

Aprovechar una ventana de oportunidad: autonomía e influencia de las comunidades en el proceso de paz colombiano 2016

Resumen de Tesis

Noah Rosen

Septiembre 2022



Bojayá, Chocó, Octubre 2021

Contenidos

Agradecimientos	3
Introducción	5
Una teoría de la integración regional	5
Diseño de la investigación	8
Trabajo de campo.....	9
Resumen de los hallazgos	10
Resultados empíricos	10
Evidencia contrastante.....	17
Contribuciones.....	19
Reflexiones finales	20
Referencias	21

Resumen

Esta tesis busca comprender cómo los movimientos de las comunidades rurales inciden en los impactos locales de un acuerdo de paz. Un proceso de paz crea un contexto político frágil y volátil que genera tanto amenazas como oportunidades para las comunidades rurales afectadas por el conflicto. Mi hipótesis es que la variación en la autonomía e influencia que las comunidades tienen en un proceso de paz puede explicarse por sus niveles relativos de “integración regional”, definida como el nivel de interconexión organizativa que une a las comunidades de una región. El estudio se enfoca en los movimientos afrocolombianos rurales en la región del Pacífico de Colombia, en el período de cinco años posterior a la firma del acuerdo de paz colombiano de 2016. Se realizan comparaciones entre dos regiones del departamento del Chocó, Atrato y Baudó. En cada comparación, evalúo la autonomía de las comunidades frente a la inseguridad posconflicto después de la desmovilización de las FARC, y la influencia de las comunidades a la hora de promover sus intereses de desarrollo colectivo en el programa participativo PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial). En general, mis hallazgos sugieren que las ventajas relativas de la integración regional (capacidad organizativa, cohesión regional, percepciones de legitimidad externa) aumentan la capacidad de las comunidades para incidir en los resultados locales de paz, aunque estas ventajas se ven mitigadas hasta cierto punto por las ventajas relativas de la independencia, tal cómo mayor participación democrática y flexibilidad local.

Hallazgos centrales:

- Las diferencias estructurales entre diferentes formas de organización colectiva de las comunidades rurales juegan un papel determinante en las estrategias que éstas usan para incidir en la implementación de paz y los resultados que generan. Por lo general, las ventajas relativas de las regiones más integradas les permiten tener una mayor influencia en la implementación de la paz, pero con frecuencia esas ventajas producen brechas democráticas internas.
- El apoyo internacional tiene que tomar en cuenta estas diferencias estructurales de organización colectiva, que nos orientan sobre las probables fortalezas y debilidades de la sociedad civil de una región determinada.
- En general, la acción colectiva de base es un recurso crucial para la consolidación de la paz local y debe ser un foco clave del apoyo internacional a través de recursos, desarrollo de capacidades y apoyo diplomático.

Agradecimientos

Tengo que comenzar agradeciendo a la red de personas en Chocó que hicieron posible este trabajo. Desde el primer día que llegué a Quibdó, fui recibido con calidez y gracia, con chistes y risas simpáticas, y al mismo tiempo con una seriedad de propósito y una cuidadosa atención a mi bienestar. Cualquier conocimiento que haya logrado cosechar en esta tesis se lo debo a los líderes del Pacífico que encontré en Bogotá, Quibdó, Baudó y Atrato, la herencia agri dulce de generaciones en la lucha. Ellos compartieron su sabiduría conmigo con la esperanza de que pudiera ser de valor para otras comunidades que enfrentan los mismos efectos del capitalismo, imperialismo, desigualdad y guerra, y la aplastante violencia de la acumulación de unos pocos a través del despojo de muchos otros. También invirtieron su tiempo en mí con la esperanza de que yo podría ser un verdadero amigo de los pueblos de Chocó. Espero poder ser digno de la confianza que depositaron en mí.

Por razones de seguridad, en esta tesis he decidido mantener la anonimidad de todos mis contactos, la cual mantendré en mis agradecimientos. Eso tiene el desafortunado efecto de negarme la oportunidad de dar crédito directamente aquí a los líderes visionarios cuyo conocimiento es la base de esta tesis. De todos modos, ustedes, mis amigos, compañeros, guías, maestros y familia saben muy bien quien son. Muchas gracias por todo. Espero haber podido entender lo suficiente para representar fielmente sus ideas. Cualquier error es únicamente mío.

Siempre le estaré agradecido a un gran líder de ACABA que me invitó a su casa el primer día de conocerme y me brindó un lugar seguro y cómodo para quedarme. Ese lugar pronto se convirtió en mi hogar en Quibdó, donde conocí mi familia chocoana. Fue el mismo líder que me llevó a las oficinas de ACABA ese primer día en Quibdó. La organización me dio la bienvenida y me enseñó mucho sobre cómo funciona un consejo comunitario, el trabajo diario para gestionar, acompañar, e incidir, las contradicciones y desafíos que enfrentan, y el trabajo dedicado de su liderazgo. Asimismo, agradezco profundamente el apoyo de FISCH y COCOMACIA, dos organizaciones con trayectorias de lucha históricas e increíbles. Fue un verdadero privilegio poder aprender de sus líderes ingeniosos y dedicados que han dado sus vidas en la defensa de sus territorios y sus pueblos.

A las comunidades de Atrato y Baudó, que tuve el privilegio de visitar, muchas gracias por su hospitalidad y por compartir un poco de sus vidas conmigo para enseñarme sobre cómo construir un movimiento colectivo en condiciones de increíble estrés. Fue muy lindo ver qué tan hermosa que puede ser la vida en el territorio. Pero también recuerdo el mensaje central: que estas comunidades están exigiendo atención y apoyo internacional en su lucha contra la negligencia estatal, el control de los grupos armados y la pobreza. Además, ninguna de las visitas a la comunidad hubiera sido posible sin los guías que me acompañaron, todos los cuales son líderes del movimiento respetados por derecho propio. Fue un placer aprender de ustedes y compartir su amistad.

También estoy en deuda con el apoyo de grandes líderes en la Iglesia, en Quibdó, Yuto y Riosucio, quienes compartieron conmigo sus aprendizajes de décadas de dedicado acompañamiento a las comunidades. También quiero agradecer a los académicos chocoanos que me brindaron su tiempo y amplio conocimiento. A mis amigos en Quibdó, quienes me acogieron bajo sus alas y me mostraron mucho de su ciudad, y siempre se aseguraron de que llegara a salvo a casa; tengo tantos recuerdos paseando por la ciudad, caminando en el barrio San Vicente, pasando por la Cumbancha y bailando chirimía, los viajes a Tutunendo, Isla del Amor, Ichó, Condoto. Mis amigos, muchas gracias. Finalmente, quiero agradecer a los líderes, académicos y amigos en Bogotá que me orientaron y velaron por mi seguridad, me explicaron la burocracia colombiana (una tarea no tan simple) y fueron excepcionalmente generosos con su tiempo. Nos vemos muy pronto.

-Noah

Introducción

Mi tesis busca entender: ¿qué explica la autonomía y la influencia de las comunidades durante la implementación de un acuerdo de paz? Para las comunidades afectadas por conflicto, un acuerdo de paz crea tanto nuevas oportunidades como nuevas amenazas. Por un lado, el enfoque en acuerdos de paz “inclusivos” por parte de la comunidad internacional ha impulsado una nueva generación de acuerdos de paz que ofrece beneficios importantes para las comunidades afectadas por el conflicto (Dudouet & Lundström, 2016). Sin embargo, a pesar de la esperanza que un acuerdo de paz representa, también está plagado de amenazas para las mismas comunidades. Los acuerdos de paz crean un momento de incertidumbre política que frecuentemente regenera o perpetúa la violencia del conflicto. En este proyecto, busco comprender cómo las comunidades afectadas por conflictos inciden en estas consecuencias volátiles y ambiguas de un acuerdo de paz.

El caso del departamento colombiano del Chocó¹, donde se enfoca este proyecto, no ha sido una excepción a esta dinámica. Después de décadas de violencia, el acuerdo de paz de 2016 con las guerrillas de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) generó una ola de optimismo en el departamento. Ese optimismo fue fortalecido por la creación del programa de desarrollo participativo más grande en la historia de Colombia, los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial). El programa PDET buscó una transformación radical de los territorios más afectados por el conflicto armado, “cerrando las brechas” entre la Colombia urbana y la rural. Los líderes comunitarios en Chocó vieron el PDET como una oportunidad vital para avanzar en su visión de etnodesarrollo, es decir, un desarrollo propio, guiado por sus culturas y tradiciones.

Sin embargo, ese optimismo se vio atenuado con el reconocimiento de que la salida inminente de las FARC, que habían controlado grandes áreas del Chocó durante décadas, iba atraer otros grupos que intentarían apoderarse de los territorios las FARC, las rutas del narcotráfico y los recursos naturales locales si el gobierno colombiano era incapaz de implementar una presencia integral en el Chocó rural. Lo que previeron las comunidades étnicas es lo que ha sucedido en Chocó, y en muchas otras áreas históricamente afectadas por el conflicto armado de Colombia. El conflicto ha pasado a una nueva fase en la que han entrado en juego otros grupos armados. Las guerrillas del ELN (*Ejército de Liberación Nacional*) ahora es la organización guerrillera más grande de Colombia. Sus intentos de dominio en Chocó han fracasado frente a la feroz respuesta de las AGC (*Autodefensas Gaitanistas de Colombia*), el grupo sucesor de los paramilitares que se ha convertido en el grupo armado más poderoso de Colombia. Sumemos a esto otros actores como disidentes de las FARC, pandillas urbanas y cárteles, y Chocó continúa siendo un lugar extremadamente violento.

En este contexto desafiante de oportunidades y amenazas para la paz, busco entender cómo las comunidades inciden en la implementación de paz para avanzar sus visiones étnicas, influyendo simultáneamente en los proyectos estatales como los PDET y defendiendo su autonomía de las amenazas como la nueva guerra entre los AGC y el ELN.

Una teoría de la integración regional

Para responder a estas preguntas, este proyecto examina las diferencias en las estrategias de organización regional de las comunidades rurales. Se enfoca en una diferencia clave que llamo ‘integración regional’. Este concepto se puede entender como el nivel de interconexión organizativa que une a las comunidades de una región, pudiendo existir entonces comunidades altamente independientes hasta altamente integradas. Para explicar esta diferencia, consideraré un posible proyecto de desarrollo rural: en una región altamente atomizada con muchas comunidades independientes, cada comunidad

¹ Chocó es un departamento en la región Pacífica de Colombia. Según el censo de 2005, el departamento es 83% afrocolombiano y 13% indígena, uno de los dos únicos departamentos de mayoría negra en Colombia. El departamento tiene el cuarto PIB per cápita más bajo y el tercer porcentaje más alto de personas que viven en la pobreza (65%) de Colombia. Su geografía de tierras bajas entre el mar y las cordilleras interiores de Colombia lo hace uno de los lugares más lluviosos del mundo, caracterizado por bosque tropical atravesado por una vasta red de ríos.

individual busca, negocia e implementa sus propios proyectos. Por el contrario, en una región altamente integrada, una sola autoridad regional tiene la responsabilidad de buscar y negociar un proyecto de desarrollo en nombre de las comunidades de la región. Las comunidades también pueden usar una estrategia intermedia, en la que una asociación regional busca proyectos para la región, pero la decisión final de participar en cualquier proyecto recae en las comunidades individuales.

Este proyecto se enfoca en los consejos comunitarios en el departamento del Chocó. Los consejos comunitarios son una organización etno-territorial que administra los títulos colectivos de las comunidades negras en Colombia. Los títulos colectivos fueron creados por la Ley 70 de 1993; ellos crean una propiedad que pertenece colectivamente a las comunidades negras que históricamente han vivido en estos territorios. Las tierras no pueden ser legalmente desposeídas o vendidas fuera de la comunidad (son *inembargables, imprescriptibles e inajenables*), garantizando que siempre pertenezcan a la comunidad. En Colombia existen actualmente 232 títulos de propiedad formalmente reconocidos, que cubren 5,7 millones de hectáreas; dentro de estos títulos colectivos de tierra, el consejo comunitario es la “máxima autoridad interna” que administra el territorio y los recursos naturales, preserva la cultura afrocolombiana, resuelve disputas internas, y representa los intereses de las comunidades ante terceros (Hinestroza Cuesta & Cuesta Rentería, 2017).

En Chocó, las comunidades han creado tres estrategias diferentes para titular sus tierras durante el proceso de titulación en la década de 1990 y principios de la de 2000. Las comunidades hicieron títulos independientes que correspondieran a su comunidad individual; o formaron grandes títulos que incluían a todas las comunidades a lo largo de una sección de una cuenca fluvial; o adoptaron una estrategia intermediaria, optando por títulos individuales de comunidades independientes, pero haciendo parte de asociaciones de consejos comunitarios para tener una representación colectiva de sus intereses. Esta variación la he definido como integración regional. Con base en estas diferencias, he creado una tipología de integración regional en tres partes, que va desde regiones atomizadas de **comunidades independientes**, que no participan en una organización regional y mantienen toda la autoridad legal sobre su territorio; hasta **asociaciones de consejos comunitarios**, en las cuales las comunidades mantienen la autoridad legal sobre sus territorios, pero participan en asociaciones regionales para representar sus intereses ante actores externos; hasta **consejos comunitarios mayores** altamente integrados, que concentran la autoridad legal y las funciones de representación a nivel regional.

Figura 1: Grados de integración entre los consejos comunitarios



Estas diferencias en las estrategias de organización al nivel regional afectan directamente la capacidad de diferentes regiones para movilizar comunidades y negociar con terceros, así como sus estrategias para tomar decisiones, elegir tácticas y resolver conflictos, entre otros temas. Siguiendo la literatura de los movimientos sociales (Clemens y Minkoff, 2004), mi hipótesis es, aunque las organizaciones más integradas se beneficiarán de una mayor capacidad organizativa, cohesión y legitimidad externa, se encuentran en desventaja relativa en términos de participación de los miembros, flexibilidad local y rapidez en la toma de decisiones.

Una mayor integración regional entre grupos de comunidades genera tres tipos de ventajas: mayor capacidad organizativa, cohesión regional y legitimidad externa. En primer lugar, una mayor integración regional genera a una mayor capacidad organizativa. A través de la integración regional que tienen los consejos comunitarios mayores, las comunidades crean colectivamente una base más grande de recursos y capital humano que incluye mano de obra, experiencia y habilidades, en comparación con las comunidades individuales. Esta concentración de recursos y capital humano permite que las organizaciones regionales integradas se especialicen: diferentes partes de la organización se enfocan en específicas líneas de trabajo y desarrollan un conocimiento más profundo a través de la práctica repetida (Polletta, 2013). En segundo lugar, la integración regional permite que grupos de comunidades actúen colectivamente con estrategias cohesivas. La integración regional genera una base para vínculos internos que promueven el intercambio compartido de la información (Staggenborg, 1989). Estas estructuras más consolidadas de los consejos comunitarios mayores permiten reglamentos más formalizados que facilitan el control interno (Den Hond et al. 2015). En tercer lugar, debido a su tamaño y nivel de profesionalización, el estado y los actores internacionales frecuentemente les otorgan más legitimidad, lo que significa una mejor financiación y un mayor acceso a los espacios institucionales estatales (Andrews et al., 2010).

Dados los beneficios que ofrecen los grandes consejos comunitarios mayores, ¿por qué las comunidades en muchas ocasiones han seleccionado una estrategia de titulación independiente? Entre otros factores, más independencia genera mayores oportunidades de participación, flexibilidad y control local para las comunidades que forman parte de los consejos comunitarios. Primero, las comunidades más independientes ofrecen muchas más oportunidades para que sus miembros participen directamente en la toma de decisiones; es bastante más fácil para los miembros de una comunidad individual reunirse y tomar decisiones que para un consejo comunitario de cincuenta o hasta más de cien comunidades. Oportunidades más directas para participar en la toma de decisiones suelen generar una mayor confianza interpersonal, más compromiso con la organización y una mayor responsabilidad interna (Corrigall-Brown, 2012). En segundo lugar, cuando las comunidades individuales se integran en una organización regional, pierden parte de su autonomía; es decir, las comunidades individuales pierden parte del control sobre las decisiones que afectan directamente a su comunidad. Esa pérdida tiene costo: la independencia permite una mayor flexibilidad para adaptar las estrategias a las particularidades de cada comunidad. Las comunidades con mayor independencia pueden adaptarse más rápidamente a las situaciones emergentes en el sector, sin tener que llamar al liderazgo en la ciudad para recibir aprobación (Ganz, 2010).

¿De qué manera estas diferencias entre comunidades integradas e independientes son relevantes para la implementación de la paz? Decidí enfocarme en dos tipos de resultados: esfuerzos de presión para que el estado cumpla sus promesas hechas en el acuerdo de paz (enfocado en los PDET) y la protección de los civiles frente a las nuevas amenazas que puede generar dicho acuerdo de paz (enfocado en estrategias de neutralidad activa y protección colectiva). En la figura 2, mapeo cómo las diferencias entre estructuras independientes e integradas discutidas anteriormente se relacionan con ambos tipos de resultados.

Figura 2: Comparando independencia e integración para la construcción de paz comunitaria

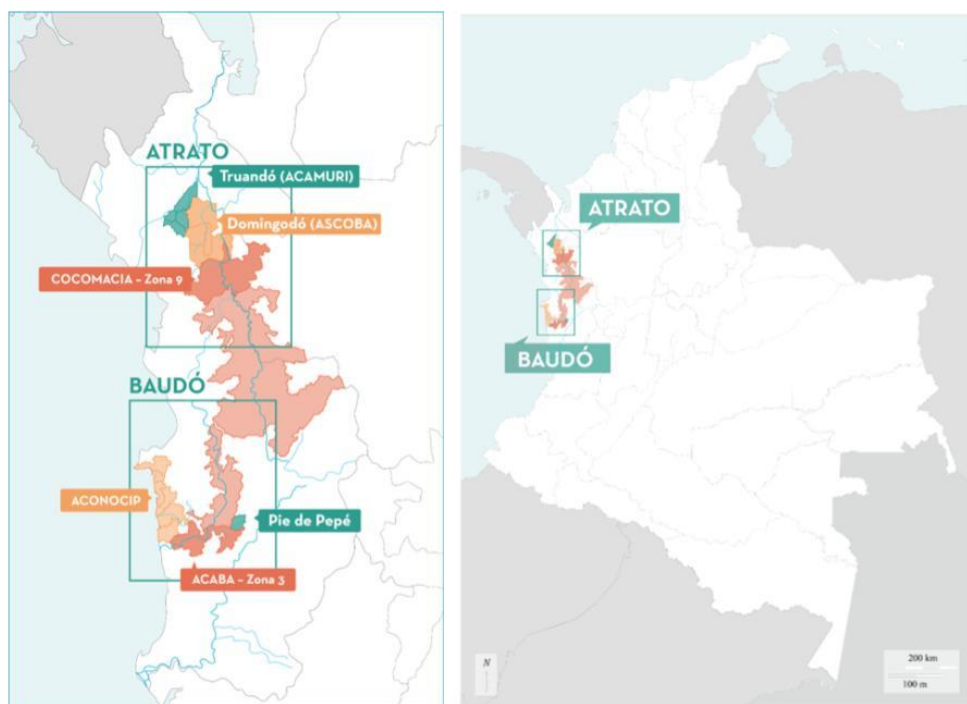


Diseño de la investigación

Para entender el impacto de la integración regional, hice dos comparaciones, cada una de las cuales incluye tres grupos de comunidades. Estos grupos de comunidades van desde grupos de comunidades más independientes hasta consejos comunitarios mayores altamente integrados. El objetivo del proyecto es identificar el impacto de la integración regional en las respuestas comunitarias a dos tipos de desafíos que surgen de un acuerdo de paz: la protección colectiva contra nuevas fuentes de violencia y el esfuerzo para hacer que el estado cumpla con los compromisos para el desarrollo incluidos en el acuerdo. Para la investigación de protección colectiva, me enfoco en cómo las comunidades han respondido a la violencia de la nueva guerra entre la guerrilla del ELN y los paramilitares de las AGC luego de la desmovilización de las FARC. Basándome en plataformas de paz articuladas por la comunidad como el *Acuerdo Humanitario ¡Ya! Para el Chocó*, investigo cómo las comunidades intentan reducir diferentes tipos de violencia: violencia física directa, amenazas, irrespeto a la autonomía territorial y social de las comunidades, desplazamiento, confinamiento, reclutamiento y economías ilegales, y violencia contra las mujeres y personas LGBTQ (Tercer Informe del Acuerdo Humanitario ¡Ya!, 2019). Para comprender la lucha para la implementación de la paz, me concentro en los PDET, un programa de desarrollo participativo creado por el acuerdo de paz en el que las comunidades de 170 municipios afectados por el conflicto en Colombia articularon sus prioridades de desarrollo para que el estado (hipotéticamente) repare los daños causados por el conflicto. Exploro qué tanto han podido avanzar las comunidades en sus propuestas de etnodesarrollo frente a la lentitud del gobierno, los problemas presupuestarios, la captura de élites y la corrupción.

Las dos comparaciones se realizan en dos regiones de Chocó: Atrato y Baudó. El desafío central de una comparación académica es elegir casos que reflejen la variación en la variable de interés (de comunidades altamente independientes a altamente integradas) y, sin embargo, sean lo suficientemente similares para ser comparables en términos de economías, recursos naturales, geografía, presencia del estado, historias de conflictos e influencias políticas (Seawright & Gerring, 2008). Descubrí que la mejor manera de controlar estos factores es buscar grupos de comunidades dentro del área geográfica más cercana posible, es decir, dentro de la misma sección de las principales cuencas fluviales de Chocó. Hay dos áreas en Chocó con las tres estrategias de organización (comunidades independientes, asociaciones de Consejos Comunitarios y Consejos Comunitarios Mayores) en una estrecha proximidad geográfica: en las cuencas del río Atrato y Baudó. Los dos grupos de comparación se ilustran en la Figura 3.

Figura 3: Casos en Atrato y Baudó



En el límite de las regiones del medio y bajo Atrato, definido por el límite entre los municipios de Bojayá y Carmen del Darién, tres grupos de comunidades vecinas están asentados en los ríos tributarios que desembocan en la margen occidental del río Atrato. Más al sur, en los municipios de Bojayá y Murindó se encuentran las 16 comunidades de la 'Zona 9', la sección más al norte del Consejo Comunitario Mayor COCOMACIA (Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Río Atrato), una organización altamente integrada. Inmediatamente al norte de estos, en el municipio Carmen del Darién, se encuentran las 8 comunidades del río Domingodó, afluente del Atrato. Las ocho comunidades se dividen en cuatro consejos comunitarios diferentes, todos los cuales pertenecen a la asociación regional de estrategia intermedia, ASCOBA (Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato). Justo al norte de Domingodó, se encuentran las 6 comunidades del afluente del río Truandó. Estas comunidades no pertenecen a una organización regional; más bien, han formado una asociación más independiente, exclusiva de las comunidades del río Truandó llamada ACAMURI (Asociación Campesina del Municipio de Riosucio).

En las partes media y baja del río Baudó se encuentran tres grupos de comunidades similares. Las comunidades que bordean el río Baudó pertenecen a la "Zona 3" del Consejo Comunitario Mayor ACABA (Consejo Comunitario General del Río Baudó y sus Afluentes), altamente integrado a nivel regional. Inmediatamente al oeste hay seis ríos más pequeños que desembocan directamente en el océano Pacífico; estas comunidades han formado una asociación más flexible de consejos comunitarios que se llama ACONOCIP (Asociación de Consejos Comunitarios de Norsiviría). Al este, la comunidad más al norte del río afluente Río Pepé, una comunidad llamada Pie de Pepé formó su propio consejo comunitario independiente.

Trabajo de campo

Los hallazgos empíricos presentados en las siguientes secciones son el resultado de tres visitas a Colombia entre 2019 y 2021 por un tiempo total de aproximadamente un año, incluyendo visitas a 20 comunidades rurales y más de 150 entrevistas realizadas en Bogotá, Quibdó (la capital del departamento de Chocó), y comunidades rurales de Atrato y Baudó. Garantizar mi propia seguridad y la seguridad de mis compañeros de investigación fue mi mayor prioridad en el campo. Mi enfoque del consentimiento

informado se centró en garantizar que cualquier persona que participara en mi investigación entendiera mi propósito y los pasos que tomaría para proteger su confidencialidad. Siguiendo la práctica estándar en la investigación de conflictos, he tratado de mantener la confidencialidad de mis socios tanto como sea posible (Campbell, 2017). Evité recopilar datos de identificación y no grabé entrevistas mientras estuve en el Chocó. Adicionalmente, protegí mis datos transcribiendo las notas en archivos protegidos con contraseña en mi computadora y destruyendo los apuntes escritos.

Como sucedió con el resto del mundo, la pandemia causó una interrupción significativa en mi trabajo. Dado que la mayoría de las comunidades en mis sitios de investigación en el Chocó rural tienen un acceso extremadamente limitado a la infraestructura de salud formal, volver a la investigación fue una decisión que se tomó con alto cuidado. En consulta con mis profesores y mis contactos en Chocó, determinamos que era esencial y posible realizar más investigaciones empíricas una vez que los casos de contagio disminuyeron en septiembre de 2021. Para mantenerme la seguridad biológica, me vacunaron por completo, me hice pruebas regularmente, realicé entrevistas al aire libre tanto como fue posible y usé mascarilla siempre cuando posible. Con mis profesores, determinamos una tasa de casos que activarían un cese inmediato de mi trabajo y creamos planes de acción de emergencia si yo o uno de mis sujetos de investigación se enfermaba con COVID. Que yo sepa, nadie que conociera o con quien interactuara contraigo COVID durante el curso de mi investigación.

Además, quiero reflexionar sobre la reciprocidad y la responsabilidad de mis socios de investigación: los líderes y consejos comunitarios con quienes trabajé, así como las muchas otras personas que me ayudaron compartiendo su valioso tiempo y conocimiento. Todos ellos lo hicieron aún con la sospecha y la necesidad de precaución que uno esperaría en una zona de guerra, y a pesar de repetidas experiencias negativas con otros académicos, las barreras de raza, clase y género, y de grandes diferencias en la experiencia de la vida. Estoy profundamente agradecido por la sinceridad y la sabiduría de las personas que me recibieron en Chocó, y es mi responsabilidad considerar cuidadosamente cómo pagar mi deuda con mis amigos y maestros. Considero que mi responsabilidad es dar mis mejores esfuerzos para honrar el tiempo de mis colaboradores y crear un beneficio significativo para los movimientos étnicos de Chocó, así como mantener la comunicación y relaciones reales de amistad y colaboración a largo plazo. Este resumen de mi proyecto representa una parte de mis esfuerzos para lograr la reciprocidad; es un intento por "devolver" mis hallazgos a mis socios de investigación en Chocó.

Resumen de los hallazgos

Resultados empíricos

En general, mis datos empíricos sugieren que las ventajas relativas de la integración regional (de los consejos comunitarios mayores) aumentan la capacidad de las comunidades para incidir en la implementación de paz. Primero, examiné la implementación del programa de desarrollo del PDET en la región de Atrato² desde el comienzo de la implementación del programa a mediados de 2018 hasta fines de 2021. Encontré que las comunidades más integradas recibieron más proyectos, en etapas de implementación más avanzadas, y una mayor diversidad de proyectos. Para evaluar el progreso de la implementación de los PDET, compilé una lista de todas las iniciativas PDET que 1) involucran directamente a las comunidades bajo este estudio y 2) han logrado un avance mínimo hacia la implementación.³ La lista se compiló a través de visitas a las comunidades, búsquedas en línea de informes PDET y documentos compartidos conmigo por fuentes gubernamentales. La lista completa de proyectos PDET está disponible a pedido del autor.

Se identificaron 60 iniciativas diferentes que cumplieron con los criterios anteriores (a diciembre de 2021). De esos 60, 41 (68%) fueron a las comunidades más integradas de COCOMACIA Zona 9, 12

² No se realizaron PDET en Baudó, por lo que mi investigación de este proyecto se concentró en la región del Atrato.

³ La ART creó una tipología de progreso de 8 etapas, desde "iniciativa identificada" hasta "completada". Me enfoco en proyectos que han avanzado por lo menos a la 2da etapa, lo que indica que la entidad gubernamental está por lo menos en proceso de estructuración del proyecto para su implementación.

(20%) fueron a las comunidades de Domingodó en la asociación ASCOBA, y 7 (12%) fueron a las comunidades más independientes de Truandó, en la asociación ACAMURI. Contando por comunidad, COCOMACIA recibió 2,6 proyectos por comunidad, Domingodó recibió 1,5 proyectos por comunidad y Truandó recibió 1,2 proyectos por comunidad. De los 41 proyectos en las comunidades de COCOMACIA, dos proyectos han encontrado financiamiento, cinco están en ejecución y tres están completamente terminados. Para las comunidades de Domingodó en ASCOBA, dos proyectos están totalmente aprobados y financiados y otros dos están en ejecución. Para las comunidades de Truandó en ACAMURI, se está ejecutando un proyecto y otro tiene aprobación y financiamiento. Por lo tanto, COCOMACIA es la única de las organizaciones que tiene proyectos completamente terminados; de sus 41 proyectos, el 19,5% se está ejecutando o completando; en Domingodó, el 16,7% de los proyectos están en ejecución; en Truandó, el 14,3% están en ejecución.

Más allá de los totales del proyecto y la etapa de implementación, también examino los tipos de proyectos que avanzan, enfocándome en aquellos que se relacionan con las cosmovisiones étnicas enfatizadas por las comunidades en el proceso de planificación del PDET de Chocó. Las comunidades de la Zona 9 en COCOMACIA tienen catorce proyectos que no son de infraestructura en progreso, incluidos cinco específicamente relacionados con el fortalecimiento de las prácticas culturales afro y la organización colectiva de COCOMACIA. Las comunidades de Domingodó en ASCOBA tienen cinco proyectos que no son de infraestructura, incluidos tres proyectos directamente relacionados con el fortalecimiento de los consejos comunitarios. Las comunidades de Truandó en ACAMURI tienen cuatro proyectos que no son de infraestructura, incluido un proyecto centrado en la capacitación de líderes en los consejos comunitarios de Truandó.

Para mi segundo estudio, examiné la protección colectiva frente al conflicto entre las AGC y el ELN que se intensificó rápidamente después de la salida de las FARC del Chocó en 2017. Evalué la autonomía de la comunidad frente a los grupos armados en este contexto mediante la compilación de informes de organizaciones internacionales, ONGs, y el estado, sobre hechos de violencia (desplazamientos, confinamientos, amenazas, asesinatos, control de grupos armados) en las comunidades, alimentada por mi trabajo de campo. En ambos casos de comparación, encontré evidencia que sugería que una mayor integración regional ofrecía cierto grado de mayor protección contra la violencia de los grupos armados, aunque ninguna de las comunidades que visité estaba libre de control por parte de los grupos armados.

La evidencia empírica sugiere que hay menos violencia en las comunidades más integradas de COCOMACIA que en las comunidades más independientes de ASCOBA o ACAMURI. La COCOMACIA Zona 9 cuenta con 16 comunidades; en Domingodó hay 8 comunidades y en Truandó 6 comunidades. Entre 2016 y finales de 2020, el monitor de OCHA registra 15 incidentes de violencia en las comunidades relevantes de COCOMACIA, 10 en cada uno de los territorios de ASCOBA y ACAMURI. Cada área ha tenido dos homicidios registrados oficialmente durante el período; ha habido más eventos de desplazamiento masivo en ASCOBA (4) y ACAMURI (3) que en COCOMACIA (2) durante ese tiempo (OCHA Colombia Monitor Humanitario, n.d.). Durante el mismo período, la Defensoría ha emitido más Alertas Tempranas⁴ para Truandó (6) y para Domingodó (5) que para el territorio más grande de COCOMACIA (4) (Alertas Tempranas, s.f.). Contando por comunidad, COCOMACIA padeció .9 hechos violentos por comunidad; en Domingodó (ASCOBA), hubo 1,3 eventos por comunidad; en Truandó (ACAMURI), 1,7 eventos por comunidad.

De diversas fuentes escuché que los consejos comunitarios mayores más grandes generan mayor protección de los grupos armados: funcionarios de la Defensoría del Pueblo me dijeron que “las comunidades independientes son más afectadas por la violencia, más fáciles de cooptar”.⁵ Los líderes de la Iglesia comentaron: “Sería difícil sobrevivir aquí sin la organización [COCOMACIA], que da protección a

⁴ La Defensoría del Pueblo publica las Alertas Tempranas para señalar un riesgo inminente de graves afectaciones a los derechos humanos de un grupo de comunidades. Como tal, funciona como un indicador de la cantidad de violencia que experimenta una comunidad.

⁵ Defensoría de Chocó, Comunicación personal, 10/3/2020

las comunidades”.⁶ Y las propias comunidades de COCOMACIA explicaron: “Por COCOMACIA hay un respeto por el territorio. Los foráneos no pueden imponerse como quieran, hay una protección”.⁷

A pesar del trabajo de COCOMACIA para construir protección al nivel comunitaria, los paramilitares de las AGC permean las comunidades de la Zona 9. Sin embargo, la situación en COCOMACIA Zona 9 todavía es distinta de las comunidades ASCOBA y ACAMURI en los ríos Truandó y Domingodó, a su norte. Mientras que en muchas partes de Riosucio “casi todos los consejos comunitarios no están físicamente”, ya sea desplazados permanentemente a las ciudades más grandes o quedándose temporalmente en las comunidades, “Bojayá tiene COCOMACIA”, que mantiene las comunidades a pesar de la enorme presión de los grupos armados.⁸

En el Río Baudó, las cuatro comunidades de consejo comunitario mayor de ACABA que visité no han reportado oficialmente actos de violencia desde 2017 (aunque un informe de Defensoría de 2017 mostró que las cuatro estaban bajo el control de AGC: Informe de Riesgo N. 008 17 (Baudó), 2017). Dado eso, y a pesar de la relativa protección que ofrece un consejo comunitario mayor, dos líderes de ACABA fueron amenazados y obligados a salir de Baudó. Sin embargo, la situación es aún más difícil en las comunidades más independientes. La asociación regional ACONOCIP enfrenta amenazas de los grupos armados: “Aunque las cosas se han calmado un poco, se siente su presencia, están en las comunidades, manteniendo su control”. Informes de ONGs de 2019 reflejan presencia constante de AGC y ELN: confinamientos, reclutamiento y control social por parte de los grupos armados en el territorio de ACONOCIP (Tercer Informe Del Acuerdo Humanitario, 2019). Un informe de 2019 de la sociedad civil chocoana destaca a la colectividad independiente de Pie de Pepé como la comunidad de Medio Baudó más afectada por los grupos armados, y describe un patrón de amenazas y explotación de los jóvenes de el sector (Tercer Informe Del Acuerdo Humanitario, 2019).

Más allá de los beneficios directos que las organizaciones integradas, los consejos comunitarios mayores, brindaron a sus comunidades miembros, también observé que las organizaciones más integradas generan utilidades indirectas para la región (Fox, 1996). Un ejemplo de estos efectos indirectos es la conexión entre COCOMACIA y la plataforma más importante al nivel departamental, FISCH (Foro de Solidaridad Interétnica del Chocó). FISCH está estrechamente ligada a COCOMACIA: COCOMACIA lideró la fundación de FISCH, por lo que todos los presidentes de FISCH y la mayoría de su personal provienen de COCOMACIA. FISCH ha jugado un papel vital tanto en el avance de los PDET del Chocó como en la defensa de la autonomía de las comunidades étnicas frente a la nueva ola de violencia posterior al acuerdo de paz en el departamento. Al evaluar el papel general de COCOMACIA en los PDET, un líder negro nacional explicó: “COCOMACIA lidera el PDET del Chocó a través de FISCH, [porque] COCOMACIA es el líder en FISCH... FISCH es la organización a la que los líderes civiles y étnicos chocoanos siguieron para hacer el trabajo del PDET, para unir a todos y construir una visión compartida”.⁹

Explicaciones

Mi investigación sugiere que estas diferencias sistemáticas en los resultados de paz entre las comunidades pueden explicarse por los diferentes sistemas organizativos de esas comunidades. Específicamente, encuentro que una mayor integración regional en forma de consejos comunitarios mayores genera una mayor capacidad organizativa, integración interna y percepciones de legitimidad. Sin embargo, también encontré que estas ventajas están mitigadas en gran parte tanto por las ventajas de comunidades más independientes (más participación democrática, independencia local y flexibilidad) como por las graves brechas organizativas que frecuentemente proliferan en los consejos comunitarios mayores más grandes.

⁶ Bellavista Parroquia, Comunicación personal, 5/10/2021

⁷ Zona 9 CCL 1 reunión, Comunicación personal, 8/10/2021

⁸ Instituto Kroc, Comunicación personal, 26/2/2020

⁹ CONPA líder, Comunicación personal, 2/2020

Primero, el aumento de la integración regional en forma de consejos comunitarios mayores permite a las comunidades unir recursos, otorgándoles una plataforma más grande y un mayor peso político en las negociaciones con el estado. Por ejemplo, en los PDET, la organización COCOMACIA ha utilizado su plataforma para criticar abiertamente a los actores gubernamentales por la falta de progreso, provocando respuestas tangibles por parte del Estado. Las denuncias de COCOMACIA de violencia paramilitar en enero de 2020 llevaron a Rafael Guarín, asesor presidencial para la seguridad nacional, a anunciar públicamente que el Estado debe “acelerar el PDET y fortalecer la llegada del Estado” a Bojayá (“En Chocó dudan de eficacia de PDET”, 2020). Los proyectos del PDET, incluidos unas casas comunitarias y mejoramientos escolares en las comunidades de la Zona 9 de COCOMACIA, fueron el resultado directo de esta presión. Para protegerse contra la violencia posterior al acuerdo de paz, la integración regional también otorgó a las comunidades más peso político y mayor seguridad en número. Un dirigente de la asociación de mediano alcance ASCOBA me explicó que COCOMACIA tiene la fuerza y capacidad de un municipio, y por eso “COCOMACIA genera más proyectos” para sus comunidades.¹⁰

ASCOBA, por su parte, ha demostrado ser un negociador efectivo con el Estado, liderando el proceso legal que generó la importante sentencia judicial T-622 en defensa del río Atrato, y avanzando en una amplia reforma educativa (el proyecto Champalanca) y exitosas nuevas políticas de juventud con el municipio de Riosucio.

Similarmente, en la región de Baudó, la organización ACABA pudo presentar una respuesta colectiva más fuerte a la presión de los grupos armados que sus contrapartes más independientes en ACONOCIP y Pie de Pepé. Una clara ventaja de aumentar la integración regional es una mayor influencia en las negociaciones con el estado y con terceros y, por lo tanto, vías más consistentes para asegurar el apoyo externo. Cuando le pregunté a un político de Baudó cuál era la diferencia entre ACABA y los consejos comunitarios más independientes de Baudó, su respuesta era sencilla: “ellos (ACABA) consiguen más proyectos”.¹¹

Una segunda ventaja clave de la integración regional es que las comunidades tienen más seguridad en números más grande. COCOMACIA tiene una comisión de derechos humanos específicamente para fortalecer la seguridad colectiva de las comunidades: su trabajo principal es “estar presente, observar, mostrar a las comunidades que no están solos... y también mostrar a los grupos armados que la gente está mirando”.¹² En comparación, los líderes de las comunidades ASCOBA en Domingodó me explicaron: “Un CC pequeño puede estar muy aislado (puede quedar solo). Es mejor estar en un grupo más grande”.¹³ En Baudó, un dirigente de la organización ACABA explicó las ventajas de la integración para la protección colectiva: “tenemos más peso, más músculo, más fuerza y más protección”.¹⁴ Al comparar las comunidades de ACONOCIP con las de ACABA, un líder de ACONOCIP refleja que “Sí, tenemos nuestra independencia, pero estamos aislados, abandonados”.¹⁵

Además, debido a que los consejos comunitarios mayores y las asociaciones más grandes tienen más recursos y capital humano, en general son más profesionalizados, lo que trae beneficios en su capacidad de manejar proyectos complejos. Para la implementación de PDET, estas ventajas se reflejaron especialmente en la capacidad de asumir un papel más importante en la formulación e implementación de proyectos. Por eso, un funcionario de la agencia gubernamental ART (Agencia de Renovación del Territorio), la agencia responsable de la implementación de PDET, me explicó que, para la implementación de proyectos, es mucho más probable que contraten consejos comunitarios mayores o asociaciones de consejos comunitarios bien consolidados, porque tienen más capacidad, experiencia y alcance en la ejecución de proyectos.¹⁶

¹⁰ ASCOBA líder 2, Comunicación personal, 12/10/2021

¹¹ Baudó Político, Comunicación personal, 3/2020

¹² COCOMACIA junta directiva 3, Comunicación personal, 7/2019

¹³ Domingodó Líder social, Comunicación personal, 22/10/2021

¹⁴ Notas de campo, ACABA recorrido 5/11/2021, Comunidad 3

¹⁵ Pilizá Líder 1, Comunicación personal, 8/11/2021

¹⁶ ART oficial, Comunicación personal, 26/10/2021

En la protección colectiva frente a los grupos armados, las ventajas de profesionalización fortalecen la capacidad de planificación y gestión de proyectos de las comunidades. En la región de Atrato, COCOMACIA tiene una base impresionante de líderes de movimientos altamente profesionalizados, incluidos expertos en desarrollo, contadores y abogados. En el mismo sentido, la ASCOBA está bien equipada para ofrecer apoyo profesionalizado a sus comunidades. De hecho, esa fue una fuerza motivadora detrás de la formación de ASCOBA: “Como comunidades, no tenemos abogados, contadores, profesionales...pero ASCOBA sí, por eso lo creamos”.¹⁷ Esto está reflejado en los proyectos de alto impacto emprendidos por ASCOBA, incluidos los programas de educación contra el reclutamiento, los programas sobre los derechos humanos y sobre las minas antipersonales, apoyados por sus comisiones de trabajo.

Pasando a la región de Baudó, encontré que, de manera semejante, los grandes consejos comunitarios mayores tienen un grupo más amplio de profesionales que pueden desarrollar proyectos más de mayor envergadura. En la ACABA, el liderazgo de la organización incluye ingenieros agrónomos, abogados, contadores, ingenieros ambientales y expertos en administración. Como me explicó un líder del independiente Pie de Pepé, “ACABA tiene más líderes, mejor formación, más capacidad de relacionarse con el exterior y consigue más proyectos”. La especialización y profesionalización permiten a ACABA desarrollar proyectos mucho más amplios que las otras comunidades, incluyendo un proyecto de pesca en alianza con las comunidades del Bajo Baudó, y un contrato de asistencia humanitaria con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.¹⁸

Encontré que la integración regional de los consejos comunitarios mayores también fortalece la cohesión entre las comunidades de la región, lo que les permite actuar de manera unida hacia un objetivo compartido. Los líderes me comunicaron que un grupo integrado de comunidades como COCOMACIA puede tomar decisiones en nombre de la región más rápidamente: “COCOMACIA tiene un solo título, mientras que ASCOBA tiene 14 títulos y 14 juntas diferentes para administrar. Por eso, “COCOMACIA tiene más poder de decisión. Nosotros [como ASCOBA] tenemos que conectar y unir a todos, lograr que todos estén de acuerdo”.¹⁹ Además, encontré que una mayor integración en forma de un consejo comunitario mayor permitiría una estructura más burocrática hacia un control más fuerte sobre la implementación de los reglamentos dentro de las comunidades. En la región del Atrato, un líder de COCOMACIA me explicó, “mantenemos la autoridad sobre los territorios. Tenemos nuestras propias sanciones y castigos para mantener el orden. Somos la policía y el inspector en nuestros territorios”.²⁰ Un líder de larga experiencia en múltiples procesos expresó:

Nos guste o no, estamos en COCOMACIA. En [el más independiente] Truandó, Clavellino hace lo que quiere sin que ACAMURI lo sepa. En COCOMACIA la [comunidad] no tiene esa independencia, COCOMACIA tiene un control sobre el territorio, la gente no vende su tierra a terceros, se queda en el territorio.²¹

En la región de Baudó, la capacidad de control territorial de ACABA se reflejó en las comunidades que me explicaron que no tienen autoridad para vender ningún territorio o negociar proyectos sin el permiso de ACABA.²² Si bien el independiente Pepé ha fortalecido sus procesos de control interno a través del programa REDD+ de los bonos de carbono, ellos usan los procedimientos burocráticos de control interno en menor medida que ACABA. Por ejemplo, un líder de la junta de Pepé me explicó que, al resolver un conflicto, “los mayores tendrán la última palabra, no la [organización]”.²³

Encontré que una última ventaja clave de la integración regional de los consejos comunitarios mayores es una mayor percepción de legitimidad de parte del estado y grupos terceros: porque los consejos

¹⁷ Domingodó CC Líder 1, Comunicación personal, 26/10/2021

¹⁸ Notas de campo, ACABA recorrido 5/11/2021, Comunidad 2

¹⁹ Quibdó Diócesis 1, Comunicación personal, 16/3/2020

²⁰ COCOMACIA Asesor 3, Comunicación personal, 6/2019

²¹ Riosucio Pastoral Social, Comunicación personal, 22/10/2021

²² Notas de campo, ACABA recorrido 11/5, Comunidades 2 y 3

²³ Pie de Pepé Junta Directiva 1, Comunicación personal, 7/2019

comunitarios mayores tienen mayor alcance de presupuesto y son más profesionalizados, tienden a ser más respetados y escuchados por el gobierno y las organizaciones internacionales. En los PDET, encontré que COCOMACIA fue relativamente más efectiva en negociar con el estado y generó colaboraciones más amplias con actores internacionales. COCOMACIA generó la respuesta más fuerte del estado al denunciar la falta de progreso de PDET y desarrolló una alianza con USAID, ofreciendo capacitación a cientos de miembros de COCOMACIA sobre los PDET (*PGO - Peaceful and Productive Atrato Activity*, 2021). ASCOBA también ha logrado un nivel de apoyo de actores internacionales para los PDET. Tanto COCOMACIA como ASCOBA fueron organizaciones socias de la ONU en la implementación del programa PDET *Confianza y Paz*, que buscaba construir proyectos de paz y reconciliación vinculados a las zonas de desmovilización de las FARC (Informe Final Del Proyecto Confianza y Paz, 2020).

Este mayor respeto demostrado por el estado y otras organizaciones se extendió mucho más allá de los PDET: como señaló un miembro de la Defensoría: “Todo el mundo respeta la voz de COCOMACIA cuando habla”.²⁴ ASCOBA también tiene un fuerte reconocimiento internacional como la organización afro preeminente del Bajo Atrato, con un historial de apoyo del PNUD, OIM, MISEREOR y otros. Los líderes de la organización más independiente ACAMURI en Truandó me explicaron que: “ASCOBA representa a muchas más comunidades en el Bajo Atrato...Mientras que ACAMURI es solo para Truandó. Así reciben más atención internacional”.²⁵ En Baudó, miembros de la comunidad independiente Pepé también me dijeron que ACABA obtiene más apoyo externo de actores internacionales y una mayor capacidad de respuesta del estado que Pepé: “Como son un consejo más grande, reciben más [atención externa]... Por ejemplo, las ONG internacionales, se concentran en ACABA, pero no en nosotros”.²⁶

Sin embargo, descubrí que las ventajas de la integración regional de los grandes consejos comunitarios mayores se ven atenuadas tanto por las ventajas reales de la independencia de las comunidades como por las graves ausencias y problemas organizativos que frecuentemente existen en estas organizaciones más grandes. Mis investigaciones sugieren que estos temas pueden explicarse con referencia a dos ventajas de las estructuras organizativas en comunidades más independientes: un aumento de la participación interna y el control a nivel comunitario sobre la toma de decisiones.

Las estructuras organizacionales más independientes, en las asociaciones de consejos comunitarios y aún más en las comunidades independientes, crean más oportunidades para que los miembros de la comunidad participen directamente en la toma de decisiones. En las comunidades más independientes de ACAMURI en Truandó o Pie de Pepé en Baudó, todos los miembros adultos de la comunidad participan en la asamblea general, el máximo órgano de toma de decisiones del consejo comunitario. Este nivel de participación directa de los miembros de la comunidad es imposible en los consejos comunitarios mayores como COCOMACIA o ACABA, que tienen miles de miembros en un área más grande que varios estados de EE. UU. Como tal, la toma de decisiones por parte del consejo comunitario se delega a un relativamente pequeño grupo de líderes ubicados en la cabecera departamental de Quibdó.

Desde la perspectiva de un líder de una de las comunidades más independientes de ACAMURI, en Truandó, cuantas más oportunidades de participación directa, “hace más unida a la gente”. Argumenta también que estas oportunidades para participar hacen que las comunidades respeten más los reglamentos, ya que fue la misma comunidad la que definió esas reglas.²⁷ De manera similar, los líderes de las comunidades más independientes en Baudó me explicaron que la distancia reducida entre el liderazgo y la comunidad en un consejo comunitario más independiente puede generar un sentido más fuerte de pertenencia compartida en la organización: “cualquier proyecto que esté haciendo la comunidad, la junta directiva estará allí junto, en un acompañamiento constante”. En cambio, me

²⁴ Defensoría oficial, Comunicación personal, 10/3/2020

²⁵ Truandó CC Líder 1, Comunicación personal, 18/10/2021

²⁶ Pie de Pepé Junta Directiva 2, Comunicación personal, 7/7/2021

²⁷ Truandó Líder social, Comunicación personal, 22/10/2021

explicaron que los líderes de un gran consejo comunitario mayor “no están todos los días con la gente, no saben lo que está pasando en las comunidades”.²⁸

Entre los consejos comunitarios mayores más grandes, de ACABA y COCOMACIA, la distancia física entre los líderes basados en Quibdó y las comunidades de Atrato y Baudó genera falta de comunicación y desconfianza dentro de la organización. Un dirigente de COCOMACIA explicó que “la gente se imagina que COCOMACIA está llena de dinero, es falta de información, la gente no sabe realmente cuáles son nuestros recursos o capacidad”.²⁹ Mientras tanto, muchos en las comunidades perciben a sus líderes distantes, politizados y corruptos: “Uno siente que COCOMACIA era una cosa comunal, de las comunidades. Y ahora se trata de proyectos en beneficio de unos pocos”.³⁰ La misma desconfianza se evidenció en Baudó, en la ACABA, como lo demuestra un dirigente de la organización rogando a los presidentes de los consejos comunitarios locales que comuniquen a las comunidades los avances en el trabajo de ACABA “para que las comunidades sepan que estas reuniones son más que simplemente repartir dinero”.³¹ En el contexto de los PDET, esta distancia física y social entre los líderes y las comunidades se refleja en el hecho de que múltiples comunidades de COCOMACIA casi no estaban al tanto de qué eran los PDET. Posiblemente, esta distancia también explica los rumores persistentes en las comunidades de que los líderes de COCOMACIA manejaban mal los proyectos de PDET.³² Un funcionario de ART explicó que la información y los recursos que fluyen hacia los líderes de COCOMACIA no necesariamente llegan a las comunidades por intereses personales y rivalidades dentro de la organización.³³

Una de las diferencias más claras entre los consejos comunitarios mayores y las comunidades más independientes es el nivel de control sobre la toma de decisiones en manos de las comunidades. Al preguntarle a un líder de las comunidades ACAMURI más independientes de Truandó sobre la diferencia entre ellos y COCOMACIA, me dijo: “La ventaja de los consejos comunitarios de Truandó es que cada comunidad es independiente dentro de su territorio”.³⁴ Más independencia significa que cualquier proyecto beneficia a las comunidades de manera más directa, sin tener que compartirlo con muchas otras comunidades o ser filtrado por líderes regionales. Como ACAMURI son sólo cinco comunidades, “lo que llega aquí no lo tenemos que compartir entre tanta gente. Lo que viene aquí es suficiente para repartir entre todos”.³⁵ En Baudó, la comunidad Pie de Pepé optó no unirse a ACABA en parte para mantener un mayor control comunitario sobre las decisiones que afectarían su desarrollo. Respecto a su experiencia como consejo comunitario más independiente, la junta de Pepé explicó que ser independiente “nos permite gestionar más recursos, podemos buscar nuestros propios proyectos, buscar respuestas a las necesidades de nuestro territorio”.³⁶

Además, debido a que son más burocráticos, los grandes consejos comunitarios mayores son propensos a la rigidez y la lentitud para responder a los problemas locales. Esto se magnifica debido a los limitados recursos financieros disponibles para los consejos comunitarios, que hace imposible para los consejos comunitarios mayores mantener una presencia constante en las comunidades más distantes. Como tal, las comunidades de las organizaciones más integradas se enfrentan a un dilema preocupante: dependen de una organización que solo puede llegar a ellos con poca frecuencia. Los líderes de COCOMACIA en Quibdó me explicaron que “por falta de recursos no podemos ir a todas las comunidades”.³⁷ Por lo tanto, mientras COCOMACIA ha desarrollado una impresionante variedad de prácticas y proyectos para defender a las comunidades, estos sistemas de apoyo poco se sienten en las comunidades más

²⁸ Pie de Pepé Junta Directiva 1, Comunicación personal, 7/2019

²⁹ COCOMACIA líder de la juventud, Comunicación personal, 7/2019

³⁰ Zona 9 CCL 1, Notas de campo, 8/10/2021

³¹ Notas de campo, ACABA reunión, 1/11/2021

³² Zona 9 CCL 5, Notas de campo, 9/10/2021

³³ ART oficial, Comunicación personal, 26/10/2021

³⁴ ACAMURI líder de la juventud, Comunicación personal, 18/10/2021

³⁵ Truandó CC líder 2, Comunicación personal, 19/10/2021

³⁶ Notas de campo, Pie de Pepé Junta reunión, 11/11/2021

³⁷ COCOMACIA junta directiva 1, Comunicación personal, 7/2019

distantes. En la Zona 9, las comunidades expresaron que COCOMACIA “nos ha abandonado”.³⁸ El mismo problema se sintió en ACABA, en Baudó: “En los 20 años de ACABA, ha habido comunidades que no han recibido nada, la gente no está recibiendo lo que se merece... Pepé se puede organizar mejor, ACABA es tan gigante que la dirigencia no puede llegar a todos lados”.³⁹

Estas brechas organizacionales pueden generar graves consecuencias para la autoprotección comunitaria. Dirigentes de Truandó y Domingodó argumentaron que, en las organizaciones más integradas, la poca presencia en los territorios de líderes de los grandes consejos comunitarios mayores vulneraba a las comunidades. Mientras tanto, las comunidades más independientes pueden reaccionar de manera más inmediata a los problemas o conflictos en el terreno: “cualquier conflicto, el representante legal está aquí, no hay que buscarlos en Quibdó, están aquí”.⁴⁰

Evidencia contrastante

En las secciones anteriores, he presentado una historia de ventajas y desventajas entre la integración de los grandes consejos comunitarios y la independencia de consejos comunitarios más pequeños: la integración fortalece la capacidad organizativa, la cohesión regional y la legitimidad externa, pero con frecuencia genera brechas en la participación interna y la autonomía de las comunidades de tomar sus propias decisiones. Sin embargo, la evidencia empírica que reuní es más complicada que la historia presentada en las secciones anteriores. Aquí, discuto áreas en las que mis predicciones fallaron o encontré evidencia sorprendente. Abordo tres tipos de problemas: las limitaciones generalizadas de todos los consejos comunitarios en crear un cambio político más profundo, áreas específicas en las cuales no encontré evidencia para respaldar mis predicciones, y las estrategias que las comunidades han adoptado para superar las limitaciones relativas de las tres diferentes formas organizativas.

Los consejos comunitarios en este estudio enfrentan pobreza extrema, una historia de olvido estatal y racismo, y un conflicto que ya lleva décadas, alimentado por la importancia geográfica de Chocó como fuente de recursos naturales y corredor estratégico de drogas. El trabajo que realizan para luchar en favor de las comunidades que representan genera beneficios frágiles pero vitales. Sin embargo, hay límites en su poder frente a los obstáculos estructurales que enfrentan. Los consejos comunitarios son organizaciones no estatales sin base de recursos fijos, que trabajan en condiciones extremadamente peligrosas. Su poder para cambiar las relaciones de poder regionales es inherentemente limitado, y gran parte de su trabajo se lleva a cabo en los márgenes, sin desafiar directamente a los intereses económicos y políticos que controlan el departamento. Ninguna de las organizaciones bajo estudio es capaz de crear una protección duradera para sus comunidades en contra de la violencia que actualmente inunda el Chocó. Incluso en las organizaciones más grandes de COCOMACIA y ACABA, los grupos armados ejercen un control sobre la vida de muchas de las comunidades. Un dirigente de ACABA me dice: “Nuestro poder es limitado, no somos el Estado, no podemos simplemente quitar los grupos armados de nuestros territorios”.⁴¹ De manera parecida, ni siquiera COCOMACIA ha sido capaz de superar los obstáculos de los PDET, que incluyen los recortes de presupuesto, la lentitud estatal y la corrupción.

Un hallazgo que fue contrario a mis expectativas fue la incapacidad de los consejos comunitarios mayores más grandes de generar un poder político consistente en las elecciones municipales. Las relaciones entre los alcaldes y los consejos comunitarios frecuentemente son abiertamente hostiles. La superposición de autoridad y la escasez de recursos pusieron a los alcaldes directamente en conflicto con los líderes de los consejos comunitarios. Mientras tanto, las lealtades políticas construidas a partir de una larga historia de politiquería fracturan las comunidades en tiempos de elecciones y quitan la posibilidad de los consejos comunitarios de ser actores de peso en la política. Se podría esperar que los

³⁸ Zona 9 CCL 7, Notas de campo, 10/10/2021

³⁹ Notas de campo, ACABA recorrido 5/11/2021, Comunidad 2

⁴⁰ Notas de campo, Pie de Pepé Junta reunión, 11/11/2021

⁴¹ ACABA junta directiva líder 4, Comunicación personal, 7/2019

grandes consejos comunitarios mayores, que a menudo cubren varios municipios, jugaran un papel político relevante. Sin embargo, un líder de COCOMACIA explicó que:

Somos fuertes en el proceso de organización, pero débiles en términos políticos. En las elecciones, la política nos divide. Si estuviéramos unidos, podríamos elegir alcalde en cualquier municipio... La politiquería mueve este departamento, es más fuerte que la organización.⁴²

También pensé que los grandes consejos comunitarios mayores iban a avanzar más en la igualdad de género dentro de sus regiones, sobre lo cual encontré evidencia mixta. Dentro de las organizaciones persisten fuertes convenciones patriarcales sobre los roles de las mujeres en el proceso de organización social que solo han comenzado a cambiar lentamente. Las personas LGBTI en Chocó están aún más marginadas en las organizaciones. En consecuencia, los esfuerzos más visibles para promover la igualdad de género provienen de los consejos comunitarios mayores. En particular, hay que notar el trabajo de la comisión de género de COCOMACIA. La comisión ha jugado un papel clave en el desarrollo de liderazgo de mujeres dentro de la organización, y ganó una representación mínima garantizada para mujeres de 1/3 de los puestos en la junta directiva de COCOMACIA. Sin embargo, la organización aún está dominada por hombres. En cambio, inmediatamente al norte de ellos, la representante legal de ASCOBA es una mujer; en una de las comunidades de Domingodó, seis de los siete miembros del consejo de liderazgo de esa comunidad son mujeres.⁴³ En Baudó, ACABA no se distingue mucho del resto de los consejos comunitarios de la región en temas de género. A partir de los últimos años, ACABA ha comenzado a realizar algunos talleres sobre género. Sin embargo, de las tres organizaciones que hacen vida en Baudó, solo Pie de Pepé, la organización independiente, está dirigida por una mujer. De los tres consejos comunitarios en Baudó, Pepé también tiene la única asociación de mujeres.⁴⁴

Un hallazgo importante de mi tesis ha sido las adaptaciones que diferentes comunidades han hecho a las relativas limitaciones de sus estructuras organizativas. Por ejemplo, los Consejos Comunitarios Mayores crearon la figura del Consejo Comunitario Local. Estas son figuras administrativas que operan en una o unas pocas comunidades y su función es suplementar el rol del Consejo Mayor en administrar el territorio y en mantener el vínculo entre las comunidades y la organización. Un líder comunitario en ACABA me explicó la función del consejo comunitario local ofreciendo el ejemplo de un presidente de un país: un(a) presidente no puede administrar todo el territorio por sí mismo, entonces tiene gobernadores para ayudarlo.⁴⁵ Una figura organizativa adicional utilizada por los consejos comunitarios mayores más grandes para vincularse mejor con las comunidades es el “comité zonal”. El consejo comunitario está dividido en subregiones o zonas, cada una de las cuales tiene bastante autonomía para resolver problemas sin necesidad del liderazgo en Quibdó. Estos comités zonales son especialmente importantes en las áreas más alejadas de COCOMACIA: “los encuentros zonales mantienen la fuerza [de COCOMACIA]. A través de estas estructuras, las comunidades aún sienten la presencia de la organización”.⁴⁶

En cuanto a las asociaciones de consejos comunitarios, debido a que éstas no poseen en sí los títulos de la tierra, suelen ser bastante flexibles. Pueden reducirse o crecer, o incluso ser reemplazadas por nuevas asociaciones dependiendo de las percepciones de sus miembros sobre su valor. Por ejemplo, el consejo comunitario de Unguía, en el extremo norte del Chocó, está considerando unirse a la organización ASCOBA para fortalecerse y responder a las incursiones de ganaderos. Mientras tanto, otros consejos comunitarios en ASCOBA mencionaron que están considerando salir de la organización, ya que quizás tendrían más éxito de forma independiente.⁴⁷

⁴² COCOMACIA junta directiva member 4, Comunicación personal, 7/2019

⁴³ Domingodó CC líder 2, Comunicación personal, 27/10/2021

⁴⁴ Pie de Pepé asesor, Comunicación personal, 11/10/2021

⁴⁵ Notas de campo, ACABA recorrido, Comunidad 2, 5/11/2021

⁴⁶ COCOMACIA líder de la juventud, Comunicación personal, 7/2019

⁴⁷ CC líder, Comunicación personal, 26/11/2021

Las comunidades más independientes enfrentan dos desafíos: pueden verse aislados fácilmente y tienen un peso limitado en las negociaciones con el estado y terceros. Muchas veces, su respuesta han sido asociarse con una organización más grande. Un líder de Domingodó en el Atrato me explicó que las comunidades no están solas; hacen parte de FISCH (la plataforma de coordinación a nivel departamental); hacen sus denuncias a través del FISCH para reducir la presión directa en ellos.⁴⁸ Pie de Pepé, el consejo comunitario independiente en Medio Baudó, se asoció con la más grande ACABA para traer un programa de bonos de carbono a través de REDD+. Un coordinador del programa REDD+ me explicó que Pepé no tenía suficiente tierra para que valiera la pena para los socios externos, por lo que se asoció con ACABA para aprovechar el tamaño del consejo comunitario mayor.⁴⁹

Contribuciones

La conclusión central de esta tesis es que, en general, las comunidades más integradas de los grandes consejos comunitarios mayores tienen más éxito en mantener su autonomía e influencia en la implementación de la paz. Tanto en Atrato como en Baudó, encontré que los consejos comunitarios mayores (y, a veces, las asociaciones de consejos comunitarios) estaban expuestas a menos violencia y sujetas a menos control de grupos armados. Encontré que en las comunidades más integradas había una seguridad en números, un control interno más fuerte y un mayor apoyo externo para generar más proyectos económicos y sociales. Además, con respecto al programa PDET, encontré que los consejos comunitarios mayores avanzaban más en los proyectos debido a su poder político, su experiencia técnica y el apoyo internacional que estaban recibiendo.

Aún así, existen claras ventajas en las estructuras organizativas más independientes. Las mayores oportunidades para que los miembros de las comunidades más independientes participen directamente en la toma de decisiones aumentan su compromiso con la organización. La mayor flexibilidad que la independencia brinda a las comunidades también facilita una toma de decisiones más rápida y mejor orientada, y reduce los desafíos logísticos. Además, existen fuertes desventajas en la integración de los grandes consejos comunitarios mayores: serias ausencias organizacionales, faltas persistentes de comunicación y desconfianza mutua entre las comunidades y sus líderes al nivel regional. Es probable que estas desventajas han sido magnificadas por los efectos del conflicto, que reduce la movilidad y rompe el tejido social. Un segundo punto clave es que las comunidades no están atrapadas en las limitaciones de su forma organizativa: como se mencionó anteriormente, han encontrado formas de cambiar o innovar desde dentro de sus estructuras organizativas para enfrentar estas limitaciones.

Comencé esta tesis con un tema central en las investigaciones sobre la construcción de paz. Por un lado, nosotros como investigadores académicos estamos más y más enfocados a la necesidad fundamental de promover las voces de las comunidades para generar una paz local duradera (Leonardsson & Rudd, 2015). Sin embargo, nuestro trabajo ha demostrado repetidamente que la implementación de la paz es un proceso netamente político en que élites con dinero y armas compiten por recursos limitados. Entonces, mi pregunta ha sido: en el contexto de esta competencia violenta por el poder, ¿por qué y cómo los actores más marginados de la sociedad tendrían una oportunidad real para incidir en la paz? La contribución clave de esta tesis es abordar esta pregunta centrándose en la organización colectiva de las comunidades al nivel regional como la estrategia para que las comunidades construyan un poder más fuerte frente a las élites. Desde la investigación académica sobre el desarrollo rural, introduzco en la discusión la figura de la organización regional, una poderosa estrategia para que las comunidades rurales obtengan poder, escapen del aislamiento y “proyecten la voz hacia arriba” (Fox, 2016).

¿Cómo se pueden aplicar los hallazgos de este proyecto a la práctica de la implementación de paz? Mi investigación ilustra el trabajo constante que las organizaciones de las comunidades están haciendo para abogar por las personas más vulnerables en la sociedad. Si se toman en cuenta la extrema falta de recursos y el contexto increíblemente desafiante en el que operan, muchas de estas organizaciones son impresionantemente efectivas. Desde mi perspectiva, dirigir recursos y apoyo a las organizaciones de comunidades (como los consejos comunitarios) es probablemente una de las inversiones más eficaces y

⁴⁸ Domingodó Líder social, Comunicación personal, 22/10/2021

⁴⁹ REDD coordinador, Comunicación personal, 5/7/2019

potencialmente transformadoras que los actores internacionales pueden hacer en un contexto de transición de paz. Los actores internacionales frecuentemente reducen a los actores de la sociedad civil a ONGs profesionalizadas que operan en la capital (Paffenholz, 2011). Al demostrar en particular el potencial de los consejos comunitarios para hacer avances sostenibles y duraderas en la paz local, mi investigación sugiere que los actores internacionales deben encontrar formas de optimizar el espacio político para tales organizaciones.

Además, una mejor comprensión de la variación en las formas organizativas de las comunidades rurales puede mejorar significativamente las intervenciones externas. Esa 'marca teórica' puede ofrecer a los implementadores una forma de leer el "terreno organizacional" de una región y sus posibles fortalezas y debilidades: un consejo comunitario de una comunidad nunca va a operar en la misma forma que un consejo comunitario mayor de 50 o más comunidades; tienen necesidades diferentes. Esto también podría refinar las prácticas de formación y talleres para las organizaciones de base. De particular utilidad pueden ser las estrategias utilizadas por los consejos comunitarios de Chocó para superar las limitaciones de sus específicas estructuras organizativas, lo que podría servir como punto de partida para que comunidades de otras regiones investiguen sus propias debilidades organizativas y las posibles estrategias para abordarlas.

Reflexiones finales

En 1993, se aprobó en Colombia una ley histórica, la Ley 70, que cambió para siempre la relación entre las comunidades negras y el Estado colombiano. La ley otorgó a las comunidades negras rurales el derecho de incorporarse como consejos comunitarios con tierras colectivas que son "inalienables, inembargables e imprescriptibles". Con la llegada de esta ley, las comunidades tenían que decidir cómo querían formar sus títulos: maximizar la independencia local solicitando un título solo para su propia comunidad, o construir un colectivo más grande incorporando a todas las comunidades de su región. Otras comunidades eligieron una estrategia intermedia, haciendo títulos independientes, pero uniéndose a asociaciones de consejos comunitarios. En las regiones en este estudio, Atrato y Baudó, estas decisiones fueron tomadas por líderes comunitarios y sus aliados en respuesta a las condiciones que enfrentaban a mediados de la década de 1990: preocupaciones sobre conflictos de tierras con los vecinos indígenas, sus relaciones con las comunidades vecinas, y su postura sobre las industrias extractivas que se estaban expandiendo rápidamente en el Chocó en esa época.

Casi inmediatamente después de que las comunidades empezaron a recibir sus títulos, Chocó fue completamente transformado por un conflicto armado que ha durado décadas, desplazando repetidamente a las comunidades, matando a sus líderes y destruyendo el tejido social. Si bien los consejos comunitarios han sido severamente afectados por el conflicto, continuaron operando como quizás el recurso más importante que las comunidades tenían para resistir dicho contexto. Asimismo, con el anuncio de la paz en 2016, los consejos comunitarios han seguido sirviendo como la voz de las comunidades mientras navegan por los complejidades y fallas del acuerdo de paz. Todos los consejos comunitarios se construyeron a partir de la misma conexión viva y profunda que existe entre las comunidades afro del Chocó y su territorio, y todos velan por sus comunidades en la búsqueda de paz. Sin embargo, las diferentes decisiones que tomaron las comunidades cuando se formaron los consejos comunitarios en la década de 1990 continúan resonando en el presente, en su forma de actuar y sus capacidades de incidir en la implementación de paz.

¿Qué se puede aprender de esta investigación? He argumentado que este trabajo ofrece tres contribuciones clave a la consolidación de la paz: crear una comprensión más detallada de cómo los civiles navegan los diversos impactos complejos de un acuerdo de paz, aumentar nuestro conocimiento de las diferentes estrategias de organización que tiene la sociedad civil, y desarrollar una atención más refinada a las formas en que las propias comunidades buscan superar las limitaciones de su poder a través de proyectos de organización regional. Aquí, los constructores de paz obtienen una herramienta adicional para comprender las necesidades específicas de las organizaciones civiles con las que trabajan. Con ello, espero fortalecer la herramienta más dinámica que poseemos para construir una paz local duradera y transformadora: comunidades fuertemente organizadas.

Referencias

- Alertas Tempranas*. (n.d.). Retrieved December 15, 2021, from <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>
- Andrews, K. T., Ganz, M., Baggetta, M., Han, H., & Lim, C. (2010). Leadership, Membership, and Voice: Civic Associations That Work. *American Journal of Sociology*, 115(4), 1191–1242. <https://doi.org/10.1086/649060>
- Campbell, S. P. (2017). Ethics of Research in Conflict Environments. *Journal of Global Security Studies*, 2(1), 89–101. <https://doi.org/10.1093/jogss/ogw024>
- Clemens, E. S., & Minkoff, D. C. (2004). Beyond the Iron Law: Rethinking the Place of Organizations in Social Movement Research. In *The Blackwell Companion to Social Movements* (pp. 155–170). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470999103.ch7>
- Colombia Monitor Humanitario*. (n.d.). OCHA. Retrieved February 9, 2021, from <https://monitor.salahumanitaria.co/>
- Corrigall-Brown, C. (2012). *Patterns of protest: trajectories of participation in social movements*. Stanford University Press.
- den Hond, F., de Bakker, F. G. A., & Smith, N. (2015). Social Movements and Organizational Analysis. In D. Della Porta & M. Diani (Eds.), *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199678402.013.41>
- Dudouet, V., & Lundström, S. (2016). *Post-war Political Settlements: From Participatory Transition Processes to Inclusive State-building and Governance*. Berghof Foundation.
- En Chocó dudan de efectividad de programas de desarrollo con enfoque territorial. (2020, January 9). *VerdadAbierta.com*. <https://verdadabierta.com/en-choco-dudan-de-efectividad-de-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial/>
- Fox, J. (1996). How does civil society thicken? the political construction of social capital in rural Mexico. *World Development*, 24(6), 1089–1103. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00025-3](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00025-3)
- Fox, J. (2016). *Scaling accountability through vertically integrated civil society policy monitoring and advocacy* [Working Paper]. Accountability Research Center.
- Ganz, M. (2010). Leading Change: Leadership, Organization and Social Movements. In N. Nohria & R. Khurana (Eds.), *Handbook of leadership theory and practice: an HBS centennial colloquium on advancing leadership*. Harvard Business Press.
- Hinestroza Cuesta, L., & Cuesta Rentería, J. L. (2017). Análisis jurídico de las funciones de los consejos comunitarios en territorios colectivos de comunidades negras*. *Justicia*, 32, 160–181. <https://doi.org/https://doi.org/10.17081/just.22.32.2910>
- Informe de Riesgo N. 008 17 (Baudó)*. (2017). Defensoría del Pueblo.
- Informe final del proyecto Programa de Construcción de Confianza y Paz Territorial en Clave PDET para Chocó, Meta y Guaviare*. (2020). Fondo Multidonante de Naciones Unidas.
- Paffenholtz, T. (2011). Civil Society beyond the Liberal Peace and its Critique. In S. Campbell, D. Chandler, & M. Sabaratnam (Eds.), *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding*. Zed Books.
- PGO - Peaceful and Productive Atrato Activity*. (2021, October 5). USAID. <https://www.usaid.gov/colombia/fact-sheets/pgo-peaceful-and-productive-atrato-activity>
- Polletta, F. (2013). Participatory Democracy in Social Movements. In *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. American Cancer Society. <https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm442>
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Secretaría Técnica Del Comité De Seguimiento Al Acuerdo Humanitario ¡Ya! En El Chocó. (2019). *Tercer Informe De Seguimiento Al Acuerdo Humanitario Ya En El Chocó*.
- Staggenborg, S. (1989). Stability and Innovation in the Women's Movement: A Comparison of Two Movement Organizations. *Social Problems*, 36(1), 75–92. <https://doi.org/10.2307/800551>