizaciones apoyados por la curia... Y con las organizaciones que lideraban en el Chocó como era OBAPO, ACADESAN, ACIA y la OREWA decidimos traer 13 personas a Bogotá y hacer una actividad Bogotá porque estamos haciendo actividades en el Chocó que no se estaban reflejando en el país.

En el país no se sabía que en el Chocó la gente se estaba movilizandoo por el reconocimiento constitucional. Y porque se protegiera el territorio de las comunidades. De las comunidades ancestrales que habían ocupado ancestralmente esos territorios, ¿cierto? Que eran los negros y los indios. Entonces, para lograr ese reconocimiento, nos inventamos una actividad de visibilización y esa actividad fue una toma simbólica la embajada de Haití. Yo fui una de las personas que se expuso en eso. Nos tocó... O tomamos como estrategia esconder esa acción de otros negros porque había otros negros que no creían en eso, entonces, la actividad podía no cumplir con el cometido, digamos.

Entonces, había otra señora que era muy importante en el Partido Liberal en ese momento, que llama Otilia Dueñas. Y Otilia Dueñas, y algún combo del Cauca, ellos creían, digamos, que por la vía del Partido Liberal se podía también. Te estoy hablando de la correlación de fuerzas allá adentro. Mas ella no estaba haciendo parte de estos procesos porque, como te digo, estos procesos, aparte que efectivamente eran marginales, eran vistos como tales.

Eso para responder la pregunta un poco de que hubo mucha gente que el proceso pre no estuvo porque era muy poquita la gente que creía que era posible. Es más, yo diría, si hubiesen creído que era posible, hubiéramos votado para ir a la Constituyente porque teníamos sólo una lista, a diferencia de hoy, que si vamos a meternos para el tema de Cámara aparecen 20 o 30 listas de gente negra. En esa época teníamos una lista. Sí, teníamos una lista.

Adicional, no sé si ya conoces, parte de la gente aparece después de que se logra el reconocimiento. Es después de que se logra el reconocimiento, nos vamos al terreno y se dispara el movimiento social negro en Colombia. ¿Sí?, entonces se dispara y se va [INAUDIBLE 00:27:20] y la gente

arma organización en un lado y en otro y en otro y en otro... En muchos lados, las organizaciones nunca pasaron de ser organizaciones para hacer una fiesta pero pelearon espacios. Y esos espacios hoy han tirado al traste mucho de lo que en principio queríamos lograr.

Ahora, no estoy diciendo que no hayamos logrado nada, yo creo que hemos logrado, digamos, las políticas finalmente son reconocimientos de los temas culturales, de las luchas culturales, finalmente esa costumbre, esos hábitos, esos desarrollos son los que se terminan poniendo en la política y se ha generado un movimiento que se ha movido y que ha ido logrando, digamos, cosas... Pero no ha habido tanta solidaridad como de los políticos, de otros intereses, para reconocer y mantener vigente, digamos, los derechos de la gente negra como como sujetos de especial protección en Colombia. No, o sea digamos que de hecho, te cuento, al interior de la Constituyente fueron muchos los pulsos que se dieron y de negación de reconocimiento a la gente negra. Y parte de los logros, digamos, hoy, que uno puede decir en este tema que te digo cultural es que hoy muchos, no en el nivel que quisiéramos pero muchos, nos reconocemos como negros y peleamos nuestra identidad. Y hay muchos renacientes, otras generaciones, que están haciendo lo mismo. Que ya, digamos, no les da pena el pelo, no les da pena su color de piel. Pero en ese momento era terrible y este proceso nos lo ha ido permitiendo, ¿cierto? Este proceso ha ayudado en eso, ha ayudado en el proceso de reconocimiento.

Y, bueno, entonces se generó todo ese gran movimiento, todo ese gran movimiento... Y en ese gran movimiento empezó a participar todo el mundo y ya ahí empezó el pulso del escenario mixto y es el Estado Colombiano... Bueno, tú sabes, no nos reconoció de manera directa en la Constituyente, ya casi cerrando las sesiones, entre estos pocos artículos transitorios que creo que fueron 57, nosotros quedamos en el 55.

Y se le entrega a los políticos la capacidad, o la facultad, para que reglamente lo que tiene que ver con la gente negra. Y les hacemos una ley, con el Gobierno, que facultaba para eso. Y esa ley tiene que pasar por el Congreso y se vuelve un pulso político en el que en el que esto termina definitivamente en unas situaciones muy difíciles que hasta hoy mucha gente negra las discute, ¿no? Repito, una cosa es resultado que uno quiere y otras cosas es el tema del proceso.

Entonces, ya después de eso se une a mucha gente y mucha gente se une alrededor de lo que fue ese reconocimiento, digamos, de una ley bastante marginal si tú la miras desde hoy, y marginal porque habla solamente del reconocimiento del territorio, de generar capacidades al territorio, pero con un

problema muy grave y es que las políticas nacionales, digamos, frente al territorio y la propiedad del territorio, dicen que el territorio del mío pero que el suelo es de ellos... El subsuelo es de ellos. ¿Sí?, ahí hay unos problemas jodidos que nos meten con los temas de consulta y yo qué sé... Bueno, sí.

Y luego ahí pues tenemos que mirar que esa falta de participación de mucha gente en lo que se quería inicialmente, porque no lo entendíamos, luego entra muchísima gente y esto se volvió otra cosa. Y el Gobierno, bueno, pues ha hecho el juegos porque ha hecho la fácil. Y lo que ha hecho es decir “bueno, amplíemos porque yo como Estado tengo que reconocer a todo el mundo y tengo que quedar bien con todo el mundo. Pero aparte de eso, esos procesos con esas comunidades que lucharon inicialmente por ese reconocimiento es incómodo”. Entonces una manera de hacerlo muy cómodo es ampliarlo, entonces la Corte jugó a eso: nos dijo que nos reconocía, que sí, que pero que lo ampliamos. El Gobierno jugó a eso. Y hoy tenemos un movimiento social con unas instancias inoperantes, que le generan pereza a la institucionalidad. O sea, un proceso que ellos mismos generaron, le genera pereza a la institucionalidad interlocutar con la gente negra.

Y es muy complicado trabajar con la gente negra y te lo cuento yo. Yo he peleado esos espacios en la Defensoría del Pueblo, los he peleado en Naciones Unidas. Porque pues he estado en esos 2 escenarios trabajando, digamos, gran parte de mi vida laboral ha sido ahí. Llevo en 2 periodos llevo 8...9 años, casi 10 años con la Defensoría y casi 8 años con Naciones Unidas. Entonces, ahí he peleado mucho el tema de, bueno, ¿cómo defendemos derechos cuando no creemos que la gente realmente los tiene? O sea, hacemos una cosa operativa en la que la gente se vuelve muy buena animadora, pero no hay un tema de reconocimiento, y si coges el texto, luego constitucional, tampoco hay un tema donde tú digas cuáles son las implicaciones realmente de reconocer a la gente negra en Colombia.

Y preguntarte eso, ¿cuáles son las implicaciones? Eso implica que, por ejemplo, si cogemos la Ley 70 en su conjunto, o solamente interpretemos el AT 55, ¿qué sentido tiene reconocer el territorio y ya? Si la dinámica económica, las economías de enclave y todo van a mantenerse. Esa es otra cosa, ¿no?

Es... Bueno, no sé, no sé... Yo puedo decir un poco de cosas que de pronto no te sirven para nada también. Mejor escucho tus preguntas.

**VP.-** No, al contrario. Muchas gracias, porque además vas entrando en todos los temas. Entonces, antes de volver a la Ley 70 y a las implicaciones, quería recuperar un momento la Constituyente. En la Constituyente se dan bastantes debates sobre... Bastantes, miento. Se dan algunos, poquitos debates, y, como dices, siempre al final de las fases, sobre derechos de los pueblos afro. Por ejemplo, en la Comisión Segunda se intenta dar el debate del territorio y al final no se da. En la primera plenaria, se intenta, al final no se da. Como dices, llega el AT 55 a última hora. No sé si recuerdas algunos detalles de cómo fueron esos debates y cuál es tu valoración al respecto.

**JM.-** Bueno, yo no te puedo hablar de esos debates al interior porque yo estaba, digamos, como en un grupo afuera. Sí había muchísimas dificultades, digamos, hubo muchísimas dificultades porque, por ejemplo, como que todas las discusiones se centraban en si el reconocimiento especial sí o no. Y que si ese reconocimiento especial tenía algún sentido para el país o no. Y si ese reconocimiento realmente nos lo merecíamos: que qué habíamos hecho, digamos, para merecernos un reconocimiento especial cuando nosotros estamos insertos en la sociedad colombiana ya. Entonces no había... Digamos, no éramos distintos a nadie aquí.

Entonces no tendría por qué haber... Entonces, digamos que en ese escenario en el que yo estaba, porque no te puedo hablar del que yo no estaba, valoramos, por ejemplo, expresiones de constituyentes frente a la negativa del reconocimiento a la gente negra porque no habíamos luchado en este país. Y hubo un episodio, digamos, una de estas discusiones con Nevaldo Perea, que era parte de los que iba a la mesa acompañar allá con Rojas Birry. Una discusión en la que un histórico del Partido Liberal le dijo “usted qué pelea, qué reclama, si ustedes nunca han luchado en este país”. Nevaldo le manifestó que si lo que quería era que nos metiéramos al monte y volviéramos a coger las armas. Eso se entendió como una amenaza.

De igual manera te puedo contar que había muchísima resistencia realmente para abordar el tema, y eso era un poco lo que nosotros discutíamos y lo que lo que miramos: digamos que los intentos... La Comisión Segunda creo era la comisión del territorio... Tenía muchísimo temor ¿no? Y entonces, pues, era un poco como dividir dónde estábamos. Y ese dónde estábamos... Bueno, eso también abrió la posibilidad del reconocimiento, esa discusión, aunque fue maluca, pero abrió la posibilidad porque cuando se habla de dónde estábamos, entonces alguien planteó: bueno, los tenemos en el Valle, los tenemos en el Chocó, los tenemos... ¿sí? Surge, digamos, como la primera parte del artículo transitorio ahí.

Y después otro constituyente, si no estoy mal del Partido Conservador, manifiesta “no, pero también los tenemos en el Caribe”. Y surge el segundo párrafo del artículo transitorio, pero no hay una apertura para la discusión. Nosotros trabajamos... Me acuerdo tanto que nosotros trabajamos propuestas en esa mesa, ¿sí? Y después era un poco como la decepción.

Tuvimos unas experiencias bastante desalentadoras. Pero si me preguntas por un momento específico de esa comisión, yo no te los podría dar porque yo no estaba en esa comisión. ¿Sí?, yo no iba a esa comisión. Eran los informes que recibíamos afuera, yo era más activismo. Pero un activismo, digamos, con la conciencia de qué estamos haciendo porque venía de los procesos de allá de los ríos y ahora estaba en Bogotá.

**VP.-** Y entonces, en esa línea, me ha comentado ya la toma simbólica de la embajada de Haití y me ha hablado un poco de la mesa. ¿Me podría detallar más cómo funcionaba esa mesa y cómo se articulaba? Y ¿qué otras iniciativas de incidencia desde fuera de la Constituyente hacia la Constituyente se practicaron para intentar afectarla?

**JM.-** Bueno. Esa mesa fue una mesa accidental en la que... Una vez perdimos y no entramos a la Constituyente alguna gente dijo “no, no pasó nada aquí”. Pero como salió Rojas Birry... Y ahí te venía diciendo que veníamos articulados en el proceso en el Chocó por el gran territorio Wounaan-negro y el territorio del Atrato, entonces lo que se hace es habilitar esa mesa y convocar a algunos compañeros. Y aquí había alguna gente, en Bogotá. Entonces, por ejemplo, había... Pues yo hablo desde mi experiencia. Estaba Chucho Flores aquí que es un cura con el que yo trabajé en Quibdó. Él es antropólogo y él ha trabajado mucho el tema indígena, pero en esa línea, digamos, y desde su mirada política, lo dio un poco más integral, digamos, en su momento. Tendría que preguntarme si por la importancia de lo negro o por la importancia de lo político nacional que él tenía en su cabeza, pero ahí había unas cosas interesante y yo estuve con él en eso.

Entonces yo directamente, por ejemplo... ¡Ah! Bueno, entonces que convoca esa mesa y nos reuníamos en una oficina que llamaba “Uniconstituyente”. Entonces nos reuníamos en “Uniconstituyente” y allí nos encontramos con Rojas Birry. Y allí estaba presente gente del Chocó, gente de Buenaventura y uno que otro de los que estaban acá en Bogotá... Por ejemplo Carlos Rúa, ¿cierto? Que ya murió Carlos Rúa.

Y la dinámica, bueno, y la dinámica era como que hubiera un equipo que pudiera darle elementos a Rojas Birry para que él empezará a ponerlos allá dentro frente al tema este, del reconocimiento, eso uno. Y dos, poder articular como las acciones que hacíamos en pro, digamos, del reconocimiento. Yo debo decirte que, desde mi experiencia, casi siempre trabajamos de manera articulada con los indígenas chocoanos.

Entonces, por ejemplo, en ese primer equipo siempre había un indígena que llamaba Fidencio Rojas que él estaba siempre reunido con nosotros allá a nivel del Chocó. Hacía parte de esos espacios. Y entonces ese espacio de esa mesa servía: uno para alimentar un poco como a la gente que iba a acompañar a Rojas Birry y al mismo Rojas Birry para lo que había que plantear frente al tema del reconocimiento de la gente negra, pero también servía para coordinar un poco la visibilización de acciones. Entonces, las acciones que se hacían, por ejemplo, principalmente en el Chocó se hicieron tomas a las instituciones. A lo que tenía que ver con ese entonces creo que era IDERENA, era INCORA, era Secretaría de Salud, era Gobernación y era la catedral y todas esas no las tomábamos allá.

Por el lado de a nivel nacional, se hizo un tema que se llamó el “telegrama negro”. Entonces, se promovió un telegrama con mucha gente, digamos, llamando la atención y que mandaran telegramas a la Constituyente.

Digamos que siempre fue como muchas movilizaciones. Pero esas movilizaciones, digamos, que después eran muy reducidas realmente, ¿no? Porque no todo el mundo estaba en la sintonía. Como te digo, la gente participa de manera masiva es después de que se logra el AT 55. Antes no era tan masivo y eran las mismas organizaciones siempre. Había un combo de Buenaventura, ¿cierto? De hecho debo decirte que en esa lucha había gente negra que no creía, digamos, en la necesidad de... Bueno, yo diría que en el reconocimiento es posible que sí, pero que creían que ya nosotros estamos en condiciones también de luchar en igualdad por la participación nuestra. Y que no necesitábamos esos escenarios especiales.

Y esa gente se presentó en el Chocó y hasta hoy por el [INAUDIBLE 00:46:02] frente al tema del reconocimiento del territorio colectivo, Juan de Dios Mosquera lo dice. Si tú hablas con Juan de Dios, Juan de Dios dice que no había necesidad de eso. Porque ya la gente nuestra tenía a su tierra. Que lo que hicimos fue negociar... Son cosas que estuvieron ahí...

Pero básicamente fueron actividades de movilización en las que siempre estaba el movimiento estudiantil, ese movimiento estudiantil afro, estaba... Muchos de ellos asociados al Movimiento Cimarrón, como te digo, estaba Tigritudes, que era liderado por Kunta Kinte. Estaba la gente de Buenaventura, liderado por Mercedes Moya, Carlos Rosero, Carlos Ramos y otros compañeros que había ahí. Y estaba la organización del Chocó. Yo no recuerdo, no recuerdo más organizaciones movilizándose alrededor de eso. En Bogotá había un grupito, digamos, que se unía con nosotros y salíamos a las calles a visibilizar la cosa ya ¿sí? Estaba Carlos Rúa, que ya murió, y... entonces alrededor de... Nos movíamos ahí. Como te digo, eran temas de movilización pero no era, digamos, no había una gran movilización del país previo a la Constituyente, a la Constitución. Después de la Constitución es que se dispara. Sí, esa mi mirada, en lo que yo estaba ahí y conocí.

Eran muy importante los referentes en el Chocó, principalmente, porque había organizaciones. En otros lados, surgen después. O yo creo que algunas pudieron haber surgido manera paralela al reconocimiento en Buenaventura, y nacen las organizaciones étnico-territoriales de Buenaventura. Que son las mamás de lo que después son los consejos comunitarios: APUNURI... Todas estas asociaciones de negros unidos del “Chicalla”, de “Mallorquí”... Surgen esas organizaciones y empiezan a darle vida como a todo ese proceso, ¿cierto?

Pero también después surgen una cantidad de organizaciones a nivel urbano con un interés clarísimo y era principalmente esas curules que se colaron ahí, pero ya eso ya en la reglamentación de la Ley 70 ¿no? Bueno, se metieron ahí incluso muchos: Piedad Córdoba, Silvio Garcés y otros que se pelearon que ese espacio de las curules tenía que estar ahí ya en la Ley 70 para efectos de poder defender en el Congreso lo planteado. Otros pensábamos que era para que tuviera participación la gente que nunca había tenido.

Te cierro con eso, digamos, no hubo... O mejor dicho, esas fueron las acciones pero siempre era la misma gente.

**VP.-** Listo entonces. Muchas gracias. Ya entrando en la coordinación con Francisco Rojas Birry, Francisco Rojas Birry a lo largo de la Constituyente, si uno ve las actas, empieza con un programa muy amplio que incluye indígenas y afros por igual. Él no habla de indígenas y afros, habla de grupos étnicos en su primera propuesta. Que incluye explícitamente ambos y luego los derechos son los mismo. Pero se va cambiando hasta que al final, en la Segunda Plena... En la Primera Plenaria, y

en la Segunda Plenaria sobre todo, el discurso de Francisco Rojas Birry es luchar porque finalmente se debata la cuestión del territorio indígena únicamente, con Lorenzo Muelas y Alfonso Chepe.

Mi pregunta es, desde la mesa que interlocutaba con Francisco Rojas Birry, ¿cómo se ve esa evolución y cómo se habló con él esa transición dentro de la Constituyente de los discursos y las peleas del, en este caso, el constituyente indígena?

**JM.-** Pues mira, ahí había compañeros que pensaron que era muy difícil y que había otras cosas ya ahí y que nos habían dejado botados. Pero otros compañeros que seguimos insistiendo por el proceso que se traía en el Chocó porque inicialmente Rojas Birry lo que hace es presentar un ejercicio de miradas sobre el territorio que se había hecho en el Chocó. Y entonces él tenía prácticamente unos planes construidos allá donde usted decía: “usted coge allá el andén del Pacífico y lo “vapeaba” [en referencia a recorrer en barco de vapor] y empezaba a decir cada cosa que queríamos y esa fue la agenda que estaba inicialmente porque era trabajar allá: en la comunidad, con las comunidades, sin grandes reuniones, sin grandes encuentros. Era trabajado allá.

Empiezan a haber dificultades porque hay... Se logra como desanimarse un poco por la oposición de algunos sectores, pero digamos que, finalmente, del sector con el cual que yo estaba trabajando se siguió pensando, hasta última hora, que era posible trabajar el tema con Rojas Birry. Pero desde la mesa había gente que buscaba como a otros, ¿no? Al tema de Fals Borda... A uno que otro parlamentario allá dentro los buscaban para que para que ayudara a, digamos, para no estar solamente atentos a lo que hiciera Rojas Birry. Pero el sector con el que yo trabajaba y al que yo me debía en ese momento, nosotros nunca abandonamos como... Con Rojas Birry vamos a lograr que se visibilice. Aunque es claro, es claro que las discusiones que se daban y muchas dificultades que hubo en algunos momentos llevaron a como a la desesperanza ¿no? Llevaban como a la desesperanza, incluida esa relación con Rojas Birry, por parte de gente que estaba en la mesa. Pero te repito: el Chocó seguía pensando que por ahí se podía... Las organizaciones del Chocó, porque esa mesa se mantuvo, digamos, la mesa del Chocó, se mantuvo todo el tiempo.

Sí esa mesa interétnica del Chocó se mantuvo, independientemente de lo que estaba llegando acá a Bogotá y de lo que se discutía en Bogotá, que después se volvió una cosa que fue más grande, digamos. Porque también... Bueno, que eso surge después, pero siempre hubo como Chocó poniéndose yo soy el único departamento negro... Étnico de este país, digamos, de negros e indios. Y entonces, ustedes, Asomunicipios de los otros departamentos no son... Entonces, nosotros somos llamados también a hablar duro aquí y los otros también a decir “un momentico que ustedes



tampoco nos la van a montar”. Eso se profundiza más después ¿no? Que ahí te estoy hablando cuando la [INAUDIBLE 00:55:47] pero después eso se profundiza.

A mi manera de ver y de lo que yo viví, yo nunca me desconecte. Nunca vi a Nevaldo tampoco pensando que no. Es posible que compañeros del M-19, por ejemplo, no tenía autoridad moral porque ellos eran mayoría en la Constituyente y no lograron que los constituyentes del M-19 asumiera una posición a favor. Entonces, en ese sentido, lo que te puedo decir es que aunque se buscaron otros escenarios, no se perdió, digamos, o no se abandonó la esperanza de seguir trabajando el tema con Rojas Birry nunca. O sea, había dificultades pero no se abandonó eso y, digamos... No sé cómo lo digo para que no suene muy duro: Con el movimiento indígena a nivel nacional siempre hemos tenido un problema como negros. Y es que el movimiento indígena, por la misma sociedad en la que vivimos y el mismo reconocimiento que ellos han tenido, en muchas ocasiones nos han dejado tirados ¿sí? En muchas ocasiones nos han dejado tirados... Entonces ya uno también entendía, y desde el Chocó lo entendíamos, como “nosotros tenemos un proceso, entonces seguimos insistiendo en ese proceso”. Y por eso insistimos con Rojas Birry.

Creo que Lorenzo Muelas nunca se opuso tampoco, digamos, como a las cosas nuestras, pero sí empezaron a hablar de sus autoridades y empezaron a hablar de sus intereses. Me imagino en la medida en que las cosas de ellos fueron saliendo de manera directa. Poniéndose manera directa en la Constitución.

Bueno, no sé si te respondí realmente, pregunta.

**VP.-** Sí, no solo a las preguntas sino que te iba a preguntar ahora por Lorenzo Muelas y cómo era, cómo valorabais su participación que fue distinta, claramente, a la de Francisco Rojas Birry respecto de este tema... O así se ve en las actas. Quiero decir, antes de estas entrevistas me he leído todas las actas de los debates, entonces más o menos sé cómo hablaban cada uno de ellos, pero no por qué.

Entonces, si te iba a preguntar sobre Lorenzo Muelas, no sé si quieres completar algo más de cuál es la posición y la valoración que desde la mesa dabais a la acción de Lorenzo Muelas que sí decía que venía a representar también los intereses de los grupos afro, pero luego esa representación, pues fue distinta a la de Francisco Rojas Birry si es que fue. No sé si querías completar por ahí algo de Lorenzo Muelas antes de pasar a la siguiente pregunta.

**JM.-** Como te digo, yo era chocoano. Entonces, como era chocoano, tenía mala relación con este lado de acá. Es posible que Lorenzo tuviera mirar distinta, pero no, digamos, yo nunca participé en una discusión de fondo frente a sus posiciones. Ni la de él ni la del otro compañero que estaba ahí indígena.

Entiendo que él estaba como a favor de ese reconocimiento de las cosas de la gente negra. Pero no sé qué tan dispuesto, y ahí no solamente él sino también Rojas Birry, a arriesgar las cosas suyas por el tema del movimiento... Del del reconocimiento de la gente negra. Pero lo que te puedo decir es que lo que yo escuchaba en la mesa nunca fue como una cosa de negativa de Lorenzo Muelas frente al tema del reconocimiento ¿cierto? Es lo que te puedo decir porque no tengo mayores detalles.

**VP.-** Y si tuviesen [EL ENTREVISTADO INTERRUMPE] ¡Ah! Perdón...

**JM.-** Además, porque enfrente a las discusiones, digamos, que daban y todo eso, yo tenía muy poca profundidad porque yo era activista. Entonces yo iba y hacía cosas y no sé qué ¿sí? Entonces conocía un poco más las discusiones del Chocó, como te digo. Desde el Chocó, cómo surge todo y eso lo conocía más.

**VP.-** Entonces las dos últimas preguntas sobre la Constituyente. La primera sería, recapitulando quizá bastante lo que ya me ha comentado hasta ahora, pero centrándolo en la idea de las causas del tratamiento diferenciado entre pueblos indígenas y pueblos afro, es decir, al final, como usted va diciendo y se va viendo, pues hay unos reclamos de pueblos indígenas que van yendo directos a la Constitución, y el reconocimiento de los afro llega al final como un artículo transitorio de los últimos.

Si tuviese que resumir las causas de ese tratamiento diferencial... Tan diferenciado ¿cuáles serían las causas más importantes?

**JM.-** Creo que en Colombia se creó una cultura de protección a los indígenas en la que se refleja, digamos, toda la lucha colonial. Los indígenas inicialmente tenían toda una pelea para sacar a los españoles de su territorio. Una vez cuando surgen las instituciones que se crean como reconocimiento de los indígenas como pueblos... Como pueblos originarios, eso marca una relación distinta ya entre el establecimiento y los pueblos indígenas. Y con esos reconocimientos y ese

relacionamiento se aborda la Academia, se aborda una cantidad de cosas. Y con eso llegan a la Constituyente. Es decir, los indígenas llegan con derechos reconocidos. Derechos especiales reconocidos desde finales de 1800.

¿Cierto? Si no estoy mal está el marco normativo de la 189, creo que es, si no estoy mal de 1889. Tienen incluso títulos de propiedad antes de la Constituyente: tienen resguardos indígenas creado después de la Ley... ¿200 es?, ¿de 1936?

Digamos, hay un reconocimiento y frente a ese reconocimiento había unos desarrollos que generaba una mayor sensibilidad para los pueblos indígenas, aunque esa mayor sensibilidad también llevaba a que fueran vistos como sujetos de protección porque eran menores de edad. Porque no entendíamos como sociedad... Porque como sociedad, pues ellos están allá y el resto del país está acá.

No nos no pasa lo mismo con la gente negra.

Bueno, aparte de eso es muy fácil distinguir los pueblos indígenas como pueblos. Es decir, tenés pueblos indígenas con nombre, con lenguas en todo lado. Entonces, eso hace un poco más fácil que de las distintas regiones... Bueno, aparte de eso debo decir que habría que reconocer algunos movimientos indígenas del Cauca, previos a la Constituyente, el mismo Quintín Lame, que tuvo presencia en la Constituyente también ¿cierto?

Entonces, digamos, uno, como esos derechos históricos. Dos, el tema de la presencia misma como pueblos indígenas puestos en la atención y las discusiones, abordándolas de manera directa. Tres... O bueno, y frente a lo negro, digamos, nosotros nunca habíamos sido reconocidos, nunca nos han visto como pueblo.

Debo decir que, si bien entre los primeros grupos insurgentes que hubo en en América estamos nosotros como negros, esa lucha de insurgencia nuestra nunca fue vista como una lucha de resistencia y de lucha por derechos aunque lo era, siempre eso fue desconocido porque, lo que te digo, los acuerdos a los que llegamos siempre fueron acuerdos invisibilizados después. Y te puedo hablar de las luchas de los comuneros, después te puede hablar de las luchas lideradas por Simón Bolívar y Santander... ¿Sí? Siempre fuimos negados.

Y así llegamos a la Constituyente. Y llegamos a la Constituyente además sin tener el un movimiento organizativo fuerte a nivel nacional que nos reconociera como pueblos distintos. Y eso nos le

pasaron factura... A eso le pasaron factura. Entonces, yo creo que que finalmente la Constituyente es el reflejo del reconocimiento histórico, digamos, y no podía ser mayor el reconocimiento de la gente negra que lo que logramos, porque eso fue lo que logramos, digamos, con la fuerza que teníamos.

Y hay que decir que la resistencia de las élites de la clase política colombiana al reconocer lo negro ¿cierto? La falta de conocimiento mismo de lo negro porque tampoco la Academia le ha dedicado mucho espacio a lo negro para verlo como distinto ideal y darle ese reconocimiento ¿sí?

Y aparte de eso, la mirada que pre Constituyente siempre hubo sobre el territorio que los negros habíamos podido colonizar. Y es la mirada sobre ese territorio... Incluso después entiendo que hubo muchas voces políticas, Noemí Sanín y otros, que entendieron... El mismo Gaviria, que entendieron como una equivocación el haber reconocido derecho a los negros para los efectos de lo que implicaba el comercio y la unión de todas estas dinámicas económicas mundiales y la participación del Pacífico... Había sido un error ¿no? Reconocerle a los negros derechos especiales sobre territorio.

Entonces pensaría que finalmente la Constituyente es reflejo de otros capítulos de reconocimientos anteriores y de la fuerza que teníamos como organización en ese momento para pelear ese reconocimiento. Creo que la fuerza que teníamos en ese momento no daba para más, no dio para más, sin que se... Pues, porque las lucha nuestras nunca la reconocieron y siempre... Es la misma relación que hay hoy ¿no? Siempre es “súmense, para que sean libres. Súmense, para que puedan lograr algo. Súmense...” ¿Sí? Pero nunca nos vieron como sujetos de derechos. Y eso se mantuvo en la Constituyente.

**VP.-** Y la última pregunta que le querría hacer es sobre la valoración, en su opinión siempre, del artículo transitorio 55. Y dentro de esta valoración querría que que me comentaste también en específico por qué este artículo transitorio 55, en su opinión, explícitamente reconoce al Pacífico y luego el resto lo reconoce con esta cláusula de “circunstancias similares”.

**JM.-** Bueno ya te conté algo de eso adelante ¿sí? Pero volvamos sobre ello.

En Colombia ya había una una relación política, digamos, en la que había negros participando en los partidos liberales y conservadores. Pero había una gente que como que no contaba para el país. Como que no contaba para el país una gente que tenía otro tipo de relaciones con el Estado. Y lo

que se logra visibilizar en la atención general en la Constituyente es principalmente el Pacífico. Y del Caribe solamente Palenque de San Basilio y algo ahí cercano a los Montes de María ¿cierto?

Entonces, acuérdate que te estoy diciendo que la intención era no reconocernos como especiales y discusión la fundamentaron es en qué nos diferenciamos. Y los pocos estudios existentes lo que pudieron fue mostrar esas diferencias a partir de la gente que estaba en el Pacífico. Sí, algunas diferencias a partir de la gente que estaba en el Pacífico. Pero también el desarraigo sufrido por la gente que estaba en el Pacífico por intereses económicos. Y esas eran las inversiones dirigidas, la explotación maderera, la explotación minera... Digamos que ahí se pudo plantear algo, además porque eso coincidía con una propuesta del Gobierno Barco, si no estoy mal, del mar del Pacífico ¿no? El mar del futuro... El Pacífico “el mar del futuro”. Había alguna otra propuesta, digamos, de los antioqueños para posicionarse ahí...

Entonces recuerdo tanto que había una revista que llamaba como que la revista “Eco” si no estoy mal. Allí en esa revista me acuerdo tanto que aparecían parte de esos planes descritos. Y pues parte de la gente que nos acompañó puso esa discusión, puso esa discusión. Y la gente que estaba luchando era gente de extracción rural la mayoría, ya te contaba por qué ¿cierto?

Entonces, eso lleva a que a regañadientes, al final, se diga “bueno, entonces ¿dónde están los negros?” Y como hay un tema de cifras, no sé qué no sé cuántos, pero aparte de eso, en este país siempre hemos considerado que los negros son del Pacífico. Y el Caribe tenía un problema de identidad muy fuerte para reconocerse como negro hasta antes de la Constituyente. Esta es mi opinión ¿no? Hasta antes de la Constituyente. Aunque estamos como negros, somos negros, sabemos, tenemos unas costumbres ¿sí? Porque los zánganos, las brujas, la relación entre los palenqueros, con los venezolanos, cómo nos contamos las cosas culturales que hay tanto en el en el Caribe como en el Pacífico y de cómo nos comunicamos en medio de todo el tema del medio natural, en medio de, comillas, adaptamos el medio natural para para sobrevivir sin el Estado.

Pero yo creo que por su cercanía a lo que fue Cartagena, lo que fue Santa Marta, a después todo lo que es el polo de desarrollo de Barranquilla, les costaba aceptar que eran negros y en ese momento, digamos, no había una fuerza suficiente para poner eso ahí, sin querer decir que había... Que no se hacían cosas allá. No estoy diciendo que fuera... sí, no.

Entonces, organizaciones que estaban luchando, digamos, por lo poco que sé reconoció era alrededor del territorio y el rigor del territorio era territorios rurales que estaban bajo La ley segunda del 59. Y entonces por eso, en toda esa tensión se logra que a regañadientes se reconozca eso y cómo surge eso. A unos compañeros que le dice “bueno, entonces escriban pues qué es lo que ustedes quieren que quede en la Constituyente ¿sí? En la Constitución”. Unos compañeros elaboran el primer párrafo. Y el primer párrafo es referido al tema del Pacífico y ahí quiero decir una cosa. Ahí quiero decir una cosa. Y es que eso hace parte de la gente que venía trabajando por la defensa del Pacífico y que estaba en el Chocó con algunos apoyos de otros compañeros pero que básicamente era lo que se había desarrollado en el Chocó y se logra, digamos, poner porque había que defender el territorio y la vida, digamos, de... Algunos también motivados por el tema de la naturaleza, del medio ambiente, más que por el tema de la gente. Se movieron con esos intereses pero, digamos, es el reflejo, en mi manera de ver, el reflejo de los avances que había en ese momento que hace que se logre eso.

Entonces se hace la primera parte de ese párrafo... De ese artículo. Y cuando hay un político, un político del Caribe que termina diciendo “no, pero es que acá en el Caribe también tenemos” ¿cierto? Entonces se logra poner eso y ampliarlo un poco. Incluso quiero contarte que por eso en el Cauca hemos tenido tantos líos para titularle a la gente. Sí, los títulos que van a salir en el Cauca finalmente son títulos de la tierra que la gente ha comprado y que la quiere poner al servicio, digamos, de un título colectivo. Pero no, no ha habido posibilidades de reconocimiento de eso. Y la primera cosa, digamos, en esa reglamentación son los títulos baldíos, es la tierra que se considera baldía. Hoy hay dos o tres acepciones más, digamos, para la titulación, pero en ese momento era eso.

Entonces está ese primer párrafo y este parlamentario dice “no, pero así no puede quedar porque quedan por fuera todos los del Caribe”. Entonces él propone esa otra parte, digamos, del párrafo para que se elabore del AT 55 y se salen a buscar los votos ¿no? Se salen a buscar los votos dentro de la Constituyente.

Entonces un poco como... Lo que pensaría lo que en mi opinión, en mi opinión creo que eso reflejó un poco la atención que había ahí y quiénes eran los que estaban hablando. Y el reconocimiento, digamos, del país, de que los negros no son de Bogotá, no son de Medellín... No, no, los negros son del Chocó y del Pacífico, allá es que están esos negros malhablados ¿sí? Pobres, feos, sucios, rotos... Y que no saben qué hacer con ese territorio. Allá es que están. Entonces, de alguna manera,

esa mentalidad, ese reconocimiento que yo no sé si sea un reconocimiento o ese desconocimiento lleva a que terminen diciendo el Pacífico y que se defina el Pacífico desde Nariño hasta Panamá prácticamente como territorio sujeto, digamos, del AT 55, pero no... Para eso alcanzó la lucha en ese momentico.

Ya después la reglamentación es que incluye a los urbanos y otras zonas del país con el segundo párrafo. No sé si fui claro.

**VP.-** Sí, y le quería preguntar sobre un efecto de eso... Usted, antes de seguir porque tengo preguntas también sobre la Comisión Especial de Comunidades Negras pero yo no tengo claro si usted participó en ese proceso ni tampoco si tiene tiempo para atenderme, porque la verdad es que estoy... Se está extendiendo y tampoco quiero abusar de su amabilidad.

**JM.-** De la Comisión yo no te voy a hablar porque cuando la Comisión Especial empezó a trabajar yo me voy para el territorio. Me voy para el territorio porque una vez logramos el AT 55 nos fuimos a armar los comités y a capacitar a la gente y a contarles eso. Y en el caso del Chocó, por ejemplo, nos fuimos a hablarle no solamente de lo negro sino también de lo indígena en el territorio. Entonces yo me fui a trabajar con el Centro Pastoral Indigenista al territorio. Entonces no estuve en la Comisión Especial. Yo estuve hasta cuando logramos el AT 55.

**VP.-** ¡Ah! es que la la pregunta que le iba a hacer era precisamente porque en la Comisión Especial de Comunidades Negras, que he estado revisando también las actas, uno de los grandes conflictos que aparecían era precisamente que hubiese comisionados que no fuesen del Pacífico, es decir, aparte de las comisionados del Pacífico, conseguir comisionados de Antioquia, conseguir comisionados de la costa Atlántica y, de hecho, en la tercera reunión, que fue la única que se dio en Quibdó, había un líder palenquero que estaba pidiendo que se le incluyese en la Comisión Especial de Comunidades Negras y esa fue una discusión que nunca se resolvió por lo que aparece en las actas entre que iba a preguntar sobre eso.

**JM.-** Claro, porque una vez se logra el AT 55, se general el gran movimiento social. Sea da un número de participantes para la Comisión Especial. Creo que eran 5 del Chocó, 4 de Antioquia, 3 del Valle... Y bueno, se da un número de comisionados... No, era como que 3 eran 3 por el Chocó, 3 por Nariño...

Creo que nadie.

**VP.-** Al final son 3 por cada uno de los 4 departamentos.

**JM.-** Exacto. Y se empieza a hablar, digamos, de incluir otros territorios. Entonces se mete de a uno por... Creo que se metió uno por la parte del sur del país. Creo que se metió dos o tres por el Caribe. Se metió uno por San Andrés... En la propuesta. Se hace, digamos, porque arranca el movimiento social una vez tal, entonces ya se crean las organizaciones, se crean bloques y se crea la OCN y empieza la atención, digamos, ya por la representación ¿sí? Todo mundo quiere entrar. Todo el mundo quiere entrar porque ya no es solamente el proceso para el que se ganó, sino que ya es el proceso para el país, digamos. Entonces eso estuvo un poco que ven, se dio toda esa discusión, pero al final participaron, digamos, la Comisión se abrió. O sea, yo no sé si nominalmente pero de hecho, de lo que yo conocí, estaba Juan Ramírez por San Andrés. Estaban los del Caribe que estuvo Alfonso Cassiani. Creo que estuvo Alfonso y Dionisio Miranda, si no estoy mal.

Estuvo... Bueno, estuvieron los de Nariño que sí estaban los tres: estuvo Hernán Cortés, estuvo otros compañeros que ya se murieron incluso, además. Hubo gente del norte del Cauca porque me acuerdo que estuvo [INAUDIBLE 01:24:45] Mina y estuvo Elver Montaña. Estuvo, si no estoy mal, Felix Banguero también por el Cauca.

En el Chocó estuvo Nevaldo, estuvo Saturnino, estuvo Zulia, creo, y estuvo Rudecindo Castro en la Comisión Especial.

Lo que lo que quiero decir es que al final hubo otra gente, digamos, que inicialmente no estaba en esos departamentos y esa Comisión logró sesionar con toda esa gente. Con la participación de otros, digamos. Antioquia pues, aunque Antioquia inicialmente se entendía como la gente que estaba para ese lado del Atrato, entró con un tipo como Silvio Garcés a la Comisión Especial. Y Silvio Garcés estaba en Medellín y era un político. Entonces, yo no sé, digamos, la verdad: yo quedé en revisar... Dar una revisada a esas actas. Después no las revisé nunca porque con Miguel... Ya se murió Miguel Vásquez, quedamos antes de que se muriera que él me iba a entregar esas altas para yo darle una mirada, porque yo quería hacer un trabajo sobre eso, porque la memoria de la memoria está perdida. Porque no hemos hecho ni el ejercicio de la sistematización. Lo que tú estás haciendo es bien interesante por eso.



Pero pasaron muchas cosas que se dejaron pasar por alto, digamos, para ese momento... Para ese proceso histórico de la comunidad negra en Colombia y que pensaría yo que habría que ver de qué manera se recupera, ¿no? Pero hasta donde yo tengo entendido, digamos, al final, por ejemplo, los sanandresanos llegaron. La posición de los palenqueros estuvo también en la Asamblea... En la Comisión Especial ¿cierto? Entonces... No... Al final eso se abrió, digamos, al final eso se abrió y la participación sí la hubo, mas no sé cuál sea la mirada tuya desde la lectura que estás haciendo de las actas.

**VP.-** Bueno, pues antes de cerrar... [EN ENTREVISTADO INTERRUMPE]

**JM.-** En las actas de pronto no aparecía Palenque, pero aparecía el Caribe y dentro del Caribe están los palenqueros.

**VP.-** Quería preguntarle como pregunta de cierre... Preguntarle si tomando en consideración, pues, lo que hemos charlado... Más bien lo que usted ha compartido amablemente conmigo, si querría destacar alguna otra cuestión antes de cerrar esta entrevista.

**JM.-** Pues a mí me duele mucho los resultados. Aunque valoro unos resultados, me duele mucho en qué ha terminado el proceso pero creo que todos los procesos sociales son así. Porque, digamos que parte de lo que se logró no se ha podido realizar. Yo estoy escribiendo sobre eso que ese generó, digamos, al interior de los territorios colectivos y el relacionamiento con la planificación territorial.

Como los territorios colectivos no son reconocidos como entes territoriales, esa planeación y esas aspiraciones, digamos, que se construyen desde ahí como alternativa no han podido ser recogido en los planes territoriales. Y eso es bastante frustrante porque la relación de economía de enclave que nos preocupaba antes de la ley hoy todavía se mantienen. Entonces, hoy todavía se mantienen y no se ha, digamos, no se ha permitido, no se han tenido las condiciones que lo tenemos como retos generales hoy de nosotros ahora, para que el territorio realmente sea apropiado.

Y los procesos que deberían desarrollarse para para promover la dignidad de la gente en el Pacífico... No, en el Pacífico ya no porque ahora tenemos territorios colectivos en otros lados y seguimos trabajando, digamos, por lograr muchos territorios por titulación de territorios por fuera del Pacífico... Hombre, sea una realidad para garantizar la dignidad de la gente.

Esa es una angustia que tengo, permanente, permanente.

Y finalmente la relación, digamos, a partir de la Ley 70 no es lo que esperábamos porque nos volvimos como una especie de cuidaderos del territorio también con la Ley 70. El artículo sexto de la Ley 70 finalmente termina diciéndonos “ustedes son dueños de todo y de nada porque su relación, y lo que estamos reconociendo la Ley, es una relación cultural de ustedes con el territorio. Pero no hay una relación que se pueda desarro... Digamos, desarrollar no, aprovechar económicamente no es clara”. No es clara y entonces son procesos... Eso va al traste con muchos procesos, con muchos procesos y apuestas que tiene la gente.

Y finalmente creo que sí aprovechar lo poco que tenemos es que promovamos autonomía económica en el territorio con procesos autonómicos, con procesos que nos permitan decirle al Estado “yo apropié esto y a partir de aquí quiero que nos relacionemos”.

No quiero mantener... Sin querer decir que el Estado no tenga responsabilidad, pero no quiero mantener esa relación de que lo que se haga en el territorio es lo que el Estado puede apoyar. No, yo no quiero eso, yo quiero que generemos relaciones de apropiación del territorio que nos permitan finalmente decirle al Estado “yo tengo esto y usted quiere hacer esto, venga negociemos. Pero yo tengo esto y a mí no me importa si usted está o no está porque por muchos años, por 400 años, vivimos en el territorio sin Estado”.

Entonces hoy pensaría, para mí, que tenemos que reconocernos a nosotros mismos, reconocer lo que hemos avanzado, tomar esos casi 6.000.000 de hectáreas, apropiárselas, sacarle la comida y generar un nuevo tema de interlocución y de relacionamiento con el Estado. Que tal como están las cosas y con todo el proceso como se ha dado es bastante difícil porque quienes toman la decisión están por fuera de los territorios colectivos. O sea, todos los votos de esa gente que entró, digamos, los negros no tienen títulos colectivos en el Meta, pero definen las consultas previas para la gente del Pacífico.

Sí, entonces esos son cuellos de botella que tenemos, que tenemos que mirar cómo los abordamos porque el establecimiento nos sigue mirando como una montonera sin diferencias. Y yo creo que hay diferentes, hay distintos niveles de nuestra vida en este país. Y en la medida en la que hay distintos niveles, también deben haber distintos niveles de atención y de interlocución.

Un poco como lo que te podría decir de cierre.

**VP.-** Pues muchas gracias. Son las 10:57, voy a parar la grabación ahora mismo.

## **I.6. Transcripción entrevista: Francisco Rojas Birry**

**Víctor Práxedes Saavedra.-** Buenos días, hoy es 26 de febrero del 2021, son las 09:42AM y nos acompaña el doctor Francisco Rojas Birry. Buenos días, doctor, ¿cómo se encuentra?

**Francisco Rojas Birry.-** Buenos días, mi querido Víctor. Un placer.

**VP.-** Pues, como le decía, esta entrevista va dirigida a la investigación de mi tesis doctoral y va centrada, sobre todo, en su labor en la en la Asamblea Nacional Constituyente como constituyente. Y antes de entrar en materia, le quería preguntar, para enmarcar su labor, sí podría presentarse rápidamente y comentar un poco su profesión y experiencia profesional en esta materia de los derechos de los de los grupos étnicos.

**FRB.-** Bueno, yo soy miembro del resguardo indígena de Catrú, Alto Baudó, Chocó. Queda un poco hacia el noroccidente de Colombia, en el Pacífico, sobre la cabecera del río Baudó-Dubaza. Concretamente de Dubaza.

Soy embera. Del habla Embera. Se clasifica lingüísticamente, los emberas, como los embera-dobidá, y yo soy dobidá, y los embera-katío los embera-chamí... Bueno lo Siapidara están en otra región, ¿no? Pero a nosotros nos clasifican como los dobidá que quiere decir emberas de río, indígenas de río, o que habitamos la las riberas de los ríos.

Yo soy de profesión abogado. Tengo un estudio de maestría en la Universidad Javeriana de la ciudad de Bogotá.

Soy líder embera del orden nacional e internacional en mi época, pues recorrí parte del continente, parte de Europa, en la divulgación de los 500 años de la conquista, la llegada de los españoles, los europeos, a nuestro continente.

En esa época, ya como abogado, empecé a representar a las comunidades indígenas en diferentes regiones del país.

Pero antes de eso yo soy el creador de la organización regional Embera Wounaan del Chocó, en los años 78-79, como organización estudiantil Embera Wounaan y luego, en el 80, se crea la

organización regional Embera Wounaan del Choco. Una de las organizaciones muy importantes de entonces. Y luego yo salgo a estudiar a Medellín y, en ese lapso de tiempo también en Medellín, ayudo a crear la Organización Indígena de Antioquia –OIA–. Esta organización hoy aún existe.

Luego, estando como estudiantes, recorriendo en charlas, conferencias, en legislación indígena, ayudé a crear la Organización Nacional indígena de Colombia –ONIC–. Hace 40 años, en Lomas de Hilarco, se crea esta Organización Nacional Indígena de Colombia.

En adelante, también como líder indígena, repito, participé en la política. Entonces, también soy creador... Ayudé a crear como coparticipante, por decirlo así, en la creación de la Alianza Social Indígena y del Polo Democrático Alternativo. En su momento, ahí están en las actas de creación y de conformación de estos movimientos alternativos, movimientos indígenas pero también movimientos de izquierda como el Polo Democrático.

Representé en la Asamblea Nacional Constituyente, en el 91, a la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–. Luego estuve en el Congresito. Recuerda usted que la Asamblea Nacional Constituyente revoca el Congreso de la República y en ese lapso de tiempo se crea una Comisión Especial Legislativa llamada Congresito, también.

Hice parte de este Congresito. Después ya estábamos inhabilitado los constituyentes, entonces aproveché para ir a hacer política en Bogotá y así fue como llegué a ser, en el 92, concejal de Bogotá durante 2 periodos, hasta el 97.

Después pasé al Senado de la República. En el 98 al 2006, estuve 2 perdidos en el Senado de la República. Luego, en nombre del Polo, fui elegido por el Concejo de Bogotá como Personero de la ciudad capital. Así que hasta el 12 estuve ahí. Bueno, también hace parte de mi historia, porque uno tiene que hablar con mucha claridad, pues entonces tuve ahí una dificultad. Me montaron un proceso penal con la famosa captadora, o empresa, llamada DMG. Entonces, digamos que hicieron un proceso penal por enriquecimiento ilícito de particulares y luego, en el camino, me colgaron otro proceso en el tema del “Carrusel de Bogotá” dizque por no haber actuado diligentemente o por omisión. Entonces, ahí me acumularon esos dos procesos y creo que el país lo conoce. Para decirle que ahí estoy respondiendo por ellos, pero ya estoy en la fase final, digamos, de la terminación de estos procesos, por cuanto que ya he cumplido la totalidad. Prácticamente estoy en la fase final para

obtener mi libertad total de este proceso, de estos *impasse* que, como no es el caso no lo vamos a hablar en detalle pero por supuesto que también hay mucha explicación sobre eso.

Solo para decirle que encontraron el chivo expiatorio en el indio para responsabilizar del tema de DMG, el único indio y la única persona que está privada de la libertad, respondiendo, ante tanta gente que invirtió pago, asesoró, recibió dinero de DMG. Mas sin embargo, soy el único que estoy aquí, aún pendiente con estos asuntos de tipo penitenciario. Pero digo que este no es el caso, entonces dejo ahí para decirle que soy, pues, un hombre público, muy conocido de Colombia. Ahora que estoy semilibre, por decirlo así, puedo trabajar, puedo asesorar, puedo hacer consultorías. Entonces, me he dedicado asesorar a las autoridades tradicionales indígenas de Colombia, Gobierno Mayor, una de las cinco organizaciones importantes de Colombia. Y también a la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–. Y por ahí derecho para decirle que estamos de luto nacional porque nuestro hermano Luis Fernando Arias Arias falleció a consecuencia de la pandemia de la enfermedad del virus coronavirus. Así que estamos de luto nacional, nuestro hermano consejero mayor, allá yo estaba... Estoy de asesor y hago parte de la mesa permanente de concertación.

Esta mesa permanente de concertación es un espacio donde el Gobierno colombiano de alto nivel, ministerios y directores, se sientan a dialogar con los pueblos indígenas. Repito, cinco organizaciones hacen parte más cinco macroregionales según la estructura diseñada por la ONIC - Organización Nacional Indígena de Colombia y los exconstituyentes hacemos parte en la mesa permanente en representación de quienes en otrora nos eligieron como voceros de la Asamblea Nacional Constituyente como garantes de los derechos fundamentales que están consagrados en la Constitución Política de Colombia.

Entenderá entonces, hay un vínculo real y efectivo de nosotros, los delegatarios, la mesa permanente, para trabajar estos temas. Y desde ahí estamos pendientes de la aplicación y, sobre todo, de la materialización de los derechos de los pueblos indígenas.

Ese es Francisco Rojas Birry, un hombre de izquierda, un hombre al servicio de la causa indígena al 100% y, por supuesto, de las minorías étnicas de Colombia y muchos sectores sociales que de una u otra manera requieren el respaldo, el apoyo, de nosotros, los que pensamos en las minorías étnicas.

**VP.-** Muchísimas gracias por su respuesta. Entrando ya entonces en el tema de la Constituyente, usted fue de los constituyente, si no el constituyente, que más claramente enarboló los derechos de los grupos étnicos incluyendo tantos pueblos indígenas como pueblos afrocolombianos. En ese sentido, querría saber cómo llega Francisco Rojas Birry a la Constituyente y cuáles eran sus posiciones en esta llegada a la Constituyente respecto tanto de los pueblos indígenas como de los pueblos afrocolombianos.

**FRB.-** Esta es una historia que tiene que ver la ubicación geográfica y con la cercanía de la Organización Nacional Indígena de Colombia con las minorías étnicas. Desde el punto de vista de ubicación geográfica, recuerda usted que le acabo de decir que yo vengo de la región del Chocó, del Pacífico colombiano, donde su población es netamente afro y netamente indígena. Una minoría muy pequeña es población mestiza, pero en su gran mayoría somos afro e indígenas. Eso quiere decir que la relación fraterna, la relación armónica, cultural, de hermandad, de solidaridad en mi época se veía muchísimo.

Nosotros, con los afros, con las comunidades negras, con las familias negras, colindantes con nuestros resguardos, con nuestros territorios, compartíamos la pesca, la cacería, los cultivos de maíz, de caña de azúcar, de arroz, de cacao y comerciábamos con ellos nuestra producción de gallina, de cerdo... En fin, había una excelente relación. Eso hace que, a mi llegada a Quibdó, yo entre pues a un contacto directo en... Ya como ciudad capital y como estudiantes de bachillerato. Entonces, logro entrar en comunicación y logro crear la organización que le decía, la OREWA, y entonces entramos en contacto con varias organizaciones como la OBAPO, que dirigía Zulia Mena, como la organización que dirigía Carlos Rosero, como las organizaciones sindicales, docentes, estudiantiles en la ciudad de Quibdó en cabeza de los afrodescendientes. Ya para, como organización nacional ONIC, OREWA miembro de la ONIC, entendíamos, desde esa época, hasta hoy creo que seguimos pensando, que nosotros, las minorías étnicas, tenemos que estar juntos.

Los indígenas que aprovechamos, tomamos la determinación de participar en la Asamblea, dijimos “bueno, no solamente vamos a llevar una propuesta de la reforma constitucional con capítulos exclusivos para las minorías étnicas o, mejor, no solamente llevar una propuesta indígena cuando la ONIC, las organizaciones, hemos planteado que solo los indígenas no es posible, que nuestra relación con las comunidades negras, raizales, rrom, palenquera era muy evidente”. Y era muy excluyente por parte de nosotros: los indígenas somos excluidos y a la vez excluir al resto de las minorías, pues no se veía bien.

Y por ello empezamos a trabajar tanto en la campaña para la Asamblea como después cuando ya empezamos a... Llegamos a la Asamblea Nacional Constituyente. Me explico: en la campaña antes del 9 de noviembre del 90 y del 9 de noviembre hasta febrero del 91, que se instala, trabajamos en mesas, talleres, conferencias y recepcionando propuestas. Bueno, eso fue todo un trabajo fruto, pues, del acompañamiento de los líderes, de las organizaciones afros... Bueno, mi asesor fue Carlitos Rosero, el profesor Juvencio Gallardo de la isla, de San Andrés islas de los raizales. También fueron unos delegados, recuerdo Dalila Gómez del pueblo rrom en Bogotá. Bueno, y así trabajamos y luego decidimos hacer un capítulo étnico para los pueblos étnicos en Colombia.

Entonces, eso fue lo que llevó a que Rojas Birry, en nombre de la ONIC, en nombre de los pueblos indígenas, asumiéramos la propuesta de las minorías étnicas. Ya en la Asamblea Nacional Constituyente, se presenta una dificultad, por decirlo así, porque se genera pues un debate: ¿por qué los indígenas quieren un capítulo exclusivo de los indígenas en la Constitución del 91? Recuerda usted que, si revisamos la Constitución del 86, los indígenas y las minorías étnicas, excluidos totalmente. Entonces, decían ellos, los otros delegatarios, que por qué insistíamos en esa pelea, en ese capítulo exclusivo para los indígenas, cuando los indígenas hacen parte de la sociedad colombiana y no se debe discriminar, y no se debe excluir, sacando un capítulo aparte. Y menos, decían, para los negros, porque los negros ya están integrados a la vida nacional: los negros son alcaldes, los negros son gobernadores, tienen congresistas. Bueno, los indios no tienen, pero también van a ser parte de esta sociedad, la idea es que se integren. Una política integracionista y una política asimilacionista que todavía Colombia no ha podido entender y superar, por decirlo así.

Entonces, ante esta circunstancia, dijimos los indígenas “bueno, si no quieren que quede un capítulo para las minorías étnicas, por lo menos para los indígenas”. No, que tampoco. Entonces fue cómo se fueron dispersando todas estas propuestas étnicas en variados artículos de la Constitución Política. Entonces, fíjese que lo de los negros prácticamente lo excluyeron. Y lo más radical de esa... En oposición a esa propuesta de los afrodescendientes fue Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Ya le explico un poco por qué entonces surge el artículo 55 transitorio.

Digamos que, hasta ahí, que la Asamblea Nacional Constituyente excluye a los afrodescendientes. No hay un artículo especial en una parte, exclusivo, o concreto en los articulados de la Carta Superior. Pero, para los indígenas, sí logramos dispersarnos. Por eso quedamos desde los principios



fundantes de la Constitución del 91 y hasta, digamos que, hasta el artículo 56 transitorio de la Carta Política.

Entonces, nosotros íbamos primordialmente por, digamos, esencialmente por nuestros territorios. Íbamos por nuestros territorios. Y dejamos establecida ahí, para su reglamentación, porque hasta ahí se pudo. Este tema nos hizo casi no firmar el acta de la Constitución Política del 91, nos íbamos a retirar si ese tema no quedaba porque el Gobierno, o los delegatarios, entendían con mucha dificultad. No entendían cómo es que los pueblos indígenas están hablando de las entidades territoriales indígenas, de la entidad territorial indígena como político-administrativo, es decir como municipio. Ellos no entendían esa figura. Por eso fue que se transó, se dejó ahí como para que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial... O mediante Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se pudieran poner en marcha las entidades territoriales indígenas, las famosas ETIs, y sus concejos de gobierno, que son como la autoridad de estas entidades territoriales indígenas, de las ETIs. Estoy hablando del artículo, creo, 329 y 330 de la Constitución Política.

Bueno, entonces, primordialmente eso. Pero, lo segundo, era el reconocimiento, el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas: la libre determinación de los pueblos, digamos, cómo los pueblos indígenas, antes de la conquista y en la colonia y en la vida republicana, hemos conservado nuestras instituciones que existieron, preexistieron, y hoy coexiste y que fueras reconocidas. Porque, pues, estas instituciones son la misma pervivencia de los pueblos indígenas, que tiene que ver con sus autoridades tradicionales, que tiene que ver con los caciques, con los mamos, con los jaibanás, con los gobernadores, un poco mezclado con las instituciones coloniales como los cabildos, que se manejaban a través de gobernadores. Pero lo típico, lo tradicional, eran los curacas, los mamos, los más ancianos... O en el matriarcado, como los Wayuu, administran las mujeres la autoridad en nuestro pueblo.

Digamos que el reconocimiento a nuestro derecho a la forma de administrar nuestras cosas, nuestro control social, nuestra relación con la madre naturaleza, nuestra relación con los ríos, con las montañas y con los bosques. En fin, con el ecosistema. Y todo esto creo que quedó, de una u otra manera, creo que quedó.

Y un tercer elemento, diría yo, como fundamental es el derecho a la cultura, al derecho a la integralidad de la de las culturas de nuestros pueblos. Entonces ahí venimos los saberes ancestrales,

la medicina, la botánica y la forma de curar, la forma de producción, la forma de alimentarnos. Todo esto, conocido como la cultura misma, usos y costumbres, la lengua misma, la oralidad, que es de generación en generación. Entonces, a partir de ahí trazar una política de una etnoeducación, una educación acorde a las necesidades, a la forma de ver el mundo, a las cosmovisiones de los pueblos indígenas.

Yo creo, pues, que de esta manera, de esta manera, los pueblos indígenas logramos introducir en la Constitución Política estos derechos fundamentales. Pero de ahí emanan muchos derechos de los pueblos. Por ejemplo, la posibilidad que tienen los pueblos indígenas de construir sus propios planes de vida, la posibilidad que tienen los pueblos indígenas de ser consultados cuando cualquier proyecto de la Nación o en alianza con empresas privadas nacionales, internacionales, multinacionales, que afecte derechos ambientales de los pueblos. La cultura misma, que afecte la cultura misma. Y que los pueblos indígenas, de una u otra manera, están excluidos, estamos excluidos, en la compensación de los daños ambientales y, sobre todo, en la distribución de las propias ganancias que esto implica siendo que los pueblos indígenas son los administradores, los conservadores, los protectores de la biodiversidad. Entonces, pues creo que eso la jurisprudencia colombiana ha desarrollado muy bien, ha avanzado mucho y nos ha dado muchos elementos e inclusive ha controlado al Gobierno en ciertos derechos que pretende, con intención o no, por parte de las autoridades colombiana.

Entonces, hemos recurrido mucho a las tutelas y mucha jurisprudencia colombiana que les da razón a los pueblos indígenas a partir de estos derechos fundamentales que le he mencionado. Entonces, por ejemplo, en el tema de la fumigación con glifosato, los pueblos indígenas alegan que hay una afectación, hay daños ecológicos y hay daños a la salud de los pueblos. Y ahí, la Corte ha protegido estos derechos de los pueblos.

También, el país multiétnico y pluricultural que quedó establecido en la Constitución Política y el pluralismo jurídico, el pluralismo político y el pluralismo cultural en Colombia ha llevado a que en el tema... Pluralismo cultural, es que este país es diverso étnica y culturalmente. Y no solamente entre los pueblos indígenas y la sociedad, sino que al interior de los pueblos también hay diversidad. Recuerde que somos 102... 115 pueblos y que hablamos 65 lenguas. Entonces, no solamente es frente al sector mayoritario, sino también entre nosotros. Pero también eso nos ha llevado a decir “bueno, si somos diversos, hay diversas maneras, hay diversas instituciones”. Recuerda usted que también quedó entonces la forma de administrar justicia de acuerdo, ya hoy desarrollado, de

acuerdo a la ley de origen, al derecho propio y al derecho mayor de los pueblos indígenas. Esas son instancias de administrar justicia que nosotros conocemos como la justicia especial indígenas ante la justicia ordinaria colombiana.

Hay pues ahí toda una gama de derechos dispersos en todo esto. No sé si se te ocurra algún tema en concreto para profundizar. Pero digamos que estos son como los derechos de los pueblos indígenas que se logró y que hoy seguimos el desarrollo. Ahora, la aplicación 100%... Hombre, ha habido fallas, por supuesto, ha habido debilidad en ciertos temas, pero cuando le hablo de la mesa permanente, cuando... Se me escapó decirle que también ha habido la presión social, la resistencia de los pueblos indígenas: usted ha escuchado hablar de la mingas indígenas, de las mesas de concertación en las regiones: de la mesa amazónica, de la mesa del Pacífico... Bueno, ahí hay espacios que se han logrado a partir de las presiones, a partir de la minga. Los caucanos, por ejemplo, han hecho acuerdos a partir de las marchas pacíficas. Les ha costado, nos ha costado, vidas, bueno, cárceles, nos ha costado amenazas... Bueno, pues ahí se ha avanzado en eso. Y, mientras, los pueblos indígenas se reclaman garantías para estos derechos fundamentales.

En derechos humanos encontramos que el Convenio 169 de 1989 casi que fue elevado a categoría constitucional porque el 93, el artículo 93, habla del bloque de constitucionalidad. Digamos que los convenios, los protocolos o tratados de derechos humanos hacen parte íntegra de nuestra normatividad interna. Eso quiere decir que todo lo planteado allá como la consulta previa, que debe propiciar el Estado y garantizar, esto hace parte de nuestro régimen constitucional y de nuestras normas internas. Y la jurisprudencia colombiana ha avanzado muchísimo en esto y creo que hace parte de la pervivencia de los pueblos indígenas.

Yo creo que hasta aquí he resumido un poco a *grosso modo* de la importancia de los derechos de los pueblos indígenas desarrollados en la Constitución. Y ahora puesta... O la jurisprudencia ha avanzado muchísimo en estos temas. Yo no sé si de una vez pasamos para que pueda tener usted la integralidad y pueda hacer la pregunta. Por ejemplo, vuelvo entonces en la Asamblea Nacional Constituyente. Ante tanta oposición frente a la propuesta de los afros, entonces, al final, cuando se estaba quedando por fuera, totalmente, entonces yo no me doy por derrotado. Me voy a buscar a los presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente, en cabeza de Navarro Wolff, de Horacio Serpa Uribe y de Álvaro Gómez Hurtado.

Estos presidentes, cuando me ven a mí proponiendo que se hiciera una comisión accidental ante la exclusión, digamos, de los negros, Álvaro Gómez me dijo “si usted logra conformar la comisión, aquí tiene mi aval”. Horacio Serpa me dijo “vaya y recoja las firmas, el grupo que usted quiera conformar la comisión accidental para que redacten una proposición para que los negros no queden por fuera, hágale”. Navarro sí me dijo que no apoyaba eso. Bueno, curiosamente un hombre que estaba recién desmovilizado no apoya este tipo de propuesta... Bueno, así fue. No obstante, yo fui y hablé con el mayor opositor de esta propuesta negra, afro, de los derechos de los afro, que fue el doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Y fui y le dije “doctor, voy a conformar una comisión accidental, usted me acompaña y esta comisión accidental va a redactar un artículo transitorio”. Porque todo lo que no se pudo resolver [SE RÍE] en la Asamblea, se dejó para transitorio, para los artículos transitorios. Entonces, me dijo “hágale, cuando recoja firmas viene y me dice aquí cómo hacemos”. “¿Y usted por qué no lo redacta?”, me dijo. “No, lo redactamos usted y yo, ¿cómo es que usted quiere que los pueblos negros... ? Ya que lo dejaste por fuera, ¿cómo hacemos para que algún día ellos, más adelante, hagan uso de ese artículo y puedan sacar una ley o alguna norma que los proteja?”.

Ok, yo fui a buscar la firma de Orlando Fals Borda, de un sociólogo de la Universidad Nacional. Bueno, ya no existe el profe. Fui a buscar a Gustavo Zafra, Gustavo Zafra... Gustavo Zafra, Orlando Fals Borda, éramos cuatro. Si mal no estoy, éramos cuatro. Entonces, Juan Carlos Esguerra y yo, éramos cuatro constituyentes y lo redactó el doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero ese artículo transitorio. Yo recogí firmas, lo sometí a consideración y salió a pupitrazo ese artículo 55 transitorio y luego, pues, después, en el 93, se saca la Ley 70 para la protección de los pueblos afro en Colombia. Ese, pues, es la historia real de la Asamblea Nacional Constituyente.

Hoy, la Ley 70 está vigente, repito, vas a encontrar más información en ese observatorio, en los impulsores de Saberes Ancestrales, porque ellos han discutido mucho sobre ese tema. Conozco la Ley 70, yo participé en ese debate, pero ese es el tema, Víctor.

**VP.-** Pues muchas gracias. La verdad es que estaba viendo las preguntas y usted ha repasado todo lo que le iba a preguntar, así que con esa base que ya nos ha dado muy generosamente voy a ir a punticos muy concretos para ir afinándolos pero creo que ya tenemos una base muy buena. La verdad es que sí, que se lo agradezco.

Cuando usted se refiere, como algo muy evidente, a llevar una propuesta incluyente, pues por precisamente por ese factor geográfico en el que usted para el que usted fuera tan natural la convivencia también con pueblos afro. Entonces lleva su Propuesta 119 y su primera, además en Comisión Primera, su ponencia en la misma línea. ¿Cuál fue la reacción, si lo recuerda, de otros constituyentes también muy importantes en la defensa de los pueblos indígenas y sus derechos como fueron, precisamente, Orlando Fals Borda o Lorenzo Muelas o Alfonso Peña Chepa que, por lo menos en lo que aparece en los textos, ellos llevaban propuestas netamente indígenas -hacían menciones a los pueblos afro pero eran muy accidentales o muy secundarias, tanto es así que hay un debate, no recuerdo si en Comi... Creo que fue en Comisión Segunda en que cuando los raizales explican su posición y sus reclamos, Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas se muestran como sorprendidos, como diciendo “pensábamos que éramos sólo los indígenas” ¿no?, Entonces, en ese sentido cuando usted lleva una propuesta incluyente, ¿cuál es la reacción, si la hubo y si la recuerdas, de otros constituyentes muy favorables a las minorías y a los grupos étnicos como fueron Lorenzo Muelas, Fals Borda o Alfonso Peña Chepe?

**FRB.-** Bueno. Digamos que la mayoría de la bancada del M-19, que eran 19 constituyentes, un sector muy importante y, por supuesto, en cabeza de Orlando Fals Borda y en el Partido Liberal también había una gente muy importante: allá recuerdo, si mal no estoy, Eduardo Verano de la Rosa, cuando se empezó a hablar de la diversidad cultural, de la posibilidad de tener en cuenta en la división político-administrativa de la cultura, de la ubicación geográfica, de los usos y costumbres, las regiones... El doctor Eduardo Verano de la Rosa... del Partido Liberal de entonces, otro que se llamaba Eduardo Espinoza Faciolince, Eduardo Espinoza Faciolince, también nos acompañaron muchísimo en las propuestas de las minorías étnicas porque ellos entendían que habían un centralismo, un poder central, y que los excluía a ciertas regiones donde tenían negros, donde tenían indígenas y, sobre todo, regiones apartadas. Entonces, ellos se sintieron como, digamos, incluidos en esa propuesta. Nos acompañaron muchísimo en esto, en esta propuesta.

Recuerdo mucho que en la Asamblea Nacional Constituyente se debatió mucho las regiones y las provincias. Que también está para la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la ley estatutaria. Bueno, le quiero decir, no recuerdo mucho en detalles quién más nos acompañó pero quiero decirle que después de tantos debates y debates y debates y debates mucha gente, muchos delegatarios nos acompañaron finalmente pues estos artículos, si usted mira la propuesta mía, por ejemplo, que los poderes emanan de la soberanía del pueblo ¿sí? Ese texto finalmente lo redacta mejor... No mejor, sino a la manera, a su manera, lo redacta Horacio Serpa Uribe. Ahí... Y así sucesivamente. Es decir,

la gente encontraba un debate pero al final decía “bueno, pero redactémoslo de esta manera”. Ok, entonces decía, por ejemplo, “los indí... Las lenguas o los dialectos indígenas no pueden ser idiomas porque así no está catalogado en las sociedades civilizadas, eso está en debate, eso todavía... Pero entonces dejémoslo que por lo menos en sus territorios [SE RÍE] son considerados como tales”.

Entonces, así nos fue, digamos, de una u otra manera, cuando los debates se ponían álgidos entonces alguien decía “pero entonces dejémoslo que para ellos sí” [SE RÍE]. Todo eso, lo que quiero decir es que, en medio del debate, se estaba haciendo historia. Primero, le repito, había coyunturas en los 500 años del descubrimiento, teníamos una guerra a nuestras espaldas, un conflicto armado complejísimo y teníamos un narcotráfico hablándonos a los oídos, las bombas por todos los lados... Y entonces, no valía la pena, digamos, agarrarnos por los derechos de las minorías étnicas, en el fondo, cuando habían muchos temas gruesos, grueso, grueso de la sociedad colombiana que reclamaba una Constitución progresista, que reconociera la diversidad, que reconociera los diversos sectores que actuamos. Por eso usted ve derechos de los trabajadores, de sindicales, las acciones populares, la acción de tutela... Que todo está ligado a la materialización de los derechos fundamentales que quedó consagrada en la Constitución Política.

Bueno, creo pues que esa es la respuesta.

**VP.-** Muchas gracias. Otra duda que a uno le surge viendo las actas es que, si bien para constituyentes como usted es evidente que los grupos étnicos son, además de los pueblos indígenas, los pueblos afrocolombianos o los rrom, no parece tan evidente que esa sea una concepción aceptada por toda la Asamblea y por todos los delegatarios. ¿Usted recuerda si cuando se hablaba de grupos étnicos era tan evidente que era incluyente de todo esto o esto es algo posterior y en aquel momento grupos étnicos era como sinónimo de pueblos indígenas?, ¿cómo era este debate de qué es ser grupo étnico y qué no en la Constituyente? Si lo recuerda.

**FRB.-** No, no, desde el comienzo grupos étnicos era entendido las minorías, digamos, afro, negros, indígenas, raizales, rrom. Así se trabajó desde el comienzo. El que no entendía, digamos, los que no entendían el tema eran los constituyentes que nos decían “pero es que grupos étnicos son ustedes, los indios, grupos étnicos no son los negros porque ellos ya están integrados a la vida nacional, ellos tienen mujeres blancas y nosotros ya estamos mezclados, ya nosotros somos sociedad...”. Entonces, empezaron con esa discusión. Yo diría que, desde el comienzo, los pueblos indígenas y los afro, los raizales, sabíamos que grupos étnicos nos referíamos a esta diversidad de lo que hemos hablado,

pero ciertos delegatarios que llegó a confundirse que grupo étnico eran los indios nada más porque los demás ya no existían, ya hacían parte de este mundo del mundo occidental y el sector mayoritario.

**VP.-** Listo, muchas gracias. Además de la cuestión de la territorialidad, que da luego lugar al artículo transitorio 55, de lo que le preguntaré ahora. Hay, o al menos en las actas aparece, un único otro debate en el que se habla o momento, no sé si debate, momento en que se habla de derechos concretos de los pueblos afrocolombianos y es cuando el doctor Fajardo Landaeta, en línea además con lo que usted había propuesto antes, dice que la jurisdicción propia es de todos los grupos étnicos. Y entonces él transmite a plenaria dos propuestas de artículo: el reconocimiento de la jurisdicción propia de los indígenas, de los pueblos indígenas, perdón, y el reconocimiento de la jurisdicción propia de los grupos étnicos, que era su propuesta, tanto la suya, doctor Francisco Rojas Birry, como la de la de Fajardo Landaeta. ¿Usted recuerda si se debatió en algún momento esa posibilidad de que hubiesen más grupos étnicos con justicia propia o fue una propuesta que llegó y simplemente se omitió?

**FRB.-** Bueno, no recuerdo mucho la propuesta de Jaime Fajardo Landaeta. Digamos, a hoy no recuerdo exactamente eso. Pero le voy a decir esto: los concejos consultivos, que es como hoy la institución propia de los afrodescendientes, que son los que manejan territorio, su organización, sus instituciones, sus políticas y se sientan con el Gobierno para dialogar... Estos concejos consultivos tanto locales, municipales, departamentales y de orden nacional, digamos que yo no recuerdo... Me da para leer más otra vez sobre el tema porque no recuerdo si este tema lo planteamos porque este tema, repito, cuando se hunde toda la propuesta de los afros, surge el artículo 55 pero no recuerdo si lo debatimos que también se extendiera como la autoridad propia...

El de los indígenas estaba claro porque existía la Ley 89 de 1890 que es los cabildos indígenas y tenía unas funciones... Todo, todo, todo... Tienen un gobernador y se posesiona ante el cabildo saliente con presencia del alcalde... Entonces, había una concreción y se defiende esa parte... Entonces, pero otra gente dijo “bueno, lo de los indígenas está claro, pero los negros no se sabe cuáles son esas autoridades propias que ejercen control social al interior”. Entonces, yo no recuerdo exactamente pero hoy el concejo consultivo es prácticamente la autoridad, digamos, de las comunidades afro. No recuerdo específicamente si se tocó la autoridad propia, no, no recuerdo, me disculpa.

**VP.-** Listo, muchas gracias. Vamos a pasar ya al artículo transitorio 55 que, como nos comentaba antes, llegó a última hora y por un esfuerzo, además, muy importante por su parte. El artículo transitorio 55, sin embargo, pues tiene una estructura muy particular y se refiere primero únicamente a las comunidades del Pacífico que sean ribereñas, de terrenos baldíos. Luego tiene un segundo párrafo que dice “otras comunidades que manifiesten las mismas características”. ¿Cómo viene a darse ese contenido concreto, tan centrado además en el Pacífico, y qué opinión le merece, al final, después de haber participado en éxito de ese artículo, el contenido del mismo?

**FRB.-** Bueno, mire, inicialmente, lo que le decía: nuestra ubicación geográfica, nuestra relación con nuestras comunidades afrodescendientes nos llevó a pensar en los del Pacífico pues son la gente humilde, la gente muy comunitaria, muy solidaria. No muy, digamos, aculturizado por decirlo así, entre comillas. Todavía vive de la pesca, todavía vive de la danza... De una tradición casi parecida, digamos, o por lo menos compartiendo vida con los pueblos del Pacífico decíamos nosotros “bueno, esto se ve, estas culturas se ven: el entierro, de nosotros de esta manera y el de los afros de esa manera, la conservación de los bosques de esta manera...” Entonces decíamos nosotros “solamente los del Pacífico”. Porque en las otras regiones, en el Caribe, ya la situación cambia, ya no quieren ser inclusive negros. Los raizales, repito, cuando hacen parte del equipo de nosotros para trabajar estas propuestas, Juvencio Gallardo, ayudándonos. Entonces decían “nosotros tenemos nuestra cultura, nosotros tenemos nuestra propia lengua, nosotros tenemos nuestra forma de vida diferente” y todas esas cosas. Ok.

Entonces... Pero inicialmente los del Pacífico: zona tropical, selva, ríos, los negros cazando, los negros cultivando maíz como nosotros... Parecido a nosotros. Ok, vamos a trabajar... Y ahí por lo menos hay una cultura. Hay todavía intactos estos valores culturales: curan con medicina la picadura de la culebra, son parteras, tienen comadronas, nosotros también, en fin... ¡Ah! Y también hay jaibaná, hay unos negros jaibaná, hay unos negros chamanes. Entonces decíamos nosotros “esa cultura hay que defenderla”.

Pero, le decía yo ahora antes, dos personajes que yo recuerdo palpablemente: el doctor Eduardo Verano de la Rosa, Faciolince... Eduardo Espinosa Faciolince, se convirtieron unos voceros y aliados nuestros para acompañarnos en esa propuesta y nos dijeron “bueno, pero nosotros en el Atlántico también tenemos afrodescendiente, nosotros también tenemos allá pueblos negros”, ¿sí? Es más, los palenqueros, ok, en Cartagena, porque Eduardo Verano era de... Perdón, Eduardo Espinosa Faciolince era cartagenero, de Bolívar. Y Eduardo Verano de la Rosa es del Atlántico. Y



entonces los dos me decían “buenos, nosotros también tenemos negros allá, ¿por qué no dejamos una puerta abierta?” Y esa puerta abierta es cuando dicen otros sectores, otras regiones, otros pueblos, otras comunidades que puede ser beneficiados por este artículo transitorio. Ahí surge esas ideas que fue acompañado. Mucha gente, muchos delegatarios dijeron “bueno, dejemos esto para que otros puedan también auto... Digamos, acogerse a este artículo transitorio o que se declaren pueblo negros”. Yo creo que ahí surge esa idea de otros sectores, otras regiones.

**VP.-** Muchas gracias. Entonces, para cerrar este artículo transitorio 55 e ir cerrando ya la Asamblea Nacional Constituyente. Ya ha comentado un par de veces el pueblo raizal ¿cuál sería la visión general de cómo se trató el pueblo raizal en la Constituyente? Que además usted llevaba en su propuesta una carta del pueblo raizal, del movimiento Sons of the Soil, recuerdo, y facilitó que fuesen allí a la Constituyente a hablar ante los delegatarios. ¿Cuál es su visión de cómo fue el pueblo raizal visto en la Asamblea Nacional Constituyente?

**FRB.-** A ver, normalmente los pueblos, digamos, isleños o los raizales... Ese tema de raizales nos trajeron la delegación propiamente de los de la isla llegaron a conformar el equipo y empezaron a hablar de estos temas, pues entonces yo también fui sorprendido porque uno decía “bueno, ellos son isleños, son integrados a la a la sociedad civil mayoritaria”, digamos. Pero cuando ellos empezaron a hablar que “nosotros también tenemos nuestra forma de comunicarnos entre nosotros, nosotros también tenemos estas culturas, estos valores. Nosotros también hemos sido discriminados por el continente” –ellos decían– “y nos tratan de esta manera. Y allá van y nos están dejando sin tierras ya, ya nos están dejando sin donde vivir y nos están sometiendo y nos discriminan y nos excluyen”.

Y entonces, bueno, ellos decían “nosotros no somos negros, nosotros somos raizales”. Ok, y nos fuimos entendiendo, digamos, su forma de mirar el mundo y que su pesca y cómo administrar su isla y cómo controlar la llegada del continente, la invasión, por decirlo así, en pleno siglo XX. Decían ellos que “ayúdenos, nosotros queremos que se respete la autonomía de los raizales, que se respeten las instituciones del los raizales, que se respeten nuestra lengua y nuestra forma de educación, nuestra forma de ver el mundo. Y de esa manera controlar, digamos, la invasión de nuestra nuestras islas y no queremos ser esclavos, no queremos ser discriminado, no queremos ser excluidos en nuestros propios territorios”. Y entonces, cuando empiezan a plantear su forma de ver el mundo y entonces nos dijimos nosotros “hay una identidad, hay una identidad y lo vamos a pelear y lo vamos a trabajar”. Bueno y así fue como llevamos la propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente.

Y después de todo esto, después de todo este debate, el Gobierno se compromete a hacer ese control de ¿cómo se llama? De inmigrantes, digamos, del continente. Y se hablo, en esos debates, en las reuniones que hacíamos, un estatuto, un régimen especial para la isla. Y que se respetaran estos valores y que se conservaran estas culturales a estos pueblos raizales en vez de integrarlos, en vez de excluirlos o acabarlos, prácticamente. Todos estos debates sirvió, digamos, para el reconocimiento, entre otras cosas, de, digamos, de los derechos de los raizales.

Lo mismo pasó con lo del pueblo rrom, los pueblos rrom decían “no, es que son nómadas, esos se mantienen “p’arriba” y “p’abajo”, esos en San Gil, por allá en Santander, y en Bogotá, en carpas y leyendo las manos y la cosa”. Pero no, aquí todavía tenemos pueblos que viven en esa condición, pueblos nómadas, son pueblos que tienen su propia lengua, que tiene su propia ritualidades, su propio... Entonces nos fuimos entendiendo porque finalmente nosotros no éramos tampoco tan expertos en conocedores de estas culturas ¿sí? Recuerde, pues, que estamos hablando de un delegatario indígena de la selva del Chocó. A duras penas conocía un poco lo de los afros del Pacífico, pero pues no conocía lo de las islas, no conocía lo del pueblo rrom, pero nos fuimos entendiendo mediante charlas, exposiciones, de todo lo que cada pueblo era y así fue como se fue integrando la propuesta y que a mí me tocó defender en la Asamblea Nacional Constituyente.

**VP.-** Muchas gracias. Tengo dos preguntas: una muy muy breve y otras ya de cierre. La pregunta muy breve tiene que ver con el Congresito del que efectivamente usted formó parte también y es una duda sobre una parte documental que he visto: en las gacetas del Congresito aparece una propuesta de Otilia Dueñas tanto de decreto del artículo transitorio 55 como de desarrollo del artículo transitorio 55. Pero sólo aparecen esas propuestas, no hay ningún acta, he visto las actas también, en la que parezca que se habla de la propuesta. Quería preguntarle muy brevemente si recuerda esas propuestas y si fueron debatidas o simplemente se propusieron y no pasaron de ser propuestas y publicadas.

**FRB.-** En el Congresito también fue el tiempo muy corto, de julio hasta diciembre si mal no estoy. Fue el corto, fue corto. También se trabajó muchísimo. Otilia Dueñas es del Pacífico colombiano, digamos, si mal no estoy es de Tumaco. Bueno, ella es de Pacífico colombiano de la selva, del Chocó... del Pacífico, del Cauca.

Quiso ella, en representación de las comunidades negras porque ella es negra, quiso reglamentar, poner en marcha ese artículo 55 transitorio. Pero el tiempo no daba. Y entonces, el discurso de los que estábamos allí, que yo no participe mucho en esto, era que el Congreso reglamentara, no este espacio que apenas iba a aprobar a duras penas el presupuesto general de la nación, algunos proyectos considerados por el Gobierno colombiano que estaban... Que se habían estancado a la suspensión del Congreso. Entonces no se debatió realmente, no hubo un gran debate sobre la reglamentación. Quiso ella proponer algunas ideas generales pero no se pudo. Por eso es que en el 93 se convierte en ley de la República.

**VP.-** Pues mil gracias. Y como pregunta de cierre le querría preguntar, valga la redundancia, tomando en consideración el tema de esta entrevista si querría agregar o cree que hay algo más que deba tomar en consideración.

**FRB.-** Bueno, yo creo que los pueblos rrom, afro, indígenas, raizales, digamos, esperamos avanzar más. Falta, digamos, como concretar, materializar derechos. Hemos avanzado, pero faltan todavía. Faltan todavía en la administración en forma independiente, autónoma, de sus proyectos, de sus proyectos de vida. En el caso de los indígenas, un poquito más avanzado, con un ingrediente grave y tenaz: que no avanzamos en la autonomía de nuestras instituciones porque el conflicto armado, el narcotráfico, las AUC, la insurgencia no dejan avanzar esto. Y el Gobierno no garantiza el avance de estos derechos.

Quiere decir que en muchas regiones son las autoridades... Las autoridades nuestras son suplantadas por los irregulares, por los armados ilegalmente. Y eso hace que se estanque la materialización de los derechos. Y el Gobierno no propicia, no garantiza la materialización de estos derechos.

En los demás, jurisprudencialmente estos derechos han sido desarrollados muy bien, muy bien avanzados. Los derechos están consagrados en la Constitución, en los convenios, ahí están, en la declaración de la OEA, en la declaración sobre los derechos de los pueblos de las Naciones Unidas. En fin, digamos que, desde el punto de vista jurídico nacional e internacional, muy bien los pueblos indígenas y un poquito quedados los afrodescendientes pero ahí vamos. Lo que concluyo es que muchos derechos regulados, legislados, pero en la aplicación nos quedamos cortos. Dejo ahí, Víctor.

**VP.-** Muchísimas gracias. Entonces, en este momento voy a parar la grabación. Es 26 de febrero de 2021 y son las 10:47 de la mañana.

## **I.7. Transcripción entrevista: Héctor Riveros**

**Víctor Práxedes Saavedra.-** Pues ya está grabando ahora mismo. Son las 04:09 p.m. del 2 de marzo de 2021 de Bogotá. Estamos con el doctor Héctor Riveros. Buenas tardes doctor, ¿cómo se encuentra? [HAY UN CORTE DE CONEXIÓN]

Pues le saludaba, le preguntaba cómo se encontraba doctor.

**Héctor Riveros.-** Okey, ahora sí le oigo bien, pero se corta un poquito.

**VP.-** Pues simplemente estaba diciendo eso: que hoy es 2 de marzo de 2021, las 04:10 de la tarde y vamos a realizar la entrevista con el doctor Héctor Riveros que, como le comentaba antes va enfocada en mi tesis doctoral, en mi investigación doctoral y en concreto a lo que ocurre alrededor de la Comisión Especial de Comunidades Negras en el transcurso de la Constituyente hasta la Ley 70.

Entonces, antes de entrar en materia, le quería preguntar, como pregunta introductoria, si podría por favor presentarse un poco y comentar un poco la experiencia profesional en relación con el tema del que vamos a hablar.

**HR.-** Okey, bueno. Mi nombre es Héctor Riveros. Yo soy abogado, ejerzo mi profesión. Pero también desarrolló otras actividades, dirijo el Instituto de Pensamiento Liberal, que es el *think tank* del Partido Liberal. Participo en el panel, que es eso que en España llaman los tertulianos, los panelistas de una emisora que se llama Blu Radio en Colombia en la mañana. Dicto clases de Derecho Constitucional. Soy profesor de... He sido, pues, profesor durante largo tiempo en la Universidad Externado de Colombia. Ahora me acaban de designar como conjuer de la Corte Constitucional. En fin, hago muchas actividades.

En relación con este tema en particular, pues cuando se expidió la Constitución, yo era Viceministro de de Gobierno se llamaba entonces, el Ministerio después sufrió una transformación, inclusive de su nombre y pasó a llamarse Ministerio del Interior, pero en ese momento se llamaba Ministerio de Gobierno. Yo había formado parte de una comisión que conformó el presidente Gaviria para preparar la propuesta gubernamental a la Asamblea Constituyente. [TOSE]

Perdón, no es Covid, es rinitis alérgica que me me molesta mucho, en estos días me ha molestado mucho.

Pero bueno, le decía que forme parte de la comisión que el Gobierno organizó, que fue una comisión conformada por 4 profesionales del derecho dentro de los cuales estaba Humberto de la Calle, Manuel José Cepeda, que pues fueron muy protagonistas en la Asamblea Constituyente, Andrés González, que después fue también ministro, embajador y yo.

Bueno, en esa condición entonces yo participé en la formación del Proyecto de Reforma Constitucional que presentó el Gobierno a la Asamblea Constituyente y después acompañé mucho el proceso de deliberación de la Asamblea, la expedición de la nueva Constitución y al final del proceso Constituyente me designaron Viceministro de de Gobierno y entonces me correspondió pues en buena parte liderar todo el proceso de desarrollo legal de la nueva Constitución.

Entonces fue una etapa pues muy interesante desde todos los puntos de vista, pues como abogado claro, por supuesto, porque era... Fue una gran cantidad de leyes de mucha importancia, la mayoría de los cuales hoy están vigentes y que pues eran realmente un nuevo derecho en muchos temas y entonces fue muy interesante. También fue muy interesante en los procesos que surgieron a partir de la Constitución, procesos de participación ciudadana, de diálogo democrático, digamos, que se abrieron muchos, varios. Y varios de los cuales, pues como Viceministro me correspondió a mi liderar. Uno de ellos, el de la Comisión Especial de Comunidades Negras que había creado la Constitución y que entonces el decreto que reglamentó la Comisión... Debió ser un decreto, no lo recuerdo en este momento bien, pero debió ser un decreto que reglamentó su conformación, su integración, pues puso al Ministerio de Gobierno a presidir la Comisión y pues el Ministro me delegó a mí esa tarea y yo pues pude desarrollarla desde el primer momento hasta el último y ha sido, ya en lo personal, uno de los de los procesos más gratificantes que me ha tocado vivir porque fue un proceso muy interesante por varias razones.

La primera razón es que para entonces el Estado colombiano no tenía costumbre, digamos, no tenía interés en relacionarse con las comunidades negras como un sector étnico diferenciado, sino que en relación con la comunidad negra en Colombia se había asumido que su mejor tratamiento era volverlo iguales, digamos, somos todos iguales y ustedes forman parte de nosotros. A diferencia de la comunidad indígena, con los cuales se había mantenido una relación de reconocimiento como grupo étnico y esa pues la relación que había con el Estado. Una relación también con muchas

inequidades y tal, que mejoraron también como consecuencia de la Constitución. Pero había la relación. De hecho, en el Ministerio de Gobierno, del que yo formaba parte, había una dirección dentro de la estructura del Ministerio, en el nivel directivo había una dirección para comunidades indígenas, pero muy lejos de alguien imaginar que pudiera haber una dirección, como hay hoy, para comunidades negras y hoy pues hay un Ministerio prácticamente de poblaciones, digamos, y antes lo único que se reconocía era las comunidades indígenas.

Entonces, eso es muy importante como antecedente porque claro que había un desconocimiento total del Estado colombiano de la condición, digamos, especial de la comunidad negra. No estaban identificados oficialmente, digamos, como sus expectativas, sus reclamos, etc. No había un reconocimiento de diferencias. Y no había tradición de relacionamiento. Entonces eso, pues dificultaba, eso tenía el antecedente, si usted ve los antecedentes de la Constituyente, en realidad en los textos, por ejemplo en el que presentamos nosotros desde el Gobierno Nacional a la Constituyente no se mencionaba a la comunidad negra como un grupo especial, siguiendo un poco esa tradición que había en Colombia. Sí se mencionaba a las comunidades indígenas, seguramente, en cambio a la comunidad negra, no. Y en la mayoría de los proyectos, yo no recuerdo ningún texto de las propuestas originales de los distintos sectores políticos que hablaran expresamente de la comunidad negra. Pero puedo estar equivocado y puede que sí lo haya habido, pero yo no lo recuerdo.

Lo que yo recuerdo es que en la Constituyente se fue desarrollando con mucha fuerza el reconocimiento de las comunidades indígenas y de los derechos de las comunidades indígenas, entre otras cosas porque las comunidades indígenas habían logrado elegir, sorpresivamente, sin que nadie lo esperara, habían logrado elegir dos miembros en la Asamblea Constituyente. Que fue muy sorpresivo porque esos constituyentes se eligieron con reglas normales y en circunscripción nacional. O sea, no obtuvieron un beneficio para ser elegidos, como por ejemplo hoy se está haciendo en la Asamblea de Chile, en donde hay una cuota para la comunidad indígena. En Colombia, no. Se la ganaron a voto limpio, dijéramoslo así, en forma sorpresiva. Y eso les dio una vocería política importante. Eran 70 miembros... 72, creo. Pero la presencia de dos miembros de la comunidad indígena, y la presencia de un tercero que llegó por la vía del reconocimiento de un cupo nuevo a los grupos desmovilizados, el de Quintín Lame, que no recuerdo quién lo ocupó, pero ya tener tres miembros de la comunidad indígena era una cosa importante. No había nadie negro, en cambio. En los otros constituyentes no había nadie de raza negra que hubiera sido elegido miembro de la Asamblea.

Entonces, eso muestra un poco el estado, digamos, de la situación política de la comunidad negra para entonces. En el Congreso de la República de entonces, era muy excepcional que se eligiera alguien negro. Pues normalmente, los representantes a la Cámara del departamento del Chocó eran los dos únicos negros, y no había más. En el Senado, por allá se elegía excepcionalmente a alguien. Bueno, cuando se elegirán senadores territoriales también pues había senadores por el Chocó y ahí se [INAUDIBLE 00:11:06] unos miembros de la comunidad negra, pero después no y bueno, entonces eso es para decir que había una situación particular, que hoy es muy distinta: hoy hay una participación permanente de la comunidad negra, una representación, un reconocimiento estatal, etcétera y todo producto pues de de estos desarrollos constitucionales.

[INTERRUMPO AL ENTREVISTADO CUANDO PIENSO QUE HABÍA TERMINADO PORQUE TOSE, ME DISCULPO Y RETOMA LA RESPUESTA]

Le decía, yo lo que recuerdo, pero estoy recordando de memoria y tendría que revisar documento, seguro tú habrás tenido oportunidad de revisarlos y etcétera. El reconocimiento de la comunidad negra, surgió por una por una propuesta de un constituyente indígena: de Francisco Rojas Birry, que era de la comunidad embera, que está normalmente asentada entre Antioquia y Chocó, pero más en el Chocó y entonces él reivindicó, él sin ser negro reivindicó el derecho de... Los derechos de la comunidad negra. Que quedaron, pues y eso muestra, digamos, cómo se desarrolló la discusión, quedaron en un artículo transitorio de la Constitución. No quedaron en el texto principal, llamémoslo de esa manera. Claro, en el texto principal pues había o hay enunciados generales para el reconocimiento de las minorías y, digamos, el pluralismo y ese tipo de cosas pero propiamente derechos de la comunidad negra no había o no hay en el texto principal de la Constitución y quedaron incluidos en ese artículo transitorio que como fue como de última hora requirió entonces generar un proceso excepcional transitorio que fue el de la comunidad... El de la Comisión para garantizar que iba a tener un desarrollo legislativo porque si no también es cierto que se hubiera quedado escrito y muy probablemente no se hubiera logrado el desarrollo legislativo. Así nació la Comisión.

**VP.-** Muchas gracias. Entonces pasamos, aprovechando el hilo del que tira, pasamos ya al artículo transitorio 55 como ese punto de partida. Y en ese momento que se aprueba la Constitución, todavía en el 91, ¿cuál es la valoración que pues se hace ya desde el Gobierno de este artículo transitorio 55 y del proceso que potencialmente podría abrir, precisamente porque llamaba a esa Comisión?

**HR.-** No, yo debo confesar que en el Gobierno no había comprensión, ni tampoco de parte mía, digamos, de qué era lo que eso significaba. No teníamos, digamos, una medición de la dimensión de la situación para decir verdad. Y por eso comienzo subrayando el tema de que no había tradición de reconocimiento de derechos de la comunidad negra. Y entonces, pues nosotros no, realmente no sabíamos. Digamos, entendíamos... Llegamos al proceso con unas expectativas positivas, digamos, porque estábamos un poco imbuidos del ambiente general que había, que era un ambiente de apertura democrática, de reconocimiento del pluralismo, etc. De reconocimiento de los derechos de las minorías y tal.

Y en ese sentido había una actitud positiva de avanzar en el reconocimiento de la diferencia de la comunidad negra y de los derechos especiales que pudieran surgir a partir de su diferencia. Pero también había una prevención relacionada con que se consideraba, digamos, como un riesgo, para decirlo de alguna manera, que simplemente se trasladaran los derechos que se le habían reconocido a las comunidades indígenas a las comunidades negras. Especialmente los derechos en materia territorial. En Colombia había tradición de que se reconocían amplios territorios como resguardos indígenas. De hecho, yo creo que la mayor parte de los resguardos indígenas que hay en Colombia se reconocieron antes de la Constitución del 91 y no después de la Constitución.

El Gobierno del Presidente Barco que fue antes de la Constitución declaró como resguardo una zona gigantesca de la Amazonía colombiana, que es tal vez el resguardo indígena más grande que hay en Colombia. Y lo hicieron tal vez porque no había unos derechos consecuenciales distintos de la protección del territorio, digamos, ambientalmente. Pero, en términos de propiedad de la tierra, de gobierno en esa jurisdicción, ese tipo de cosas pues antes no había para la comunidad indígena. Eso lo ganó la comunidad indígena en la Constituyente. Incluso el reconocimiento que se ha quedado escrito hasta ahora de las entidades territoriales indígenas. Pero siempre había la prevención de “cuidado que a las comunidades negras no le podemos reconocer lo mismo”, entre otras cosas, porque las comunidades negras están asentadas en unos territorios muy poblados, algunos urbanos, urbanos grandes como Buenaventura o Tumaco, Chocó... Quibdó. No había, por ejemplo, conciencia como no la hay hoy en la mayoría de la población colombiana, que la mayor población negra vive en una ciudad como Cali.

Y en fin, y así arrancamos sin saber bien cómo.



**VP.-** Entonces, después del artículo transitorio 55, efectivamente por decreto es que se convoca y ordena la Comisión Especial. Pero, para ello hacen falta tres decretos en realidad: el 555, el 726 y el 1332 que es el que finalmente queda como el decreto. ¿Recuerda usted cómo es ese proceso de convocatoria, que supongo que tendrá ya un proceso de pre conversación con las comunidades y movimientos afrocolombianos, y cómo se explica que en un lapso tan corto de tiempo acabe habiendo, de hecho, de convocatoria de la Comisión?

**HR.-** Bueno, la explicación sí es fácil y ya te la he dado que es el desconocimiento. Estábamos en un proceso de aprendizaje profundo.

En el Ministerio de Gobierno no había historia, no había a quién preguntarle, digamos, cuando nosotros íbamos a hablar con comunidades indígenas y cuando negociamos, digamos, con la comunidad indígena los textos que quedaron en la Constituyente había varias personas especialistas en el tema, muy buenas además, técnicamente muy fuertes en el Estado colombiano. Incluso en la Presidencia de la República había una mujer extraordinaria y en el Ministerio del Interior, también, había unas personas de gran capacidad técnica en esas materias. Pero en relación con las comunidades negras, no había. No había literalmente a quien preguntar. Apareció como... Pues yo no sé bien cómo, no recuerdo, digamos, como fue el enlace pero me imagino que nosotros acudimos a la única institución que eventualmente podía tener algo de información sobre esta materia que era el ICAN, el Instituto Colombiano de Antropología. Que era un instituto que no recuerdo francamente de qué ministerio dependía. No dependía del Ministerio de Gobierno. Pero no recuerdo de qué ministerio dependía.

Era un ministerio en el que había unos antropólogos, sociólogos, profesionales de estas especialidades, conocedores del tema, y había un par que conocían mucho el tema de las comunidades negras. Yo recuerdo, además porque tuve una relación de amistad personal muy cercana con esa persona, pues construí una amistad personal en este proceso y entonces pues lo recuerdo muy bien, pero recuerdo a una persona, una mujer absolutamente extraordinaria, que fue absolutamente crucial en este proceso que se llamó Mónica Restrepo, quien desgraciadamente después murió en un accidente de tránsito hace unos 17 o 18 años, ya no recuerdo. Pero el corazón de todo este proceso se llama Mónica Restrepo. Una mujer absolutamente extraordinaria, socióloga de la Universidad Nacional.

Por qué había llegado ella a las comunidades negras, no lo tengo claro. Ella había siempre había trabajado como con comunidades indígenas. Ella en algunos proyectos de investigación previos había sido asistente del sociólogo Alfredo Molano, que murió hace un año o año y medio. Y ella pues ahí, digamos, se había acercado a estos grupos poblacionales pero no sé bien el de las comunidades negras cuál había sido exactamente la vía. Pero el motor de este proceso se llama Mónica Restrepo. Desde el principio hasta el final. Ella fue realmente quien animó todo este proceso, quien, digamos, de alguna manera lideró, aunque no tenía la cara oficial porque la vocería oficial la llevaba yo, pero fue ella y ella fue encargada de parte del ICAN, del Instituto Colombiano de Antropología, y ella nos ayudó mucho. Y entonces ella nos ayudó a descubrir como los tipos de organización de las comunidades negras que para nosotros eran completamente desconocidos y por eso, seguramente, los cambios de los decretos, hasta que finalmente logró quedar relativamente bien reflejado en la forma de organización de las comunidades negras y por lo tanto la forma de designación de los representantes de esas comunidades en la Comisión.

**VP.-** Muchas gracias. Entonces comienza, tras la convocatoria por el Decreto 1332 como último decreto, los trabajos de la Comisión Especial, ¿recuerda como una primera visión general cómo era el funcionamiento de esta de esta Comisión Especial?

**HR.-** Caótico, por varias razones. Bueno, primero hubo un proceso de designación de los representantes con base en el decreto, seguramente, y con las dinámicas de las organizaciones de comunidades negras que como digo nosotros desconocíamos y eso permitió que llegaran personas de distintos orígenes. Yo ya no recuerdo el texto del decreto, pero tú lo tienes ahí, yo no sé si se les reconocía representaciones territoriales o cómo. Pero el hecho es que llegaron personas desde toda la cuenca del Pacífico. No llegaron, en cambio, del Caribe que yo recuerde, no tengo memoria pero no recuerdo a nadie liderando de comunidades negras que representaran a las comunidades asentadas en el caribe.

Sí recuerdo a casi todos los que representaban las comunidades del Pacífico que se habían... Claramente eras unos líderes extraordinarios, desconocidos para mi, y para mi una gran sorpresa haberlos encontrado. Unas personas de una gran formación, de una gran capacidad de liderazgo y realmente, además, que tenían un gran respeto en sus comunidades. Recuerdo uno de apellido Rosero, que entiendo que todavía por ahí está volteando en algunas cosas, yo lo he perdido de vista, ahora me cuentas en qué anda si sabes de él. Él era de Nariño. Del Valle del Cauca recuerdo a una mujer que también después ha sido muy activa que se llama... Bueno, no recuerdo, pero Rosario...

No me acuerdo. De Buenaventura, que siempre usaba un turbante y llamaba mucho la atención, después ha sido muy líder y discutida, digamos, porque algunas personas dicen que saca ventaja económica de los procesos de consulta y tal cosa. No, no la recuerdo pero es muy conocida.

Y del Chocó recuerdo a muchos, a varios, pero pues muy especialmente a Zulia Mena que después fue alcaldesa, Viceministra de Cultura, fue Congresista, Representante a la Cámara por las comunidades negras y que representaba la Organización de Barrios Populares de Quibdó. Esos tres fueron unos grandes líderes, además con los cuales yo mantuve algún grado de relacionamiento, después más o menos cercano. Con Zulia bastante cercano hasta cuando llegó a su alcaldía, en su alcaldía le ayudamos un poco. Después, desgraciadamente, ha tenido unos problemas judiciales derivados de unas denuncias de malos manejos de su alcaldía y tal que yo no sé si ocurrieron o no ocurrieron. Pero era una lideresa extraordinaria.

Ahí llegaron esas personas, que además eran muchas. Yo no recuerdo cuántas conformaban la Comisión pero recuerdo que eran muchas. En el salón en el que nos reuníamos pues con Covid no nos hubiéramos podido reunir porque quedábamos absolutamente aglomerados.

Y lo otro que recuerdo es que fue un proceso, y por eso para mi también fue tan gratificante, que comenzó con una gran controversia, una gran confrontación, es la palabra más que controversia entre ellos y yo, porque yo era, pues literalmente... Perdón, qué voy a cambiar de sitio para poder conectar el computador porque se le está acabando la pila. Entonces entre ellos y yo: ellos peleaban conmigo todo el tiempo porque yo representaba, digamos, el establecimiento y pues obviamente ellos no tenían sino reclamos, con razón, contra el establecimiento y yo lo representaba, pero pues tenían conmigo un mal *sparring* porque pues yo no me sentía representante del establecimiento y me parecía que buena parte de sus reclamos eran absolutamente justos. Entonces, pues, la pelea no era tan fácil porque yo no representaba bien esa contraparte, digamos, que ellos buscaban inicialmente o que pensaron encontrar. Ellos realmente encontraron conmigo un aliado, pero al principio creyeron encontrar un contradictor. Entonces, mientras logramos logramos construir esa confianza para pasar de un papel al otro fue una etapa compleja. Eso primero.

Y segundo, hay un tema que no debe dejarse de mencionar aunque parezca menor y es que una de las sorpresas para nosotros es que ese proceso iba a costar plata, el Estado tenía que financiar el proceso que significaba unos dineros que no eran despreciables en cantidad porque, por ejemplo, pues tocaba pagar los pasajes para que vinieran desde estas zonas muy apartadas hasta Bogotá,

hasta Bogotá, sí. Y tocaba pagarles el hotel y la comida y un montón de cosas que realmente nunca tuvimos la idea de que tocaba hacer. Entonces al comienzo era muy complejo porque claro que ellos reclamaban mucho “¡ah! que estamos aquí sin con qué, sí, y no tenemos ni con qué comer y este Estado indolente” y tal. Hasta que pues creamos algún mecanismo, Mónica en eso ayudó mucho, creamos algún mecanismo para que alguien administrara un dinero que después se les pasaba a ellos y después hubo un proceso de consulta muy profundo que hicieron ellos, que también tocado financiar y costaba plata y siempre hubo quejas de que los líderes se quedaban con un pedazo de la plata que nosotros mandábamos y, en fin, era un proceso muy complejo porque era muy lleno de desconfianzas.

Yo acompañé muy buena parte de ese proceso y para mí fue una cosa muy, muy grata. La más... De las más gratas, la más grata como funcionario público, sin duda, que he tenido porque conocí unos líderes extraordinarios, aprendí todo porque desconocía todo. Y conocí una parte del país que también desconocía. Y además terminamos con un resultado que fue la expedición de la Ley 70 que también resultó muy exitoso porque cuando nosotros terminamos el proceso de consulta teníamos, yo en lo personal, muy poca expectativa de que ese proyecto que habíamos consensuado se convirtiera en ley. Hacía unos reconocimientos de unos derechos que yo francamente creía que ni el propio Gobierno del que yo formaba parte, ni el establecimiento que representaba el Congreso de la República, fueran a aprobar, pero finalmente lo aprobaron.

**VP.-** Listo, pues entonces me ha respondido ya la siguiente pregunta que era precisamente sobre esa controversia que se ve al principio de las actas, muy manifiestan, que es la falta de confianza con la institucionalidad estatal, en este caso. La siguiente controversia, que me aparece tras la lectura de las actas, tiene que ver con lo que usted decía de la representatividad. Y es que el decreto convocaba comisiones consultivas en los cuatro departamentos del Pacífico.

**HR.-** No, yo no te estoy oyendo bien voy a pagar el vídeo a ver si mejora.

**VP.-** Listo, me escucha bien.

**HR.-** Y quizá apaga el tuyo.

**VP.-** Aquí estamos, me escucha.

**HR.-** ¿Ahí me estás oyendo?

**VP.-** Yo a usted sí.

**HR.-** No.

**VP.-** Yo usted le escucho bien.

**HR.-** Yo no, yo no lo escucho, voy a voy a salirme y vuelvo a entrar a ver si así mejora.

[EL ENTREVISTADO SALE DE LA SALA Y VUELVE A INGRESAR]

**VP.-** ¿Me escucha?

**HR.-** Sí, yo ya le oigo. ¿Usted a mí?

**VP.-** Perfectamente.

Perfecto, entonces le decía que usted pues ya me había respondido a la pregunta que tenía justo después, que era la que refería a esa desconfianza con la institucionalidad por parte de algunos líderes y lideresas.

La siguiente controversia que aparece en las actas reflejada es la controversia que tiene que ver con la precisamente con la conformación. Como usted me refería antes, pues había representantes de las comisiones, lo que se llamaban las comisiones consultivas del Pacífico: tres representantes por cada departamento. Pero ya desde la tercera reunión, que tuvo lugar en Quibdó, la única que fue fuera de Bogotá si mal no recuerdo, empezó a aparecer la idea de que debían constituirse comisiones consultivas en Atlántico y también habló algún representante de Risaralda y Antioquia. Sin embargo, por lo que aparece en las actas, esas comisiones consultivas, esa representación oficial de departamentos más allá del Pacífico parece que no se da. Entonces le quería preguntar, a pesar de que haya no formalmente algún representante puede que haya, en las actas no aparece reflejado. No sé si recuerda cuál era esa controversia, cómo se dio esa controversia sobre las comisiones consultivas fuera del Pacífico y por qué se presentaban esas dificultades para establecer esas comisiones consultivas.

**HR.-** No, yo no recuerdo bien eso, pero me imagino que pasaba por lo que por lo que ya comenté porque el Estado colombiano no tenía, digamos, un reconocimiento formal de las comunidades negras, no sabía dónde estaban asentadas, las comunidades no estaban organizadas, sino aquellas que estaban realmente en la zona del Pacífico porque otros pues se habían salido de sus territorios para conformar, pues para conformar la sociedad y a veces para juntarse en zonas específicas de zonas urbanas de las ciudades. Y entonces seguro eso tenía un problema de identificación de con quiénes hablamos. Nosotros teníamos la confianza de que los que estaban en el Pacífico y conformaban pues los concejos que ellos tienen y tal, pues éstos representaban en esas comunidades. Los otros, pues quedaba más difícil reconocerles una legitimidad que no era fácil de comprobar.

**VP.-** Ya fuera de las controversias, entrando a los debates, el primer debate de gran calado parece ser que es el de la identidad y cultura de las comunidades negras y la diversidad precisamente entre ellas mismas. No sé si recuerda cómo fueron aquellos debates y cómo se presentaron.

**HR.-** No, en relación con este tema en particular no lo recuerdo. Yo recuerdo... Realmente lo que más recuerdo y creo que es lo que fue lo que fue más importante pues fue el tema de la propiedad, del reconocimiento de la propiedad colectiva. Que eso era un poco trasladar el tema de los resguardos a las comunidades indígenas, o por lo menos así se entendía desde el establecimiento. Y claro, era además el que seguramente generaba una consecuencia más concreta y más fuerte, digamos, en relación con el estado de cosas anterior. Era más fácil todo el reconocimiento de la diversidad y el reconocimiento de la identidad, etcétera. Pero el punto más complejo era el del reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra. No, no recuerdo particularidades de lo otro. Me imagino que hay algunas actas de la Comisión de donde pueden haber sido consignadas esas discusiones que no, no recuerdo.

**VP.-** Entonces, la siguiente pregunta era sobre lo de la la propiedad colectiva, no sé si podría o querría desarrollar algo más cómo se dieron esos debates sobre la propiedad de la tierra que eran debates, además que venían arrastrando ya desde la Constituyente.

**HR.-** Sí, ese, sin duda, fue el el tema más complejo, el tema más difícil, como le digo, porque teníamos el prejuicio de esto cómo se equiparaba a lo que ya tenían las comunidades indígenas con una dificultad práctica mayor y es que alguna de los territorios, digamos, que ocupaban las comunidades negras o que reivindicaban las comunidades negras que podrían ser objeto de

propiedad colectiva coincidían con zonas en las cuales había un reconocimiento de propiedad privada. Incluso, digamos, pues con mucha fuerza.

Bueno, el caso más importante se acaba de resolver, además, se acabaron hace poco relativamente, seguramente tú tienes toda la información, la conoces más en detalle que yo, que es la del reconocimiento de la propiedad colectiva de la zona norte de Cartagena, que se les reconoció a la comunidad de ese barrio, la propiedad colectiva de la tierra. Pero ese barrio queda en la zona norte de Cartagena, digamos, la zona norte de Cartagena es una de las zonas más costosas por metro cuadrado de Colombia. Entonces, pues se le reconoció a la comunidad de Bocachica, que es como se llama el barrio, se le dio un título de propiedad colectiva que, entre otras cosas, incluso creo que hubo una ceremonia en la cual participó, si yo no recuerdo mal, el presidente Clinton o algún presidente de los Estados Unidos participó porque era una ceremonia muy importante. Realmente era un reconocimiento muy grande y muy peleado por la por la comunidad negra de esa zona. Y, pues se le hizo reconocimiento que yo entiendo, francamente no he visto el el tema porque no he tenido tiempo de ocuparme de él, pero vi que una corte, tal vez la Corte Suprema o la Corte Constitucional, alguna de las dos, o el Consejo de Estado también pudo ser, anularon ese reconocimiento porque no se daban las condiciones que había. Entonces, pues ese fue el punto más complejo, sí.

**VP.-** Listo. Entonces, según avanzan los debates, se empieza a trabajar en articulados. Se presentan, o al menos se reflejan las actas que se presentan al menos dos propuestas distintas de articulado: una desde el propio Gobierno y otra que se refiere a la propuesta de las comunidades, según las actas. No sé si recuerda esas propuestas iniciales como eran, qué podrían tener en común y qué podrían tener de divergente para comenzar a trabajar en el articulado.

**HR.-** Perdón, un segundito. Contesto aquí una cosita que me están preguntando urgente.

[EL ENTREVISTADO PAUSA PARA RESPONDER OTRA CUESTIÓN]

Bueno, perdoname, ahora sí que pongo atención. ¿Qué me decías qué?

**VP.-** Listo. Le decía que una vez avanzados los debates, se comienza a trabajar en un articulado y el punto de inicio de este trabajo en el articulado, según las actas al menos, parece ser que son propuestas una de Gobierno y otra desde las comunidades de cómo debía ser este articulado de

desarrollo del artículo transitorio 55. Le preguntaba si recuerda estas propuestas: en qué se diferenciaban, en qué se parecían este punto de inicio de trabajo en el articulado.

**HR.-** Pues no recuerdo los detalles pero recuerdo que el proceso comenzaba desde puntos muy distantes. Había, pues, una reivindicación de derechos de parte de las comunidades negras que seguramente al Gobierno le parecían pues exagerados, imposibles de aceptar, etcétera. Buena parte, digamos, buena parte de los cuales estaban asociados un poco a la... Yo sí, insisto en ello aunque no lo recuerdo con precisión pero seguramente estoy en lo correcto, muy asociados a ese tema de cómo las comunidades negras, teniendo el referente de lo que se le había reconocido constitucionalmente a las comunidades indígenas, querían unos derechos parecidos, digámoslo así, especialmente desde la posibilidad de autogobierno.

Mira que la Constitución pues se establece la posibilidad de las entidades territoriales indígenas y los territorios indígenas reciben, forman parte del sistema de transferencias intergubernamentales y reciben dinero directamente del Estado, se les reconoce justicia propia. Y todo eso... Pues a todo eso aspiraban las comunidades negras y todo eso pues para el establecimiento era imposible de reconocer. Entonces yo creo que ahí es donde estuvieron las mayores también diferencias.

Pero hubo un proceso que por eso es tan interesante, porque finalmente logramos convenir un texto en el que todos estuvimos de acuerdo. Todos digo yo, tomándome una vocería que no tenía ni la tengo ahora del Gobierno de entonces, pero eso fue bueno porque en la Comisión llegamos a un acuerdo. Después del acuerdo, el acuerdo se iba a llevar a, digamos, como algunas instancias y a mí pues particularmente me tocaba consultarlo con los ministros y con el propio Presidente. Y en ese proceso ocurrió una cosa que también me sorprendió, en ese proceso todo fue sorprendente, y es que la entonces senadora Piedad Córdoba tomó el texto y lo presentó. Y nos sorprendió realmente, nadie estaba esperando que eso pasara. Estábamos esperando que surtieran como los procesos de consulta y que el Gobierno eventualmente lo presentará.

Ella, yo digo con buen juicio ahora, aunque seguramente en ese momento no pensaba eso, pero ella con buen juicio lo presentó y forzó a que el Gobierno pues participara en la discusión ya de manera mucho más formal que a través mío, que era un viceministro. Y ella tenía una representación política y un ascendiente en el Congreso de la República, especialmente en el Senado, que le permitió conseguir muchos aliados que conformaban la mayoría y al Gobierno prácticamente le tocó plegarse a la discusión y así se aprobó la ley. Si no hubiese sido así, no hubiera habido ley.



**VP.-** Al respecto y aunque luego volvamos atrás, sí le quería preguntar, yo he tenido los dos textos: el texto que presentó el Gobierno al Congreso y el que presentó Piedad Córdoba en marzo, el 3 de marzo, si no estoy errado en la Cámara, y no son iguales. De hecho son bastante distintos. Entonces, la pregunta era cuál es el texto de los dos que reflejaba el trabajo de la Comisión Especial de Comunidades Negras, ¿no? Y un ejemplo muy claro de la de la diferencia es que el texto de Piedad Córdoba hablaba de denominar palenques a las entidades territoriales afrocolombianas y al final eso acabó quedando en consejos comunitarios como órganos de Gobierno y territorios de las comunidades negras. Esos textos no eran del todo iguales: ¿Qué reflejaba esa... o a qué se debía?

**HR.-** Hasta donde yo recuerdo, el texto de Piedad Córdoba fue el que se convino en la en la Comisión. Seguramente después hubo un proceso, el de consultas con el Gobierno y el Gobierno cambió, pero el texto que... El texto que presentó Piedad fue el que convinimos en la Comisión.

**VP.-** Me acaba de quitar una duda que tenía y que nadie me había resuelto que era de dónde salía el segundo texto, muchísimas gracias, la verdad. Y tomando en consideración entonces el resultado de la Comisión Especial, ¿cuáles fueron los grandes éxitos de la misma y los retos que no consiguieron o los nudos que no consiguieron deshacerse en la en la Comisión?

**HR.-** Esa pregunta esta difícilísima pero, digamos, yo creo que pues el gran logro es haber reconocido a la comunidad negra como grupo étnico diferente, digamos, con derechos especiales. Cosa que, como te digo, no ocurría hasta entonces y ni siquiera estaba expresó en el texto constitucional. Ese me parece un gran logro.

Yo entiendo que para la comunidad el tema de la propiedad de los territorios colectivos ha sido muy importante, ha habido un reconocimiento de territorios colectivos entiendo muy grande. Cada vez menos, pues claro, cada vez hay menos territorios también para reconocer, pero también seguramente hay más desconfianzas y entonces pues hay también menos voluntad política del reconocimiento de esos derechos. En el Gobierno del presidente Gaviria y muy seguramente en el Gobierno posterior, el de Ernesto Samper, había interés en el reconocimiento de esos derechos. Piedad Córdoba, además, tenía una vocería política importante, tenía cercanía con el presidente Samper. Zulia Mena, que fue representante a la Cámara, fue bien tratada por el Gobierno de Samper y, entre otras cosas, eso hizo una cosa que seguramente los desilusionó a muchos de los que fuimos sus votantes entonces porque ella, de alguna manera, en una discusión pues que hubo muy fuerte

respecto del Gobierno del Presidente Samper por la financiación de su campaña y un juicio político que hubo en el Congreso, ella votó a favor del Presidente, pero eso seguramente sirvió también para avances en la ley y en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas. Yo creo que eso fue lo más importante.

Quedaron varias cosas: una que yo siempre he tratado y si tú logras desentrañar de alguna manera te agradecería que me lo contaras porque yo pues no he tenido la oportunidad de volver a acceder a eso de información de las actas y tal y tampoco he tenido el tiempo ni la dedicación para hacerlo, que es que lo que hoy es concebido como uno de los mayores logros de la comunidad negra no está en la Ley 70 que es el de las consultas. La consulta a las comunidades étnicas no está en la Ley 70, es derivado de un acuerdo de la OIT que en realidad originalmente se escribió para darle ese reconocimiento a las comunidades indígenas y que la Consti... La Corte Constitucional colombiana extendió a las comunidades a las comunidades negras.

Y hoy, cada vez que alguien habla de los derechos de la comunidad negra, de lo que habla es de las consultas y sin embargo eso no está en la ley. Yo no recuerdo francamente si nosotros discutimos, si alguien lo presentó, el hecho es que eso no quedó en la ley y sólo después quedó en ese acuerdo de la OIT que se aprobó la ley no sé qué de no sé qué año y que seguramente se aprobó sin ninguna discusión, porque nadie entendió que fuera a tener las consecuencias que tuvo porque la Corte Constitucional se las dio.

Ahora, yo sí creo, ya desde mi perspectiva puramente personal, creo que, digamos, hubo un problema: ha habido siempre un problema de visión del desarrollo en los territorios que tradicionalmente han ocupado las comunidades negras y eso pues no se podría resolver en una ley porque los temas de visión de desarrollo no se resuelven en una ley, pero tampoco se dejaron sentadas bien unas bases que hubieran permitido progresos rápidos. Y por eso, pues esas esos territorios siguen presentando indicadores sociales catastróficos.

**VP.-** Muy bien. Entonces, la siguiente pregunta que tengo es...

**HR.-** Tengo 10 minuticos más porque tengo una cosa a las 5, ¿vale?

**VP.-** Es la última... Las dos últimas ya de hecho: la pregunta de cierre que es, como va a más de un cuarto de siglo después, cuál es su balance de la Comisión Especial de Comunidades Negras. Y,

tomando en consideración los temas que hemos tocado, si querría destacar alguna otra cuestión. Son las dos preguntas que me quedan.

**HR.-** Perfecto, perfecto. Entonces, ¿cuál es la primera?

**VP.-** La primera es si tiene algún comentario ulterior en su balance, después de un cuarto de siglo, de la aprobación de la de la Ley 70 y el trabajo de la Comisión Especial de Comunidades Negras.

**HR.-** Pues, pues yo creo que, insisto, creo que que el balance fue muy muy positivo porque logró efectivamente el reconocimiento de un grupo étnico que el Estado colombiano desconocía. Logró conciliar unos textos, logró, como pocas veces ocurre, que el Congreso de la República expidiera una ley en la cual esas comunidades se sentían relativamente bien representadas. O sea yo no oí a nadie entonces que la ley hubiera sido, digamos, un fracaso o que hubiera sido una especie de engaño del establecimiento con la comunidad. No, al contrario, las comunidades negras siguen reivindicando la Ley 70 como un gran derecho a defender y a desarrollar y etcétera. Entonces, pues ese creo que es un avance.

Hay pocos avances como ese en Colombia, en términos de que un grupo poblacional se sienta bien representado en una decisión que finalmente toma el establecimiento, porque en el Congreso pues yo creo que no había negros, tal vez Piedad que se autorreconoce como negra, pero yo no me recuerdo... No recuerdo que hubiera otros senadores negros cuando se aprobó la ley. No, no lo recuerdo. Había había representantes a la Cámara pero senadores no recuerdo. Entonces, es claramente es un logro.

Después, pues claro que deben quedar unos sinsabores como es que menciono de que pues las condiciones sociales, aunque han mejorado, como ha mejorado el promedio de todos los indicadores sociales en Colombia en los últimos 30 años: hay menos pobreza y etcétera, más expectativa de vida, más acceso a servicios sociales, etcétera. Pero es claro que los territorios tradicionalmente ocupados por las comunidades negras siguen siendo los de peores indicadores sociales. Y entonces ahí debe quedar un mal sabor en el sentido de que “¡ah! esa ley no resolvió nada porque mire cómo seguimos”. Y a eso hay que agregarle toda la presencia de organizaciones criminales y de mercados ilegales que se ha desarrollado en esos territorios que pues ya no tenemos tiempo de hablar, pero sin duda ha sido una cosa muy negativa y ha convertido a la comunidad

negra en víctima de fenómenos de violencia de muy diversa característica a lo largo de estas décadas.

Y ya, yo creo que ese es el balance.

**VP.-** Listo. Entonces la última pregunta de cierre: si tomando en consideración lo que hemos estado conversando, o más bien lo que ha estado usted compartiendo conmigo muy amablemente, si querría destacar alguna otra cuestión o hay alguna otra idea que crea que deba considerar o tener en la cabeza.

**HR.-** No, tal vez he olvidado una cosa de la representación política. Yo creo que con la Ley 70, pero seguramente posterior, porque eso no estaba en la ley porque se requería un texto constitucional que yo ya no recuerdo cómo surgió o si surgió en el texto de la Constituyente, que es el tema de los dos... Ah, no, surgió en la Constituyente, sí. El tema de los dos representantes de las comunidades negras en la Cámara de Representantes. Que ha sido pues bueno porque significa el reconocimiento de una vocería política, de una representación política que no tenían, pero malo porque claramente la inmensa mayoría de las personas que la han tenido no representan a las comunidades negras ni a sus reivindicaciones y tal. Pero eso es un avance importante que se podría mejorar mucho con una reglamentación que acotara mucho quién se puede postular y cómo lo puede hacer y en fin para garantizar que efectivamente quien ocupe esas curules los represente.

De ahí en adelante yo creo que desde el punto de vista institucional ha habido unos avances grandes, la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del interior es hoy una dirección importante. Es una dirección políticamente importante, muy representativa. No sé qué tan exitosa en sus resultados, pero por lo menos simbólicamente muy representativa y yo creo que eso también es importante.

Y en general todo el reconocimiento de los derechos de la comunidad negra que ha hecho el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, como ese las consultas ha sido muy importante. Yo sí creo que la comunidad negra hoy está en una situación muy distinta a como aquella en la que estaba hace 30 años en términos de participación política y representación política. No necesariamente en términos sociales, pero en términos de representación política sí no tengo ninguna duda que hoy constituyen una voz.

Y constituyen una voz importante, simbólicamente importante: muchos de ellos pues, digamos, hoy por ejemplo se habla mucho, siempre que se está haciendo como los acuerdos políticos y tal, por ejemplo, siempre se ha hablado mucho y yo no dudo que no estemos lejos de una circunstancia de esa naturaleza de que, por ejemplo, un miembro de la comunidad negra sea Vicepresidente de Colombia relativamente pronto. De hecho, muchas personas le han propuesto a Paula Moreno, que fue Ministra de Cultura del expresidente Uribe, que sea candidata a la Vicepresidencia y no propiamente se lo han propuesto las personas del Centro Democrático, no, de otros partidos políticos más progresistas porque ella, de hecho, en su actividad ha demostrado tener una visión política más progresista. Yo creo que los los negros han ganado una presencia política, la van a ganar en los próximos años todavía mucho más. Y ojalá eso algún día se refleje en bienestar.

**VP.-** Pues muchísimas gracias. Voy a detener la grabación ahora mismo.

## **I.8. Entrevista<sup>1</sup>: Ofelia Baker**

- ¿Podría por favor presentarse y comentar un poco su profesión y experiencia profesional?

Mi nombre es Ofelia Livingston de Barker.

Defensora de derechos humanos

Exconsultora de alto nivel

Miembro de la autoridad raizal

Edad: 67 años

Casada

3 hijos 9 nietos.

Veedora Raizal ciudadana de la Defensoría del Pueblo

### Pueblo raizal y la Constituyente

- ¿Cuál era el contexto y situación de las organizaciones y movimientos raizales en el año 1990, antes de la Constituyente?

Desde que los Raizales y Colombia se unieron el 23 de junio de 1822, Colombia ha venido tratando el territorio raizal y a los raizales como propiedad de ellos, no como un pueblo con iguales derechos, que es el derecho de los raizales sobre su territorio el cual es excluyente y que debe ser conservado y respetado por Colombia y el mundo. La cultura, el idioma, las costumbres, la religión y la tradición son valores de nuestra identidad que deben ser reconocidos y protegidos por Colombia, pero en cambio Colombia no llegó a eso, sino colombianizarnos, a homogeneizarnos con Colombia continental y anularnos como pueblo. En vez de valorarnos y posicionarnos como riqueza colombiana, nos trató como de menores méritos que Colombia continental. Colombia trajo e impuso sus leyes y sus autoridades, como extraños o extranjeros en nuestro propio territorio. Nunca conocimos ni nos facilitaron conocer la constitución ni las leyes que nos rigen y así han desplazado a los raizales del dominio de lo suyo.

Los raizales nunca tuvimos la oportunidad de ser elegido a ninguna corporación que se decide el futuro de los raizales.

---

<sup>1</sup> La entrevista se intentó realizar por vía Zoom, como las restantes. Sin embargo, las condiciones de conectividad de la entrevistada lo impidió, por lo que se le facilitó el cuestionario que respondió por escrito.

Solo en la década del siglo XX que fue elegido Diputado del Departamento de Bolívar el joven abogado Raizal Francisco Newball y en 1966 elegido el político Walter Corpus Jones primer representante la cámara por la circunscripción electoral de Bolívar y San Andrés, como suplente del cartagenero Arturo Faciolince, por compromiso con el Frente Nacional. El representante Corpus Jones logró una reforma constitucional de 1968 a favor de San Andrés y la circunscripción electoral para San Andrés y Providencia para elección de Cámara de Representantes.

De allí en adelante Colombia no ha vuelto a reconocer más derecho propio de los raizales.

- Y sabiéndose que habrá Constituyente, ¿cuál era la posición del pueblo y organizaciones raizales?, ¿se presenta alguna agenda o reclamos para la Asamblea?

En 1990 se convoca la Asamblea Nacional Constituyente y queda excluido a los raizales de esa cita de la familia política Colombiana.

Se reserva espacio o cupo para los sindicatos, estudiantes, indígenas y cuantos enfoques diferenciales para que nadie quedara por fuera, pero se olvidaron, visibilizaron, o simplemente discriminaron a los raizales. No fuimos incluidos. Nos pusieron a buscar nuestra elección para competir con candidatos en igualdad de condiciones con el resto de candidatos por todo el país con una población con mas de veinte millones de votantes frente a veinte mil electores de raizales. Totalmente incontrastable, desigual e injusto,

Todos los políticos de San Andrés y Providencia se decepcionar, pero aun peor se quedaron callados de tristeza y resignados ante la enorme injusticia con los raizales.

El joven abogado Fidel Corpus Suárez hijo de pionero representante Walter Corpus Jones, indignado por lo que estaba pasando sale a la radio, emisora de mayor audiencia en las Islas, denuncia el atropello al pueblo raizal y convoca a la protesta ciudadana en contra de Colombia. Fidel convoca a un plebiscito de los pobladores del archipiélago y consiguen en dos meses dieciocho mil firmas, reclamando de Colombia estar en la Constituyente por derecho propio, por la unión a Colombia el 23 de Junio de 1822.

Pará esa campaña el Dr. Fidel Corpus, realizó con un equipo que comenzó con el compatriota Jairo Peralta Berbesi, y luego con el Jurista y profesor universitario Oscar Fidel Prada Ferrer quien dictó la primera conferencia sobre la constituyente. Se integró de lleno y hasta el final el ex juez Raizal Dr. Alberto Escobar Alcalá y el ex procurador Raizal Dr. Durky Jay Julio. Cada día se hacia más vigoroso el equipo. Se integraron el jurista Dr. Alexander Henry, el periodista Peter Bent Archbold, Fidel Corpus visitó y conferencia en todos los recintos y espacios educativos, iglesias, universidades tanto en el territorio raizal, en Cartagena y Bogotá.

Con dieciocho mil firmas, Fidel Corpus, pide a los políticos conseguir una cita con el Presidente de la República de Colombia. Ninguno pudo, pero un amigo influyente, el escritor y empresario Dr. Mauricio Molano Camacho, la logró.

Los reciben en Palacio Dr. Fernando Carrillo, consejero presidencial. acuden ciudadanos prestantes: Adalberto Gallardo, Dagoberto Peña, Tomás Livingston, Juan Gonzales, Ricardo Bush, Harold Bush, Mauricio Molano, Peter Bent Archbold .

En enero de 1991, llega el Presidente Cesar Gaviria y en audiencia pública realizada en el recinto salón Cacique Toné, el Presidente manifiesta su imposibilidad de reformar el decreto de convocatoria a la constituyente y en cambio nombra a Fidel Corpus Suárez a que presida una comisión que hiciera lobby ante la asamblea Constituyente. Fidel Corpus en efecto así lo hace, lleva la comisión de notables: Juvencio Fidel Gallardo Corpus, Samuel Ceballos, Aida Mahecha de Bowie, Alberto Escobar Alcalá, Julio Gallardo Archbold, Peter Bent Archbold.

Recibidos por una comisión dispuesta por el Presidente de la República, se inicia un proceso por seis meses. Juvencio Gallardo y Fidel Corpus, fueron los únicos que se quedaron en Bogotá los seis meses. Fidel Corpus, visitó y debatió con cada uno de los constituyentes por separado la historia y propuesta raizal y logró la comprensión, empatía y solidaridad con el pueblo raizal.

La base de operación de los raizales era el Despacho del Constituyente Jaime Castro, con quien se alió Fidel Corpus en las elecciones y fue allí, donde se recibieron y donde Fidel Corpus Suárez, redactó el artículo 310 de la constitución Nacional de Colombia.



El único artículo de la Constitución Nacional de Colombia, que fue votado por aclamación, el 23 de Junio de 1991, y que se destacó por el constituyente indígena, antes de la votación del 310 de la Constitución Nacional de Colombia.

- Durante los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, otras organizaciones afrocolombianas realizan diversas acciones de incidencia, ¿cuál es la relación del pueblo y organizaciones raizales con otras organizaciones afrocolombianas y en esas acciones?

Tuvimos el respaldo total de todos los constituyentes y por esa razón el artículo 310 fue votado por aclamación. El Departamento Archipiélago es el único departamento que tiene un artículo especial en la Constitución política.

- Las principales menciones al pueblo raizal en la Constituyente se dirigen al problema de la densidad de población y el impacto en el medioambiente y la cultura raizal, ¿cuál es su opinión de esos trabajos y de sus resultados?

Con relación a esta pregunta debo decir que todo ha quedado en letra muerta, aunque se han expedido algunas normas en desarrollo del artículo 310 pero no ha habido resultados que en realidad hayan impactado al pueblo raizal.

- El trabajo de la Constituyente va apuntando hacia el artículo transitorio 55, que hace especial mención de las comunidades en el Pacífico, ¿cuál es su opinión de esa mención y la ausencia de otras comunidades como la raizal?

Considero nuevamente que fuimos totalmente ignorados como pueblo negro diferenciado de las comunidades del Pacífico, toda vez que la ley 70 que nace de ese artículo no nos es aplicable en su totalidad ya que no tenemos territorios baldíos ni colectivos, pues nuestra condición de tenencia de las tierras es totalmente diferente.

- ¿Cómo valoraría el reconocimiento de la diversidad étnica en relación con el pueblo raizal en la Constituyente?

Si bien fuimos aceptados en la Constituyente por la recolección de firmas en protesta por la exclusión y discriminación a que fuimos sujetos, el reconocimiento de nuestra diversidad étnica y cultural para mí aún sigue en el papel.

### Pueblo raizal y la Ley 70

- Aprobada la Constitución y sobre la base del artículo transitorio 55, se convoca la Comisión Especial de Comunidades Negras para trabajar de cara a lo que fue la aprobación de la Ley 70. Sin embargo, no hubo representantes raizales en dicha Comisión, ¿cuál fue, si existió, la relación entre el pueblo raizal y esta Comisión Especial?

No tengo conocimiento de esto.

- ¿Cómo valora los trabajos de esta Comisión Especial en relación con el reconocimiento de las comunidades afrocolombianas?

Nuevamente no se hizo el trato diferenciado del pueblo raizal, que si bien es cierto que somos negros también es cierto que somos diferentes a los otros negros del Continente Colombiano, con una historia, una lengua y una cultura que nos hace totalmente diferentes.

- A mediados de 1993, comienza el trabajo de debate parlamentario en el Congreso para la aprobación de la Ley 70, ¿cuál fue la posición y tuvo participación o incidencia el pueblo raizal en dicho proceso?

No tengo conocimiento. Pero creería que no tuvimos participación ni incidencia pues no nos vemos reflejados en dicha ley

- ¿Cuál es su opinión sobre la relación de la Ley 70 con el pueblo raizal?

Mi opinión es que no aplica para el pueblo raizal pues fue expedido para proteger a los negros del pacífico Colombiano

## Avances pueblo raizal y estatuto de autonomía

- Fuera ya de la Ley 70, uno de los procesos normativos destacables en relación con el pueblo raizal es el del estatuto de autonomía, ¿podría explicar cuál es ese proceso, su contenido y estado actual?

El pueblo raizal consciente del derecho de los pueblos de ser autónomos y autogobernarse inicia una serie de diálogos con el gobierno nacional para la expedición de un estatuto autónomo y hasta el año 2018 que Ministerio del interior expide el decreto 1211 de julio del 2018, después de un bloqueo que termino con la creación de una mesa departamental y el compromiso de crear otra nacional.

A raíz de la pandemia se suspendieron las reuniones para el estudio y negociación con el gobierno nacional pero se retomara los días 23 y 24 del presente mes de Marzo.

- ¿Cuál es la previsión de futuro de dicho proyecto de estatuto de autonomía?

Confiamos que este proyecto estará listo después de la consulta previa para ser presentado al congreso en el próximo mes de julio para su aprobación.

- En general, ¿cómo valora el reconocimiento de los derechos del pueblo raizal en Colombia?

Como se hizo el relato al principio de esta entrevista nuestros derechos no han sido reconocidos, mucho menos respetados por Colombia.

- ¿Cuáles serían las deudas en el reconocimiento de estos derechos y los reclamos del pueblo raizal al respecto?

Considero que Colombia tiene una deuda histórica con este pueblo ya hemos venido siendo tratados como una colonia y estamos trabajando fuertemente para ser incluidos en la lista de descolonización de las Naciones Unidas y así trabajar hacia nuestra independencia no sin antes demandar a Colombia por una reparación por los daños causados a este pueblo

Pregunta de cierre

Tomando en consideración los temas tocados, ¿querría destacar alguna otra cuestión?

No

## II. TABLAS ADICIONALES DEL CAPÍTULO 4

**Tabla 2:** *Propuestas sobre pueblos indígenas / grupos étnicos de constituyentes antes de los debates.*

Autoría	Adscripción	Número proyecto	Sujeto reconocido	Contenido
PROPUESTAS RECOGIDAS EN EL ANÁLISIS DE LA PONENCIA DE ROJAS BIRRY. Por orden de aparición en el documento				
Alfredo Vásquez Carrizosa Aída Abella	Unión Patriótica Unión Patriótica	113	Indígenas	Derechos especiales basados en su identidad cultural, como fuente de Derecho
Arturo Mejía Borda	Mov. Unión Cristiana	93	Comunidades indígenas	Restitución de tierras y dominio a perpetuidad
Antonio Navarro Wolff y otros	Alianza Democrática M-19	7	Todos los colombianos	Ejercicio de cultura, lengua y tradiciones en términos de igualdad y dignidad
			Comunidades étnicas	Propiedad inembargable e imprescriptible de la tierra. Sí enajenable. Usufructo colectivo de la tierra y recursos
			Comunidades indígenas	Circunscripción especial para el legislativo Participación en transferencias nacionales y departamentales en igualdad con municipios
Fernando Carrillo Flórez	P. Liberal – Mov. Estudiantil	125	Grupos étnicos, lingüísticos o religiosos	Respeto a la tradición y diferencia en la educación
			Comunidades / minorías	Afirmación de la identidad cultural
Eduardo Espinosa Faciolinec	P. Liberal	130	Comunidades indígenas / minorías indígenas nacionales	Preservar la identidad cultural Protección de la lengua Autonomía en su organización interna Protección de sus formas de propiedad Concertación del desarrollo económico
			Comunidades / minorías	Promoción y conservación de la identidad cultural
Iván Marulanda Gómez	P. Liberal	128	Pueblos indígenas (se les aplica también las provisiones para grupos étnicos)	Distritos étnicos como entidad territorial propia (en conjunto con “culturas autóctonas”) Senadores y representantes a la Cámara
			Grupos étnicos	Educación que proteja la identidad cultural
Gustavo Zafra Roldán	P. Liberal	103	Grupos étnicos minoritarios	Educación respetuosa de la diversidad
			Minoría indígena y negra	Representantes propios en el legislativo
Ignacio Molina Giraldo	Mov. Salvación Nacional	101	Grupos étnicos, lingüísticos o religiosos	Respeto a la tradición y diferencia en la educación
Juan Gómez Martínez Hernando Londoño Jiménez	P. Conservador P. Conservador	9	Comunidades étnicas (incluye indígenas)	Protección de sus derechos como misión de las autoridades Régimen especial de autonomía e identidad de

				acuerdo con sus tradiciones y cultural Territorios con naturaleza de entidad territorial autónoma Respeto de las tradiciones y lengua en la educación
			Comunidades indígenas	Autoridades propias Propiedad inalienable e inembargable
Misael Pastrana Borrero Augusto Ramírez Ocampo y otros	P. Conservador P. Conservador	17	Comunidades y pueblos indígenas	Mantenimiento de la identidad cultural, territorios y administración de tierras y recursos naturales Consentimiento previo para la explotación de recursos en sus territorios
Antonio Galán Sarmiento	P. Liberal	126	Comunidades indígenas y demás colectividades humanas	Autodeterminación social, política, económica, lingüística, étnica y religiosa
		126B	Grupos étnicos minoritarios	Respeto a la diversidad y tradiciones en la educación
Guillermo Plazas Alcíd	P. Liberal	57	Comunidades, familias e individuos	Libre determinación respetando sus valores étnicos
PROPUESTAS NO RECOGIDAS EN EL ANÁLISIS DE LA PONENCIA DE ROJAS BIRRY. Por orden de propuesta				
Jaime Arias López	P. Liberal	78	Minorías étnicas y lingüísticas	Educación en su medio e idioma y respetuosa de sus costumbres y religión
Jaime Ortiz Hurtado	Mov. Unión Cristiana	82	Grupos étnicos minoritarios	Acceso a la educación en respeto de sus tradiciones
José María Velasco Guerrero	Alianza Democrática M-19	105	Comunidades indígenas	Vigilar la protección de sus derechos como función de la Procuraduría
Ignacio Molina Giraldo Hugo Escobar Sierra Gustavo Orozco Londoño	Mov. Salvación Nacional - -	108	Grupos étnicos, lingüísticos y religiosos	Educación respetuosa de sus tradiciones y diferencias (* Igual a la propuesta del proyecto 101, presentado por Ignacio Molina Giraldo).
Jaime Fajardo Landaeta Darío Mejía	EPL (* sin voto) EPL (* sin voto)	114	Comunidades indígenas	Representantes propios en el legislativo

*Elaboración propia*

**Tabla 3:** *Propuestas sobre pueblos indígenas / grupos étnicos de no constituyentes publicadas en la Gaceta Constitucional.*

Autoría	Número proyecto	Sujeto reconocido	Contenido
PROPUESTAS RECOGIDAS EN EL ANÁLISIS DE LA PONENCIA DE ROJAS BIRRY. Por orden de aparición en el documento			
Gobierno Nacional	2	Comunidades indígenas	Uso de las tierras de acuerdo a sus tradiciones Preservación de la lengua propia e identidad cultural Autonomía en su organización interna Audiencia pública en relación a las decisiones que les afecten
Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico Comisión Preparatoria de Derechos Humanos	-	Pueblos indígenas, negros y otros grupos étnicos	Identidad cultural, formas propias de organización social, gobierno, costumbre, lengua, usos y formas de propiedad de sus territorios Acceso y participación en el desarrollo económico y social de acuerdo con su cultura Educación en su propia lengua Garantía de los derechos adquiridos por legislaciones especiales Autonomía de la explotación de sus recursos naturales Circunscripciones electorales especiales
		Grupos étnicos	Propiedad inembargable e imprescriptible sobre resguardos y territorios tradicionales. Sin embargo, solo los territorios de los pueblos indígenas cuentan con autonomía política, administrativa y fiscal.
		Pueblos Indígenas / Autoridades indígenas	Respeto y protección de los sitios sagrados y arqueológicos Jurisdicción propia articulada con el sistema nacional de justicia
PROPUESTAS NO RECOGIDAS EN EL ANÁLISIS DE LA PONENCIA DE ROJAS BIRRY.			
Colegio Altos Estudios Quirama	Propuestas de ONG n.º 4 <sup>2</sup>	Minorías étnicas	Régimen especial en sus comunidades y territorios, de acuerdo con su identidad, cultura y tradiciones
		Indígenas	Ciertas propiedades indígenas podrán ser inalienables e inembargables si lo determina una ley Tres congresistas por circunscripción especial Representación en los Consejos Departamentales de Planeación
		Minorías negras	Cinco congresistas por circunscripción especial
Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia	Propuesta de Organizaciones no Institucionales n.º 10 <sup>3</sup>	Indígenas	Los asentamientos indígenas tienen naturaleza de entidades territoriales, con las mismas prerrogativas de autonomía

*Elaboración propia*

2 Esta propuesta fue publicada en la Gaceta Constitucional 34, 2 de abril de 1991.

3 Esta propuesta fue publicada en la Gaceta Constitucional 35, 3 de abril de 1991.

**Tabla 4:** *Composición de la Comisión Primera de la Constituyente*

Constituyente	Partido / Movimiento
Álvaro Leyva Durán	Alianza Democrática M-19
José Germán Toro Zuluaga	Alianza Democrática M-19
Francisco Maturana García <sup>4</sup>	Alianza Democrática M-19
Maria Mercedes Carranza Coronado	Alianza Democrática M-19
Otty Patiño Hormaza	Alianza Democrática M-19
Diego Uribe Vargas	Liberal
Horacio Serpa Uribe	Liberal
Jaime Arias López	Liberal
Alberto Zalamea Costa	Movimiento de Salvación Nacional
Juan Carlos Esguerra Portocarrero	Movimiento de Salvación Nacional
Raimundo Emiliani Román	Movimiento de Salvación Nacional
Augusto Ramírez Ocampo	Conservador
Misael Pastrana Borrero	Conservador
Jaime Ortiz Hurtado (presidente)	Movimiento Unión Cristiana
Francisco Rojas Birry (vicepresidente)	Organización Indígena Nacional de Colombia
Aida Abella Ezquivel	Unión Patriótica
Darío Mejía Agudelo (sin voto)	Ejército Popular de Liberación

*Elaboración propia*

---

4 Reemplazado por Marcos Chalita cuando el anterior abandonó la constituyente para continuar su labor de entrenador de fútbol en el Real Valladolid.



**Tabla 5:** *Composición de la Comisión Segunda de la Constituyente*

Constituyentes	Partido / Movimiento
Jaime Castro Castro	Liberal
Carlos Fernando Giraldo Ángel	Liberal
Carlos Holmes Trujillo García	Liberal
Eduardo Espinosa Faciolince	Liberal
Eduardo Verano de la Rosa	Liberal
Gustavo Zafra Roldán	Liberal
Juan B. Fernández Renowitzky	Liberal
Augusto Ramírez Cardona	Alianza Democrática M-19
Héctor Pineda Salazar	Alianza Democrática M-19
Orlando Fals Borda	Alianza Democrática M-19
Cornelio Reyes Reyes	Movimiento de Salvación Nacional
Juan Gómez Martínez (presidente)	Conservador
Lorenzo Muelas Hurtado (vicepresidente)	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia

*Elaboración propia*

**Tabla 6:** *Composición de la Comisión Tercera de la Constituyente*

Constituyente	Partido / Movimiento
Abel Rodríguez Céspedes	Alianza Democrática M-19
Álvaro Echeverry Uruburu	Alianza Democrática M-19
Antonio José Navarro Wolff	Alianza Democrática M-19
Fabio Villa Rodríguez	Alianza Democrática M-19
Rosemberg Pabón Pabón	Alianza Democrática M-19
Antonio Galán Sarmiento	Liberal
Alfonso Palacio Rudas	Liberal
Guillermo Plazas Alcíd	Liberal
Hernando Herrera Vergara	Liberal
Hernando Yepes Arcila	Conservador
Miguel Santamaría Dávila	Conservador
Carlos Lleras de la Fuente	Movimiento de Salvación Nacional
Luis Guillermo Nieto Roa	Movimiento de Salvación Nacional
Arturo Mejía Borda	Movimiento Unión Cristiana
Alfredo Vázquez Carrizosa (presidente)	Unión Patriótica
José Matías Ortiz Sarmiento (sin voto / vicepresidente)	Partido Revolucionario de los Trabajadores

*Elaboración propia*

**Tabla 7:** *Composición de la Comisión Cuarta de la Constituyente*

Constituyente	Partido / Movimiento
José María Velasco Guerrero	Alianza Democrática M-19
María Teresa Garcés Lloreda	Alianza Democrática M-19
Armando Holguín Sarria	Liberal
Julio Salgado Vásquez	Liberal
Fernando Carrillo Flórez (presidente)	Liberal – Movimiento Estudiantil
Carlos Daniel Abello Roca	Movimiento de Salvación Nacional
Álvaro Gómez Hurtado	Movimiento de Salvación Nacional
Hernando Londoño Jiménez	Conservador
Jaime Fajardo Landaeta (sin voto / vicepresidente)	Ejército Popular de Liberación

*Elaboración propia*

**Tabla 8:** *Composición de la Comisión Quinta de la Constituyente*

Constituyente	Partido / Movimiento
Jaime Benítez Tobón (vicepresidente)	Liberal
Guillermo Guerrero Figueroa	Liberal
Helena Herrán de Montoya	Liberal
Carlos Lemos Simmonds	Liberal
Iván Marulanda Gómez	Liberal
Jesús Pérez González-Rubio	Liberal
Guillermo Perry Rubio	Liberal
Antonio Yepes Parra	Liberal
Angelino Garzón	Alianza Democrática M-19
Óscar Hoyos Naranjo	Alianza Democrática M-19
Carlos Ossa Escobar	Alianza Democrática M-19
Germán Rojas Niño	Alianza Democrática M-19
Rafael Molina Giraldo	Movimiento de Salvación Nacional
Álvaro Cala Hederich	Movimiento de Salvación Nacional
Tulio Cuevas Romero	Movimiento de Salvación Nacional
Mariano Ospina Hernández	Conservador
Rodrigo Lloreda Caicedo (presidente)	Conservador
Carlos Rodado Noriega	Conservador

*Elaboración propia*

**Tabla 9:** *Composición de la Comisión Codificadora de la Constituyente*

Constituyente	Comisión	Partido / Movimiento
Augusto Ramírez Ocampo	I	Conservador
Jaime Castro Castro	II	Liberal
Carlos Lleras de la Fuente coordinador	III	Movimiento de Salvación Nacional
Luis Guillermo Nieto Roa	III	Movimiento de Salvación Nacional
Hernando Yepes Arcila	III	Conservador
Arturo Mejía Borda	III	Movimiento Unión Cristiana
María Teresa Garcés Lloreda	IV	Alianza Democrática M-19
Jesús Pérez González-Rubio	V	Liberal
Rodrigo Lloreda Caicedo	V	Conservador

*Elaboración propia*

### III. TABLAS ADICIONALES DEL CAPÍTULO 5

**Tabla 10:** *Las convocatorias a la Comisión Especial de Comunidades Negras.*

	Propuesta de Otilia Dueñas	Decreto 555 de 1992	Decreto 726 de 1992 (modificativo del Decreto 555 de 1992)	Decreto 1332 de 1992 (sustitutivo de ambos anteriores)
Fecha	28/10/1991	01/04/1992	04/05/1992	11/08/1992
Comisionados de instituciones Gobierno	4 Elegidos entre organismos de la administración central y descentralizada	6 - Ministro de Gobierno o delegado - Gerente del Incora o delegado - Director del DNP o representante - Director del Inderena o representante - Director de Instituto Geográfico Agustín Codazzi o delegado - Director del ICAN o delegado	6 - Ministro de Gobierno o delegado - Gerente del Incora o delegado - Director del DNP o representante - Director del Inderena o representante - Director de Instituto Geográfico Agustín Codazzi o delegado - Director del ICAN o delegado	6 - Ministro de Gobierno o delegado - Gerente del Incora o delegado - Director del DNP o representante - Director del Inderena o representante - Director de Instituto Geográfico Agustín Codazzi o delegado - Director del ICAN o delegado
Comisionados de departamentos del Pacífico	8 Dos por cada departamento	10 Tres: Chocó y Valle Dos: Cauca y Nariño	10 Tres: Chocó y Valle Dos: Cauca y Nariño	12 Tres por cada departamento
Comisionados nombrados nominalmente	0	4 - Gustavo de Roux - Jaime Arocha - Otilia Dueñas - Edgar Eulises Torres Murillo	5 - Gustavo de Roux - Jaime Arocha - Otilia Dueñas - Edgar Eulises Torres Murillo - Omar Torres Angulo	10 - Gustavo de Roux - Jaime Arocha - Otilia Dueñas - Edgar Eulises Torres Murillo - Omar Torres Angulo - Jesús Rosero Ruano - Piedad Córdoba de Castro - Guillermo Panchano - Silvio Garcés - Luis Jaime Perea Ramos
Posibilidad de representantes de otras zonas	Un representante por cada zona que presente condiciones similares	Previo concepto favorable de la Comisión, en zonas similares, pero no se señalan cuántos representantes eligen.	Previo concepto favorable de la Comisión, en zonas similares, pero no se señalan cuántos representantes eligen.	Previo concepto favorable de la Comisión, en zonas similares, pero no se señalan cuántos representantes eligen.
Total	12 + representantes de zonas similares	20 + representantes de zonas similares	21 + representantes de zonas similares	28 + representantes de zonas similares

*Elaboración propia*

**Tabla 11: Trámite legislativo de la Ley 70 de 1993**

Trámite	Fecha	Autores / Ponentes	Publicación
Presentación	22 de mayo	Ministro de Gobierno	Gaceta 167 de 1993
Ponencia comisiones conjuntas	-	José Renán Trujillo García (S) / Julio Gallardo Archbold y Rodrigo Villalba Mosquera (C)	Gaceta 211 de 1993
Aprobación comisiones conjuntas	9 de junio	Comisiones Primeras Conjuntas de Cámara y Senado	Gaceta 13 de 1996
Ponencia Plenaria Cámara	-	Julio Gallardo Archbold y Rodrigo Villalba Mosquera	Gaceta 209 de 1993
Aprobación Plenaria Cámara	18 de junio	Cámara de Representantes	Gaceta 232 de 1993
Ponencia Plenaria Senado	-	José Renán Trujillo García	Gaceta 225 de 1993
Aprobación Plenaria Senado	18 de junio	Senado	Gaceta 218 de 1993
Sanción Presidencial	27 de agosto	Presidencia de la República	Gaceta 334 de 1993

*Elaboración propia*

**Tabla 12: Texto Proyecto de Ley de Piedad Córdoba y ponencia**

Art.	Texto de proyecto <sup>5</sup>	Art.	Texto de primera ponencia <sup>6</sup>
1	La presente ley tiene por objeto, reglamentar los derechos territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades negras de Colombia, consagrados en el artículo 55 transitorio de la Constitución Nacional y establecer competencias, funciones, procedimientos y mecanismos para su efectividad.	1	La presente ley tiene por objeto, reglamentar los derechos territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades negras de Colombia, consagrados en el artículo 55 transitorio de la Constitución Nacional y establecer competencias, funciones, procedimientos y mecanismos para su efectividad.
2	El Estado reconoce la condición de grupo étnico a las comunidades negras de Colombia y les garantiza el respeto de su identidad cultural.	2	El Estado reconoce la condición de grupo étnico a las comunidades negras de Colombia y les garantiza el respeto de su identidad cultural.
3	El Estado garantiza a las comunidades negras de Colombia el derecho a la propiedad colectiva sobre áreas que han venido ocupando ancestralmente en la cuenca del pacífico y en otras zonas del país de acuerdo con sus usos y costumbres.	3	El Estado garantiza a las comunidades negras de Colombia el derecho a la propiedad colectiva sobre áreas que han venido ocupando ancestralmente en la cuenca del pacífico y en otras zonas del país de acuerdo con sus usos y costumbres.
4	Declárese de utilidad pública y de interés social el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras y la titulación correspondiente bajo la modalidad de Palenques.	4	Declárese de utilidad pública y de interés social el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras y la titulación correspondiente bajo la modalidad de Palenques.
5	Es Estado respeta y protege el sistema de costumbres, usos, instituciones y derechos que las comunidades negras de Colombia han creado y aceptado históricamente para regular sus relaciones internas.	5	Es Estado respeta y protege el sistema de costumbres, usos, instituciones y derechos que las comunidades negras de Colombia han creado y aceptado históricamente para regular sus relaciones internas.
6	Las comunidades negras tienen derecho a acceder al desarrollo económico y social acorde con su cultura y a participar en los organismos de los niveles nacional, regional y local competente para desarrollar planes y programas específicos que las afecten.	6	Las comunidades negras tienen derecho a acceder al desarrollo económico y social acorde con su cultura y a participar en los organismos de los niveles nacional, regional y local competente para desarrollar planes y programas específicos que las afecten.
7	Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas, tienen el derecho de objeción cultural frente a los proyectos, planes de desarrollo, permisos de aprovechamiento forestal o explotaciones mineras del subsuelo que pongan en peligro su identidad cultural o su bienestar social. El derecho de objeción cultural se invocará debidamente sustentado ante el tribunal administrativo de su jurisdicción el cual decidirá en un término improrrogable de 20 días. En estos casos la decisión consistirá en la suspensión inmediata del plan o proyecto mientras decide la justicia administrativa.	7	Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas, tienen el derecho de objeción cultural frente a los proyectos, planes de desarrollo, permisos de aprovechamiento forestal o explotaciones mineras del subsuelo que pongan en peligro su identidad cultural o su bienestar social. El derecho de objeción cultural se invocará debidamente sustentado ante el tribunal administrativo de su jurisdicción el cual decidirá en un término improrrogable de 20 días. En estos casos la decisión consistirá en la suspensión inmediata del plan o proyecto mientras decide la justicia administrativa.
8	El Estado reconoce y garantiza la autonomía de que disponen las comunidades negras para darse su propia organización política, económica y social para la administración y explotación de sus recursos dentro de sus territorios.	8	El Estado reconoce y garantiza la autonomía de que disponen las comunidades negras para darse su propia organización política, económica y social para la administración y explotación de sus recursos dentro de sus territorios.
9	La explotación de los recursos naturales en los palenques y tierras comunales de las comunidades negras se hará sin desmedro de la	9	La explotación de los recursos naturales en los palenques y tierras comunales de las comunidades negras se hará sin desmedro de la

5 Texto del Proyecto de Ley 269/93 de Cámara de acuerdo con la Gaceta del Congreso 123 de 10 de mayo de 1993.

6 Texto de la ponencia para el primer debate del Proyecto de Ley 269/93 de Cámara de acuerdo con la Gaceta del Congreso 144 de 21 de mayo de 1993.

	integridad cultural, social y económica de las mismas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno dará participación a los representantes de las respectivas comunidades.		integridad cultural, social y económica de las mismas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno dará participación a los representantes de las respectivas comunidades.
10	Las comunidades negras tienen derecho a una formación educativa que respete y desarrolle su identidad cultural. La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adopten a esta disposición. Los organismos de dirección de los establecimientos educativos públicos y privados, tendrán la obligación de velar por el respeto de la identidad cultural de los alumnos pertenecientes a las comunidades negras. El incumplimiento de esta disposición será causal e mala conducta sancionable con destitución del cargo.	10	Las comunidades negras tienen derecho a una formación educativa que respete y desarrolle su identidad cultural. La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adopten a esta disposición. Los organismos de dirección de los establecimientos educativos públicos y privados, tendrán la obligación de velar por el respeto de la identidad cultural de los alumnos pertenecientes a las comunidades negras. El incumplimiento de esta disposición será causal e mala conducta sancionable con destitución del cargo.
11	<b>Tronco familiar.</b> Conjunto de parientes consanguíneos en línea directa o colateral. Se involucra en este concepto a parientes afines y al parentesco por compadrazgo dentro de la misma etnia, que crean y recrean relaciones de derechos y deberes.	11	<b>Tronco familiar.</b> Conjunto de parientes consanguíneos en línea directa o colateral. Se involucra en este concepto a parientes afines y al parentesco por compadrazgo dentro de la misma etnia, que crean y recrean relaciones de derechos y deberes.
12	<b>Comunidades negras.</b> Conjunto de troncos familiares de ascendencia afroamericana que poseen una cultura ancestral, comparten una historia común y ocupan territorios propios. Están regidos parcialmente por sus sistemas de derecho, tradiciones, instituciones y formas de gobierno y control interno los cuales revelan y conservan conciencia de identidad que los distinguen de otros grupos étnicos.	12	<b>Comunidades negras.</b> Conjunto de troncos familiares de ascendencia afroamericana que poseen una cultura ancestral, comparten una historia común y ocupan territorios propios. Están regidos parcialmente por sus sistemas de derecho, tradiciones, instituciones y formas de gobierno y control interno los cuales revelan y conservan conciencia de identidad que los distinguen de otros grupos étnicos.
13	<b>Territorio de las comunidades negras.</b> Totalidad de las tierras ocupadas históricamente en la cuenca del Pacífico y otras regiones del país, que tienen el carácter de espacio de uso colectivo y en las cuales se desarrollan sus prácticas tradicionales de producción.	13	<b>Territorio de las comunidades negras.</b> Totalidad de las tierras ocupadas históricamente en la cuenca del Pacífico y otras regiones del país, que tienen el carácter de espacio de uso colectivo y en las cuales se desarrollan sus prácticas tradicionales de producción.
14	<b>Poseción ancestral.</b> Es la práctica social de ocupación, apropiación y uso de un territorio que se transmite y se prolonga de generación en generación del cual deviene un derecho de propiedad.	14	<b>Poseción ancestral.</b> Es la práctica social de ocupación, apropiación y uso de un territorio que se transmite y se prolonga de generación en generación del cual deviene un derecho de propiedad.
15	<b>Tierras comunales de las comunidades negras.</b> Son aquellas áreas que hacen parte del territorio de las comunidades negras antes de ser tituladas en calidad de palenques las cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.	15	<b>Tierras comunales de las comunidades negras.</b> Son aquellas áreas que hacen parte del territorio de las comunidades negras antes de ser tituladas en calidad de palenques las cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
16	<b>Palenque.</b> Área territorial adjudicada en forma colectiva a un tronco familiar o a una comunidad negra, la cual se rige para su manejo y administración por una organización ajustada a esta ley y a sus sistemas propios de derecho consuetudinario.	16	<b>Palenque.</b> Área territorial adjudicada en forma colectiva a un tronco familiar o a una comunidad negra, la cual se rige para su manejo y administración por una organización ajustada a esta ley y a sus sistemas propios de derecho consuetudinario.
17	<b>Prácticas tradicionales de producción.</b> Son aquellas actividades y técnicas de las comunidades negras relacionadas con la forma de apropiación del territorio, complementarias y multiocupacionales, dirigidas a garantizar la conservación de la vida y la producción material, social y cultural.	17	<b>Prácticas tradicionales de producción.</b> Son aquellas actividades y técnicas de las comunidades negras relacionadas con la forma de apropiación del territorio, complementarias y multiocupacionales, dirigidas a garantizar la conservación de la vida y la producción material, social y cultural.
18	<b>Identidad cultural de las comunidades negras.</b> Sistema complejo de representaciones, conscientes e inconscientes desarrolladas en un territorio particular de manera colectiva y familiar arraigadas en una experiencia de conocimientos y tradiciones que se articulan en un común origen afrocolombiano.	18	<b>Identidad cultural de las comunidades negras.</b> Sistema complejo de representaciones, conscientes e inconscientes desarrolladas en un territorio particular de manera colectiva y familiar arraigadas en una experiencia de conocimientos y tradiciones que se articulan en un común origen afrocolombiano.
19	<b>Cuenca del Pacífico.</b> Para los efectos de esta ley, entiéndese por Cuenca del Pacífico, el área descrita en la Ley 2ª de 1959. También son susceptibles de titulación colectiva aquellos territorios ocupados por comunidades negras en otras zonas del país distintas a la cuenca del Pacífico, que cumpla con los requisitos señalados en esta ley.	19	<b>Cuenca del Pacífico.</b> Para los efectos de esta ley, entiéndese por Cuenca del Pacífico, el área descrita en la Ley 2ª de 1959. También son susceptibles de titulación colectiva aquellos territorios ocupados por comunidades negras en otras zonas del país distintas a la cuenca del Pacífico, que cumpla con los requisitos señalados en esta ley.
20	Reconócese a las comunidades negras del país el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras que ancestralmente han venido ocupando y/o poseyendo en la Cuenca del Pacífico, así como en otras áreas del territorio nacional que tengan similares condiciones de ocupación. La propiedad colectiva así reconocida incluye las áreas de actividades agropecuarias, forestales, picícolas, mineras, de recolección, de caza y aprovechamiento del manglar.	20	Reconócese a las comunidades negras del país, el derecho a la propiedad colectiva, sobre las tierras que ancestralmente han venido ocupando y/o poseyendo en la Cuenca del Pacífico, así como en otras áreas del territorio nacional que tengan similares condiciones <b>de ocupación</b> . La propiedad colectiva así reconocida incluye las áreas de actividades agropecuarias, forestales, piscícolas, mineras, de recolección, de caza y de aprovechamiento del manglar
21	La propiedad reconocida en los términos del artículo anterior, no comprende:	21	La propiedad reconocida en los términos del artículo anterior, no comprende:

	<p>a) Los bienes de uso público;</p> <p>b) Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos;</p> <p>c) Las áreas urbanas de los municipios.</p> <p>En todos los demás casos, el Estado está obligado al saneamiento de la propiedad colectiva que se entregará a las comunidades negras.</p> <p>Parágrafo. En el evento de que las tierras de resguardo, se extiendan a territorios ocupados ancestralmente por comunidades negras habrá lugar al realinderoamiento respectivo del resguardo.</p>		<p>a) Los bienes de uso público <b>declarados con el consentimiento de las comunidades negras;</b></p> <p>b) Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos;</p> <p>c) Las áreas urbanas de los municipios.</p> <p>En todos los demás casos, el Estado está obligado al saneamiento de la propiedad colectiva que se entregará a las comunidades negras.</p> <p>Parágrafo. En el evento de que las tierras de resguardo, se extiendan a territorios ocupados ancestralmente por comunidades negras habrá lugar al realinderoamiento respectivo del resguardo.</p>
22	<p>No podrán hacerse adjudicaciones en los territorios de comunidades negras o en las tierras comunales que constituyen su hábitat en favor de personas u organizaciones que no pertenezcan a esta etnia, son nulas de pleno derecho las adjudicaciones de tierras que se hagan con violación de este artículo. La acción de nulidad contra la respectiva resolución, podrá intentarse en cualquier tiempo por los procuradores agrarios, los concejos de palenque o cualquier otra persona ante el correspondiente tribunal administrativo.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Incora podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación de tierras baldías que dicte con violación de lo establecido en la presente ley.</p> <p>En este caso, no se exigirá en consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En los demás casos el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código Contencioso Administrativo.</p>	22	<p>No podrán hacerse adjudicaciones, <b>ni concederse licencias de explotación</b> en los territorios de comunidades negras o en las tierras comunales que constituyen su hábitat en favor de personas u organizaciones que no pertenezcan a esta etnia, son nulas de pleno derecho las adjudicaciones de tierras y <b>de licencias</b> que se hagan con violación de este artículo. La acción de nulidad contra la respectiva resolución, podrá intentarse en cualquier tiempo por los procuradores agrarios, los <b>Consejos de Palenque concejos de palenque</b> o cualquier otra persona ante el correspondiente tribunal administrativo.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Incora o <b>el Ministerio de Minas y Energía</b> podrán revocar directamente las resoluciones de adjudicación de tierras baldías que dicte con violación de lo establecido en la presente ley.</p> <p>En este caso, no se exigirá en consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En los demás casos el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código Contencioso Administrativo.</p>
23	<p>Los notarios y registradores de instrumentos públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta, que será sancionada con destitución del cargo se abstendrán de autorizar el otorgamiento de escrituras públicas y el registro de actos o contratos de enajenación de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones en calidad de palenque que se hagan a partir de la vigencia de la presente ley.</p>	23	<p>Los notarios y registradores de instrumentos públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta, que será sancionada con destitución del cargo se abstendrán de autorizar el otorgamiento de escrituras públicas y el registro de actos o contratos de enajenación de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones en calidad de palenque que se hagan a partir de la vigencia de la presente ley.</p>
24	<p>Las explotaciones que adelanten personas no pertenecientes a las comunidades negras sobre tierras comunales o sobre territorios que tengan la calidad jurídica de palenques con posterioridad a esta ley no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente y toda obra o mejora que se construya o incorpore a estas tierras se considera de maña fe y por tanto no habrá lugar al reconocimiento o pago de su valor.</p>	24	<p>Las explotaciones que adelanten personas no pertenecientes a las comunidades negras sobre tierras comunales o sobre territorios que tengan la calidad jurídica de palenques con posterioridad a esta ley no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente y toda obra o mejora que se construya o incorpore a estas tierras se considera de maña fe y por tanto no habrá lugar al reconocimiento o pago de <b>indemnización alguna su valor.</b></p>
25	<p>El Incora o la institución que haga sus veces estudiará la situación en que desde el punto de vista de tierras se encuentre las comunidades y troncos familiares negros y si hallare que existe necesidad de dotación, efectuará las gestiones necesarias para dotarlas de superficies adicionales o facilitar el establecimiento de la población excedente. Para los efectos de este artículo, el Incora hará uso de las atribuciones que le confiere la Ley 135 de 1961.</p>	25	<p>El Incora o la institución que haga sus veces estudiará la situación en que desde el punto de vista de tierras se encuentre las comunidades y troncos familiares negros y si hallare que existe necesidad de dotación, efectuará las gestiones necesarias para dotarlas de superficies adicionales o facilitar el establecimiento de la población excedente. Para los efectos de este artículo, el Incora hará uso de las atribuciones que le confiere la Ley 135 de 1961.</p>
26	<p>En armonía con lo dispuesto en el artículo 49 BIS de la Ley 135 de 1961, el Incora no podrá hacer adjudicaciones de baldíos cuando las zonas de que se trate, hagan parte de las tierras comunales o de los palenques de las comunidades negras de que trata esta ley.</p>	26	<p>En armonía con lo dispuesto en el artículo 49 BIS de la Ley 135 de 1961, el Incora no podrá hacer adjudicaciones de baldíos cuando las zonas de que se trate, hagan parte de las tierras comunales o de los palenques de las comunidades negras de que trata esta ley.</p>
27	<p>Adiciónese el artículo 54 de la Ley 135 de 1961, con el siguiente numeral:</p> <p>Numeral 16: "Dotar de tierras y mejoras a las comunidades y troncos familiares negros que no las posean y recuperar tierras del grupo étnico negro, que hagan parte de palenques que estén ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva comunidad y/o tronco familiar".</p>	27	<p>Adiciónese el artículo 54 de la Ley 135 de 1961, con el siguiente numeral:</p> <p>Numeral 16: "Dotar de tierras y mejoras a las comunidades y troncos familiares negros que no las posean y recuperar tierras del grupo étnico negro, que hagan parte de palenques que estén ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva comunidad y/o tronco familiar".</p>
28	<p>Además de los criterios establecidos en el artículo 55 de la Ley 135 de 1961, considérase criterios indicativos para los efectos allí señalados la utilización sostenible, la explotación agrosilvoforestal y en general, la utilización de prácticas tradicionales de producción de las comunidades negras.</p>	28	<p>Además de los criterios establecidos en el artículo 55 de la Ley 135 de 1961, considérase criterios indicativos para los efectos allí señalados la utilización sostenible, la explotación agrosilvoforestal y en general, la utilización de prácticas tradicionales de producción de las comunidades negras.</p>
29	<p>El numera 1º del artículo 57 de la Ley 135 de 1961, quedará así: "Dará prioridad a aquellas zonas donde sean notorias la concentración de la propiedad territorial o la desocupación total o parcial de una numerosa población campesina y aquellas otras</p>	29	<p>El numera 1º del artículo 57 de la Ley 135 de 1961, quedará así: "Dará prioridad a aquellas zonas donde sean notorias la concentración de la propiedad territorial o la desocupación total o parcial de una numerosa población campesina y aquellas otras</p>

	donde existan fenómenos de erosión, imperen inequitativamente relaciones de trabajo o se registren niveles de vida campesina sensiblemente bajos con relación a los de otras regiones del país y aquellas zonas de especial riqueza en biodiversidad o importancia para la recuperación de la integridad del territorio de las comunidades negras”.		donde existan fenómenos de erosión, imperen inequitativamente relaciones de trabajo o se registren niveles de vida campesina sensiblemente bajos con relación a los de otras regiones del país y aquellas zonas de especial riqueza en biodiversidad o importancia para la recuperación de la integridad del territorio de las comunidades negras”.
30	Adiciónese el párrafo 1º del artículo 9º del Decreto 2285 de 1988, con el siguiente literal: “Literal d): Tierras comunales y de palenques de las comunidades negras”.	30	Adiciónese el párrafo 1º del artículo 9º del Decreto 2285 de 1988, con el siguiente literal: “Literal d): Tierras comunales y de palenques de las comunidades negras”.
31	Para todos los efectos legales, las diligencias de titulación de tierras en calidad de palenques en beneficio de las comunidades negras, serán gratuitos y tendrán prelación en las actividades de las entidades competentes.	31	Para todos los efectos legales, las diligencias de titulación de tierras en calidad de palenques en beneficio de las comunidades negras, serán gratuitos y tendrán prelación en las actividades de las entidades competentes.
32	La administración y disposición de los derechos territoriales de las comunidades negras y particularmente, las formas de acceder a la posesión y al dominio, los diversos modos de tenencia, los aprovechamientos económicos de los recursos y la solución de los conflictos de la tierra se someterán a los usos y costumbres que las rigen y las disposiciones especiales de la presente ley. Aquellos y éstas se aplicaran de preferencia a las normas del Código Civil y de la legislación agraria.		La administración y disposición de los derechos territoriales de las comunidades negras y particularmente, las formas de acceder a la posesión y al dominio, los diversos modos de tenencia, los aprovechamientos económicos de los recursos y la solución de los conflictos de la tierra se someterán a los usos y costumbres que las rigen y las disposiciones especiales de la presente ley. Aquellos y éstas se aplicaran de preferencia a las normas del Código Civil, y de la legislación agraria y del Código de Minas.
33	Los actos de los Consejos de palenques que reconozcan los derechos territoriales de cada comunidad o familia negra en particular, deberán ser inscritos en el competente registro y comunicados al Incora, constituirán título suficiente, dominio y prueba de la propiedad.	33	Los actos de los Consejos de <b>p</b> Palenques que reconozcan los derechos territoriales de cada comunidad o familia negra en particular, deberán ser inscritos en el competente registro y comunicados al Incora y del <b>Ministerio de Minas y Energía</b> , constituirán título suficiente, dominio y prueba de la propiedad.
34	Para los efectos de esta ley se consideran compatibles la ocupación, uso, aprovechamiento y titulación de territorios en palenques y tierras comunales en beneficio de comunidades negras, con el régimen de áreas protegidas como reserva forestal y parques nacionales.	34	Para los efectos de esta ley se consideran compatibles la ocupación, uso, aprovechamiento y titulación de territorios en palenques y tierras comunales en beneficio de comunidades negras, con el régimen de áreas protegidas como reserva forestal y parques nacionales.
35	Con el fin de garantizar la efectividad de lo dispuesto en esta ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, destinará, al menos un 20% del presupuesto de titulación de baldíos y adquisición, para la titulación y adquisición de predios para la constitución de palenques y dotación de tierras y mejoras en beneficio de las comunidades negras a nivel nacional.	35	Con el fin de garantizar la efectividad de lo dispuesto en esta ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, destinará, al menos un 20% del presupuesto de titulación de baldíos y adquisición, para la titulación y adquisición de predios para la constitución de palenques y dotación de tierras y mejoras en beneficio de las comunidades negras a nivel nacional.
36	Las comunidades negras participarán en un porcentaje de por lo menos el 20% de las regalías, participaciones y patentes resultantes de convenios sobre la biodiversidad, derivados de programas que se proyecten o adelanten con entidades nacionales o internacionales sobre tierras comunales o palenques.	36	Las comunidades negras participarán en un porcentaje de por lo menos el 20% de las regalías, participaciones y patentes resultantes de convenios sobre la biodiversidad, derivados de programas que se proyecten o adelanten con entidades nacionales o internacionales sobre tierras comunales o palenques.
37	Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas participarán en el diseño, ejecución y evaluación de los estudios de impacto ambiental que deben realizarse previamente a la ejecución de proyectos de obras públicas y privadas que puedan afectar el medio ambiente dentro de sus territorios.	37	Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas participarán en el diseño, ejecución y evaluación de los estudios de impacto ambiental que deben realizarse previamente a la ejecución de proyectos de obras públicas y privadas que puedan afectar el medio ambiente dentro de sus territorios.
38	Las comunidades y troncos familiares negros, podrán solicitar a las autoridades competentes, permisos de aprovechamiento forestal por medio de los Concejos de palenque y los administrarán internamente según sus usos y costumbres, No se otorgarán permisos, autorizaciones o concesiones de aprovechamiento forestal en tierras comunales o en palenques de comunidades negras, a personas ajenas a las mismas. Exonerarse del pago de las tasas de aprovechamiento forestal para licencias concedidas a comunidades o troncos familiares negros.	38	Las comunidades y troncos familiares negros, podrán solicitar a las autoridades competentes, permisos de aprovechamiento forestal y <b>minero</b> por medio de los <b>Conesejos de pPalenque</b> y los administrarán internamente según sus usos y costumbres, No se otorgarán permisos, autorizaciones, <b>licencias</b> o concesiones de aprovechamiento forestal o <b>minero</b> en tierras comunales o en palenques de comunidades negras, a personas ajenas a las mismas. Exonerarse del pago de las tasas de aprovechamiento forestal para licencias concedidas a comunidades o troncos familiares negros.
39	El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, constituirá palenques en beneficio de las comunidades negras ubicadas dentro del territorio del país que presenten similares condiciones de ocupación y explotación.	39	El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, constituirá palenques en beneficio de las comunidades negras ubicadas dentro del territorio del país que presenten similares condiciones de ocupación y explotación.
40	El trámite para la constitución del palenque se iniciará de oficio por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, o a solicitud de la comunidad negra interesada directamente o a través de sus organizaciones representativas. A la solicitud se acompañará un estudio socio-económico que contendrá, entre otros, los siguientes aspectos:	40	El trámite para la constitución del palenque se iniciará de oficio por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, o a solicitud de la comunidad negra interesada directamente o a través de sus organizaciones representativas. A la solicitud se acompañará un estudio socio-económico que contendrá, entre otros, los siguientes aspectos:



	<p>a) Descripción física del territorio que se va a constituir con el carácter de palenque;</p> <p>b) Los antecedentes etnohistóricos;</p> <p>c) Descripción demográfica;</p> <p>d) Prácticas tradicionales de producción.</p>		<p>a) Descripción física del territorio que se va a constituir con el carácter de palenque;</p> <p>b) Los antecedentes etnohistóricos;</p> <p>c) Descripción demográfica;</p> <p>d) Prácticas tradicionales de producción.</p>
41	<p>Recibida y radicada la solicitud mediante auto expedido por el gerente regional respectivo se ordenará una visita a la comunidad negra interesada, señalando la fecha de su realización la cual deberá practicarse dentro de los diez (10) días siguientes al auto que la ordena.</p> <p>Dicho auto se comunicará al grupo negro interesado a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.</p> <p>De la visita practicada se levantará un acta que contenga, entre otros, los siguientes puntos:</p> <p>a) Ubicación;</p> <p>b) Extensión aproximada;</p> <p>c) Linderos generales;</p> <p>d) Número de habitantes negros;</p> <p>e) Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan;</p> <p>f) Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.</p>	41	<p>Recibida y radicada la solicitud mediante auto expedido por el gerente regional respectivo se ordenará una visita a la comunidad negra interesada, señalando la fecha de su realización la cual deberá practicarse dentro de los diez (10) días siguientes al auto que la ordena.</p> <p>Dicho auto se comunicará al grupo negro interesado a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.</p> <p>De la visita practicada se levantará un acta que contenga, entre otros, los siguientes puntos:</p> <p>a) Ubicación;</p> <p>b) Extensión aproximada;</p> <p>c) Linderos generales;</p> <p>d) Número de habitantes negros;</p> <p>e) Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan;</p> <p>f) Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.</p>
42	<p>Concluida la visita y en firme el acta respectiva, la gerencia regional del Incora en un término improrrogable de sesenta (60) días, constituirá mediante resolución motivada el palenque en favor de la comunidad o tronco familiar negro correspondiente.</p>	42	<p>Concluida la visita y en firme el acta respectiva, la gerencia regional del Incora en un término improrrogable de sesenta (60) días, constituirá mediante resolución motivada el palenque en favor de la comunidad o tronco familiar negro correspondiente.</p>
43	<p>La resolución constitutiva del palenque se publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación o por cualquier otro medio existente en el lugar donde se constituye el palenque.</p>	43	<p>La resolución constitutiva del palenque se publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación o por cualquier otro medio existente en el lugar donde se constituye el palenque.</p>
44	<p>La resolución a que se refiere el artículo anterior, deberá inscribirse en la oficina de instrumentos públicos correspondientes.</p>	44	<p>La resolución a que se refiere el artículo anterior, deberá inscribirse en la oficina de instrumentos públicos correspondientes.</p>
45	<p>Si el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, no se pronuncia sobre la constitución del palenque en los términos establecidos en los artículos anteriores se entenderá que la decisión es positiva y la comunidad interesada podrá registrar la solicitud correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Una vez registrada la solicitud, se entenderá constituido el palenque.</p>	45	<p>Si el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, no se pronuncia sobre la constitución del palenque en los términos establecidos en los artículos anteriores se entenderá que la decisión es positiva y la comunidad interesada podrá registrar la solicitud correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Una vez registrada la solicitud, se entenderá constituido el palenque.</p>
46	<p>En todos los municipios donde se encuentren establecidas comunidades negras beneficiarias de un título colectivo sobre un territorio, habrá un Consejo de palenques conformado y reglamentado según sus usos y costumbres.</p> <p>El Consejo de Palenques designará un consejero mayor que será el representante legal del mismo y ese acto de designación lo comunicará a la alcaldía municipal respectiva.</p>	46	<p>En todos los municipios donde se encuentren establecidas comunidades negras beneficiarias de un título colectivo sobre un territorio, habrá un Consejo de palenques conformado y reglamentado según sus usos y costumbres.</p> <p>El Consejo de Palenques designará un consejero mayor que será el representante legal del mismo y ese acto de designación lo comunicará a la alcaldía municipal respectiva.</p>
47	<p>Son funciones del Consejo de Palenque, las siguientes:</p> <p>a) Ejercer el gobierno de los bienes comunes del palenque, según su sistema de derecho propio;</p> <p>b) Expedir las adjudicaciones en usufructo de tierras y mejoras en beneficio de los troncos familiares negros, según sus usos y costumbres;</p> <p>c) Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de sus territorios en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo;</p> <p>d) Reglamentar la enajenación y arrendamiento de las mejoras y usufructo entre los miembros del palenque;</p> <p>e) Velar por la preservación de los recursos naturales;</p> <p>f) Solucionar en primera instancia los conflictos que se presenten entre los miembros del palenque en materia de administración territorial;</p> <p>g) Concertar con las autoridades locales y regionales programas de vivienda, prestación de servicios públicos y acciones de beneficio social para los miembros del palenque;</p> <p>h) Fomentar la preservación de la identidad cultural de las comunidades negras en sus territorios;</p> <p>i) Las demás que le asignen los reglamentos.</p>	47	<p>Son funciones del Consejo de Palenque, las siguientes:</p> <p>a) Ejercer el gobierno de los bienes comunes del <b>p</b>Palenque, según su sistemas <b>propios</b> de derecho <b>propio</b>;</p> <p>b) Expedir las adjudicaciones en usufructo de tierras y mejoras en beneficio de los troncos familiares negros, según sus usos y costumbres;</p> <p>c) Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de sus territorios en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo;</p> <p>d) Reglamentar la enajenación y arrendamiento de las mejoras y usufructo entre los miembros del palenque;</p> <p>e) Velar por la preservación de los recursos naturales;</p> <p>f) Solucionar en primera instancia los conflictos que se presenten entre los miembros del palenque en materia de administración territorial;</p> <p>g) Concertar con las autoridades locales y regionales programas de vivienda, <b>educación</b>, prestación de servicios públicos y acciones de beneficio social para los miembros del <b>p</b>Palenque;</p> <p>h) Fomentar la preservación de la identidad cultural de las comunidades negras en sus territorios;</p> <p>i) Las demás que le asignen los reglamentos.</p>
48	<p>Créase la consejería para las comunidades negras como un organismo adscrito a la Presidencia de la República.</p> <p>Parágrafo 1°. El Consejero Presidencial para las comunidades negras tendrá asiento en el Consejo de Ministros y en el Consejo</p>	48	<p>Créase la consejería para las comunidades negras como un organismo adscrito a la Presidencia de la República.</p> <p>Parágrafo 1°. El Consejero Presidencial para las comunidades negras tendrá asiento en el Consejo de Ministros y en el Consejo</p>

	de Política Económica y Social y su función será la de coordinar todas las acciones que adelanten las entidades nacionales en favor de las comunidades negras del país. Parágrafo 2º. El Consejero Presidencial para las comunidades negras deberá pertenecer a esta etnia y será designado por el Presidente de la República en terna enviada por la Comisión Nacional Especial prevista en esta ley.		de Política Económica y Social y su función será la de <b>diseñar</b> y coordinar todas las acciones que adelanten las entidades nacionales en favor de las comunidades negras del país. Parágrafo 2º. El Consejero Presidencial para las comunidades negras deberá pertenecer a esta etnia y será designado por el Presidente de la República en terna enviada por la Comisión Nacional Especial prevista en esta ley.
49	La Comisión Nacional Especial para las Comunidades negras creada mediante el Decreto 1332 de agosto de 1992 tendrá el carácter de comisión permanente como un órgano consultivo y de veeduría de las políticas que se adelanten con las comunidades negras del país. Se integrará de la siguiente manera: - El Ministro de Gobierno o su delegado, quien la preside. - El Ministro de Hacienda o su delegado. - El Director de Planeación Nacional o su delegado. - El Gerente General del Incora. - El Gerente General del Inderena o quien haga sus veces. - El Consejero Presidencial para las comunidades negras. - Dos representantes de cada una de las comisiones consultivas del Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Antioquia y Costa Atlántica. - Dos representantes de las comunidades negras del país.	49	La Comisión Nacional Especial para las Comunidades negras creada mediante el Decreto 1332 de agosto de 1992 tendrá el carácter de comisión permanente como un órgano consultivo y de veeduría de las políticas que se adelanten con las comunidades negras del país. Se integrará de la siguiente manera: - El Ministro de Gobierno o <b>el Viceministro su delegado</b> , quien la preside. - El Ministro de Hacienda o <b>el Viceministro su delegado</b> . - <b>El Ministro de Minas y energía o el Viceministro</b> . - El Director de Planeación Nacional o <b>el Subdirector su delegado</b> . - El Gerente General del Incora. - El Gerente General del Inderena o quien haga sus veces. - El Consejero Presidencial para las comunidades negras. - Dos representantes de cada una de las comisiones consultivas del Chocó, Valle, <b>del</b> Cauca, Nariño, Antioquia y Costa Atlántica. - Dos representantes de las comunidades negras <b>del resto</b> del país. - <b>Un representante de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina</b> .
50	La Comisión tendrá las siguientes funciones: a) Darse su propio reglamento; b) Velar por el cumplimiento de lo establecido en esta ley; c) Elaborar y presentar al Gobierno Nacional proyectos de ley referido a las comunidades negras del país; d) Presentar al Gobierno Nacional, planes, programas y proyectos para el desarrollo territorial, económico, social, político y cultural para las comunidades negras del país.	50	La Comisión tendrá las siguientes funciones: a) Darse su propio reglamento; b) Velar por el cumplimiento de lo establecido en esta ley; c) Elaborar y presentar al Gobierno Nacional proyectos de ley referido a las comunidades negras del país; d) Presentar al Gobierno Nacional, planes, programas y proyectos para el desarrollo territorial, económico, social, político y cultural para las comunidades negras del país.
51	La Comisión Nacional Especial para las comunidades negras, estará adscrita al Ministerio de Gobierno, quien dispondrá de los recursos necesarios para el funcionamiento de la misma.	51	La Comisión Nacional Especial para las comunidades negras, estará adscrita al Ministerio de Gobierno, quien dispondrá de los recursos necesarios para el funcionamiento de la misma.
52	Los representantes de las comisiones consultivas departamentales ante la Comisión Nacional, serán elegidos para el período de dos años y podrán ser reelegidos. Para el primer período de los representantes de las comisiones consultivas entre los actuales comisionados especiales y de las consultivas.	52	Los representantes de las comisiones consultivas departamentales ante la Comisión Nacional, serán elegidos para el período de dos años y podrán ser reelegidos. Para el primer período de los representantes de las comisiones consultivas <b>se escogerán</b> entre los actuales comisionados especiales y de las consultivas.
53	Las comunidades negras de Colombia participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna enviada por la Comisión Nacional Especial prevista en esta ley, en el Consejo Nacional de Planeación creado por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras en los correspondientes Consejos Territoriales de Planeación, de acuerdo a los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.	53	Las comunidades negras de Colombia participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna enviada por la Comisión Nacional Especial prevista en esta ley, en el Consejo Nacional de Planeación creado por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras en los correspondientes Consejos Territoriales de Planeación, de acuerdo a los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.
54	El diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelanta el Gobierno para beneficio de las comunidades negras deberá hacerse con la participación de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo.	54	El diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelanta el Gobierno para beneficio de las comunidades negras deberá hacerse con la participación de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo. <b>No habrá discriminación por motivo racial en la conformación del Gabinete Ministerial, altas posiciones del Ejecutivo, altos tribunales de justicia y en los diferentes niveles de la jerarquía militar y de policía, para lo cual se tendrá en cuenta a la comunidad negra.</b>
55	El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientadas al estudio de las realidades y potencialidades de las	55	El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientadas al estudio de las realidades y potencialidades de las

	comunidades negras que faciliten su desarrollo económico y social. Así mismo, propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de coordinación y ejecución de dichas investigaciones.		comunidades negras que faciliten su desarrollo económico y social. Así mismo, propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de coordinación y ejecución de dichas investigaciones.
56	Créase el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas, “INAC”, como un establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Educación Nacional.	56	Créase el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas, “INAC”, como un establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Educación Nacional.
57	En Instituto de Investigaciones Afrocolombianas, “INAC”, tendrá las siguientes funciones: a) Elaborar y ejecutar proyectos de investigación sobre los aspectos históricos, territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades negras colombianas; b) Diseñar mecanismos para la reafirmación y promoción de la identidad cultural de las comunidades negras del país; c) Diseñar los currículos sobre las cátedras de estudios afrocolombianos y presentarlos para su aprobación al Ministerio de Educación; d) Mantener y profundizar los vínculos con las entidades académicas nacionales e internacionales afines y promover los intercambios necesarios.	57	En Instituto de Investigaciones Afrocolombianas, “INAC”, tendrá las siguientes funciones: a) Elaborar y ejecutar proyectos de investigación sobre los aspectos históricos, territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades negras colombianas; b) Diseñar mecanismos para la reafirmación y promoción de la identidad cultural de las comunidades negras del país; c) Diseñar los currículos sobre las cátedras de estudios afrocolombianos y presentarlos para su aprobación al Ministerio de Educación; d) <b>Establecer</b> , mantener y profundizar los vínculos con las entidades académicas nacionales e internacionales afines y promover los intercambios necesarios.
58	Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional determinará la estructura, composición y funciones del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.	58	Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional determinará la estructura, composición, <del>y</del> funciones y <b>presupuesto</b> del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.
59	En todos los planteles de educación primaria, secundaria y superior, ubicados en los territorios de las comunidades negras, habrá una cátedra de estudios afrocolombianos de conformidad con el currículum y la metodología elaborada por el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.	59	En todos los planteles de educación primaria, secundaria y superior, <b>ubicados en los territorios de las comunidades negras</b> , habrá una cátedra de estudios afrocolombianos de conformidad con el currículum y la metodología elaborada por el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.
60	De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de las comunidades negras del país.	60	De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de <b>tres (3) miembros de las</b> las comunidades negras del país.
61	Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales suficientes para la puesta en marcha de una Universidad del Pacífico creada mediante la Ley 65 de 14 de diciembre de 1988. Parágrafo. Facúltese al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales que fueren necesarios y para negociar los empréstitos con Instituciones Nacionales e Internacionales que hagan posible esta iniciativa.	61	Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales suficientes para la puesta en marcha de una Universidad del Pacífico creada mediante la Ley 65 de 14 de diciembre de 1988. Parágrafo. Facúltese al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales que fueren necesarios y para negociar los empréstitos con <del>h</del> instituciones <del>N</del> nacionales e <del>h</del> internacionales que hagan posible esta iniciativa. <b>A partir de la vigencia de esta ley el Gobierno Nacional, incluirá una partida en el presupuesto anual de rentas y gastos para su desarrollo.</b>
		62	La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación

*Elaboración propia*

Tabla 13: Evolución del texto de la Ley 70 en el proceso legislativo

Art.	Proyecto	Art.	Ponencia primer debate <sup>7</sup>	Art.	Texto conciliado Comisiones Primeras	Art.	Texto sancionado
1	<p>La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando colectivamente tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.</p> <p>De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas colectivamente por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.</p>	1	<p>La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando <b>colectivamente</b> tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.</p> <p>De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas <b>colectivamente</b> por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.</p>	1	<p>La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.</p> <p>De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.</p>	1	<p>La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.</p> <p>De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.</p>
2	<p>Para los efectos de la presente ley se entiende por: 1. Cuenca del Pacífico. Es la región definida por los siguientes límites geográficos: desde la cima del volcán de Chiles en límites con la República del Ecuador, se sigue por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el volcán Cumbal y el volcán Azufral, hasta la Hoz de Minamá; se atraviesa ésta, un poco más abajo de la desembocadura del río Guaitará y se continúa por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el</p>	2	<p>Para los efectos de la presente ley se entiende por: 1. Cuenca del Pacífico. Es la región definida por los siguientes límites geográficos: desde la cima del volcán de Chiles en límites con la República del Ecuador, se sigue por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el volcán Cumbal y el volcán Azufral, hasta la Hoz de Minamá; se atraviesa ésta, un poco más abajo de la desembocadura del río Guaitará y se continúa por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el Cerro Munchique, los Farallones de Cali, los Cerros</p>	2	<p>Para los efectos de la presente ley se entiende por: 1. Cuenca del Pacífico. Es la región definida por los siguientes límites geográficos: Desde la cima del volcán de Chiles en límites con la República del Ecuador, se sigue por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el volcán Cumbal y el volcán Azufral, hasta la Hoz de Minamá; se atraviesa ésta, un poco más abajo de la desembocadura del río Guaitará y se continúa por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental</p>	2	<p>Para los efectos de la presente ley se entiende por: 1. Cuenca del Pacífico. Es la región definida por los siguientes límites geográficos: Desde la cima del volcán de Chiles en límites con la república del Ecuador, se sigue por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el volcán Cumbal y el volcán Azufral, hasta la Hoz de Minamá; se atraviesa ésta, un poco más abajo de la desembocadura del río Guaitará y se continúa por la divisoria de aguas de la</p>

<sup>7</sup> Para facilitar la lectura comparada, los artículos que aparecen en la ponencia como nuevos (marcados con una N) se sitúan en esta tabla en la posición que luego tendrán con el número de artículo asignado en el texto aprobado en comisiones conjuntas, en lugar de en el orden en que aparecen en la ponencia.

<p>Cerro Munchique, los Farallones de Cali, los Cerros Tatamá, Caramanta y Concordia; de este cerro se continúa por la divisoria de aguas hasta el Nudo de Paramillo; se sigue en dirección hacia el Noroeste hasta el alto de Carrizal, para continuar por la divisoria de las aguas que van al río Sucio y al caño Tumarando con las que van al río León hasta un punto de Bahía Colombia por la margen izquierda de la desembocadura del río Surinque en el Golfo. Se continúa por la línea que define la costa del Golfo de Urabá hasta el hito internacional en Cabo Tiburón, desde este punto se sigue por la línea del límite internacional entre la República de Panamá y Colombia, hasta el hito equidistante entre Punta Ardita (Colombia), y Cocalito (Panamá), sobre la costa del Océano Pacífico, se continua por la costa hasta llegar a la desembocadura del río Mataje, continuando por el límite internacional con la República del Ecuador, hasta la cima del volcán Chiles, punto de partida.</p> <p>2. Ríos de la Cuenca del Pacífico. Son los ríos de la Región Pacífica, que comprende: a) la vertiente del Pacífico conformada por las aguas superficiales de los ríos y quebradas que drenan directamente al Océano Pacífico y de sus afluentes: cuenca de los ríos Mira, Rosario, Chaguí, Patía, Curay, Sanquianga, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapi, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Timba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquín, Raposo, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Sivirí, Dotendó, Usuaraga, Baudí, Piliza, Catripe, Virudó, Coqui, Nuqui, Tribugá, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cúpica, Changuera, Borojó, Curiche, Putumía, Juradí y demás cauces menores que drenan directamente al Océano Pacífico; b) las cuencas de los ríos Atrato, Acandí y Tolo que pertenecen a la vertiente del Caribe.</p> <p>3. Zonas rurales ribereñas. Son los terrenos aledaños a las riberas de los ríos</p>	<p>Tatamá, Caramanta y Concordia; de este cerro se continúa por la divisoria de aguas hasta el Nudo de Paramillo; se sigue en dirección hacia el Noroeste hasta el alto de Carrizal, para continuar por la divisoria de las aguas que van al río Sucio y al caño Tumarando con las que van al río León hasta un punto de Bahía Colombia por la margen izquierda de la desembocadura del río Surinque en el Golfo. Se continúa por la línea que define la costa del Golfo de Urabá hasta el hito internacional en Cabo Tiburón, desde este punto se sigue por la línea del límite internacional entre la República de Panamá y Colombia, hasta el hito equidistante entre Punta Ardita (Colombia), y Cocalito (Panamá), sobre la costa del Océano Pacífico, se continua por la costa hasta llegar a la desembocadura del río Mataje, continuando por el límite internacional con la República del Ecuador, hasta la cima del volcán Chiles, punto de partida.</p> <p>2. Ríos de la Cuenca del Pacífico. Son los ríos de la Región Pacífica, que comprende: a) la vertiente del Pacífico conformada por las aguas superficiales de los ríos y quebradas que drenan directamente al Océano Pacífico y de sus afluentes: cuenca de los ríos Mira, Rosario, Chaguí, Patía, Curay, Sanquianga, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapi, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Timba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquín, Raposo, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Sivirí, Dotendó, Usuaraga, Baudí, Piliza, Catripe, Virudó, Coqui, Nuqui, Tribugá, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cúpica, Changuera, Borojó, Curiche, Putumía, Juradí y demás cauces menores que drenan directamente al Océano Pacífico; b) las cuencas de los ríos Atrato, Acandí y Tolo que pertenecen a la vertiente del Caribe.</p> <p>3. Zonas rurales ribereñas. Son los terrenos aledaños a las riberas de los ríos señalados en el numeral anterior que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los Conejos Municipales de los municipios del área en</p>	<p>pasando por el Cerro Munchique, los Farallones de Cali, los Cerros Tatamá, Caramanta y Concordia; de este cerro se continúa por la divisoria de aguas hasta el Nudo de Paramillo; se sigue en dirección hacia el Noroeste hasta el alto de Carrizal, para continuar por la divisoria de las aguas que van al río Sucio y al caño Tumarando con las que van al río León hasta un punto de Bahía Colombia por la margen izquierda de la desembocadura del río Surinque en el Golfo. Se continúa por la línea que define la costa del Golfo de Urabá hasta el hito internacional en Cabo Tiburón, desde este punto se sigue por la línea del límite internacional entre la República de Panamá y Colombia, hasta el hito equidistante entre Punta Ardita (Colombia), y Cocalito (Panamá), sobre la costa del Océano Pacífico, se continua por la costa hasta llegar a la desembocadura del río Mataje, continuando por el límite internacional con la República del Ecuador, hasta la cima del volcán Chiles, punto de partida.</p> <p>2. Ríos de la Cuenca del Pacífico. Son los ríos de la Región Pacífica, que comprende: a) la vertiente del Pacífico conformada por las aguas superficiales de los ríos y quebradas que drenan directamente al Océano Pacífico y de sus afluentes: cuenca de los ríos Mira, Rosario, Chaguí, Patía, Curay, Sanquianga, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapi, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Timba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquín, Raposo, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Sivirí, Dotendó, Usuaraga, Baudí, Piliza, Catripe, Virudó, Coqui, Nuqui, Tribugá, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cúpica, Changuera, Borojó, Curiche, Putumía, Juradí y demás cauces menores que drenan directamente al Océano Pacífico; b) Las cuencas de los ríos Atrato, Acandí y Tolo que pertenecen a la vertiente del Caribe.</p> <p>3. Zonas rurales ribereñas.</p>	<p>Cordillera Occidental, pasando por el cerro Munchique, los Farallones de Cali, Los Cerros Tatamá, Caramanta y Concordia; de este cerro se continúa por la divisoria de aguas hasta el Nudo de Paramillo; se sigue en dirección hacia el Noroeste hasta el alto de Carrizal, para continuar por la divisoria de las aguas que van al Río Sucio y al Caño Tumarandó con las que van al río León hasta un punto de Bahía Colombia por la margen izquierda de la desembocadura del río Surinque en el Golfo. Se continúa por la línea que define la Costa del Golfo de Urabá hasta el hito internacional en Cabo Tiburón, desde este punto se sigue por la línea del límite internacional entre la República de Panamá y Colombia, hasta el hito equidistante entre Punta Ardita (Colombia), y Cocalito (Panamá), sobre la costa del Océano Pacífico, se continúa por la costa hasta llegar a la desembocadura del río Mataje, continuando por el límite internacional con la República de Ecuador, hasta la cima del volcán de Chiles, punto de partida.</p> <p>2. Ríos de la Cuenca del Pacífico. Son los ríos de la región Pacífica, que comprende: a) La vertiente del Pacífico conformada por las aguas superficiales de los ríos y quebradas que drenan directamente al Océano Pacífico y de sus afluentes; cuencas de los ríos Mira, Rosario, Chaguí, Patía, Curay, Sanquianga, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapi, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Tumba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquín, Reposo, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Sivirí, Dotendó, Usuaraga, Baudí, Piliza, Catripe, Virudó, Coqui, Nuqui, Tribugá, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cúpica, Changuera, Borojó, Curiche, Putumía, Juradí y demás cauces menores que drenan directamente al Océano Pacífico; b) Las cuencas de los ríos Atrato, Acandí y Tolo que pertenecen a la vertiente del Caribe.</p>
---	--	--	---

	<p>señalados en el numeral anterior que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los Conejos Municipales de los municipios del área en consideración, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), y en las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen y en las cuales se encuentren asentada la respectiva comunidad.</p> <p>4. Tierras baldías. Son los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al Estado y que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la Ley 110 de 1913, y las normas que la adicionen, desarrollen o reformen.</p> <p>5. Comunidad negra. Es 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 las distinguen de otros grupos étnicos.</p> <p>6. Ocupación colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.</p> <p>7. Prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.</p>		<p>consideración, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), y en las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen y en las cuales se encuentren asentada la respectiva comunidad.</p> <p>4. Tierras baldías. Son los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al Estado y que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la Ley 110 de 1913, y las normas que la adicionen, desarrollen o reformen.</p> <p>5. Comunidad negra. Es 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 las distinguen de otros grupos étnicos.</p> <p>6. Ocupación colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.</p> <p>7. Prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.</p>		<p>Son los terrenos aledeños a las riberas de los ríos señalados en el numeral anterior que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los Conejos Municipales de los municipios del área en consideración, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), y en las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen y en las cuales se encuentren asentada la respectiva comunidad.</p> <p>4. Tierras baldías. Son los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al Estado y que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la Ley 110 de 1913 y las normas que la adicionen, desarrollen o reformen.</p> <p>5. Comunidad negra. Es 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 las distinguen de otros grupos étnicos.</p> <p>6. Ocupación colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.</p> <p>7. Prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.</p>		<p>3. Zonas rurales ribereñas. Son los terrenos aledeños a las riberas de los ríos señalados en el numeral anterior que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los Conejos Municipales de los municipios del área en consideración, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), y en las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen, y en las cuales se encuentren asentada la respectiva comunidad.</p> <p>4. Tierras baldías. Son los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al estado y que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver a dominio del estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la Ley 110 de 1913, y las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen.</p> <p>5. Comunidad negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.</p> <p>6. Ocupación colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.</p> <p>7. Prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.</p>
3	<p>La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:</p> <p>1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las</p>	3	<p>La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:</p> <p>1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las cultura que conforman la nacionalidad</p>	3	<p>La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:</p> <p>1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las</p>	3	<p>La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:</p> <p>1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de</p>

	<p>cultura que conforman la nacionalidad colombiana.</p> <p>2. El respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.</p> <p>3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las que toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con lo establecido en la ley.</p> <p>4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.</p>		<p>colombiana.</p> <p>2. El respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.</p> <p>3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las que toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con lo establecido en la ley.</p> <p>4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.</p>		<p>cultura que conforman la nacionalidad colombiana.</p> <p>2. El respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.</p> <p>3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad. <del>de conformidad con lo establecido en la ley.</del></p> <p>4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.</p>		<p>todas las cultura que conforman la nacionalidad colombiana.</p> <p>2. El respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.</p> <p>3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, <b>de conformidad con la ley.</b></p> <p>4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.</p>
4	<p>El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley que vienen ocupando colectivamente, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”.</p>	4	<p>El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley que vienen ocupando <b>colectivamente</b>, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”.</p>	4	<p>El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”.</p>	4	<p>El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”.</p>
5	<p>Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectivo, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica y hacer de amigables componedores en los</p>	5	<p>Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectivo, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de</p>	5	<p>Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectivo, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica y hacer de amigables componedores en los</p>	5	<p>Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectivo, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica y hacer de amigables componedores en los</p>

	conflictos internos factibles de conciliación.		conciliación.		conflictos internos factibles de conciliación.		componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.
6	Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden el dominio sobre los bienes de uso público, los recursos naturales renovables incluidos los genéticos, los recursos naturales no renovables, el subsuelo, los terrenos reservados para la seguridad y defensa nacional, ni los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936. Tampoco podrán afectar áreas del Sistema de Parques Nacionales. Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de la ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso. Para adelantar estos últimos se requiere autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal; b) El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimar las prácticas ambientales insostenibles.	6	<b>Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:</b> <b>a) El dominio sobre los bienes de uso público;</b> <b>b) Las áreas urbanas de los municipios;</b> <b>c) Los recursos naturales renovables y no renovables;</b> <b>d) Las tierras de resguardo indígenas legalmente constituidos;</b> <b>e) El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936;</b> <b>f) Áreas del sistema de Parques Nacionales.</b> <b>Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente:</b> <b>a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso, para adelantar estos últimos se requiere de autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal;</b> <b>b) El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimar las prácticas ambientalmente insostenibles.</b>	6	Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden: a) El dominio sobre los bienes de uso público; b) Las áreas urbanas de los municipios; c) Los recursos naturales renovables y no renovables; d) Las tierras de resguardo indígenas legalmente constituidos; e) El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936; f) Áreas del sistema de Parques Nacionales. Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso, para adelantar estos últimos se requiere de autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal; b) El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimar las prácticas ambientalmente insostenibles.	6	Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden: a) El dominio sobre los bienes de uso público; b) Las áreas urbanas de los municipios; c) Los recursos naturales renovables y no renovables; d) Las tierras de resguardo indígenas legalmente constituidos; e) El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936; f) Áreas del sistema de Parques Nacionales. Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso. Para adelantar estos últimos se requiere de autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal; b) El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimar las prácticas ambientalmente insostenibles.
7	En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. Solo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a	7	En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. Solo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un	7	En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. Solo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a	7	En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. Solo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a



	un grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de la misma.		grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de la misma.		un grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de la misma.		un grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de la misma.
8	Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4º, cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” y el Inderena o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante título de propiedad colectiva. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley. El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.	8	Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4º, cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. <b>Este podrá iniciar de oficio la adjudicación.</b> Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” y el Inderena o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante título de propiedad <b>privada</b> colectiva. <del>El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley. El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.</del>	8	Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4º, cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Este podrá iniciar de oficio la adjudicación. Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” y el Inderena o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante título de propiedad privada colectiva.	8	Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4º, cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Este podrá iniciar de oficio la adjudicación. Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Inderena o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante título de propiedad <b>privada</b> colectiva.
		N	<b>A la solicitud se acompañará la siguiente información:</b> a) Descripción física del territorio que se pretende titular; b) Antecedentes etnohistóricos; c) Descripción demográfica del territorio; d) Prácticas tradicionales de producción.	9	A la solicitud se acompañará la siguiente información: a) Descripción física del territorio que se pretende titular; b) Antecedentes etnohistóricos; c) Descripción demográfica del territorio; d) Prácticas tradicionales de producción.	9	A la solicitud se acompañará la siguiente información: a) Descripción física del territorio que se pretende titular; b) Antecedentes etnohistóricos; c) Descripción demográfica del territorio; d) Prácticas tradicionales de producción.
		N	<b>Radicada la solicitud el gerente regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada, la cual no podrá exceder de sesenta (60) días contados a</b>	10	Radicada la solicitud el gerente regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada, la cual no podrá exceder de sesenta (60) días contados a	10	Radicada la solicitud el gerente regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada, la cual no podrá exceder de sesenta días

			<p><b>partir de la radicación de la solicitud. La resolución que ordena la visita se le notificará al grupo negro interesado, a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.</b></p> <p><b>De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos:</b></p> <p><b>a) Ubicación del terreno;</b>  <b>b) Extensión aproximada del terreno;</b>  <b>c) Linderos generales del terreno;</b>  <b>d) Número de habitantes negros que vivan en el terreno;</b>  <b>e) Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan;</b>  <b>f) Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.</b></p>		<p>partir de la radicación de la solicitud. La resolución que ordena la visita se le notificará al grupo negro interesado, a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.</p> <p>De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos:</p> <p>a) Ubicación del terreno;  b) Extensión aproximada del terreno;  c) Linderos generales del terreno;  d) Número de habitantes negros que vivan en el terreno;  e) Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan;  f) Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.</p>	<p>contados a partir de la radicación de la solicitud. La resolución que ordena la visita se le notificará al grupo negro interesado, a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.</p> <p>De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos:</p> <p>a) Ubicación del terreno;  b) Extensión aproximada del terreno;  c) Linderos generales del terreno;  d) Número de habitantes negros que vivan en el terreno;  e) Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan;  f) Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.</p>	
		N	<p><b>El segundo inciso del artículo 8° quedará así: El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en un término improrrogable de sesenta (60) días, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley. El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.</b></p>	11	<p><b>El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en un término improrrogable de sesenta (60) días, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley. El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.</b></p>	11	<p>El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en un término improrrogable de sesenta (60) días, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley. El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.</p>
9	<p>En el procedimiento administrativo de titulación de las tierras que determine el Gobierno mediante reglamento especial se dará preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley.</p> <p>En los aspectos no contemplados en esta ley o en el reglamento, se aplicará la legislación general sobre tierras baldías de la Nación en lo que sea compatible con la naturaleza y finalidades del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta ley.</p>	9	<p>En el procedimiento administrativo de titulación de las tierras que determine el Gobierno mediante reglamento especial se dará preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley.</p> <p>En los aspectos no contemplados en esta ley o en el reglamento, se aplicará la legislación general sobre tierras baldías de la Nación en lo que sea compatible con la naturaleza y finalidades del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta ley.</p>	12	<p>En el procedimiento administrativo de titulación de las tierras que determine el Gobierno mediante reglamento especial se dará preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley.</p> <p>En los aspectos no contemplados en esta ley o en el reglamento, se aplicará la legislación general sobre tierras baldías de la Nación en lo que sea compatible con la naturaleza y finalidades del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta ley.</p>	12	<p>En el procedimiento administrativo de titulación de las tierras que determine el Gobierno mediante reglamento especial se dará preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley.</p> <p>En los aspectos no contemplados en esta ley o en el reglamento, se aplicará la legislación general sobre tierras baldías de la Nación en lo que sea compatible con la naturaleza y finalidades del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta ley.</p>

10	Las tierras adjudicables se someterán a todas las servidumbres que sean necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes. Recíprocamente, las tierras aledañas que continúen siendo del dominio del Estado se someterán a las servidumbres indispensables para el beneficio de los terrenos de las comunidades, de acuerdo con la legislación vigente.	10	Las tierras adjudicables se someterán a todas las servidumbres que sean necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes. Recíprocamente, las tierras aledañas que continúen siendo del dominio del Estado se someterán a las servidumbres indispensables para el beneficio de los terrenos de las comunidades, de acuerdo con la legislación vigente.	13	Las tierras adjudicables se someterán a todas las servidumbres que sean necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes. Recíprocamente, las tierras aledañas que continúen siendo del dominio del Estado se someterán a las servidumbres indispensables para el beneficio de los terrenos de las comunidades, de acuerdo con la legislación vigente.	13	Las tierras adjudicables se someterán a todas las servidumbres que sean necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes. Recíprocamente, las tierras aledañas que continúen siendo del dominio del Estado se someterán a las servidumbres indispensables para el beneficio de los terrenos de las comunidades, de acuerdo con la legislación vigente.
11	En el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra, se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente.	11	En el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra, se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente.	14	En el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra, se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente.	14	En el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra, se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente.
12	Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.	12	Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.	15	Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.	15	Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.
13	Los servicios de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de que trata la presente ley serán gratuitos y por la inscripción y publicación de las resoluciones de adjudicación que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no se cobrará derecho alguno.	13	Los servicios de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de que trata la presente ley serán gratuitos y por la inscripción y publicación de las resoluciones de adjudicación que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no se cobrará derecho alguno.	16	Los servicios de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de que trata la presente ley serán gratuitos y por la inscripción y publicación de las resoluciones de adjudicación que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no se cobrará derecho alguno.	16	Los servicios de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de que trata la presente ley serán gratuitos y por la inscripción y publicación de las resoluciones de adjudicación que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no se cobrará derecho alguno.
14	A partir de la vigencia de la presente ley, hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno en los términos que esta ley establece, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar en ella recursos naturales sin concepto previo de la Comisión de que trata el artículo 8°.	14	A partir de la vigencia de la presente ley, hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno en los términos que esta ley establece, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar en ella recursos naturales sin concepto previo de la Comisión de que trata el artículo 8°.	17	A partir de la vigencia de la presente ley, hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno en los términos que esta ley establece, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar en ella recursos naturales sin concepto previo de la Comisión de que trata el artículo 8°.	17	A partir de la vigencia de la presente ley, hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno en los términos que esta ley establece, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar en ella recursos naturales sin concepto previo de la Comisión de que trata el artículo 8°.
15	No podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras de que trata esta ley, sino con destino a las mismas. Son nulas las adjudicaciones	15	No podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras de que trata esta ley, sino con destino a las mismas. Son nulas las adjudicaciones	18	No podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras de que trata esta ley, sino con destino a las mismas. Son nulas las adjudicaciones	18	No podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras de que trata esta ley, sino con destino a las mismas. Son nulas las

	de tierras que se hagan con violación de lo previsto en el inciso anterior. La acción de nulidad contra la respectiva resolución podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los procuradores agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el “Diario Oficial”, según el caso. Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación que dicte con violación de lo establecido en el presente artículo. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a lo que dispone el Código de lo Contencioso Administrativo.		de tierras que se hagan con violación de lo previsto en el inciso anterior. La acción de nulidad contra la respectiva resolución podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los procuradores agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el “Diario Oficial”, según el caso. Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación que dicte con violación de lo establecido en el presente artículo. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a lo que dispone el Código de lo Contencioso Administrativo.		de tierras que se hagan con violación de lo previsto en el inciso anterior. La acción de nulidad contra la respectiva resolución podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los procuradores agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el “Diario Oficial”, según el caso. Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación que dicte con violación de lo establecido en el presente artículo. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a lo que dispone el Código de lo Contencioso Administrativo.		adjudicaciones de tierras que se hagan con violación de lo previsto en el inciso anterior. La acción de nulidad contra la respectiva resolución podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los procuradores agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el “Diario Oficial”, según el caso. Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación que dicte con violación de lo establecido en el presente artículo. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a lo que dispone el Código de lo Contencioso Administrativo.
16	Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso. Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad. El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.	16	Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso. Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad. El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.	19	Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso. Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad. El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.	19	Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso. Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad. El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.
17	Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia,	17	Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir	20	Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia,	20	Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia,

	los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.		las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.		los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.		los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.
18	De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de la propiedad colectiva, deberán conservar, mantener o propiciar la regeneración de la vegetación protectora de aguas, garantizar mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedades, y proteger y conservar las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción.	18	De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de la propiedad colectiva, <b>continuarán conservando, manteniendo o propiciando la deberán conservar, mantener o propiciar la</b> regeneración de la vegetación protectora de aguas, <b>y garantizando garantizar</b> mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedades, <b>y proteger y conservar protegiendo y conservando</b> las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción.	21	De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de la propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas, y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedades, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción. <b>Parágrafo. El Gobierno Nacional destinará las partidas necesarias para que la comunidad pueda cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.</b>	21	De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de la propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedades, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción. <b>Parágrafo. El Gobierno Nacional destinará las partidas necesarias para que la comunidad pueda cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.</b>
19	Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación de estas comunidades. Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su desplazamiento a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.	19	Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación de estas comunidades. Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su <b>desplazamiento reubicación</b> a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.	22	Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación de estas comunidades. Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.	22	Cuando en las áreas del sistema de parques nacionales naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación de estas comunidades. Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.
20	El Inderena o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del	20	El Inderena o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector	23	El Inderena o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del	23	El Inderena o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del

	sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas.		en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas.		sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas.		sector en actividades propias de las áreas del sistema de parques nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas.
21	La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará el uso colectivo de áreas del bosque por parte de las comunidades negras a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente. Para efectos del procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas. El Estado capacitará a los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para garantizar el éxito económico y el desarrollo sustentables de los integrantes y de la región.	21	La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará <b>concertadamente con las comunidades negras</b> el uso colectivo de áreas del bosque por parte de las comunidades negras a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente. Para efectos del procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas. El Estado <b>garantizará y facilitará la capacitación de capacitará a</b> los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para garantizar el éxito económico y el desarrollo sustentables de los integrantes y de la región.	24	La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque por parte de las comunidades negras a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente. Para efectos del procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas. El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para garantizar el éxito económico y el desarrollo sustentables de los integrantes y de la región. <b>Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales que contempla este artículo se priorizará las propuestas de las gentes comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución.</b>	24	La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque por parte de las comunidades negras a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente. Para efectos del procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas. El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para garantizar el éxito económico y el desarrollo sustentables de los integrantes y de la región. Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales que contempla este artículo se priorizará las propuestas de las gentes comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución.
22	En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 44 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.	22	En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 44 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.	25	En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo <b>54 44</b> de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.	25	En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo <b>51 54</b> de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.
23	El Ministerio de Minas y	23	El Ministerio de Minas y	26	El Ministerio de Minas y	26	El Ministerio de Minas y

	Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.		Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.		Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.		Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.
24	Las comunidades negras de que trata la presente ley gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.	24	Las comunidades negras de que trata la presente ley gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.	27	Las comunidades negras de que trata la presente ley gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.	27	Las comunidades negras de que trata la presente ley gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.
25	Si existieren áreas susceptibles de ser declaradas zonas mineras indígenas y a su vez zonas mineras de comunidades negras, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar dichas zonas como Zonas Mineras Conjuntas, en las cuales el desarrollo de actividades se realizará de común acuerdo entre los dos grupos étnicos y gozarán de los mismos derechos y obligaciones.	25	Si existieren áreas susceptibles de ser declaradas zonas mineras indígenas y a su vez zonas mineras de comunidades negras, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar dichas zonas como Zonas Mineras Conjuntas, en las cuales el desarrollo de actividades se realizará de común acuerdo entre los dos grupos étnicos y gozarán de los mismos derechos y obligaciones.	28	Si existieren áreas susceptibles de ser declaradas zonas mineras indígenas y a su vez zonas mineras de comunidades negras, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar dichas zonas como Zonas Mineras Conjuntas, en las cuales el desarrollo de actividades se realizará de común acuerdo entre los dos grupos étnicos y gozarán de los mismos derechos y obligaciones.	28	Si existieren áreas susceptibles de ser declaradas zonas mineras indígenas y a su vez zonas mineras de comunidades negras, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar dichas zonas como zonas mineras conjuntas, en las cuales el desarrollo de actividades se realizará de común acuerdo entre los dos grupos étnicos y gozarán de los mismos derechos y obligaciones.
26	Los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos renovables relacionados.	26	Los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos renovables relacionados.	29	Los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos renovables relacionados.	29	Los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos renovables relacionados.
		N	<b>El Ministerio de Minas y Energía en concertación con las comunidades beneficiarias de esta ley revisará las licencias, contratos y concesiones de</b>	30	El Ministerio de Minas y Energía en concertación con las comunidades beneficiarias de esta ley revisará las licencias, contratos y concesiones de	30	<b>Las comunidades negras a que se refiere esta ley podrán acudir a los mecanismos e instituciones de control y vigilancia ciudadanos</b>

			<b>explotación minera otorgados con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991. Los que encontrare incompatibles con los objetivos de la presente ley los revocará.</b>		explotación minera otorgados con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991. Los que encontrare incompatibles con los objetivos de la presente ley los revocará.		<b>sobre los contratos de explotación minera, en los términos previstos en el estatuto general de contratación de la administración pública, en la ley estatutaria de mecanismos e instituciones de participación ciudadana, y en las normas que los modifiquen o sustituyan.</b>
27	Para efectos de lo consagrado en los artículos anteriores, el Gobierno reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para su efectiva aplicación, de acuerdo con las normas mineras vigentes.	27	Para efectos de lo consagrado en los artículos anteriores, el Gobierno reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para su efectiva aplicación, de acuerdo con las normas mineras vigentes.	31	Para efectos de lo consagrado en los artículos anteriores, el Gobierno reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para su efectiva aplicación, de acuerdo con las normas mineras vigentes.	31	Para efectos de lo consagrado en los artículos anteriores, el Gobierno reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para su efectiva aplicación, de acuerdo con las normas mineras vigentes.
28	El Estado colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales.	28	El Estado colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales. <b>La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.</b>	32	El Estado colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales. La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.	32	El Estado colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales. La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.
29	El Estado sancionará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural. Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que sean aplicables.		El Estado sancionará y <b>evitará</b> todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, <b>de la administración pública en sus altos niveles decisorios y</b> en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural. Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que sean aplicables.	33	El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural. Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que sean aplicables.	33	El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural. Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que sean aplicables.
30	La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el respeto y el	30	La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el respeto y el	34	La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el respeto y el	34	La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el



	fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social.		fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social.		fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social.		respeto y el fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social.
31	Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente.	31	Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente.	35	Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente.	35	Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente.
32	La educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.	32	La educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.	36	La educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.	36	La educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.
33	El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y a la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes. A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras.	33	El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y a la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes. A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras.	37	El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y a la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes. A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras.	37	El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y a la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes. A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras.
34	Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medios de	34	Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medios de	38	Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medios de	38	Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medios de

	<p>formación técnica, tecnológica, y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos. El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.</p>		<p>formación técnica, tecnológica, y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos. El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.</p>		<p>formación técnica, tecnológica, y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos. El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.</p>		<p>formación técnica, tecnológica, y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos. El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.</p>
35	<p>El Estado velará para que en el sistema nacional educativos se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombianas, a fin de que ofrezcan una información equitativa y formativa de las sociedades y culturas de estas comunidades.</p>	35	<p>El Estado velará para que en el sistema nacional educativos se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombianas, a fin de que ofrezcan una información equitativa y formativa de las sociedades y culturas de estas comunidades.</p>	39	<p>El Estado velará para que en el sistema nacional educativos se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombianas, a fin de que ofrezcan una información equitativa y formativa de las sociedades y culturas de estas comunidades.</p>	39	<p>El Estado velará para que en el sistema nacional educativos se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombianas, a fin de que ofrezcan una información equitativa y formativa de las sociedades y culturas de estas comunidades.</p> <p><b>En las áreas de sociales de los diferentes niveles educativos se incluirá la cátedra de estudios afrocolombianos conforme con los currículos correspondientes.</b></p>
36	<p>El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras. Así mismo, diseñará mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras en los distintos niveles de capacitación. Para este efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para educación</p>	36	<p>El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras. Así mismo, diseñará mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras en los distintos niveles de capacitación. Para este efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para educación superior,</p>	40	<p>El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras. Así mismo, diseñará mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras en los distintos niveles de capacitación. Para este efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para educación</p>	40	<p>El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras. Así mismo, diseñará mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras en los distintos niveles de capacitación. Para este efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para</p>

	superior, administrado por el Icetex, destinado a estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos y que se destaquen por su desempeño académico.		administrado por el Icetex, destinado a estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos y que se destaquen por su desempeño académico.		superior, administrado por el ICETEX, destinado a estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos y que se destaquen por su desempeño académico.		educación superior, administrado por el ICETEX, destinado a estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos y que se destaquen por su desempeño académico.
37	El Estado apoyará los procesos organizativos de las comunidades negras de que trata esta ley con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su patrimonio cultural.	37	El Estado apoyará <b>mediante la destinación de los recursos necesarios</b> , los procesos organizativos de las comunidades negras de que trata esta ley con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su <b>identidad patrimonio-cultural</b> .	41	El Estado apoyará mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras de que trata esta ley con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural.	41	El Estado apoyará mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras de que trata esta ley con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural.
38	El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades.	38	El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades.	42	El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades.	42	El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades.
				43	<b>Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas tienen el derecho de objeción cultural frente a los proyectos, planes de desarrollos, permisos de aprovechamiento forestal o explotación minera del subsuelo que pongan en peligro su identidad cultural o bienestar social. El derecho de objeción cultural se invocará debidamente sustentado ante el Tribunal Administrativo de Jurisdicción el cual decidirá en un término improrrogable de 20 días. En estos casos la decisión consistirá en la suspensión inmediata del plan o proyecto mientras decida la jurisdicción administrativa.</b>	-	<b>** Desaparece el derecho a la objeción cultural **</b>
		N	<b>Créase el Instituto de Investigaciones Afrocolombiana “INAC”, como establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Educación Nacional.</b>	44	Créase el Instituto de Investigaciones Afrocolombiana “INAC”, como establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Educación Nacional.	-	<b>** Se cambia la creación del INAC por la integración de las funciones en el ICAN (actual ICANH) **</b>
		N	<b>El Instituto de Investigaciones Afrocolombianas tendrá las siguientes funciones: a) Elaborar y ejecutar proyectos de investigación sobre los aspectos históricos, territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades</b>	45	El Instituto de Investigaciones Afrocolombianas tendrá las siguientes funciones: a) Elaborar y ejecutar proyectos de investigación sobre los aspectos históricos, territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades	43	<b>De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la</b>

			<p>negras colombianas;</p> <p>b) Diseñar mecanismos para la reafirmación y promoción de la identidad cultural de las comunidades negras del país;</p> <p>c) Diseñar los currículos sobre cátedras de estudios afrocolombianos y presentarlos para su aprobación al Ministerio de Educación;</p> <p>d) Mantener y profundizar los vínculos con las entidades académicas nacionales e internacionales afines y promover los intercambios necesarios.</p>		<p>negras colombianas;</p> <p>b) Diseñar mecanismos para la reafirmación y promoción de la identidad cultural de las comunidades negras del país;</p> <p>c) Diseñar los currículos sobre cátedras de estudios afrocolombianos y presentarlos para su aprobación al Ministerio de Educación;</p> <p>d) Mantener y profundizar los vínculos con las entidades académicas nacionales e internacionales afines y promover los intercambios necesarios.</p>		<p>presente ley, reestructure el Instituto Colombiano de Antropología, ICAN, Unidad Administrativa Especial adscrita a Colcultura, con el propósito de que incorpore dentro de sus estatutos básicos, funciones y organización interna los mecanismos necesarios para promover y realizar programas de investigación de la cultura afrocolombiana, a fin de que contribuya efectivamente en la preservación y el desarrollo de la identidad cultural de las comunidades negras. Créase una Comisión Asesora que conceptuará sobre el proyecto de decreto que el Gobierno someterá a su estudio, y que estará integrada por tres (3) Representantes a la Cámara y dos (2) Senadores escogidos por sus mesas directivas y un (1) antropólogo propuesto por la misma Comisión.</p>
		N	<p>Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional determinará la estructura, composición y funciones del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.</p>	46	<p>Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional determinará la estructura, composición y funciones del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.</p>		
				47	<p>En todos los planteles de educación primaria, secundaria y superior habrá una cátedra de estudios afrocolombianos de conformidad con el currículo y la metodología elaborados por el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.</p>		
39	<p>Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, se propenderá porque las comunidades negras objeto de esta ley participen en la elaboración de los estudios de impacto ambiental que se realicen sobre los proyectos que se pretenda adelantar en las áreas a que esta ley se refiere.</p>		<p>Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, <del>se propenderá porque</del> las comunidades negras <del>objeto de esta ley participen</del> <b>participarán en el diseño, en la elaboración y evaluación</b> de los estudios de impacto ambiental, <b>socio-económico y cultural</b>, que se realicen sobre los proyectos que se pretenda adelantar en las áreas a que esta ley se refiere.</p>	48	<p>Como un mecanismo de protección de la <b>entidad identidad</b> cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socio-económico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretenda adelantar en las áreas a que esta ley se refiere.</p>	44	<p>Como un mecanismo de protección de la <b>entidad identidad</b> cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socio-económico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretenda adelantar en las áreas a que esta ley se refiere.</p>
		N	<p><b>La Comisión Nacional especial para las comunidades negras creada mediante el Decreto 1332 de agosto de 1992, tendrá el carácter de Comisión Permanente, como un organismo consultivo de veeduría de las políticas que se adelanten con las comunidades negras del país. Se integrará de la siguiente manera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ministro de Gobierno o el Vicepresidente, quien la presidirá.</li> <li>- El Ministro de Hacienda o el Viceministro.</li> <li>- El Director de Planeación Nacional.</li> <li>- El Gerente General del Incora.</li> </ul>	49	<p>La Comisión Nacional especial para las comunidades negras creada mediante el Decreto 13327 de agosto de 1992, tendrá el carácter de Comisión Permanente, como un organismo consultivo de veeduría de las políticas que se adelanten con las comunidades negras del país. Se integrará de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ministro de Gobierno o el Vicepresidente, quien la presidirá.</li> <li>- El Ministro de Hacienda o el Viceministro.</li> <li>- El Director de Planeación Nacional.</li> <li>- El Gerente General del Incora.</li> </ul>	-	<p><b>** Se elimina la permanencia de la Comisión Especial de Comunidades Negras **</b></p>

			<p>- El Gerente General del Inderena o quien haga sus veces.</p> <p>- Dos representantes de cada una de las dos comisiones Consultivas del Chocó, Valle, Cauca, Nariño, Antioquia y Costa Atlántica.</p> <p>- Dos representantes de las comunidades negras del resto del país.</p> <p>- Y un representante de la comunidad raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p>Los representantes de las comisiones consultivas departamentales ante la Comisión Nacional, serán elegidos por las comisiones consultivas para un período de dos años (2) y podrán ser reelegido.</p>		<p>- El Gerente General del Inderena o quien haga sus veces.</p> <p>- Dos representantes de cada una de las dos comisiones Consultivas del Chocó, Valle, Cauca, Nariño, Antioquia y Costa Atlántica.</p> <p>- Dos representantes de las comunidades negras del resto del país.</p> <p>- Y un representante de la comunidad raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p>Los representantes de las comisiones consultivas departamentales ante la Comisión Nacional, serán elegidos por las comisiones consultivas para un período de dos años (2) y podrán ser reelegido.</p>		
		N	<p><b>La Comisión Nacional Especial para las Comunidades Negras tendrá las siguientes funciones:</b></p> <p>a) Darse su propio reglamento;</p> <p>b) Velar por el cumplimiento de lo establecido en esta ley;</p> <p>c) Elaborar y presentar al Gobierno proyectos de ley referidos a las comunidades negras del país;</p> <p>d) Presentar al Gobierno Nacional, planes, programas y proyectos para el desarrollo territorial, económico, social, cultural y político para las comunidades negras del país.</p> <p><b>Parágrafo. Esta Comisión estará adscrita al Ministerio de Gobierno, quien dispondrá de los recursos necesarios para el funcionamiento de la misma.</b></p>	50	<p>La Comisión Nacional Especial para las Comunidades Negras tendrá las siguientes funciones:</p> <p>a) Darse su propio reglamento;</p> <p>b) Velar por el cumplimiento de lo establecido en esta ley;</p> <p>c) Elaborar y presentar al Gobierno proyectos de ley referidos a las comunidades negras del país;</p> <p>d) Presentar al Gobierno Nacional, planes, programas y proyectos para el desarrollo territorial, económico, social, cultural y político para las comunidades negras del país.</p> <p>Parágrafo. Esta Comisión estará adscrita al Ministerio de Gobierno, quien dispondrá de los recursos necesarios para el funcionamiento de la misma.</p>	45	<p><b>El Gobierno Nacional conformará una Comisión Consultiva de alto nivel, con la participación de representantes de las comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica y demás regiones del país a que se refiere esta ley y de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el seguimiento de lo dispuesto en la presente ley.</b></p>
		N		51	<p><b>Los Consejos Comunitarios podrán designar por consenso los representantes de los beneficiarios de esta ley para los efectos que se requiera.</b></p>	46	<p><b>Los Consejos Comunitarios podrán designar por consenso los representantes de los beneficiarios de esta ley para los efectos que se requiera.</b></p>
40	El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma.	40	El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma.	52	El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma.	47	El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma.
41	Las comunidades negras de que trata la presente ley participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el Consejo Nacional de	41	Las comunidades negras de que trata la presente ley participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el Consejo Nacional de Planeación creado	53	Las comunidades negras de que trata la presente ley participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el Consejo Nacional de	48	Las comunidades negras de que trata la presente ley participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el Consejo Nacional de

	Planeación creado por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras a que se refiere la presente ley en los correspondiente Consejos Territoriales, de acuerdo con los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.		por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras a que se refiere la presente ley en los correspondiente Consejos Territoriales, de acuerdo con los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.		Planeación creado por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras a que se refiere la presente ley en los correspondiente Consejos Territoriales, de acuerdo con los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.		Planeación creado por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras a que se refiere la presente ley en los correspondiente Consejos Territoriales, de acuerdo con los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.
42	El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el Gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo. Parágrafo. Las inversiones que adelante el sector privado en áreas que afecten a las comunidades negras de que trata esta ley deberán respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.	42	El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el Gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo. Parágrafo. Las inversiones que adelante el sector privado en áreas que afecten a las comunidades negras de que trata esta ley deberán respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.	54	El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el Gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo. Parágrafo. Las inversiones que adelante el sector privado en áreas que afecten a las comunidades negras de que trata esta ley deberán respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.	49	El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el Gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo. Parágrafo. Las inversiones que adelante el sector privado en áreas que afecten a las comunidades negras de que trata esta ley deberán respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.
43	El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientadas a la promoción de los recursos humanos y al estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, de manera que se facilite su desarrollo económico y social. Así mismo, propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de dichas investigaciones.	43	El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientadas a la promoción de los recursos humanos y al estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, de manera que se facilite su desarrollo económico y social. Así mismo, propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de dichas investigaciones.	55	El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientadas a la promoción de los recursos humanos y al estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, de manera que se facilite su desarrollo económico y social. Así mismo, propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de dichas investigaciones.	50	El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientadas a la promoción de los recursos humanos y al estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, de manera que se facilite su desarrollo económico y social. Así mismo, propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de dichas investigaciones.
44	Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías	44	Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías	56	Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías	51	Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías

	apropiadas para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.		apropiadas para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.		apropiadas para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.		apropiadas para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.
45	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza a aprovechar.	45	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza a aprovechar.	57	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza a aprovechar.	52	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza a aprovechar.
46	En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y capacitación. Igualmente, en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismos para desestimar la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles.	46	En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y capacitación. Igualmente, en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismos para desestimar la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles.	58	En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y capacitación. Igualmente, en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismos para desestimar la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles.	53	En las áreas de amortiguación del sistema de parques nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y capacitación. Igualmente, en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismos para desestimar la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles.
47	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos adecuados para las comunidades negras o integrantes de ellas que hayan desarrollado variedades vegetales o conocimientos con respecto al uso medicinal, alimenticio, artesanal o industrial de animales o plantas de su medio natural, sean reconocidos como obtentores, en el primer caso, y obtengan, en el segundo, beneficios económicos, en cuanto otras personas naturales o jurídicas desarrollen productos para el mercado	47	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos adecuados para las comunidades negras o integrantes de ellas que hayan desarrollado variedades vegetales o conocimientos con respecto al uso medicinal, alimenticio, artesanal o industrial de animales o plantas de su medio natural, sean reconocidos como obtentores, en el primer caso, y obtengan, en el segundo, beneficios económicos, en cuanto otras personas naturales o jurídicas desarrollen productos para el mercado	59	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos adecuados para las comunidades negras o integrantes de ellas que hayan desarrollado variedades vegetales o conocimientos con respecto al uso medicinal, alimenticio, artesanal o industrial de animales o plantas de su medio natural, sean reconocidos como obtentores, en el primer caso, y obtengan, en el segundo, beneficios económicos, en cuanto otras personas naturales o jurídicas desarrollen productos para el mercado	54	El Gobierno Nacional diseñará mecanismos adecuados para las comunidades negras o integrantes de ellas que hayan desarrollado variedades vegetales o conocimientos con respecto al uso medicinal, alimenticio, artesanal o industrial de animales o plantas de su medio natural, sean reconocidos como obtentores, en el primer caso, y obtengan, en el segundo, beneficios económicos, en cuanto otras personas naturales o jurídicas desarrollen productos para el mercado

	nacional o internacional.				nacional o internacional.		nacional o internacional.
48	El Gobierno adecuará los programas de crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.	48	El Gobierno adecuará los programas de crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.	60	El Gobierno adecuará los programas de crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.	55	El Gobierno adecuará los programas de crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.
49	Las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina e reglamento que expida el Gobierno Nacional.	49	Las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina e reglamento que expida el Gobierno Nacional.	61	Las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina e reglamento que expida el Gobierno Nacional. <b>Esta comisión tendrá asiento en el Consejo Nacional de Planeación en concordancia con el artículo 340 de la Constitución, en los Consejos de Planeación de las entidades territoriales también tendrán representantes en las comunidades negras.</b>	56	Las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina e reglamento que expida el Gobierno Nacional. <del><b>Esta comisión tendrá asiento en el Consejo Nacional de Planeación en concordancia con el artículo 340 de la Constitución, en los Consejos de Planeación de las entidades territoriales también tendrán representantes en las comunidades negras.</b></del>
				62	<b>Créase la Consejería Presidencial para las comunidades negras como un organismo adscrito a la Presidencia de la República.</b> <b>Parágrafo 1. El Consejero Presidencial para las comunidades negras tendrá asiento en el Consejo de Política Económica y Social y su función será la de coordinar todas las acciones que adelanten entidades nacionales en foros de comunidades negras del país.</b> <b>Parágrafo 2. El Consejero Presidencial deberá pertenecer a esta etnia y será designado por el Presidente de la República de terna enviada por la Comisión Nacional prevista en esta ley.</b>	-	<b>** Desaparece la Consejería Presidencial **</b>
50	El Gobierno Nacional creará una comisión de estudio para la formulación de un pan de desarrollo de las comunidades negras. Esta comisión comenzará 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 propondrá	50	El Gobierno Nacional creará una comisión de estudio para la formulación de un pan de desarrollo de las comunidades negras. Esta comisión comenzará 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 propondrá las	63	El Gobierno Nacional creará una comisión de estudio para la formulación de un pan de desarrollo de las comunidades negras. Esta comisión comenzará 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 propondrá	57	El Gobierno Nacional creará una comisión de estudio para la formulación de un pan de desarrollo de las comunidades negras. Esta comisión comenzará a operar una vez sea elegido el Presidente de la República y hasta la aprobación del plan nacional de desarrollo en el



	<p>las políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo con la visión que ellas tengan del mismo.</p> <p>Esta será una comisión técnica con amplio conocimiento de las comunidades negras y para su conformación se tendrán en cuenta las propuestas de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.</p>		<p>políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo con la visión que ellas tengan del mismo.</p> <p>Esta será una comisión técnica con amplio conocimiento de las comunidades negras y para su conformación se tendrán en cuenta las propuestas de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.</p>		<p>las políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo con la visión que ellas tengan del mismo.</p> <p>Esta será una comisión técnica con amplio conocimiento <b>de las realidades</b> de las comunidades negras y para su conformación se tendrán en cuenta las propuestas de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.</p>	<p>Conpes. Este plan propondrá las políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo con la visión que ellas tengan del mismo.</p> <p>Esta será una comisión técnica con amplio conocimiento de las realidades de las comunidades negras y para su conformación se tendrán en cuenta las propuestas de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.</p>	
51	<p>En los fondos estatales de inversión social habrá una unidad de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Para su conformación se procurará consultar a las comunidades beneficiarias de esta ley.</p>	51	<p>En los fondos estatales de inversión social habrá una <b>entidad unidad</b> de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Para su conformación se procurará consultar a las comunidades beneficiarias de esta ley.</p>	64	<p>En los fondos estatales de inversión social habrá una <b>entidad unidad</b> de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Para su conformación se procurará consultar a las comunidades beneficiarias de esta ley.</p>	58	<p>En los fondos estatales de inversión social habrá una unidad de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Para su conformación se procurará consultar a las comunidades beneficiarias de esta ley.</p>
52	<p>Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituirán en unidades para efectos de la planificación de la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales conforme a reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p>	52	<p>Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituirán en unidades para efectos de la planificación de la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales conforme a reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p>	65	<p>Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituirán en unidades para efectos de la planificación de la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales conforme a reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p>	59	<p>Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituirán en unidades para efectos de la planificación de la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales conforme a reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p>
53	<p>La reglamentación de la presente ley se hará teniendo en cuenta las recomendaciones que presenten las comunidades beneficiarias de ella.</p>		<p>La reglamentación de la presente ley se hará <b>previa concertación con las comunidades beneficiarias de ella a través del Consejo Comunitario teniendo en cuenta las recomendaciones que presenten las comunidades beneficiarias de ella:</b></p>	66	<p>La reglamentación de la presente ley se hará previa concertación con las comunidades beneficiarias de ella a través del Consejo Comunitario.</p>	60	<p>La reglamentación de la presente ley se hará <b>previa-concertación con las comunidades beneficiarias de ella a través del Consejo Comunitario teniendo en cuenta las recomendaciones que presenten las comunidades beneficiarias de ella, a través de la comisión consultiva a que se refiere la presente ley.</b></p>
54	<p>El Gobierno apropiará los recursos necesarios para la ejecución de la presente ley.</p>	54	<p>El Gobierno apropiará los recursos necesarios para la ejecución de la presente ley.</p>	67	<p>El Gobierno apropiará los recursos necesarios para la ejecución de la presente ley.</p>	61	<p>El Gobierno apropiará los recursos necesarios para la ejecución de la presente ley.</p>
		N	<p><b>Facúltase al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento de esta ley, proceda a iniciar el trámite de expropiación conforme al artículo 58 de la Constitución Política contra</b></p>	68	<p>Facúltase al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento de esta ley, proceda a iniciar el trámite de expropiación conforme al artículo 58 de la Constitución Política contra</p>	-	<p><b>** Se elimina **</b></p>

			las personas naturales o jurídicas que con anterioridad hayan sido beneficiarios de adjudicaciones o concesiones y hayan incumplido con la finalidad preexistente.		las personas naturales o jurídicas que con anterioridad hayan sido beneficiarios de adjudicaciones o concesiones y hayan incumplido con la finalidad preexistente.		
		N	Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico creada mediante la Ley 65 del 14 de diciembre de 1988.	69	Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico creada mediante la Ley 65 del 14 de diciembre de 1988.	62	Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico creada mediante la Ley 65 del 14 de diciembre de 1988.
		N	Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une los Departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo. Así mismo se destinarán los recursos necesarios para la terminación de la carretera Panamericana en su último tramo en el Departamento del Chocó.	70	Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une los Departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo. Así mismo se destinarán los recursos necesarios para la terminación de la carretera Panamericana en su último tramo en el Departamento del Chocó.	63	Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une los Departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo. Así mismo se destinarán los recursos necesarios para la terminación de la carretera Panamericana en su último tramo en el Departamento del Chocó.
		N	Facúltase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales necesarios y para negociar empréstitos que hagan efectiva esta iniciativa. A partir de la vigencia de esta ley el Gobierno Nacional, incluirá una partida en el presupuesto anual de rentas y gastos para su desarrollo.	71	Facúltase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales necesarios y para negociar empréstitos que hagan efectiva esta iniciativa. A partir de la vigencia de esta ley el Gobierno Nacional, incluirá una partida en el presupuesto anual de rentas y gastos para su desarrollo.	64	<del>Facúltase al</del> El Gobierno Nacional <del>para</del> podrá hacer los traslados presupuestales necesarios y para negociar los empréstitos que sean necesarios para el cumplimiento de esta ley. <del>hagan efectiva esta iniciativa. A partir de la vigencia de esta ley el</del> Gobierno Nacional, <del>incluirá una partida en el presupuesto anual de</del> rentas y gastos para su desarrollo.
				72	Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro, la vía fluvial de Buanaventura hasta Tumaco pasando por Puerto Merizalde y Guapi de acuerdo a los proyectos presentados por el Pladecop.	65	Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro, la vía fluvial de Buanaventura hasta Tumaco pasando por Puerto Merizalde y Guapi de acuerdo a los proyectos presentados por el Pladecop.
				73	De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su	66	De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su

					<b>participación en la Cámara de Representantes.</b>	participación en la Cámara de Representantes. * INEXEQUIBLE **
						67 <b>Créase en el Ministerio de Gobierno, la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras con asiento en el Consejo de Política Económica y Social.</b>
55	La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	55	La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	74	La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	68 La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Elaboración propia*

---

8 Este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-484 de 1996