

¡A formalizar!: disputas de lo campesino en el Alto Cauca*

Natalia Abril-Bonilla**

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, Colombia

María Camila Jiménez Nicholls***

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, Colombia

Luisa Fernanda Uribe Larrota****

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, Colombia

<https://doi.org/10.7440/antipoda40.2020.04>

Cómo citar este artículo: Abril-Bonilla, Natalia, María Camila Jiménez Nicholls y Luisa Fernanda Uribe Larrota. 2020. “¡A formalizar!: disputas de lo campesino en el Alto Cauca”. *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología* 40: 79-102. <https://doi.org/10.7440/antipoda40.2020.04>

Recibido: 31 de octubre de 2019; aceptado: 29 de abril de 2020; modificado: 22 de mayo de 2020.

Resumen: este artículo analiza lo que llamamos un *tercer escenario* de resistencia y adaptación, el cual puede configurarse cuando se implementa una política pública de tierras. Particularmente, examina el encuentro entre el Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR), diseñado y estructurado por el Gobierno central colombiano, y las luchas políticas e identitarias de las comunidades de campesinos y campesinos negros y/o afrodescendientes

* Este artículo es resultado del trabajo como jóvenes investigadoras de las convocatorias 775 de 2017 y 812 de 2018, en el marco del proyecto “Formalización de derechos de propiedad agraria e (in)seguridad: ¿una relación de doble vía?”, financiado por Colciencias (convocatoria n.° 745 de 2016, código 12274557345). Agradecemos a los revisores anónimos, quienes con sus comentarios contribuyeron significativamente al resultado final de este texto.

** Socióloga y profesional en Periodismo y Opinión Pública de la Universidad del Rosario. Entre sus últimas publicaciones está: (en coautoría con María Camila Jiménez Nicholls, María Teresa Gutiérrez Márquez, Luisa Fernanda Uribe y Lina Ortega van Arcken) “Rupturas y continuidades del movimiento cocalero: acciones, repertorios y organizaciones”. *Análisis Político* 32, n.° 97 (2019): 3-23. ✉ natalia.abril@urosario.edu.co

*** Maestranda en Sociología de la Universidad de los Andes. Socióloga de la Universidad del Rosario. Entre sus últimas publicaciones está: *De trabajadores a proveedores. La responsabilidad social empresarial y la tercerización laboral en los ingenios azucareros*. (Bogotá: Universidad del Rosario, 2019). <https://doi.org/10.12804/op9789587843217> ✉ mariaca.jimenez@urosario.edu.co

**** Maestranda en Estudios Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana. Socióloga y antropóloga de la Universidad del Rosario. Entre sus últimas publicaciones está: (en coautoría con Rocío Peña-Huertas, Alejandro Abondano, Natalia Abril y María Camila Jiménez Nicholls) “Land Tenure Systems and Property Rights: Socio-Legal Studies in the Colombian Case”. *Tilburg Law Review. Journal of International and European Law* 23, n.° 1 (2018): 42-58. <http://dx.doi.org/10.5334/tilr.3> ✉ luisa.uribe@urosario.edu.co

organizados en el Alto Cauca, una de las zonas donde fue implementado el programa. Empleamos una metodología cualitativa que incluyó la revisión de documentos de política pública, así como trabajo de campo realizado a lo largo de tres visitas, a Santander de Quilichao, Buenos Aires y Jamundí, durante las cuales se hicieron entrevistas, grupos focales y un sondeo. Concluimos que: 1) las políticas de formalización también deben pensarse desde las dimensiones política y cultural de los territorios que pretenden regular; 2) las políticas públicas son reinterpretadas y resignificadas tanto por quienes las implementan como por las comunidades a las que van dirigidas. En este caso, estas últimas disputan las nociones normativas sobre lo campesino que la política contiene, y 3) las apuestas políticas del campesinado de la región están relacionadas, por un lado, con luchas identitarias, territoriales, por el acceso a la tierra y a recursos productivos y, por el otro, con el hecho de que las visiones inconmensurables del territorio no se dan entre las comunidades rurales, sino entre estas y el proyecto político neoliberal. La singularidad de este trabajo radica en que retoma las teorías poscoloniales sobre hibridación, para mostrar el escenario que surge en el Alto Cauca y su potencial para renovar/cambiar las relaciones y prácticas concernientes a la política pública de formalización en el territorio.

Palabras clave: Alto Cauca, campesinos, hibridación, neoliberalismo, políticas públicas, titulación de tierras.

Let's Get Formalized: Peasant Disputes in the Upper Cauca

Abstract: This article analyzes what we call a *third scenario* of resistance and adaptation, which can take shape when a public land policy is implemented. In particular, it examines the encounter between the Program for the Formalization of Rural Property (PFPR), designed and structured by the Colombian central government, and the political and identity struggles of the communities of black and/or Afro-descendant peasants organized in the Upper Cauca, one of the areas where the program was implemented. We used a qualitative methodology that included a review of public policy documents, as well as field work conducted over the course of three visits to Santander de Quilichao, Buenos Aires and Jamundí, which comprised interviews, focus groups, and a survey. We concluded that: 1) formalization policies must also be understood from the political and cultural dimensions of the territories they are intended to regulate; 2) public policies are reinterpreted and resignified both by those who implement them and by the communities they are intended for. In this case, the latter contest the normative notions contained in the policy regarding the “peasantry” and 3) the political stakes of the region’s peasantry are related, on the one hand, to territorial identity struggles for access to land and productive resources and, on the other, to the fact that the immeasurable visions of territory do not exist among rural communities, but rather between them and the neoliberal political project. The singularity of this work lies in the fact that it resumes the post-colonial theories on hybridization, to reveal the scenario that emerges in the Upper Cauca and

its potential to renew/change the relations and practices concerning the public policy of formalization in the territory.

Keywords: hybridization, land titling, neoliberalism, peasants, public policy, Upper Cauca.

Vamos formalizar!: disputas do camponês no Alto Cauca

Resumo: este artigo analisa o que chamamos “terceiro cenário” de resistência e adaptação, que pode ser configurado quando uma política pública de terras é implementada. Em particular, examina o encontro entre o Programa de Formalização da Propriedade Rural, desenhado e estruturado pelo governo central colombiano, e as lutas políticas e identitárias das comunidades de camponeses e camponeses negros ou afrodescendentes organizados no Alto Cauca, Colômbia, uma das áreas onde o programa foi implementado. Utilizamos uma metodologia qualitativa que incluiu a revisão de documentos de política pública, bem como trabalho de campo realizado ao longo de três visitas a Santander de Quilichao, Buenos Aires e Jamundí, durante as quais foram feitas entrevistas, grupos focais e sondagem. Concluimos que: 1) as políticas de formalização também devem ser pensadas a partir das dimensões política e cultural dos territórios que pretendem regular; 2) as políticas públicas são reinterpretadas e resignificadas tanto por quem as implementa como pelas comunidades às quais vão dirigidas. Nesse caso, estas últimas disputam as noções normativas que a política traz sobre o camponês; 3) as apostas políticas do campesinato da região estão relacionadas, por um lado, com lutas identitárias territoriais pelo acesso à terra e a recursos produtivos; por outro, com o fato de as visões incomensuráveis do território não acontecerem entre as comunidades rurais, mas sim entre estas e o projeto político neoliberal. A singularidade deste trabalho está na retomada das teorias pós-coloniais sobre hibridação, para mostrar o cenário que surge no Alto Cauca e seu potencial para renovar/mudar as relações e práticas concernentes à política pública de formalização no território.

Palavras-chave: Alto Cauca, camponeses, hibridação, neoliberalismo, políticas públicas, titulação de terras.

Entre 2010 y 2015, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) creó el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad de los Predios Rurales (PFPR), que buscaba sanear la propiedad individual de los campesinos. Este es uno de los tantos programas creados y promovidos por el Banco Mundial durante la década de 1970, para incrementar la productividad e impulsar el desarrollo económico del sector rural, a través de la privatización de la tierra comunal o consuetudinaria. Según Acero y Parada, dicha privatización se promovía bajo el argumento de que “la ambigüedad

y el carácter negociable de los derechos en un sistema de tenencia por costumbre o comunal llevaban a inversiones con poco impacto en la productividad” (2019, 87).

Para estos autores, la literatura que aborda la formalización de la propiedad se puede dividir en tres debates: la eficiencia en el uso de recursos, el acceso a créditos y el aumento de la inversión (Acero y Parada 2019). Para el primer caso, algunos autores señalan que sí hay relación entre la eficiencia en el uso de recursos y la formalización (Alchian 1965; De Soto 1989; Demsetz 1967; North 1990). Otros, por el contrario, demuestran que sistemas informales de tenencia de la tierra llevan a usos eficientes de las mismas (Ubink, Hoekema y Assies 2009). Frente al acceso al crédito, algunos autores afirman que no existe evidencia que soporte la relación entre formalización y acceso a créditos (Deininger 2003; Vendryes 2014). Por último, en lo que atañe a la inversión, Acero y Parada (2019) encontraron que, si bien la formalización tiene un impacto positivo en los niveles de inversión, no hay claridad respecto a sus mecanismos.

En este artículo nos apartamos de estos tres enfoques de la literatura, con el fin de analizar el encuentro del PFPR, diseñado y estructurado en la esfera más alta del Gobierno central, en relación con las apuestas políticas e identitarias de las organizaciones de comunidades negras y campesinas de los municipios de Santander de Quilichao y Buenos Aires (Cauca) y Jamundí (Valle del Cauca). Dichos municipios hacen parte de la región del Alto Cauca, denominada así por ser un espacio físico y social en el que el Río Cauca funciona como eje analítico de los conflictos territoriales que allí subyacen (Vélez *et al.* 2013).

Particularmente, analizamos la forma en que el PFPR adquirió nuevos significados tanto para quienes diseñaron e implementaron la política, como para las mismas comunidades que participaron en ella. Aquí mostramos cómo sus objetivos, que estaban amparados bajo el conocimiento experto de la formalización, fueron negociados y transformados en lo local por la interpretación que las Juntas de Acción Comunal (JAC) y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (Aconc) le dieron. En la práctica, esta resignificación implicó un espacio de interlocución de las organizaciones con el estado¹, que no estuvo exento de tensiones.

Partimos del concepto de *hibridación*, con el fin de significar los procesos de cambio que surgen cuando diferentes discursos sociales, políticos y legales se entrelazan entre sí y resultan en nuevas nociones y prácticas (Baaz, Lilja y Östlund 2017). Esta perspectiva parte de las teorías poscoloniales que sugieren entender la

1 A lo largo de este artículo hemos decidido emplear la escritura “estado” en minúsculas, en lugar de “Estado” con mayúscula inicial, al retomar posturas como las de Abrams (1988) y Trouillot (2001), quienes problematizan la idea del Estado como una estructura homogénea y/o coherente. Estos autores proponen el análisis del mismo, a partir de los discursos, narrativas y prácticas concretas que lo constituyen como idea —lo que no puede hacerse simplemente a través las instituciones de gobierno—, así como del estudio de sus procesos y efectos de forma diferenciada. Lo anterior amplía la perspectiva del Estado como figura única compuesta por tres poderes. Dado que aquí efectuamos un análisis de la política pública y mostramos sus impactos diferenciados, en un contexto como el del Alto Cauca, usamos la escritura “estado” como recurso para volver sobre las posturas que problematizan dicha categoría.

hibridación como la resistencia de los colonizados a las prácticas y discursos de los colonizadores, que llegan a imponerse sobre lo local. No se trata solo de la fusión de dos entidades binarias diferentes (dominante y dominado), sino de la evidencia del encuentro de esas dos entidades y los procesos de resistencia y adaptación que se forman en ambos lados (Freedman 2014).

La *hibridación* nos permite pensar la “multiplicidad de escenarios que pueden resultar cuando dos entidades se encuentran e interactúan” (Freedman 2014, 936). En este caso, el viraje que las organizaciones rurales del Alto Cauca le dieron al PFPR es fundamental para pensar: 1) la noción de lo campesino, en la que el reconocimiento de una identidad política y cultural no es excluyente de las luchas por el acceso a la tierra, y 2) la relación entre las políticas públicas y los actores locales, en la que los discursos totalizantes y homogeneizantes que producen las primeras se ven contrarrestados por la agencia de los segundos.

El texto se divide de la siguiente manera: primero, exponemos las consideraciones metodológicas de este artículo. Segundo, hacemos una exposición teórica sobre la producción de espacios y sujetos por parte del PFPR y la *hibridación* para comprender su implementación. Tercero, construimos una caracterización de los conflictos territoriales y de las agendas e identidades políticas de algunas organizaciones sociales del Alto Cauca. Luego desarrollamos el *tercer escenario*, que se genera del encuentro entre los procesos histórico-organizativos del Alto Cauca y la llegada del PFPR. Por último, planteamos algunas conclusiones sobre la implementación de políticas públicas de la tierra y los debates en torno a lo campesino.

Consideraciones metodológicas

Para la escritura de este artículo, retomamos algunas herramientas del diseño metodológico del proyecto *Formalización de derechos de propiedad agraria e (in)seguridad: ¿una relación de doble vía?* en el que participamos, a saber: 1) revisión de documentos de política pública y normas que reglamentan el PFPR, en especial el Conpes 3641 de 2010 y la *Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial*; 2) cuatro salidas de campo entre 2018 y 2020 a Jamundí, Santander de Quilichao y Buenos Aires.

Nos concentramos en estos tres municipios debido a que en ellos converge una alta incidencia del conflicto armado y de los conflictos socio-ambientales (Vélez-Torres 2018), interétnicos e interculturales (Duarte 2015), los cuales influyen en la asignación de los derechos de propiedad y en la tenencia de la tierra (figura 2). En el marco del mencionado proyecto, realizamos una matriz que caracteriza a los municipios que hicieron parte de planes y programas de formalización. La siguiente tabla (figura 1) muestra, específicamente, las variables tenidas en cuenta para los tres municipios:

Figura 1. Características de los municipios

	Santander de Quilichao	Jamundí	Buenos Aires
Resguardos indígenas	1	1	1
Consejos comunitarios	1	1	1
Parques Naturales	0	1	0
Presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en algún momento entre 1999-2011	1	1	0
Presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) en algún momento entre 1999-2011	1	1	1
Presencia de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en algún momento entre 1998-2004	1	1	1
Presencia de grupos herederos del paramilitarismo en algún momento entre 2010-2014	1	1	0
Masacres	1	1	1
Cantidad de unidades mineras sin título minero	16	68	64
Homicidios entre 1990-2014	1 649	1 956	1 132
Desplazamiento forzado entre 1991-2010	7 991	10 431	19 732

Fuente: elaboración propia con base en información oficial y bases de datos del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2018).

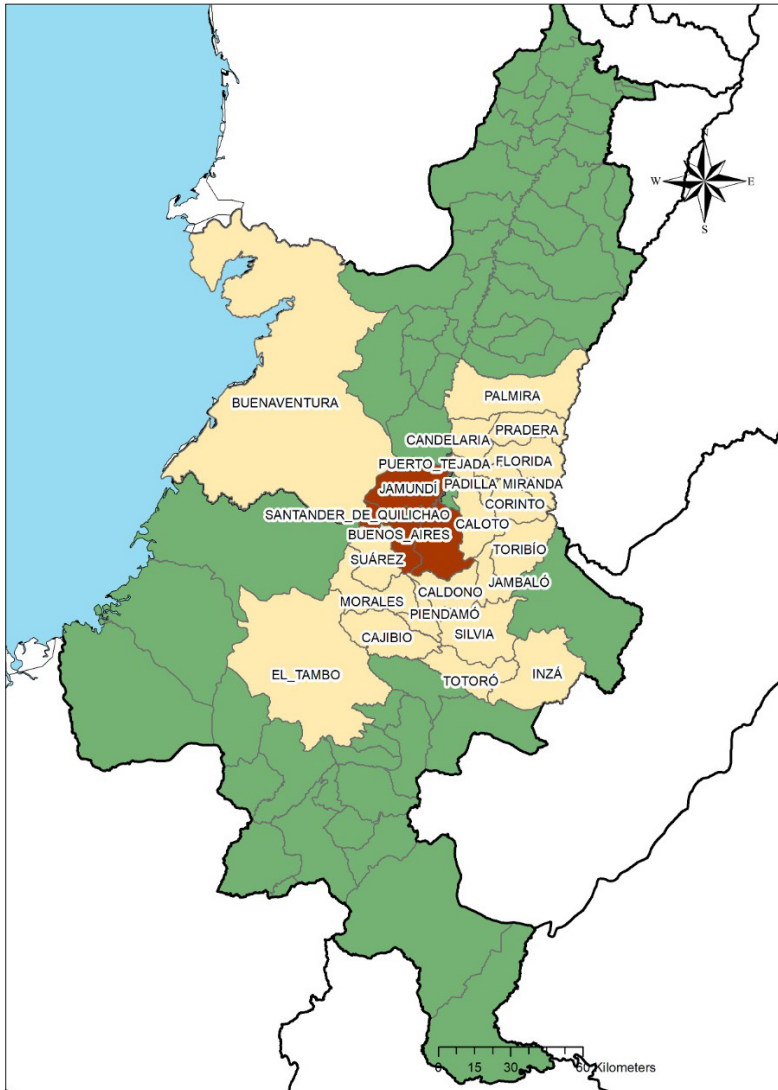
En estos tres municipios entrevistamos a:

- Siete tomadores de decisión: funcionarios del Gobierno nacional que se encargaron del diseño y dirección del PFPR.
- Cinco ejecutores del programa: contratistas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), quienes componen el equipo de trabajo del PFPR en cada municipio. Entre ellos se encuentran abogados, topógrafos, enlaces territoriales y directores, a cargo de realizar visitas a campo y estar en contacto, relativamente constante, con los usuarios del programa.
- Cuatro funcionarios de las alcaldías municipales, quienes estuvieron presentes durante la implementación del PFPR.
- Seis dignatarios: representantes legales de las JAC, elegidos por votación, entre los que se encuentran presidentes, vicepresidentes, tesoreros o secretarios.
- Tres líderes de comunidades negras de la Aconc.

Además, llevamos a cabo tres grupos focales: uno en Buenos Aires, organizado en conjunto con líderes de la Aconc, en el que participaron usuarios del PFPR e integrantes de los consejos comunitarios de este municipio, y en el que se debatieron las diversas visiones sobre la propiedad privada, la tenencia colectiva de la tierra y las disputas territoriales. Otro en Jamundí, organizado por la presidenta de una JAC, en el que hablamos con los habitantes de una vereda que se ve constantemente afectada por

las inundaciones del Río Cauca que genera la hidroeléctrica La Salvajina. Y el tercero lo desarrollamos con una asociación de mujeres en Santander de Quilichao, a fin de discutir los problemas de la minería y de la agroindustria en el municipio, así como los límites de la formalización frente al avance de ambas actividades en sus tierras. Finalmente, realizamos un sondeo de opinión a 64 personas, en cuatro veredas de Santander de Quilichao, sobre su experiencia como usuarios del PFPR, conflictos, uso y apropiación de los territorios.

Figura 2. Mapa de municipios del Alto Cauca



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo realizado con el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2020).

Cabe resaltar que, por seguridad y compromiso con la confidencialidad de las y los participantes, a lo largo del texto, cuando incluimos citas extraídas de las entrevistas, cambiamos los nombres de quienes hablan, haciendo referencia específica a su cargo, filiación institucional y, en el caso de las comunidades rurales, a la organización a la que pertenecen.

Formalización: políticas públicas e *hibridación*

En este apartado analizamos el diseño del PFPR como una política que, al elaborar un discurso técnico sobre la informalidad de los predios rurales en el país, produce o crea unas categorías sobre los espacios y las poblaciones que busca administrar. Luego, desarrollamos el concepto de *hibridación* como un marco analítico para pensar la forma en que el PFPR interactúa con el Alto Cauca.

El Conpes 3641 de 2010, que hace recomendaciones de política pública, plantea como una de las problemáticas del sector rural la existencia de predios informales, es decir, predios “ocupados por individuos que o bien no poseían títulos sobre los mismos, o [que] teniéndolos, no se encontraban debidamente registrados” (11). Para el Conpes, uno de los factores que ha mantenido al país en la informalidad es “*la falta de cultura por parte de los usuarios [...], por lo que recomienda generar estímulos a los poseedores de inmuebles para que regularicen la propiedad*” (18)².

86

■ En la práctica, dichos estímulos se traducían tanto en crear programas masivos de titulación y regularización de la propiedad, como en establecer estrategias para informar y educar a la población sobre los procedimientos que se debían realizar para mantener sus predios en la formalidad, entre otras medidas (Conpes 3641 de 2010). El PFPR acató estas recomendaciones y propuso impulsar acciones para “*formalizar el derecho de dominio sobre predios rurales privados y consolidar una cultura de la formalización de la propiedad*” (MADR y UPRA 2016, 10)³.

El PFPR fue creado con el propósito de promover el acceso a la propiedad individual de la tierra y “mejorar la calidad de vida de las capas más vulnerables de la población campesina” (MADR y UPRA 2016, 16). Buscaba apoyar al campesinado en todas las gestiones administrativas, jurídicas, notariales y registrales necesarias para esclarecer la situación jurídica de sus predios. El fin último era entregar al campesinado usuario de esta política un título debidamente registrado, que le sirviera como respaldo para inversión, acceso a créditos y mayor productividad (Abril *et al.* 2019).

De acuerdo con Shore (2010), las políticas son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad, pues parte de su función política consiste en otorgar legitimidad a las decisiones tomadas por aquellos en posiciones de autoridad. El PFPR puede entenderse, justamente, como una estrategia para la administración del espacio en términos de eficiencia y productividad, pues presenta la informalidad como un problema que debe ser reparado para

2 Las cursivas son nuestras.

3 Las cursivas son nuestras.

hacer la tierra más rentable. Esta relación problema/solución es reproducida por altos funcionarios del Gobierno, quienes estuvieron involucrados en el diseño del PFPR. Al respecto, Francesca, una tomadora de decisión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incodec) dice:

Creo que hay bastantes justificaciones para querer atacar la informalidad. Por ejemplo, facultar el acceso a recursos públicos, ninguna entidad del Estado puede invertir en donde no esté clara la propiedad entonces eso impide que haya inversión [...] o acceso a crédito que pues todos los créditos agropecuarios se montan en el hipotecario. (F, exfuncionaria del Incodec, entrevista con las autoras, febrero de 2018)

Con el fin de solucionar esa situación, el PFPR declaró unas áreas priorizadas a lo largo del territorio nacional, que podían ser veredas, corregimientos o municipios enteros (Resoluciones 346 de 2013, 327 de 2014 y 098 de 2015 del MADR), donde se adelantarían los procesos de formalización. Una vez escogida el área, se instalaba una oficina del programa en el municipio y se realizaba el proceso de socialización. Luego, esa misma oficina recogía las solicitudes y seleccionaba aquellas que podían tramitarse dentro del programa: predios privados. Posteriormente, los operadores hacían el estudio de títulos, las visitas oculares, presentaban las demandas ante los jueces civiles municipales o notarios y registraban el título en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos (MADR y UPR 2016).

Todos estos procedimientos constituyen la forma en que la política hace legibles los espacios que busca intervenir. Tal como plantean Del Cairo y Montenegro-Perini (2015), la llegada de una política a cualquier espacio trae consigo mecanismos de agregación, simplificación y estandarización, que el conocimiento técnico experto ha elaborado para orientar la intervención estatal en las comunidades rurales del país. Las guías metodológicas y resoluciones del PFPR se valen de un lenguaje netamente jurídico, que utiliza palabras como *poseedor*, *ocupante*, *falsa tradición*, *derechos sucesorales*, etc., para hacer legible al beneficiario y su predio, dentro de las categorías del conocimiento técnico del derecho agrario. Es decir, el programa clasifica la tenencia de la tierra de las comunidades, bajo este tipo de categorías, para sanear la propiedad.

Esta clase de atributos otorgan un carácter neutro a la política pública. Con ellos se crea una racionalidad alrededor de la formalización, que justifica el diseño e implementación de medidas para corregir las situaciones que se salen de lo deseable, como la informalidad en la tenencia de la tierra. Esto permite que las políticas operen sin mayores reparos, pues “logran desplazar el discurso a un registro que posiciona el debate fuera de la política y, por lo tanto, en una esfera donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible” (Shore 2010, 34).

Ahora bien, tal como lo mencionaba el Conpes 3641 de 2010, la informalidad de la tierra es presentada como un problema cuya raíz, o al menos una parte de ella, radica en la falta de conocimiento por parte de la población rural sobre los

procedimientos que deben realizarse. La guía metodológica del programa plantea que “hay que prestar particular atención a las *características culturales y tradiciones locales* para mayor eficacia en la divulgación de la agenda” (Resolución 347 de 2013, 24)⁴. Adicionalmente, “debe entenderse que en la mayoría de los casos se trata de *comunidades orales de baja escolaridad*” (Resolución 347 de 2013, 24)⁵, por lo que la guía solicita que los operadores expliquen el alcance, la metodología, el tiempo de duración, los costos y sus funciones.

Estas formas de referirse a las poblaciones rurales, usuarias de la política, dan cuenta de la forma como los sujetos y sus subjetividades son creadas por el mismo programa. Las políticas no simplemente asignan identidades particulares a individuos y grupos específicos, sino que construyen activamente esas identidades, en la medida en que “incorporan, y a su vez están incorporadas en, la lógica de los sistemas de clasificación que las crean” (Shore 2010, 37).

Según Ramírez, “la formulación de la política pública es un proceso socio-cultural y, como tal, interpreta, clasifica y genera realidades, además de moldear a los sujetos a quienes se dirige” (2010, 13). De igual manera, para Wedel *et al.* (2005) las políticas clasifican a las personas y sus problemas bajo categorías como “migrante económico” o “solicitante de asilo”, que no solo otorgan al sujeto una identidad, sino que involucran códigos y disposiciones que buscan regular su comportamiento. Por esto, “es útil pensar no sólo en la dimensión restrictiva de la política, sino también en la forma en que moldea las identidades e ideas modernas sobre lo que significa ser humano” (2005, 37).

En este sentido, el PFPR es una política que, por un lado, homogeneiza a todas las poblaciones rurales que busca “beneficiar”, bajo la promesa de mejorar sus condiciones de vida, desconociendo los matices que hay entre el campesinado. Este se diferencia, según Salgado (1994), por el tipo de relación que tiene con la tierra: propia, en arriendo o sin ella; por si produce cultivos comerciales, alimentos o se dedica a otras actividades no relacionadas con la tierra; y por las zonas en las que vive, la distancia a los centros poblados y las vías de acceso. Por otro lado, el PFPR crea la categoría de una *población rural vulnerable, con baja escolaridad*, que desconoce los procesos y trámites necesarios para mantener en la formalidad su predio, lo cual justifica que el programa se destine a este grupo social. Es una política que solo nombra a los sujetos a los que va dirigida para mencionar esas características.

Con todos estos supuestos en su diseño, el PFPR seleccionó veintidós Zonas de Formalización Masiva (ZMF), en diez departamentos (Resolución 346 de 2013), entre las que se encontraban Buenos Aires y Santander de Quilichao en el Cauca y Jamundí en el Valle del Cauca, las cuales quedaron bajo la dirección de la Regional Sur, con oficina principal en Popayán. En cada una de estas ZFM se instalaron

4 Las cursivas son nuestras.

5 Las cursivas son nuestras.

oficinas constituidas por un equipo técnico, jurídico y social, que debía tramitar las solicitudes en dieciocho meses.

Debido a que los operadores, contratados a través de la OIM y no de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), no podían tramitar todas las solicitudes que recibía el programa, si se encontraban con un presunto baldío —predio sin antecedente registral—, debían remitir el proceso directamente a la oficina de la ANT en Bogotá, que es la única entidad competente para adjudicar baldíos. De esta manera, y como pudimos constatar en campo, los usuarios no siempre tenían claridad sobre el estado de su proceso ni sobre la entidad a cargo del mismo.

Adicionalmente, la falta de coordinación y articulación entre las entidades encargadas de regular la propiedad de la tierra, como la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, generó un retraso en la expedición de títulos. Así, el programa quedó supeditado a condiciones externas que impidieron que las solicitudes se tramitaran en el tiempo establecido. Tan es así que para septiembre de 2019, la ANT, que asumió el programa desde 2015, seguía tramitando las solicitudes del piloto (Abril *et al.* 2019).

En marzo de 2019, los operadores en Santander de Quilichao nos informaron que entre 2013 y 2015 habían recibido 1 083 solicitudes, de las cuales solo habían registrado 248 títulos; 470 no habían comenzado ni siquiera el estudio de títulos; 262 tenían expedientes con informes técnicos y jurídicos que incluían visitas a campo; 107 estaban en los juzgados a la espera del registro; y 180 habían sido trasladadas a Bogotá por no tener antecedentes registrales, por folios de matrícula sin área disponible para registrar o por problemas de colindancia. Es decir que, a febrero de 2020, no habían culminado todos los procesos que iniciaron con el piloto⁶.

Ahora bien, a través del sondeo realizado a 64 participantes del programa en Santander de Quilichao, pudimos constatar que: la mayoría solo tiene un predio que es heredado y no sobrepasa una hectárea; 43 personas tienen energía eléctrica y 33 acueducto —generalmente veredal—. Casi la totalidad debe usar pipeta de gas —que para el 2018 costaba unos 70 000 pesos —; la mitad no cuenta con alumbrado público y 62 reportaron no tener centro de salud en su vereda. Además, 41 personas afirman que la vereda en la que viven hace parte de algún consejo comunitario, mientras que 18 personas hacen parte de alguna organización campesina, de comunidades negras o indígenas.

Encontramos que, de todas las personas encuestadas, 46 se identifican como negros, afrodescendientes, mestizos o mulatos y 44, además, se consideran campesinos. 45 personas reportaron que se sienten tranquilas viviendo en sus respectivas veredas, dos han pensado en irse y otras dos han considerado vender su predio. De estas dos últimas, una argumenta que es por falta de oportunidades, mientras la otra explica que es por problemas de seguridad.

6 A pesar de que, tanto de manera verbal como escrita, en reiteradas ocasiones intentamos acceder a la información del PFP en Buenos Aires y Jamundí, nunca obtuvimos respuesta. Sobre las dificultades en el desempeño del PFP y el acceso a la información del mismo se puede consultar Abril Bonilla *et al.* (2019).

A la hora de evaluar el piloto, los operadores de la Regional Sur reconocieron que el título debía “estar acompañado de mejoramiento de la producción, la seguridad, el mercadeo, la tecnología, la asistencia técnica, el crédito de fomento” (Regional Sur 2014, 15). Destacaron, por un lado, la importancia de que, tras obtener los títulos, se incentive el uso productivo de la tierra y se integre el programa con la oferta institucional para campesinos y poblaciones vulnerables en el país. Por el otro, dada la relevancia de las organizaciones comunitarias en departamentos como el Cauca, señalaron la importancia de promover mecanismos de ahorro solidario antes que de acceso a créditos (Regional Sur 2014).

Si bien reconocemos que el título no transforma las condiciones de vida de las poblaciones rurales, si no va acompañado de proyectos productivos o asistencia técnica y si no se fortalecen los procesos organizativos locales, como lo destaca la Regional Sur, en la práctica, la formalización tampoco cambia la situación de vulnerabilidad. Al formalizar predios de menos de una hectárea, también llamados casa lotes, el PFPR logra su objetivo de llegar “a las capas más vulnerables de la población”. Sin embargo, como pudimos constatar en campo, las poblaciones rurales usuarias de la política no tienen en dónde cultivar, su acceso a servicios públicos es precario y, como veremos en el siguiente apartado, continúan desprotegidas frente al avance del proyecto neoliberal (agroindustrial y minero-energético).

90

■ Para entender el encuentro entre el PFPR y las comunidades del Alto Cauca, en un contexto de vulnerabilidad, utilizamos el concepto de *hibridación*. Nos remitimos a la propuesta de Bhabha (1994) y a los desarrollos recientes del concepto en contextos de titulación de tierras y justicia transicional en países del Sur (Álvarez 2011; Baaz, Lilja y Östlund 2017; Freedman 2014).

Bhabha (1994), desde una perspectiva poscolonial, conceptualiza la *hibridación* como una posibilidad disruptiva de interpretación y apropiación, que pone en riesgo el discurso colonial y posibilita la subjetivación de los colonizados. Esta posibilidad disruptiva constituye un *tercer escenario*, en el cual se producen relaciones entre dominantes y dominados, que sobrepasan el reflejo de las prácticas discursivas hegemónicas y colonizadoras.

En su trabajo sobre derecho internacional humanitario, Freedman (2014) operacionaliza el concepto en tres momentos: *hibridación* como teoría, que permite una aproximación a las categorías identitarias plurales y contradictorias en contextos poscoloniales; como proceso, que tiene lugar en el *tercer escenario* de Bhabha (1994) y que define la multiplicidad de dichas identidades; y como entidad, en términos de las construcciones que emergen de la *hibridación* como teoría y como proceso. La *hibridación*, desde este enfoque, permite reconocer el potencial disruptivo, en las disputas por la noción de lo campesino que se promueven en el PFPR, en la medida en que los encuentros de esa narrativa normativa con los contextos específicos del Alto Cauca son capaces de “desestabilizar el discurso dominante a partir de una re-inscripción o re-lectura de sus coordenadas” (Álvarez 2011, 146).

Alto Cauca: el espacio y las comunidades en disputa

En este apartado hacemos, primero, una breve caracterización de los procesos de construcción de una geografía económica centrada en el extractivismo agroindustrial y minero-energético. Segundo, caracterizamos a dos organizaciones del Alto Cauca, sus demandas y agendas políticas. Tercero, analizamos dichas organizaciones en torno a las luchas identitarias y de reconocimiento político. Partimos de pensar el Alto Cauca como una región con dinámicas de acumulación y despojo que afectan a las comunidades rurales y cuyas apuestas políticas e identitarias se dan en un contexto de multiculturalismo neoliberal.

Para Maristella Svampa (2019), la expansión de la frontera de derechos colectivos, reconocidos por las diferentes constituciones nacionales, y la normativa internacional se enfrentan a la expansión de las fronteras del capital, aumentando la conflictividad socioterritorial. Esta socióloga plantea que en los gobiernos democráticos el reconocimiento a los derechos colectivos, que implica la consulta previa, libre e informada, es confrontado por la constante acumulación de capital producto de la expansión de la frontera petrolera, minera, energética y de los agronegocios.

En el caso específico de las comunidades rurales que habitan el Alto Cauca, dicha tensión se puede evidenciar a través de dos procesos asociados al neoliberalismo: 1) el extractivismo agroexportador que está compuesto tanto por la agroindustria azucarera como por los parques agroindustriales; 2) el extractivismo minero-energético, que se evidencia con la minería legal a gran escala y la minería ilegal asociada a los grupos armados, y la construcción de la hidroeléctrica La Salvajina.

Frente al extractivismo agroexportador encontramos que a pesar de ser un proceso histórico se agudiza y transforma con la con el desarrollo de las políticas neoliberales. Según Rojas (2017), la agroindustria cañera inició con la instalación de máquinas que permitieron la transformación de la caña en el Ingenio Manuelita, así como con la construcción del canal de Panamá y el ferrocarril del Pacífico durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, se consolidó durante la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de la Revolución Cubana, el bloqueo y los nuevos mercados para el azúcar colombiano, así como con la creación de cinco entidades gremiales que afianzaron lo que conocemos actualmente como la agroindustria azucarera. En la actualidad, algunos ingenios han diversificado sus cultivos y esto ha afectado principalmente a los pequeños cultivadores de piña de la región, quienes no tienen cómo competir.

En el marco del grupo focal del 27 de marzo de 2019, en Santander de Quilichao, veinte mujeres de una asociación de la vereda Ardobelas nos contaron cómo se organizaron en el 2011 con el fin de cultivar piña. Cuatro sacaron créditos con el Banco Agrario y empezaron su cultivo en el predio que les prestó un vecino. La iniciativa fracasó debido a la injerencia de la empresa Bengala Agrícola S.A., propiedad del grupo agroindustrial Riopaila-Castilla, en el mercado agrícola local. Esta empresa, que tenía como propósito exportar piña y diversificar las actividades de lucro de Riopaila-Castilla, no pudo concretar sus propósitos, pues el producto que pretendía vender

había sido regado con agua de ríos contaminados con mercurio. Al no poder comercializar el producto contaminado, que el mercado internacional se negó a comprar, la solución fue llevarlo al mercado regional y ponerlo a competir con precios más bajos que los de los productores locales.

Las participantes manifestaron que, aunque esa empresa agroindustrial perdió, los que más sufrieron fueron los pequeños productores y organizaciones locales como la suya. Con la entrada de la piña de Bengala Agrícola al mercado nadie les compró su cosecha, los intermediarios no les respondieron y, aún hoy, no han podido recuperarse económicamente, pues todavía tienen deudas. Para estas mujeres, los ingenios son tan fuertes económica y políticamente que la caída de los precios de la piña fue como “quitarle un pelo a un gato”. Expresaron que como organización no saben con qué producto reemplazar la piña y no tienen proyectos a futuro; por ahora, cada una trabaja en su huerta personal. Muchas de estas mujeres están en proceso de formalización de sus predios.

Con respecto a los parques industriales, la Ley Páez (218 de 1995)⁷ y el Decreto 1178 de 1994⁸ fueron las medidas que el expresidente Ernesto Samper (1994-1998) tomó para reparar los daños de un terremoto y, la posterior avalancha del Río Páez, que ocurrió en Toribío (Cauca) el 6 de junio de 1994, y que afectó a nueve municipios del departamento y a seis del Huila. Esta fue la entrada para la instalación de parques industriales en la región con el argumento de que gozarían de amplios beneficios por los puestos de trabajo que se crearían y los recursos que vendrían para las arcas municipales. Los parques están ubicados en Villarrica, Miranda, Puerto Tejada, Santander de Quilichao y Caloto. En estos dos últimos municipios están localizados los más importantes.

Dos décadas después, según Gómez, Miller y Rivera, los empresarios han sido los más beneficiados por las exenciones tributarias y la dotación de infraestructura. Mientras que los pobladores de la región encuentran que el empleo que se ha generado es escaso, no calificado, mal pago, temporal y precario, las rentas municipales no han aumentado como se esperaba. No obstante, las administraciones locales sí incurrieron en gastos tendientes a la adecuación de servicios públicos e infraestructura (Gómez, Miller y Rivera 2006, citados en Gamarra 2007).

Frente al extractivismo minero-energético, en los años ochenta, se construyó la hidroeléctrica La Salvajina, en el municipio de Suárez Cauca, cuyo propósito era ampliar las zonas cultivables para la caña controlando el caudal del río Cauca. La construcción de esta represa generó dependencia económica y el desplazamiento de comunidades del municipio de Buenos Aires. El 18 de abril del 2018, durante el

7 Ley Ordinaria 218/1995, de 17 de noviembre, por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994, y se dictan otras disposiciones. (*Diario Oficial* n.º 42117 de 22 de noviembre de 1995). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1655692>

8 Decreto Legislativo 1178/1994, de 9 de junio, por el cual se decreta el Estado de Emergencia por razón de grave calamidad pública. (*Diario Oficial* n.º 41393 de 16 de junio de 1994). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1238348>

desarrollo del grupo focal con usuarios del programa de formalización en Jamundí, los campesinos de la región explicaron que su situación era muy problemática: sus casas, fincas, cultivos y hasta la carretera veredal se veían afectados cada vez que llovía o que liberaban más agua de la habitual de la Represa La Salvajina: “nosotros somos damnificados del río Cauca. Nos dedicamos a ver perder” (grupo focal con habitantes de Jamundí, abril de 2018).

La minería a gran escala es una actividad que se ha venido desarrollando sobre todo después de la construcción de esta represa y que es contraria a la minería artesanal, una práctica ancestral de las comunidades de esta región (Restrepo 2017). El “otorgamiento de títulos mineros a particulares en municipios cercanos a la represa y las disputas por parte de actores armados para la consolidación de enclaves mineros ilegales” (Restrepo 2017, 6), fueron factores que hicieron que los habitantes de varios municipios —entre ellos Suárez y Buenos Aires— sufrieran por la falta de tierras para cultivar y vieran amenazados sus territorios. Según la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), en el municipio de Suárez dos terceras partes del territorio están en trámite para explotación de oro.

Para Vélez-Torres, los conflictos por la tierra en el Alto Cauca se gestan en la competencia por el acceso a bienes y servicios del territorio, lo cual les imprime un carácter socio-ambiental. En “su origen estos conflictos gravitan en torno a una disputa, entre grupos étnicos, sobre el uso, el acceso a la propiedad y el control de bienes ambientales territoriales, en la mayoría de los casos tierra, agua y oro” (Vélez-Torres 2018, 40). Esta autora recalca que las tensiones entre grupos sociales surgen por el “enclaustramiento” al que los ha sometido el sistema económico que impera en la región, más que por visiones del mundo inconmensurables.

Esta geografía, estructuralmente excluyente, ha sido disputada por las organizaciones rurales con presencia histórica en el Alto Cauca. Si bien existen varias, como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) o la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), nos referiremos a dos organizaciones que durante la implementación del programa han sido interlocutoras constantes del mismo: la Aconc y las JAC.

La Aconc está presente en cinco microzonas del norte del departamento: el Alto Cauca, el Cauca Medio, el Bajo Cauca, Río Desbaratado La Paila / Río Palo y La Quebrada. La Aconc aglutina a organizaciones de diversa índole, que llevan años luchando por un proyecto de progreso y desarrollo propio, basado en tres pilares: 1) gobierno, gobernanza y control social; 2) fortalecimiento económico y 3) etnoeducación.

El primero consiste en fortalecer la gobernanza de los consejos comunitarios, en tanto autoridades étnicas de los territorios ancestrales. El segundo se refiere a la autonomía alimentaria y a los sistemas de producción sostenibles. El tercero se comprende como formación política, fortalecimiento de la oralidad, construcción de la historia del pueblo negro del Norte del Cauca, protección del palenquero como

segunda lengua y reparación de los derechos colectivos. Lo anterior se enmarca en las luchas políticas que derivaron en la Ley 70 de 1993⁹.

Por su parte, las JAC son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias. En lo rural son integradas por vecinos o residentes de una vereda. Para Jaramillo, Mora y Cubides (1986), las veredas son espacios de sociabilidad comunitaria, centros primarios de vida cívica y política. Recientemente, las JAC han jugado un papel importante en la implementación de políticas agrarias de diversa índole. Los presidentes y dignatarios cumplen funciones como autoridades o líderes reconocidos y avalados por la comunidad y por entidades del estado. Por ejemplo, en el marco de las disposiciones de la Ley 1551 de 2012¹⁰, expiden certificados de sana posesión para el acceso a créditos con el Banco Agrario o certificados de vivienda para acceder a trabajos en empresas minero-energéticas.

Estas funciones también incluyen tareas propias del quehacer diario en comunidad como la resolución de conflictos entre familias o vecinos. Cabe resaltar que, durante el desarrollo del trabajo de campo, los presidentes y dignatarios de las JAC fueron actores fundamentales para acercarnos al funcionamiento del PFPR en sus comunidades. Por otra parte, son la única organización de base reconocida en el diseño del programa como puerta de entrada a las comunidades rurales a las que está dirigido.

94 ■ Por último, analizamos dichas organizaciones y su actuar en torno a las luchas identitarias y de reconocimiento político. Existen algunas actividades que permiten entender los procesos productivos y su relación con el territorio de las comunidades negras campesinas que habitan la región. Los líderes de la Aconc hacen referencia a la defensa del sistema-bosque, que protege las fuentes hídricas; la finca tradicional; el rastrojo y el cultivo de árboles típicos para la construcción de sus viviendas. Los Planes de Desarrollo Étnico-territorial de las comunidades negras están siendo construidos y/o reformados a la luz de los acuerdos que se incluyeron en el capítulo étnico del acuerdo de paz, firmado en 2016. A pesar de las dificultades y del incumplimiento de dicho acuerdo, la Aconc se está organizando en función de ese horizonte y muchas de sus apuestas están en tensión directa con la perspectiva de otros actores en el territorio: empresas, grupos armados ilegales, algunas instituciones estatales, etc., pero no necesariamente con las de otras comunidades campesinas, con quienes comparten vocaciones productivas o exigencias por el acceso equitativo a los mercados, entre otras.

Aunque es difícil hablar de una sola agenda política de las JAC, la importancia de estas organizaciones radica en que son una plataforma para el trabajo colectivo y la autogestión de las poblaciones rurales, como es el caso de la JAC de la vereda Santa Rita en Santander de Quilichao. Los habitantes más viejos de esta vereda

9 Ley Ordinaria 70/1993, de 27 de agosto, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. (*Diario Oficial* n.º 41013 de 31 de agosto de 1993). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332>

10 Ley Ordinaria 1551/2012, de 6 de julio, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. (*Diario Oficial* n.º 48483 de 6 de julio de 2012). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683194>

participaron en su fundación en 1986, con el fin de fortalecer las iniciativas comunitarias que ya existían. Leticia, fundadora de la junta y madre de la actual presidenta, trabajó en ella durante ocho años y nos contó que los logros más grandes en aquel momento fueron: abrir caminos, cultivar de manera colectiva la tierra, construir un acueducto veredal y trabajar mancomunadamente con políticos de la región para llevar redes de energía eléctrica. Para estas obras los vecinos daban de a 500 pesos por reunión y asistían a las jornadas de trabajo comunitarias o mingas cuando los convocaban. Además, realizaban rifas y otras actividades que les permitían gestionar recursos para continuar la misión.

El neoliberalismo, en su dimensión multicultural, ha determinado la creación de acciones y prácticas políticas encaminadas al reconocimiento de diversas identidades étnicas, negociando con los estados para la asignación de recursos y la garantía de derechos. Según Haughney (2012), esto hace referencia a un programa de desarrollo enfocado específicamente en las comunidades étnicas, que tiene como propósito aliviar la pobreza, pero dejando de lado reclamos históricos sobre la tierra y el Gobierno local.

En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 reconoce la diversidad étnica y cultural del país, mientras impulsa el modelo económico extractivo que obliga a las comunidades reconocidas como étnicas a dar disputas constantes por sus territorios, modos de vida y derechos políticos, sociales, culturales y ambientales, en medio del desplazamiento masivo (Morgan 2019).

Duarte reconoce los procesos de reconocimiento y toma de conciencia de las llamadas ideologías étnicas, dirigidas a “construir una diferencia identitaria radical entre las distintas poblaciones rurales” en el Cauca (2015, 43). Esto genera sistemas jerarquizados y/o estratificados que son leídos en el contexto de lo que este autor denomina *multiculturalismo operativo* en el que, a partir de la década de los noventa, se reconoció la particularidad de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, al establecer una escala diferencial de derechos con respecto a otras poblaciones rurales, en particular el campesinado mestizo.

Según este autor, el *multiculturalismo* ha operado también como un mecanismo mediante el cual el estado “ha intentado recuperar su debilidad tradicional en regiones apartadas con un amplio potencial ecológico y económico [...] Este mecanismo se sustentó en el reconocimiento de los grupos étnicos como interlocutores debidamente ‘territorializados’ y ‘comunitarizados’” (Duarte 2015, 186). En este sentido, el campesinado no-étnico estaría por fuera de las figuras territoriales plenamente reconocidas, lo cual sería problemático dentro del esquema de diferencias étnicas y culturales reconocidas por el estado central.

Dicho esquema se ha profundizado a escala territorial, dadas las dificultades de acceso a tierra y recursos para todas las poblaciones rurales, las cuales han sido generadas por los procesos extractivistas agroindustriales y minero-energéticos. En este contexto, diversos intereses, visiones y apuestas de las comunidades rurales se enmarcan en las diferencias étnicas construidas por el *multiculturalismo neoliberal*, que hace que estas se movilicen en torno a la cuestión identitaria para acceder a estos recursos cada

vez más escasos. Allí es donde una reflexión sobre la entrada del PFPR es relevante: ¿cómo interactúa la noción normativa de lo campesino, enunciada en el programa, con la escala diferencial de derechos en la práctica y las aspiraciones de las comunidades?

Tercer escenario: entre resistencias y adaptaciones

La implementación del PFPR en la región del Alto Cauca constituye el encuentro de dos entidades con raíces e intereses distintos que, en el plano local, se ha transformado en un espacio de tensión y articulación entre el programa y sus usuarios. Si bien el PFPR fue diseñado únicamente para sanear la propiedad individual, tanto las JAC como la Aconc le otorgaron un sentido particular, que responde a su posición política en el Alto Cauca, generando así un *tercer escenario* en el que son “capaces de resistir y transformar el poder, así como cuestionar la autoridad discursiva” (Baaz, Lilja y Östlund 2017, 209).

A pesar de las ambigüedades y contradicciones que se puedan presentar, este *tercer escenario* “pone en marcha nuevos signos identitarios y espacios innovadores de colaboración y oposición” (Bhabha 1994, 1)¹¹. En Jamundí, Santander de Quilichao y Buenos Aires este escenario se manifestó en dos sentidos:

96 ■ Por un lado, los funcionarios y ejecutores del PFPR tuvieron que dialogar con las JAC para socializar el programa y convocar a la comunidad para participar en él. Asimismo, tuvieron que ubicar los predios que se iban a formalizar e incluso definir los linderos para delimitar la propiedad. Esta dinámica permitió a las JAC posicionarse como actores claves de la política y del territorio y, en últimas, como interlocutores válidos ante el estado, algo que los mismos tomadores de decisión y funcionarios del programa reconocieron.

De otra parte, la llegada del PFPR incidió en la lucha de la Aconc por constituir un territorio colectivo en Buenos Aires. El objetivo del programa de formalizar la propiedad privada representaba una amenaza latente para las apuestas territoriales de esta organización, en la medida en que promovía la tenencia individual de la tierra en detrimento de la colectiva. Esto implicó que los líderes de la Aconc desarrollaran una serie de apuestas para el uso estratégico de la política, lo que no deja de ser una amenaza.

Con respecto al primer caso, la participación de las JAC en el programa de formalización ha servido como un puente entre la comunidad y el estado. Los dignatarios fueron los “traductores” de un lenguaje técnico y una entrada segura a las comunidades, lo que, además, les permitió posicionarse ante el estado central. Al ser reconocidas como organizaciones creadas por el estado, los operadores recurrieron a las JAC para la difusión y ejecución de estrategias iniciales del programa. Cecilia, directora del PFPR en el MADR durante el 2010 y encargada del piloto, reconoció en una entrevista de febrero del 2018 que “las JAC eran las autoridades locales o líderes comunitarios en los que el programa confiaba y se apoyaba para acercarse a los futuros usuarios” (Entrevista con las autoras, febrero de 2018).

11 La traducción es nuestra.

Los dignatarios de las JAC eran quienes corregían las imágenes satelitales que definían los linderos, dado que en muchas ocasiones estos no correspondían con la realidad de las veredas. En la vereda Santa Rita de Santander de Quilichao, por ejemplo, las jornadas del PFPR se llevaron a cabo en la casa de la presidenta de la JAC, hija de Leticia. Allí acudieron los operadores y futuros usuarios del programa a radicar sus solicitudes. Al hacer este tipo de ejercicios, las JAC le otorgaron legitimidad a la política en las veredas, ya que los habitantes de las mismas aceptaban ir a las reuniones y entregar sus papeles porque eran los dignatarios los que hacían la convocatoria para dichos espacios. Así lo cuenta Luis:

Lo que hizo que el programa tuviera credibilidad fue que la JAC estuviera ahí metida. Difícil es que llegue un programa a la comunidad sin nuestro apoyo, la gente iba a creer que era solo para más impuestos o quitarles las tierras. La gente iba con esa confianza porque la JAC estaba ahí. En todo proceso que se da en mi comunidad, si la JAC no está de lleno, la gente no tiene esa credibilidad. (L., dignatario JAC de Popayán, entrevista con las autoras, mayo de 2019)

Esta entrada de las JAC, como actor determinante en la política, se ve también en la evaluación de la Regional Sur, en la que se señala que es necesario “explorar la posibilidad de formalizar la relación existente entre el PFPR y las JAC” (Regional Sur 2014, 12). Esto con el fin de reconocer su valioso papel y evitar que sus actuaciones pudieran ser desviadas por intereses ajenos al programa y a los deseos de la comunidad que representan.

En este caso, encontramos que se genera un *tercer escenario* donde se abren espacios de oportunidad para negociar (Bhabha 1994), es decir, que no hay una recepción pasiva del programa. Por un lado, las JAC, al jugar un rol activo en la implementación del programa, pueden llegar incluso a regular la propiedad a través de la corrección de linderos en mapas oficiales y en el levantamiento de las actas de colindancia entre vecinos en las inspecciones oculares. Así, el reconocimiento de las JAC, como un actor activo de la implementación del programa, les da, por un lado, un relativo margen de acción para ajustarlo de acuerdo con los intereses locales y, por otro, constituye una plataforma de disputa de los intereses de las comunidades campesinas con los del programa.

En el segundo caso, el encuentro del PFPR con las reivindicaciones y aspiraciones territoriales de la Aconc muestra cómo la formalización, sin ser detonante de los conflictos interétnicos y/o del debilitamiento organizacional de las comunidades negras, sí contribuye al aumento de tensiones entre las formas privadas de tenencia de la tierra y las colectivas, propias de las comunidades étnicas. Lo anterior se debe a que, por un lado, en la difusión de dichos programas e incluso en el trabajo de los funcionarios, lo colectivo se presenta en detrimento del desarrollo personal y familiar. Por el otro, Aureliano, el Consejero Mayor de la Aconc con quien hablamos en 2018 señalaba cómo la formalización de predios privados podría llegar a ser una estrategia de “acción con daño”. Para él, eventualmente, esta facilitaría la pérdida masiva de tierras y el debilitamiento de las organizaciones de comunidades negras en la región: “van

y le dicen a la gente: si usted titula colectivamente va a perder su tierra” (Entrevista con las autoras, marzo de 2018).

Sin embargo, hay matices al interior de la Aconc. Los *líderes* de esta organización en Buenos Aires expresan que para ellos no hay una tensión directa entre las solicitudes de territorios colectivos y la formalización de la propiedad privada de los habitantes del municipio. Para ellos, este puede ser el primer paso para la titulación colectiva efectiva y explican que esta es la meta para los consejos, porque solo así se puede defender el territorio en un contexto de altas disputas por la tierra.

De acuerdo con el grupo focal que realizamos en Buenos Aires, el 8 de abril de 2019 con miembros de la Aconc, la propiedad privada es importante para que los habitantes se sientan dueños, puedan acceder a créditos y tengan unos mínimos de seguridad para prevenir el despojo. Además, esta es una medida rápida que cuenta con el apoyo del Gobierno nacional, pero esperan que la propiedad privada pueda transformarse en propiedad colectiva, en la medida en que el primer requerimiento para declarar un territorio colectivo es tener tierra disponible.

Esto ha sido un impedimento para las comunidades de Buenos Aires, pues solicitar los predios para la titulación colectiva es lo más engorroso del proceso. Así, al tener los predios formalizados individualmente, los miembros del consejo comunitario pretenden hacer la solicitud formal al Ministerio del Interior, para consolidar un territorio colectivo a su nombre.

98

■ Estos líderes se han acogido al programa y han promovido el mismo en sus comunidades. La titulación colectiva es una disputa política importante. Según uno de los líderes de un consejo comunitario, que participó en el PFPR y en el grupo focal de Buenos Aires, esta “es la única garantía en contra de la minería” (Grupo focal en Buenos Aires, abril de 2019). Es decir, contra el avance del extractivismo minero-energético.

Retomando la *hibridación* (Bhabha 1994), estas posturas diferenciadas y estratégicas de la Aconc evidencian puntos de encuentro y resistencia entre dominados y dominantes. Si bien el programa está guiado por una narrativa hegemónica sobre el deber ser de la propiedad privada y los usos y apropiación de los territorios, su misma implementación da lugar a procesos de (re)interpretación que disputan, tanto discursivamente como en la práctica, la noción de lo que es un usuario ideal, objetivo de la formalización de la propiedad rural. Aquí, los dominados se apropian de la política y la incluyen dentro de sus agendas como un primer paso para la consecución de logros más amplios como el de la titulación colectiva.

Claro, esta ventana de oportunidad no es inocua y tiene riesgos como los señalados por Aureliano. Sin embargo, la contienda misma sobre los usos y significados de la formalización es un espacio de resistencia que nos parece importante destacar. El campesinado, que en la política es presentado como necesitado de ayuda y medios para obtener créditos y mejorar su vivienda rural, es también un campesinado organizado, en la Aconc o en las JAC, con visiones particulares sobre

el uso de los territorios, que exceden la visión de la propiedad en términos de tener un título registrado.

Así, en ambas organizaciones, el PFPR fue reinterpretado y reformulado en la cotidianidad de su implementación, lo que da cuenta de una convergencia entre los procesos nacionales de política pública y las apuestas activas de las comunidades para configurar un *tercer escenario* en lo local. Desde nuestra perspectiva, las nociones de lo campesino, que en el diseño de la política desconocen la *hibridez* de las organizaciones regionales o las apuestas territoriales e identitarias de estos municipios, son problemáticas porque son estáticas y homogéneas. Más cercanas a una visión de la población campesina como una a la que hay que ayudar a salir de la pobreza, que a una categoría política tal y como la han entendido múltiples comunidades en todo el país. A pesar de ello, la configuración territorial del Alto Cauca permitió que esta lectura fuera reversada por los mismos sujetos a quienes estaba dirigida la política.

Conclusiones

En este artículo propusimos hacer un análisis de la implementación de la política pública de formalización, en un contexto donde los proyectos extractivistas agroindustriales y minero-energéticos acaparan los recursos de las poblaciones del Alto Cauca. Esta política contiene unas narrativas que entienden a las poblaciones rurales como atrasadas, que necesitan acceder a créditos o aumentar su productividad. Dichas narrativas otorgan visibilidad a unas características normativas sobre lo campesino y ocultan otras subjetividades políticas o étnicas que, en sí mismas, disputan estas lecturas homogeneizantes, lo que “constituye una curiosa forma de ocultar mostrando” (Pellegrino 2019, 239), en los documentos de política pública.

Lo anterior evidencia que el deber ser y las aspiraciones de administración de la formalización no solo no siempre coinciden con los contextos territoriales, sino que incluso pueden entrar en contradicción con sus mismas necesidades e intereses, como en el caso de los cultivos de piña en Santander de Quilichao. Incluso, tampoco alcanzan el cometido de aliviar la pobreza que prometen en el diseño, pues formalizan predios de menos de una hectárea, donde no siempre es posible generar un sustento para las familias, los cuales siguen expuestos al enclaustramiento neoliberal.

Tal aproximación nos deja tres grandes conclusiones: primero, si bien la literatura sobre la formalización de la propiedad rural se enfoca en sus efectos, en términos de productividad, acceso a créditos o relación con la pobreza, es necesario tener en cuenta la dimensión política y cultural, que constituye a las tierras como territorios en los que se viven diversos procesos de uso y apropiación. Segundo, las políticas públicas también están configuradas por la agencia de quienes participan en ellas, por las formas en que las (re)interpretan y las (re)significan. En el caso del PFPR, tanto por los operadores y tomadores de decisión del programa como por las comunidades a las que va dirigido.

Finalmente, los usuarios de la política se identifican como campesinos y campesinos negros y/o afrodescendientes, y se organizan en torno a apuestas políticas que van orientadas por el acceso a la tierra y al territorio. Esto nos permite pensar, por un lado, que la noción de lo campesino está atada tanto a las luchas identitarias y de reconocimiento político, como a las de acceso a la tierra, al gobierno propio y a recursos productivos. Por otro, que lo inconmensurable no son las diferentes visiones del territorio entre las comunidades, sino entre estas y el proyecto político neoliberal.

Referencias

1. Abrams, Phillips. 1988. "Notes on the Difficulty of Studying the State (1988)". *Journal of Historical Sociology* 1 (1): 58–89. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x>
2. Abril Bonilla, Natalia, Milton Valencia Herrera, Rocío del Pilar Peña Huertas, Alejandro Abondano Romero, Camilo Barrero Molina, María Camila Jiménez Nicholls, Alfonso Javier Lozano Valcárcel, Bryan Triana Ancinez y Luisa Fernanda Uribe Larrota. 2019. *Laberintos institucionales: una mirada crítica a los programas de formalización de la propiedad rural en Colombia. Reporte semestral Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria*. Bogotá: Orrdpa. <https://www.observatoriode tierras.org/wp-content/uploads/2019/12/laberintos-institucionales-2.pdf>
3. Acero, Camilo y Mónica Parada. 2019. "¿De eso tan bueno no dan tanto? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional". *Análisis Político* 32 (95): 82-103. <http://dx.doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80831>
4. Alchian, Armen. 1965. "Some Economics of Property Rights". *Il Politico* 30 (4): 816-829.
5. Álvarez, Luciana. 2011. "Representaciones identitarias e igualdad: el potencial político de la hibridación". *Res Publica. Revista de Historia de las Ideas Políticas* 26: 143-149.
6. Baaz, Mikael, Mona Lilja y Allison Östlund. 2017. "Legal Pluralism, Gendered Discourses, and Hybridity in Land-titling Practices in Cambodia". *Journal of Law and Society* 44 (2): 200-227. <http://dx.doi.org/10.1111/jols.12023>
7. Bhabha, Homi K. 1994. *The Location of Culture*. Nueva York: Routledge.
8. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. 2010. *Conpes n.º 3641: Política nacional para consolidar la interrelación del Catastro y el Registro*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3641.pdf>
9. De Soto, Hernando. 1989. *The other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Londres: I. B. Tauris.
10. Deininger, Klaus. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*. Washington: World Bank y Oxford University Press. <http://documents.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/pdf/multi0page.pdf>
11. Del Cairo, Carlos e Iván Montenegro-Perini. 2015. "Espacios, campesinos y subjetividades ambientales en el Guaviare". *Memoria y Sociedad* 19 (39): 49-71. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.mys19-39.ecsa>

12. Demsetz, Harold. 1967. "Toward a Theory of Property Rights". *The American Economic Review*, 57 (2): 347-359. http://dx.doi.org/10.1057/9780230523210_9
13. Duarte, Carlos. 2015. *Desencuentros territoriales. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca*, tomo 1. Bogotá: Icanh.
14. Freedman, Rosa. 2014. "Third Generation Rights: Is there Room for Hybrid Constructs within International Human Rights Law?". *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 2 (4): 935-959. <http://dx.doi.org/10.7574/cjicl.02.04.134>
15. Gamarra, José R. 2007. *La economía del departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional* 95. Cartagena de Indias: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-95.pdf
16. Haughney, Diane. 2012. "Defending Territory, Demanding Participation: Mapuche Struggles in Chile". *Latin American Perspectives* 39 (4): 201-217. <http://dx.doi.org/10.1177/0094582X12441515>
17. Jaramillo, Jaime Eduardo, Leonidas Mora y Fernando Cubides. 1986. *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
18. MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria). 2016. *Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial*. Bogotá: UPRA. https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf
19. Morgan, Nick. 2019. "The antinomies of Identity Politics: Neoliberalism, Race and Political Participation in Colombia". En *Cultures of Anti-Racism in Latin America and the Caribbean*, editado por Peter Wade, James Scorer e Ignacio Aguiló, 25 - 47. Londres: University of London.
20. North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
21. Pellegrino, Silvia. 2019. "El papel de la respuesta y la respuesta como papel: etnografía al papeleo de una orden judicial". En *Etnografías Burocráticas. Una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia*, compiladoras Isabel Jaramillo y Lina Buchelly, 217-254. Bogotá: Universidad de los Andes.
22. Ramírez, María Clemencia. 2010. "La antropología de la política pública". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 10: 13-17. <http://dx.doi.org/10.7440/antipoda10.2010.02>
23. Regional Sur Programa de Formalización de la Propiedad Rural. 2014. *Evaluación interna. Lecciones aprendidas: factores de éxito y deficiencia en la aplicación del método de barrido predial masivo para reducir los indicadores de informalidad en la titulación de predios rurales*. Popayán.
24. Resolución 346/2013, de 7 de octubre, por la cual se declaran zonas de formalización masiva y se dictan otras disposiciones. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial n.º 48937 de 8 de octubre de 2013). <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000346%20de%202013.pdf>
25. Resolución 347/2013, de 7 de octubre, por la cual se adopta la *Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial*. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial n.º 48937 de 8 de octubre de 2013). <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000347%20de%202013.pdf>

26. Resolución 327/2014, de 5 de agosto, por la cual se declaran zonas de formalización masiva y se dictan otras disposiciones. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Diario Oficial* n.º 49249 de 20 de agosto de 2014). http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_017fd0ae0cb4014ee0530a010151014e
27. Resolución 098/2015, de 22 de abril, por la cual se declaran zonas de formalización masiva y se dictan otras disposiciones. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Diario Oficial* n.º 49491 de 23 de abril de 2015). <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolucion%20No%20000098%20de%202015.pdf>
28. Restrepo, Eduardo. 2017. “Afrodescendientes y minería: tradicionalidades, conflictos y luchas en el Norte del Cauca, Colombia”. *Vibrant, Virtual Brazilian Anthropology* 14 (2): 1-15 <http://dx.doi.org/10.1590/1809-43412017v14n2p225>
29. Rojas, Axel. 2017. *Estrategias de localización. Desarrollo, capital y comunidades negras en la región del norte del Cauca*. Bogotá: Observatorio de Territorios Étnicos.
30. Salgado Araméndez, Carlos. 1995. “Competitividad con pobreza: ¿el tiempo de la gente campesina?” *Cuadernos de Economía* 14 (22): 159–175. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13892/22411>
31. Shore, Cris. 2010. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación de las políticas públicas’”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 10: 21-49. <http://dx.doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>
32. Svampa, Maristella. 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Transcript Verlag Boston.
33. Trouillot, Michel-Rolph. 2001. “The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind”. *Current Anthropology* 42 (1): 125- 138. <https://doi.org/10.1086/318437>
34. Ubink, Janine, André J. Hoekema y Willem J. Assies. 2009. *Legalising Land Rights. Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia, and Latin America*. Leiden: Leiden University Press.
35. Vélez-Torres, Irene. 2018. “Una mirada histórica y socio-ambiental para repensar los conflictos entre comunidades étnicas del Alto Cauca, Colombia”. *El Ágora USB. Revista de Ciencias Sociales* 18 (1): 37-53. <http://dx.doi.org/10.21500/16578031.3058>
36. Vélez-Torres, Irene, Daniel Varela, Sandra Rátiva y Andrés Salcedo. 2013. “Agroindustria y extractivismo en el Alto Cauca. Impactos sobre los sistemas de subsistencia afro-campesinos y resistencias (1950-2011)”. *Revista CS* 12: 157-188.
37. Vendryes, Thomas. 2014. “Peasants against Private Property Rights: A Review of the Literature”. *Journal of Economic Surveys* 28 (5): 971-995. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6419.2012.00743.x>
38. Wedel, Janine R., Cris Shore, Gregory Feldman y Stacy Lathrop 2005. “Toward an Anthropology of Public Policy”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 600 (1): 30-51. <https://doi.org/10.1177/0002716205276734>