

Para Esteban y Hernando Ocampo

**Construcción de acuerdos de manejo en territorios
colectivos: el desafío inmanente a los Consejos
Comunitarios del Pacífico colombiano**

**Estudio de caso: Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua
(Buenaventura, Colombia)
Evolución histórica y adaptación de reglas y normas desde 1970
hasta el presente**

Natalia Ocampo Díaz

Trabajo de grado para la obtención del título de Ecóloga

Director: Pablo Andrés Ramos
Co-directora: Diana Maya

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Estudios Ambientales y Rurales

Carrera de Ecología

Bogotá - Colombia

2013

Agradecimiento infinito para mi familia por ser la motivación y la inspiración para seguir adelante; a mis amigos de Ecología y Filosofía por darme la mano cuando el camino se hacía difuso; a mi director, Pablo Ramos, por su paciencia y compañía desde la distancia; a mi co-directora, Diana Maya, por su comprensión y cariño para orientarme durante todo el proceso.

A todo el equipo de investigadores de COMET-LA les agradezco por invitarme a hacer parte de este sueño y por todo el apoyo que me ofrecieron para poder llevar a cabo esta investigación, en especial a Bryann Avendaño, mi compañero incondicional de trabajo.

En Buenaventura, gracias al Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua. Un agradecimiento especial para doña Lucila, don Manuel, doña Mélida y para el profe Óscar por su amabilidad, disposición y sus valiosos aportes para el desarrollo de este trabajo.



TABLA DE CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	1
OBJETIVOS	4
MARCO CONCEPTUAL	5
<i>Sistemas socio-ecológicos</i>	6
<i>Teoría neoinstitucional</i>	7
<i>Sistemas socio-ecológicos y estrategias de manejo: instituciones y complejidad</i>	8
<i>Consideraciones gramaticales</i>	10
<i>Comprendiendo el cambio y la evolución institucional</i>	11
<i>Percepción</i>	14
<i>Territorio</i>	15
<i>El territorio para las comunidades negras</i>	15
ANTECEDENTES	16
ÁREA DE ESTUDIO	17
METODOLOGÍA	19
<i>Métodos para la recolección de la información</i>	19
<i>Análisis de la información</i>	21
RESULTADOS	22
1. <i>Apertura de espacios de organización comunitaria: primeras intuiciones</i>	23
2. <i>La reivindicación del ambiente y de los afrocolombianos a cargo de la Constitución Política de 1991</i>	28
3. <i>La función social y ecológica de la propiedad como ejercicio de los derechos étnico-territoriales de las comunidades negras</i>	40
DISCUSIÓN	54
I. <i>La ley como dinamizadora del proceso organizativo</i>	54
II. <i>Relacionamiento interinstitucional: relaciones cordiales con un trasfondo problemático</i>	60
III. <i>Percepción del estado de los recursos como motor insuficiente de cambio</i>	64
IV. <i>Comprendiendo la trayectoria de cambio institucional del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua desde la teoría</i>	65
V. <i>La génesis y naturaleza de los enunciados institucionales en uso en el Consejo</i>	66
VI. <i>El territorio como condición de posibilidad para la construcción de autonomía en los Consejos Comunitarios</i>	69
CONCLUSIONES	70
RECOMENDACIONES	74
REFERENCIAS CITADAS	75
ANEXOS	

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1. Diagrama conceptual del problema de investigación.
Figura 2. Niveles de análisis y resultados para el cambio institucional.
Figura 3. Ubicación del Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del río Dagua.
Figura 4. Esquema metodológico con las fases, actividades, productos intermedios y productos finales de la investigación.
Figura 5. Arquitectura institucional del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua.
Figura 6. Perfil de la cuenca del Dagua.
Figura 7. Calendario lunar que orienta las actividades productivas de las comunidades del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua.
Figura 8. Niveles de análisis y resultados del cambio institucional en el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua.

LISTA DE TABLAS

- Tabla 1. Criterios de selección de informantes clave a los cuales se dirigieron las entrevistas a profundidad semi-estructuradas.
Tabla 2. Matriz de enunciados institucionales generales identificados por la comunidad para el territorio del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua

ABREVIATURAS

- CC AMDA:** Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del río Dagua
CVC: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
COMET -LA: Proyecto denominado “Community-based Management of Environmental challenges in Latin America”
DESC: derechos económicos, sociales y culturales o de tercera generación
FUNDAPAV: Fundación Social Agroambiental Pacífico Vivo
IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
IIAP: Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
JAC: Junta de Acción Comunal
NEI : Nueva Economía Institucional
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PCN: Proceso Organizativo de Comunidades Negras
SINCHI: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI

RESUMEN

Los intentos dispersos de organización comunitaria y la desarticulación de las comunidades respecto a las instituciones oficiales o privadas presentes en los territorios, fueron situaciones que comenzaron a transformarse de manera visible a partir de la Constitución Política de 1991, donde por vez primera se hizo un reconocimiento étnico a los afrodescendientes. Posteriormente, con el surgimiento de la Ley 70/93, se avanzó en la promulgación de preceptos legales orientados hacia el reconocimiento de los demás derechos que conlleva la identidad étnica de las comunidades negras, todos estos mediados y posibilitados por la “concesión” del estado de la propiedad colectiva de los territorios a las comunidades negras. Subyacente a los eventos legales, las comunidades llevaron a cabo un proceso interno de reconocimiento como ‘grupo étnico’ al apropiarse de un lenguaje en el que trasladaron sus luchas por la tierra hacia un escenario de demanda territorial,. La transición en el lenguaje, así como la concepción de las comunidades de sí mismas, alimentaron la génesis de las normativas que luego, abanderadas por el concepto de territorio, abrieron espacios legítimos y visibles de organización comunitaria para las comunidades negras. Así pues, las relaciones entre las comunidades negras y las instituciones externas cambiaron conforme se dieron tales cambios en la legislación. A partir del surgimiento de los Consejos Comunitarios, estas relaciones adquieren una mayor horizontalidad a través de elementos como la Consulta Previa y el pluralismo jurídico vigente en los territorios titulados, según el cual los Consejos Comunitarios tienen autonomía para administrar sus territorios, amparados por un Reglamento Interno que debe elaborarse internamente. Esta investigación hace un análisis de los cambios institucionales que se han dado en las formas de organización de las comunidades negras, en relación a tres dimensiones: la legislación nacional, la interacción con instituciones externas y la percepción interna de cambio del estado de los recursos naturales. El análisis realizado sobre la trayectoria institucional de un caso particular, el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua, pone de manifiesto una serie de dificultades subyacentes a la responsabilidad legal de los Consejos de administrar de manera autónoma los territorios que habitan. Primero, la confluencia de múltiples intereses en los territorios titulados, tanto de agentes externos oficiales como privados, en vista de la abundancia de recursos forestales, mineros, biológicos, hídricos, además de la ubicación estratégica de los territorios titulados respecto al principal puerto del país, resalta la limitada capacidad institucional de los Consejos Comunitarios para asumir esta responsabilidad de manera independiente. En esa medida, se hace necesario vislumbrar estrategias policentristas, donde se involucren actores de diferente nivel en torno al manejo de estos territorios para complementar las capacidades institucionales de los Consejos y garantizar una efectiva conservación de los territorios. Segundo, dada la naturaleza pedagógica de los acuerdos vigentes en el territorio para el manejo de los recursos, la construcción de un Reglamento Interno con acuerdos de manejo que protejan el territorio representa un verdadero desafío para los Consejos Comunitarios, dentro del cual será preciso revisar y adaptar las prácticas tradicionales productivas a los nuevos contextos ambientales, esperando poder contemplarlas a futuro como estrategias viables y efectivas para el manejo de los recursos naturales. En cuanto a la percepción del estado de los recursos, planteada como un posible motor de cambio para institucionalidad comunitaria, se advirtieron una serie de dificultades para obtener y recopilar información precisa, situación que obstaculiza la construcción de una línea de base sólida, dificultando la toma de decisiones a futuro para el Consejo Comunitario.

ABSTRACT

The incipient attempts of community organization, as well as the disconnection between communities and official and private institutions, were both situations that have had a remarkable change since the Political Constitution of 1991 was proclaimed, based on the fact that it is the first legal instance where afro people in Colombia are ethnically recognized. Later, with Law 70/93, and advance in the promulgation of additional ethnical rights took place, all of them intrinsically linked to State's concession of the property rights of the territories to the black communities inhabiting them. Below the legal events, black communities went through a self-recognition process as 'ethnic groups'. This process implied an appropriation of a new language, in which land demands became territorial demands. Both the language transition, as well as the self-recognition process, became main features included by the communities in the legal events that, based on the concept of territory, opened legitimate and conspicuous spaces for black communities' organization. Relationships between black communities and external institutions changed along with the legislative dynamic. Since Community Councils appeared on the regional scene, these relationships became more horizontal, due to elements such as the Previous Consultation and the juridical pluralism applying on the collective territories, according to which Community Councils must develop an internal document containing their own rules of procedure.

This research project performs an analysis on the institutional change experienced by the black communities' organizations, related to three specific dimensions: national legislation, interactions with external institutions, and internal perception of change on natural resources state. The analysis of the particular case of High and Mid-Dagua river Community Council reveals some difficulties related to the legal responsibility assigned to Community Councils as main managers of the territories they own. First, the confluence of multiple and diverse interests around the black communities' territories coming from external official and private agents, due to the forest, water, mineral and biological richness and abundance, as well as the strategic localization of the territories in regard to the biggest port in Colombia, disclose the limited institutional capacity of Community Councils to assume the responsibility by themselves. According to that, polycentric strategies in which multiple level actors interact towards natural resources conservation, complementing Community Councils' institutional capacities, are required. Second, the pedagogical nature of the agreements used on the territories for resources management makes the elaboration of the internal document with the rules of procedure an authentic challenge for the Community Councils. Within this document, communal authorities must go over the traditional productive practices, trying to re-adapt them to the actual environmental conditions, in order to turn them into effective strategies for the sustainable management of natural resources. In regard to internal perception of changes in the state of natural resources, the research project revealed a series of difficulties referring to the gathering and obtainment of precise information, what becomes and obstacle for the elaboration of rigorous baselines in order to make future decisions concerning the territory of the Community Council.

INTRODUCCIÓN

La administración, gestión y el cuidado de los recursos naturales resulta ser un asunto de vital importancia para las comunidades negras del Pacífico colombiano. Los territorios que habitan estas comunidades hacen parte de la macroregión del Chocó Biogeográfico, una zona caracterizada por albergar una gran diversidad ecológica y cultural (Asher, 2009; Farah Q., Garrido, Maya Vélez, Ortíz G., & Ramos Barón, 2012; Hernández Noviteño, 2011; IAvH, IDEAM, IIAP, INVEMAR, SINCHI, 2011). La cultura de estas comunidades se encuentra estrechamente ligada al bosque húmedo tropical y al río, pues son estas sus fuentes principales de obtención de recursos y, además, se constituyen como el eje de su organización social (Motta González, 1995; Oslender, 2001). De ahí el fuerte sentido de pertenencia que tienen las comunidades negras del Pacífico colombiano hacia a los territorios que habitan (Motta González, 1995). Ante la complejidad ecológica del entorno y los desafíos que ésta conlleva para la administración y gestión del territorio, las comunidades negras han respondido por medio de la adopción de reglas, normas, acuerdos y en definitiva con la creación de instituciones¹ -conocidas localmente como 'organizaciones' dentro de las cuales existen 'acuerdos'- concebidas para regular el uso y acceso a los recursos así como preservar su disponibilidad al igual que su calidad en el tiempo. Este proceso, valga la precisión, se ha visto fuertemente alentado por la persistente lucha de las comunidades negras por el territorio (Asher, 2009; Restrepo, 2001).

Es imperativo reconocer, empero, que la organización institucional de las comunidades al igual que las reglas, normas y acuerdos o estrategias abarcadas por ésta se encuentran en constante proceso de cambio (Ostrom, 2011a; PPBC, 2005). Algunos autores lo denominan proceso de evolución institucional (Ostrom, 2011a, 2013) por consistir éste en un proceso de constante experimentación donde, a partir de decisiones colectivas (Ostrom, 1998), hay generación de nuevas alternativas, selección entre nuevas y viejas combinaciones de atributos estructurales institucionales y finalmente retención de las combinaciones de atributos que resultan exitosos en una locación particular (Ostrom, 2013). Asimismo, los cambios institucionales, tanto a nivel organizacional como a nivel de las reglas y normas, son el resultado de múltiples factores de orden endógeno y exógeno a la comunidad y al territorio en cuestión (Ostrom, 2013). El cambio institucional comprende, en el caso de las comunidades negras, un proceso de experimentación donde se ponen a prueba diferentes configuraciones institucionales. En otras palabras, el cambio institucional desenvuelve un proceso de aprendizaje para las comunidades desde el hacer mismo (Grueso Castelblanco, 2000), una experiencia de ensayo y error respecto a su forma de administrar el territorio.

En el caso particular de las tierras bajas del Pacífico sur colombiano, tres grandes dimensiones se convierten en los principales factores de interlocución para la organización –o en términos de Ostrom institucionalidad- comunitaria. Estas son: i) los

¹ Una institución se define como el “conjunto de reglas en uso que se aplica para determinar quién tiene derecho a tomar decisiones en cierto ámbito, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, qué procedimientos deben seguirse, qué información debe o no facilitarse y qué retribuciones se asignarán a los

cambios en el entorno biofísico, interiorizados a partir de la percepción del territorio; ii) el panorama institucional externo que orbita alrededor del Consejo Comunitario; y iii) la legislación y normatividad que aplica en el proceso de gestión y administración de recursos naturales por parte de comunidades negras.

Primero, en el territorio confluyen múltiples actores con intereses igualmente variados sobre los recursos, ejerciendo así un impacto sobre la diversidad ecológica y cultural del territorio (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012). Este impacto implica necesariamente una modificación de las condiciones del entorno biofísico, generando en las comunidades que habitan el territorio percepciones y necesidades cambiantes con relación al estado de los recursos. Los cambios en las percepciones al igual que en las necesidades incitan y dirigen la toma de decisiones respecto a las reglas y normas relacionadas con los recursos naturales, por lo que representan un motor interno (endógeno) de cambio para las organizaciones comunitarias (Ostrom, 2013).

Segundo, la institucionalidad externa –es decir, de base no comunitaria- que posee algún tipo de relación con la administración de los recursos presentes en el territorio, ha tenido modificaciones significativas: por una parte, el Estado, en razón a diversas presiones de orden económico, jurídico y/o político, ha redirigido su atención a la región del Pacífico a través del incremento de la presencia institucional oficial en cuestiones medioambientales; por otro lado, la diversidad cultural y ecológica ha sido un atractivo para múltiples agentes externos no oficiales, como ONGs y empresas privadas, que ejercen diferentes presiones a partir de la interacción que tienen con el territorio y/o con las comunidades que allí habitan. Estas interacciones traen consigo una incidencia por parte de tales entidades sobre la institucionalidad comunitaria; en otras palabras, la institucionalidad oficial y/o privada constituye un motor externo (exógeno) de cambio para la institucionalidad comunitaria (Ostrom, 2013).

Existe una tercera dimensión de incidencia significativa en el caso particular de las comunidades negras en Colombia: la dimensión legal. La normatividad relativa a las comunidades negras y sus territorios ha sufrido importantes modificaciones en los últimos años, modificaciones que repercuten directamente en la forma y los mecanismos como legalmente las comunidades se apropian del territorio y ejercen su administración sobre este. Sin embargo, es perentorio tener en cuenta que esta normatividad, en buena parte, ha sido alentada e incluso concebida por las mismas comunidades en busca de la reivindicación de sus derechos. Esta dimensión, por consiguiente, resulta ser un motor mixto, externo-interno (exógeno-endógeno), de cambio para la institucionalidad comunitaria.

De esta manera, un escenario “institucionalmente dinámico”, como podría denominarse el de las comunidades negras del Pacífico sur colombiano resulta idóneo para el estudio de la evolución de la organización institucional y de las reglas y normas que se amparan bajo ésta. Para la presente investigación las comunidades pertenecientes al territorio abarcado por Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua (Buenaventura, Valle del Cauca) se tomarán como estudio de caso. Se pretende analizar el proceso de evolución histórica que han presentado las instituciones y las reglas, normas y acuerdos de estas comunidades –desde instituciones “invisibles” o sin reconocimiento hasta la

conformación de Consejo Comunitario-, identificando con ello la incidencia de los principales factores que han direccionado este proceso de cambio.

Se estudiarán los cambios en la institucionalidad comunitaria en relación a las tres dimensiones centrales mencionadas anteriormente (recordemos, una de carácter endógeno, otra de naturaleza exógena y una mixta, respectivamente): en primer lugar, la percepción que tienen los miembros de la comunidad respecto al estado de sus recursos naturales de uso común (puntalmente, agua y biodiversidad); segundo, los cambios en el panorama institucional externo que orbita alrededor del Consejo (ONGs, Corporaciones Autónomas, Ministerios, Alcaldías, otros entes administrativos y/o empresas privadas); tercero, la trayectoria legal de las comunidades negras en relación con el territorio. Todo esto se realizará sobre la base de los principales acontecimientos históricos que hayan tenido lugar en la zona, de manera que estos conformen el hilo conductor y la plataforma de análisis de la trayectoria institucional estudiada.

Así pues, la importancia y pertinencia de este estudio reposa en argumentos éticos, culturales, ecológicos, jurídicos, étnicos y políticos. En primera instancia, la administración y gestión de los recursos naturales, en una de las regiones del país que mayor biodiversidad alberga, representa un asunto de interés nacional y, en términos ecológicos y de conservación, mundial. Por otra parte, por tratarse de comunidades pertenecientes a minorías étnicas, existe una protección especial para garantizar su autonomía e identidad por parte de la Constitución Política de Colombia –e incluso desde la misma Declaración de los Derechos Humanos-, confiriéndole a las comunidades garantías legales para ser parte de las decisiones relacionadas con el territorio por tener este una estrecha relación con su identidad étnica y cultural. Así pues, el estudio de la evolución institucional comunitaria de las comunidades pertenecientes al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Rio Dagua constituye un acercamiento directo a la comprensión del proceso de toma de decisiones por parte de la comunidad en relación a su socio-ecosistema, decisiones de gran envergadura teniendo en cuenta que éstas repercuten sobre recursos y valores de interés colectivo, nacional y mundial.

El trabajo de investigación se desarrolló en el marco de un proyecto del que hace parte el departamento de Desarrollo Rural, denominado “Community-based Management of Environmental challenges in Latin America”, mejor conocido como COMET-LA por sus siglas. El concepto de COMET-LA consiste en crear una *arena de aprendizaje* participativa para el análisis y la discusión de situaciones de manejo comunitario de recursos naturales, que involucre diferentes comunidades, actores estratégicos e investigadores.

Este proyecto consta de tres estudios de caso, ubicados en México, Argentina y Colombia. Para el caso colombiano, COMET-LA ha elegido dos Consejos Comunitarios en el Pacífico: el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Bajo Calima y el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Alto y Medio Dagua como escenarios para la investigación. Se pretende, por medio del proyecto, identificar las fortalezas y debilidades que se presentan para estas comunidades a la hora de gestionar su biodiversidad y sus recursos hídricos (COMET-LA, 2010).

Si bien COMET-LA ha hecho avances significativos en la caracterización de sistemas socio-ecológicos, así como en el desarrollo de una visión prospectiva en el territorio de los Consejos, la preocupación de la presente investigación reside en profundizar sobre aspectos de adaptación y cambio institucional al interior de uno de estos Consejos, buscando comprender la forma en que interactúan la dimensión institucional, legal y local (en términos de percepción del territorio) en la administración del territorio por parte del Consejo Comunitario. Esto, valga la aclaración, se llevó a cabo aprovechando la información obtenida en el marco del proyecto COMET-LA (informes de avance, talleres de DRP realizados, entre otros) de suerte que pudiera ahondarse en aspectos que se hubieran dejado de lado en un primer momento. Esta investigación también se alimentó de documentos creados por el mismo Consejo Comunitario en colaboración con otras entidades, como la CVC, esperando hacer un análisis alternativo de la información allí consignada, frente a lo institucional.

Finalmente, el horizonte temporal elegido para la investigación (1970-actualidad) se justifica por dos razones centrales: en primer lugar, se dispone de información sobre percepción del territorio y los recursos naturales a partir de los años 70; segundo, es históricamente un punto a partir del cual empieza a verse la evolución de la organización de las comunidades negras, tanto regionalmente (antecedentes de conformación del PCN) como localmente, a través de la conformación y consolidación de las Juntas de Acción Comunal.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el proceso de cambio del sistema de reglas y normas comunitarias para el manejo de recursos comunes en el territorio perteneciente al Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del Río Dagua entre 1970 y la actualidad.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar los enunciados institucionales² vigentes en el territorio colectivo para el manejo, uso y conservación de los recursos naturales.
2. Identificar la incidencia de la percepción del estado de los recursos naturales por parte de la comunidad en los cambios en la institucionalidad comunitaria en el territorio perteneciente al Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del Río Dagua.

² En el marco conceptual se da la definición de enunciados institucionales bajo la cual se empleará el término a lo largo de la investigación.

3. Establecer las implicaciones de los cambios en el panorama institucional de la región sobre la institucionalidad comunitaria en el territorio perteneciente al Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del Río Dagua.

4. Reconocer la relación de las modificaciones en la normatividad sobre los cambios en la institucionalidad comunitaria en el territorio perteneciente al Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del Río Dagua.

MARCO CONCEPTUAL

A continuación se presenta una síntesis de los componentes conceptuales de la investigación, a partir de los cuales puede vislumbrarse teóricamente el problema de investigación (ver figura 1).

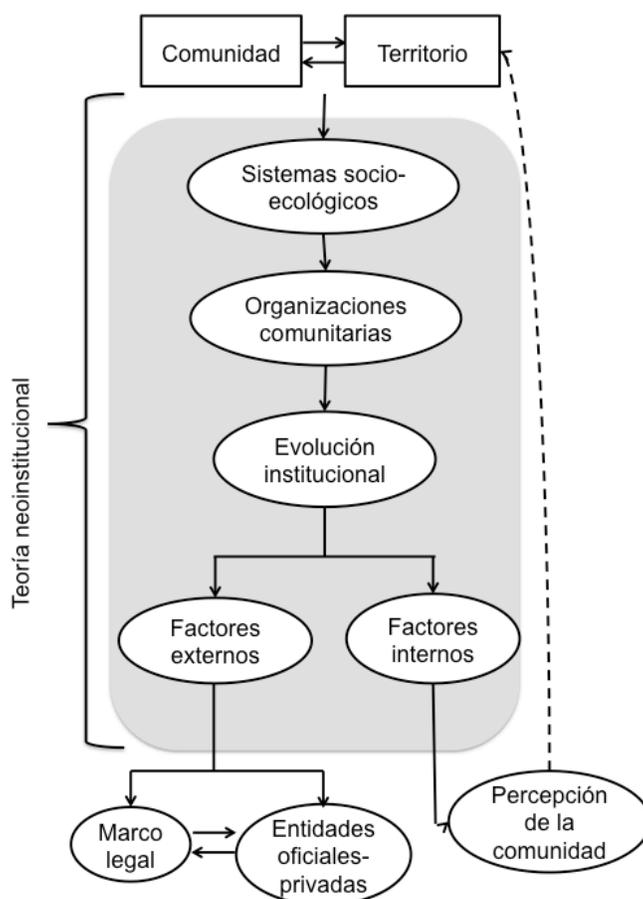


Figura 1. Diagrama conceptual del problema de investigación.

Sistemas socio-ecológicos

Cuando se afirma que hemos ingresado en una nueva época geológica, denominada Antropoceno, se hace referencia al hecho, ciertamente conspicuo, de que los ecosistemas del planeta, al igual que el clima que lo caracteriza y su hidrósfera, reciben un fuerte impacto por parte de las actividades humanas (Becker, 2012). Sin embargo, los sistemas compuestos por humanos y naturaleza adquieren una complejidad particular, no pueden reducirse o catalogarse simplemente como ecosistemas o bien como sistemas sociales; los sistemas sociales y ecológicos son inseparables, aunque en principio se nos presenten diferencias aparentemente irreconciliables entre unos y otros (Westley, Carpenter, Brock, Holling, & Gunderson, 2002).

Las dimensiones clave que operan en los ecosistemas son espacio y tiempo; en los sistemas sociales, es preciso añadir una tercera dimensión: la construcción simbólica o la generación de significado (Westley et al., 2002). Esta tercera dimensión, según Westley y colaboradores (2002), tiene cuatro consecuencias que profundizan las diferencias entre ecosistemas y sistemas sociales: primero, hace posible la jerarquización de la realidad a partir de abstracciones, situación que disuelve el poder del tiempo y el espacio para explicar los sistemas sociales; segundo, estas estructuras de significado tienen una capacidad inherente para la reflexividad, dejando la realidad espacio-tiempo desprovista de su carácter “determinante”; tercero, abren la posibilidad de generar expectativas y mirar en prospectiva, en vez de limitar a las personas a reaccionar y mirar solo hacia atrás en el tiempo; cuarto y último, traen consigo la habilidad de los humanos de externalizar esas construcciones simbólicas a través de la tecnología.

Aun teniendo en cuenta estas distinciones epistemológicas entre unos y otros, es preciso reconocer la profunda interconexión entre los sistemas ecológicos y sociales, interconexión que los conduce a un proceso de coevolución a lo largo de escalas temporales y espaciales (Folke, 2007). Es por ello que surge la necesidad de acuñar un concepto que enfatice la noción integral del *hombre-en-la-naturaleza* y que insista, igualmente, en el carácter artificial³ de la línea que separa los sistemas ecológicos y sociales (Berkes & Folke, 1998).

Así pues, Anderies, Janssen y Ostrom (2004) definieron de manera simple un sistema socio-ecológico como un sistema ecológico estrechamente relacionado y afectado por uno o más sistemas sociales. Glaser y colaboradores (2008, en Becker, 2012), habrían de definirlo posteriormente como una unidad biogeofísica y sus instituciones y actores sociales asociados; se trata, pues, de sistemas complejos y adaptativos, delimitados por barreras espaciales o funcionales que envuelven ecosistemas particulares y su contexto problemático.

³ La construcción de esta línea obedece a pretensiones teóricas de descomponer la realidad para comprenderla. Sin embargo, en la praxis, en la realidad misma, los sistemas ecológicos y sociales constituyen una misma entidad; en otras palabras, esta línea artificial no implica una separación en partes fundamentales constituyentes.

Tanto los sistemas sociales como los ecológicos contienen unidades que interactúan de manera interdependiente, cada una de las cuales contiene, a su vez, subsistemas igualmente interactivos (Anderies, Janssen, & Ostrom, 2004). El término 'sistema socio-ecológico' hace referencia al subconjunto de sistemas sociales en los que las relaciones interdependientes entre los humanos se ven mediadas a través de interacciones con unidades biofísicas y o biológicas, más no humanas (Anderies et al., 2004).

De esta manera, cuando los sistemas ecológicos y sociales se conectan, el resultante sistema socio-ecológico se convierte en un sistema complejo y adaptativo (Anderies et al., 2004), que puede evitar o reducir su vulnerabilidad por medio de la tecnología que adopte (Folke, 2007).

La comprensión de los procesos ecosistémicos y, por ende, de lo que implica un buen manejo de los ecosistemas es, necesariamente, un resultado de la coevolución socio-ecológica (Olsson, Folke, & Berkes, 2004). Esto nos conduce a concebir un escenario de aprendizaje social y de acumulación de conocimiento sobre el ecosistema (Olsson et al., 2004), a través del cual las personas pueden obtener herramientas para reorientar el sistema socio-ecológico hacia trayectorias sostenibles (McIntosh, 2000 en Olsson et al., 2004). Así, las relaciones de la sociedad con la naturaleza adquieren forma por dos vías: a través de la interacción de acciones humanas individuales, o bien, por medio de instituciones (Becker, 2012).

Teoría neoinstitucional

El neo-institucionalismo o Nueva Economía Institucional (N.E.I.) constituye una teoría orientada hacia el estudio de los rasgos de las estructuras institucionales económicas que hacen posible el desarrollo de los pueblos, tomando los campos organizacionales como unidades de análisis (Vargas Hernández, 2008). Se caracteriza por reconocer la importancia de los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento a la hora de guiar, constreñir, y crear poder en las organizaciones; en otras palabras, enfatiza en las instituciones que definen el comportamiento de los actores frente a su medio social (Vargas Hernández, 2008).

Ahora bien, la novedad que incorpora la "Nueva Economía Institucional" reside en la distancia que esta disciplina toma respecto a la Economía Neoclásica, en la medida en que reconoce la imperfección tanto del mercado como de la racionalidad limitada de los agentes durante la toma de decisiones (Kalmanovitz, 2003). Al analizar las instituciones en el marco de la evolución histórica, la N.E.I. vuelca su atención hacia elementos como la comunidad, la solidaridad, las normas sociales, el entorno específico, el ambiente, los acontecimientos históricos y la subjetividad, entre otros. Son todos estos elementos fundamentales para los seres humanos en los procesos de decisión, y sin embargo, fueron descartados *a priori* por la Economía Neoclásica.

Así, para el neo-institucionalismo, las reglas de comportamiento y los marcos de referencia normativos representan estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que dan significado al comportamiento social (Vargas Hernández, 2008). Por todo lo anterior, el análisis institucional que propone el neo-institucionalismo exige

una reflexión sobre la naturaleza de los agentes, concibiéndolos como agentes decisores que atienden a motivaciones, interpretan el medio en el que se encuentran e incorporan procesos cognoscitivos y de aprendizaje, así como elementos que son relevantes en el entorno como factores históricos, políticos, culturales, cognitivos y sociales a sus procesos de decisión (Martínez Ballesteros & Alcoforado, s.f.).

Sistemas socio-ecológicos y estrategias de manejo: instituciones y complejidad

En el marco de análisis que abre la Nueva Economía Institucional, especialmente cuando confluye con la concepción de la realidad a partir de la delimitación y comprensión de socio-ecosistemas, será preciso reparar con más detalle en el concepto de 'institución'. En páginas anteriores se ofreció de manera tangencial una primera definición de 'institución', a saber,

un conjunto de reglas en uso que se aplica para determinar quién tiene derecho a tomar decisiones en cierto ámbito, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, qué procedimientos deben seguirse, qué información debe o no facilitarse y qué retribuciones se asignarán a los individuos según sus acciones
(Ostrom, 2011a:109).

Esta definición parece sencilla y comprensible, en principio. No obstante, es una definición a la que subyace un cuerpo teórico robusto y detallado, adelantado por Elinor Ostrom durante sus años de investigación. Así pues, habrá que profundizar en el contenido de dicha definición y adentrarnos en la discusión sobre las reglas –qué es una regla, qué implica, cómo se identifica, términos relacionados, etc.-.

Las ciencias sociales han hecho uso de la palabra 'regla' aludiendo a diferentes connotaciones. Max Black (1952 en Ostrom, 2005) reconoce cuatro sentidos diferentes que denota la palabra 'regla': regulaciones, instrucciones, preceptos y principios.

- Las regulaciones son establecidas por una autoridad (e.g. una legislación, un juez, una mesa directiva, un padre de familia, un líder comunitario) y su cumplimiento se requiere por parte de un grupo específico.
- Las instrucciones se aproximan en su significado a las estrategias que resultan efectivas para la solución de un problema.
- Los preceptos se refieren a una máxima que pretende un comportamiento prudente o moralmente correcto.
- Los principios, como en el caso de la ciencia, se refieren a premisas que se cumplen como consecuencia necesaria de algo o con el fin de lograr cierto propósito. Los principios científicos, por ejemplo, son susceptibles de ser sometidos a pruebas empíricas y de ahí que adquieran su valor de verdad; en cambio, los principios físicos no pueden ser puestos a prueba de ninguna manera: son lo que son sin más.

La acepción de 'regla' con la cual comulga Ostrom une varios elementos de los sentidos anteriormente expuestos, pero se acerca mucho más a la connotación de regulaciones. Una 'regla', entonces, puede ser concebida como un conjunto de enunciados lingüísticos que buscan crear una acción-situación determinada en un contexto particular (Ostrom, 2005). Aunque conceptualmente las reglas y las normas se asemejan en gran medida, las reglas implican una sanción en caso de incumplimiento y, por ende, requieren de monitoreo (Ostrom, 2011a, 2013). La creación y promulgación de reglas, entonces, tiene lugar en todo escenario de decisión colectiva, desde contextos locales (comunitarios) hasta internacionales, pasando por dimensiones regionales y nacionales (Ostrom, 2013).

Las normas, entonces, concuerdan con el sentido prescriptivo (de precepto) que ha sido atribuido al polisémico término 'regla' (Ostrom, 2005). Se trata de preferencias que surgen a partir de prescripciones sobre acciones o desenlaces particulares, que sin embargo no se enfocan en beneficios materiales a corto plazo⁴ (Ostrom, 2013). Si bien el proceso de comprensión, adopción y evolución de las normas puede darse a nivel individual, la mayor parte de las normas se adquieren e interiorizan en contextos de interacción comunitaria (Ostrom, 2013).

Por último, es menester mencionar que la 'regla' entendida como instrucción hace referencia a lo que Ostrom denomina estrategias o acuerdos compartidos (Ostrom, 2005). Las estrategias son planes de acción que los individuos emprenden para alcanzar desenlaces o resultados preferibles a la luz de las expectativas que tienen de las estrategias que serán elegidas por los demás (Ostrom, 2013), de suerte que implican también una interacción social.

Todos los enunciados institucionales, es decir las reglas, normas y estrategias, se crean como resultado de esfuerzos -explícitos o implícitos- por alcanzar cierto nivel de orden y predictibilidad entre los seres humanos (V. Ostrom, 1991 en Ostrom, 2005). Para ello, los enunciados institucionales establecen clases de personas (o posiciones sociales) a las cuales se les requiere, permite o prohíbe efectuar clases de acciones con miras a desenlaces igualmente requeridos, permitidos o prohibidos (V. Ostrom, 1991 en Ostrom, 2005). No puede dejarse de lado, para terminar, que los enunciados lingüísticos que formulan reglas, normas y estrategias pueden existir aun cuando no se encuentren registrados por escrito (Ostrom, 2005). Por lo general, los enunciados institucionales se construyen de manera autoconsciente por los individuos al estos enfrentarse reiteradamente con situaciones ante las que buscan mejorar los resultados que obtienen (Ostrom, 2005). Esto resulta vital para los estudios institucionales, al interior de los cuales se requiere identificar y distinguir -si es preciso- las reglas formales (o escritas y consignadas) de las reglas en uso (Sproule-Jones, 1993 en Ostrom, 2005).

⁴ Para esclarecer esta definición, bastará con presentar como ejemplo a una persona que adopta y cumple con la norma de decir la verdad: esta persona obtiene una recompensa, una satisfacción interna por decir la verdad -que puede reflejarse posteriormente en su buena reputación o en el grado de confianza que le tengan los demás- que puede resultar mucho menor, al menos en apariencia, a los beneficios materiales inmediatos que podría obtener diciendo una mentira.

Consideraciones gramaticales

Los enunciados institucionales son de naturaleza lingüística. Esto, de entrada, nos conduce a la gramática como vía necesaria para la comprensión de las reglas, normas y acuerdos. Empero, esta cuestión tiene aristas suficientes para conformar una investigación enteramente diferente a la que se pretende realizar. Por esta razón, mencionaremos someramente solo dos aspectos centrales de la gramática institucional: la sintaxis y la semántica de los enunciados.

Sintaxis ADICO⁵

A la infinita diversidad de organizaciones que pueden conformarse en el mundo corresponde una diversidad igualmente inconmensurable de enunciados institucionales. De ahí la necesidad de buscar una serie de parámetros con los cuales rastrear, identificar y reconocer dichos enunciados. Ostrom (2005) presenta para ello la sintaxis ADICO, estableciendo con esta los parámetros formales de los enunciados, esperando reconocerlos y distinguirlos entre sí más fácilmente. Esta herramienta también representa gran utilidad para clasificar los enunciados en regla, norma o estrategia/acuerdo.

Los componentes de las proposiciones lingüísticas que constituyen enunciados institucionales son (Crawford & Ostrom, 1995; Ostrom, 2005):

1. Atributos: características o condiciones que determinan el conjunto de personas a quien está dirigido el enunciado institucional.
2. Operador deóntico: partícula lógica que funciona como titular de tres verbos modales: poder (permiso), deber (obligación), no deber (prohibición).
3. Propósito: describe acciones o desenlaces de la situación, a los cuales se asigna el deóntico. Puede incluir una fórmula que especifique una cantidad de acción o desenlace o la descripción de un proceso para una acción.
4. Condiciones: variables que definen cuánto y dónde una acción o desenlace es permitido, obligatorio y prohibido.
5. Si no: consecuencia asignada institucionalmente cuando no se sigue una regla.

Las reglas, normas y acuerdos/estrategias se distinguen por sus componentes sintácticos: un enunciado institucional que opere como regla debe tener los cinco componentes ADICO; una norma, por su parte, debe cumplir con cuatro de ellos, exceptuando el “si no”, de manera que en ella no se especifica la consecuencia que resulta ante el incumplimiento; por último, las estrategias o acuerdos carecen de “operador deóntico” y de “si no”, constituyéndose únicamente por “atributos”, “propósito” y “condiciones” (Ostrom, 2005).

⁵ Por sus siglas en inglés: attribute (A), deontic (D), aim (I), conditions (C), or else (O).

Enunciados institucionales y su interpretación

Respecto a la semántica, la implicación es elemental: todo enunciado institucional, en tanto enunciado lingüístico, es susceptible de múltiples interpretaciones y, en consecuencia, de diversas formas de ser aplicado (Ostrom, 2005, 2011a, 2013). Esto, por un lado, puede ampliar la distancia existente entre reglas formales y reglas en uso; por otra parte, puede desarticular los propósitos de la normatividad y los desenlaces obtenidos tras su aplicación, deslegitimizando por completo su utilidad en la vida práctica. Por esta razón, es indispensable hacer una aproximación a los enunciados institucionales no solo desde su formulación lingüística, sino también desde la forma como su aplicación se manifiesta en el accionar de los individuos que la interpretan.

El concepto de parámetros delta incorporado al análisis gramatical de las instituciones es de gran utilidad para profundizar en aspectos semánticos de los enunciados institucionales (Crawford & Ostrom, 1995). Tomando como punto de partida la sintaxis ADICO, los parámetros delta surgen como una forma de denominar los incentivos o medidas disuasorias que tiene en cuenta un individuo para el cumplimiento del deóntico incluido dentro de un enunciado institucional (Ostrom, 2005). Incluso los enunciados que carecen de deóntico, como los acuerdos/estrategias, se obedecen (o se incumplen) de acuerdo a motivaciones externas o internas, por lo cual puede afirmarse que contienen parámetros deltas implícitos. De esta manera, todos los enunciados institucionales implican la evaluación del comportamiento de los individuos, pues el enunciado trae implícito un juicio o valoración (interna o externa) favorable para el individuo que acate la prescripción y un juicio o valoración (interna o externa) desfavorable para aquél que lo desacate (Schlüter & Theesfeld, 2010).

Los parámetros delta se sitúan en el ámbito de aquello que motiva a los individuos a cumplir o no con lo prescrito por las normas y reglas, y por ende a recibir un juicio favorable o desfavorable por la decisión elegida (Crawford & Ostrom, 1995). Ahora bien, los parámetros delta para acatar o incumplir una prescripción pueden ser internos o externos: los parámetros delta externos presentan nacen a partir de los mecanismos sociales que inciden en la aplicación de las prescripciones (Schlüter & Theesfeld, 2010), en otras palabras, son los costos y beneficios de establecer una reputación (Kreps, 1990 en Crawford & Ostrom, 1995 y Ostrom, 2005); mientras tanto, los parámetros delta internos se relacionan con los valores morales interiorizados (Schlüter & Theesfeld, 2010), es decir, pueden concebirse como la “culpa” o “vergüenza” sentida por el incumplimiento, o la “calidez” o “satisfacción” de acatar la prescripción (Andreoni, 1989; Leward, 1995 en Crawford & Ostrom, 1995 y Ostrom, 2005).

Comprendiendo el cambio y la evolución institucional

Los agentes que tienen cierta autonomía para diseñar sus propias reglas de uso y acceso a uno o más recursos no tienen la capacidad de prever todos los resultados y consecuencias que puede traer la modificación o incorporación de una regla (Ostrom, 2013). Estos agentes recurren, en gran medida, al aprendizaje que resulta de la experimentación, es decir, al proceso de ensayo y error (Ostrom, 2013). Con el tiempo los apropiadores de un recurso determinado adquieren un conocimiento más preciso

sobre las características de los sistemas biofísicos que los soportan (e.g. patrones de lluvia, tipos de suelos, geología), al igual que sobre las condiciones de los sistemas culturales y económicos en los que se desarrollan (Ostrom, 2011a, 2013). Por esta razón, las reglas de uso y acceso –en nuestra jerga ‘instituciones’- tienen una naturaleza cambiante y, como veremos más adelante, evolutiva.

Ostrom (1986a en 2011a) define el cambio institucional como “un cambio en cualquier regla que afecta al conjunto de participantes, el conjunto de estrategias disponibles para éstos, el control que tienen sobre los resultados, la información que poseen y sus beneficios”. De esta manera, los orígenes y los cambios en las instituciones se analizan bajo una misma perspectiva, entendiendo que en ambos casos se trata de modificaciones en al menos una regla *status quo*.

Según Ostrom (2005, 2011a, 2013) los enunciados institucionales pueden formularse para reglamentar u orientar cuatro niveles de acción o situaciones diferentes (ver figura 2): i) situaciones operativas, donde los individuos interactúan e inciden directamente sobre algunas variables concretas; ii) situaciones políticas, donde los individuos interactúan para elegir colectivamente algunas de las reglas que se encuentran en niveles operativos; iii) situaciones constitucionales, donde se generan y determinan las reglas usadas para tomar decisiones políticas; y iv) situaciones metaconstitucionales, donde las elecciones tomadas (individuales, aunque casi siempre manifiestas colectivamente) afectan e inciden en las decisiones constitucionales. En otras palabras, las reglas que dirigen la elección operativa se definen en el marco de un conjunto de reglas de elección colectiva, conjunto que a su vez se define al interior de un conjunto de reglas de elección constitucional, igualmente orientado por un conjunto superior de reglas que dirigen situaciones metaconstitucionales (Ostrom, 2011a). Los cuatro niveles de reglas en los que se traducen estos cuatro niveles situacionales, son susceptibles de cambio (Ostrom, 2005, 2011a, 2013). Estas cuatro dimensiones, por lo demás, se interrelacionan entre sí constantemente, de suerte que las modificaciones que ocurren en cualquiera de los niveles repercuten en las reglas de los otros niveles (especialmente, de arriba –constitucionales- hacia abajo– operativas).

Teniendo en cuenta lo anterior, Ostrom (2013) considera los siguientes eventos como principales factores que acarrear el proceso de cambio: propuestas que surgen en procesos de elección colectiva, periodos de tiempo donde se olvidan o se ignoran colectivamente las reglas, imitación de reglas empleadas por otras colectividades y cambios en el entorno biofísico, en la comunidad o en reglas de nivel superior. Son, pues, factores tanto de orden endógeno como exógeno los que motivan las modificaciones en las instituciones (Ostrom, 2000, 2011a, 2013).

El cambio institucional se perfila, entonces, como un proceso complejo. Esto debido, en primer lugar, a que este puede ser consecuencia de cambios bien sea en normas, limitaciones informales⁶ y/o diversas clases de efectividad y observancia coercitiva

⁶ North (1993) entiende las instituciones como reglas del juego en una sociedad y, en esa medida, las considera limitaciones creadas por el hombre para dar forma u orientar la interacción humana. Es, pues, indistinto hablar de

(North, 1993). Por otra parte, el cambio institucional resulta complejo porque el proceso involucrado es incremental y no discontinuo (North, 1993; Ostrom, 2011a) ya que las limitaciones informales que reposan sobre costumbres, tradiciones y códigos de conducta son más resistentes e impenetrables que las políticas deliberadas, que si pueden cambiar de un momento para otro (North, 1993). Son estas limitaciones culturales (informales) entonces las responsables de conectar el pasado con el presente y el futuro, haciendo del cambio institucional un proceso continuo e incremental en el tiempo (North, 1993).

En vista de que el cambio institucional ocasiona al interior de las instituciones la generación de nuevas alternativas de reglas, o bien una selección entre nuevas y antiguas combinaciones de reglas estructurales, donde ciertamente se retienen las combinaciones de reglas que han resultado exitosas para el entorno y momento determinado del que se trate, puede considerarse que el proceso de cambio institucional, en definitiva, constituye un proceso de evolución (Ostrom, 2013). Al igual que como sucede en la naturaleza, es un proceso que no conduce necesariamente a configuraciones más efectivas o mejores, sino simplemente más acordes con los requerimientos presentes del contexto.

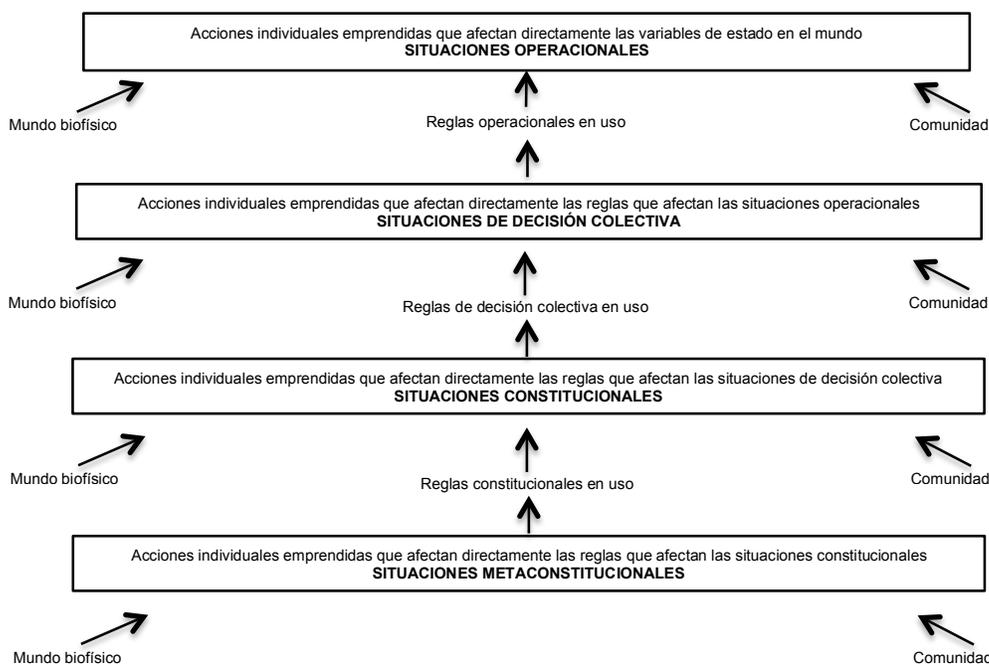


Figura 2. Niveles de análisis y resultados para el cambio institucional. Adaptado de Ostrom, 2005. Fuente original: Ostrom, 1999.

Si bien la evolución –es decir, el cambio- puede darse en arenas de decisión colectiva, como es el caso de las reglas de niveles constitucionales y políticos, los cambios que

instituciones o limitaciones, bien sean formales (normas que idean los seres humanos) o informales (acuerdos y códigos de conducta).

desencadena un proceso evolutivo también pueden ocurrir en niveles operativos, donde las elecciones individuales son la manifestación del cambio. En este nivel, los participantes de un dilema de acción colectiva decidirán en principio a partir de sus predisposiciones y percepciones iniciales respecto a las normas sociales del grupo, en especial la reciprocidad y confianza (Ostrom, 2000). Conforme transcurre el tiempo, los participantes van aprendiendo y reconociendo el comportamiento probable de los demás, modificando y ajustando su comportamiento y sus elecciones a la luz de sus experiencias y de los beneficios obtenidos objetivamente por las decisiones tomadas (Ostrom, 2000, 2011a).

Percepción

De manera simple, la percepción puede definirse como un sentimiento interno que surge luego de recibir una sensación, una impresión material por medio de alguno o varios de nuestros sentidos (Santos Álvarez & García Merino, 2008). No obstante, la percepción va más allá de ser una combinación de información proveniente de los receptores sensoriales: durante la percepción, la información captada es completada y transformada por procesos cognitivos superiores (Matlin & Foley, 1996; Santos Álvarez & García Merino, 2008). En otras palabras, en la percepción las sensaciones son interpretadas y en esa medida adquieren significado y organización (Matlin & Foley, 1996). Por esta razón, los conceptos poseen una importancia fundamental a la hora de hablar de percepción (Santos Álvarez & García Merino, 2008).

La percepción ambiental, entendida como el proceso de captación de símbolos del ambiente, es el resultado inevitable de un proceso de socialización en el que el contexto representa una variable fundamental que interviene en la relación entre el sujeto –o la colectividad- y su entorno o la situación particular que percibe (Corraliza, 1987). En palabras de Lazos y Paré (2000:18, 19 en Martínez-Corona, 2012), “la percepción del ambiente significa la toma de conciencia y la comprensión del medio por el individuo en un sentido amplio”, de suerte que este tipo de percepción logra conciliar el “relativismo perceptivo” y su capacidad de reflejar la realidad, por medio de la construcción de significados ambientales locales. De esta manera, el significado ambiental que se construye a partir de un proceso perceptivo del ambiente se compone de un factor objetivo, uno subjetivo y también de factores referenciales (como conocimientos previos del sujeto, su capacidad de uso del ambiente, sus expectativas previas, entre otros) (Corraliza, 1987).

Ahora bien, las percepciones ambientales locales se pueden manifestar a través de tradiciones, leyendas, mitos y otras expresiones culturales que se convierten en el soporte, fundamento o principio de normatividades que limitan las conductas y prácticas en torno a los recursos (Martínez-Corona, 2012). Esto hace manifiesta la forma en que la experiencia directa con el ambiente, al igual que las estructuras y relaciones sociales de género, generación, etnia, clase, rol social y momento histórico, condicionan la percepción ambiental local (Arizpe, Paz y Velázquez, 1993 en Martínez-Corona, 2012; Vargas, 1999).

De acuerdo con Lazos y Paré (2000:22), una de las principales premisas del estudio de las percepciones ambientales es que

las decisiones y acciones de una sociedad en relación con el ambiente están basadas tanto en aspectos objetivos como subjetivos [...] éstas tienen en su base una comprensión individual y colectiva, la percepción es uno de los factores determinantes que modelan el ambiente a través de la selección de comportamientos del ser humano.

En contextos donde exista una noción clara de territorio, las percepciones locales ambientales se convierten en percepciones territoriales. Estas, de manera puntual, se definen como un conjunto de imágenes, representaciones e ideas que un colectivo humano particular tiene sobre el espacio que habita y en el que vive (Vargas, 1999). En la percepción territorial entran a hacer parte las formas de uso y apropiación del territorio, la cultura interiorizada, la pertenencia socio-territorial, las relaciones existentes con otras regiones y con la sociedad global (Vargas, 1999). En relación al territorio, la experiencia personal y la familiaridad con el entorno aumentan el reconocimiento del cambio en el paisaje y permiten enfocar la atención en aspectos específicos (Wagner & Gobster, 2007). Sin embargo, a la complejidad de la percepción del cambio en el paisaje subyace una base igualmente compleja y diversificada de posibles respuestas al cambio (Wagner & Gobster, 2007), pues la perspectiva de diferentes grupos sociales – con valores y referentes diversos- frente a un mismo fenómeno puede resultar fuertemente contrastante (Luz, 2000 en Bieling, 2013).

Territorio

‘Territorio’ es un concepto interdisciplinario que hace parte de los principales referentes teóricos de las disciplinas enfocadas en el estudio de relaciones de los seres humanos (ver anexo VII). Constituye, ciertamente, un concepto versátil que presenta el espacio social no solo como un conjunto de condiciones fisiográficas o un simple referente geopolítico de un Estado-nación, sino como reproductor de las acciones de los actores sociales (Llanos-Hernández, 2010).

El territorio para las comunidades negras

El significado del territorio para las comunidades negras surge de la relación particular que existe entre comunidad, ser humano y naturaleza, donde tanto el individuo como la comunidad son sujetos parte de la naturaleza (Flórez López & Millán Echeverría, 2007). La comunidad negra concibe a la naturaleza como un “ser social”, estableciendo de esta forma una relación simbiótica con esta y convirtiéndose en parte integral de la misma (Grueso Castelblanco, 2000). En el marco de esta estrecha relación, la comunidad se convierte en el eje de la unidad de los grupos sociales, la recreación, la defensa⁷ y la pervivencia de la identidad cultural; por esta razón, las prácticas sociales

⁷ De hecho, las organizaciones sociales que han surgido en la región han fundamentado sus procesos de resistencia y organización en el significado del ‘territorio’, en particular su carácter indispensable para la reproducción de la vida de las comunidades (Flórez López & Millán Echeverría, 2007).

de los grupos étnicos del Pacífico colombiano se han normativizado –especialmente a través de tradición oral-, pues estas hacen posible la apropiación del territorio, su uso y aprovechamiento, fundamentadas en el respeto por la vida (Flórez López & Millán Echeverría, 2007). De ahí que la posesión del territorio no se determine por valores económicos, sino por los vínculos de parentesco que soportan y refuerzan los vínculos colectivos (Flórez López & Millán Echeverría, 2007).

El territorio para las comunidades negras rebasa la concepción físico-espacial. Si bien comprende el área física donde se obtienen los alimentos y donde se habita, es decir, el conjunto de recursos naturales renovables y no renovables, también incluye los ritos tradicionales, las costumbres (Vargas, 1999) y las fuerzas sobrenaturales que imperan sobre el conjunto de la naturaleza y viven en su interior (Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, 2002 en Flórez López & Millán Echeverría, 2007).

Las identidades de la gente negra del Pacífico colombiano tienen una relación muy estrecha con “lo acuático”, pues las comunidades han convivido de manera constante e íntima con el “espacio acuático” (Oslender, 1999 en Oslender, 2001). En vista de que una gran parte de las comunidades negras que allí habitan se asentaron en las márgenes de los ríos, éstos, por consiguiente, adquieren una connotación especial como medio principal de comunicación, como el espacio social *per se* alrededor del cual tienen lugar todas las relaciones sociales, económicas y culturales de la comunidad y finalmente como referente simbólico de la identidad de la gente y de los grupos que se han asentado a sus orillas (Oslender, 2001).

ANTECEDENTES

Las comunidades negras del Pacífico colombiano han sido objeto de estudio para diversas disciplinas, principalmente la antropología y las ciencias políticas. Existen estudios relacionados con las siguientes temáticas: concepto de territorio en comunidades negras (Asher, 2009; Flórez López & Millán Echeverría, 2007; Oslender, 2001; PPBC, 2005; Vargas, 1999), legislación de comunidades negras (Coronado Delgado, 2006; PPBC, 2005; Rivas, 2001), intervención del Estado en el Pacífico colombiano (López Gómez, 2009), movimiento negro en Colombia (Pardo & Álvarez, 2001; Restrepo, 2001), participación comunitaria por parte de comunidades negras (Hernández Noviteño, 2011; Vargas, 1999) y, finalmente, sobre el uso y manejo de los recursos de uso común desde la perspectiva de género en un Consejo Comunitario (ASOCASAN) (Beltrán Ruíz, 2013). También se realizó un trabajo de investigación que reconstruye el proceso organizativo de las comunidades negras en el Pacífico Sur colombiano (Grueso Castelblanco, 2000), así como un libro donde se explora, de manera dinámica, el proceso de etnización de las ‘comunidades negras’ (Restrepo, 2013).

No obstante, hasta el momento no se ha realizado un análisis de carácter integral, histórico y evolutivo sobre las instituciones comunitarias de la región. En general, los estudios relacionados con la institucionalidad comunitaria han tendido a enfocarse en procesos que –metodológicamente- se suponen estáticos, dejando de lado la

naturaleza cambiante propia de las instituciones (Ostrom, 2013). El Pacífico colombiano no es la excepción a esta tendencia; por ello, la presente investigación pretende reunir los aportes –mencionados anteriormente– de los estudios realizados en la región, fusionándolos en un solo análisis donde se lleve a cabo un análisis integral del proceso de evolución institucional con relación a factores internos y externos a las comunidades.

El área y el Consejo Comunitario elegidos como estudio de caso, por su parte, cuentan con insumos clave. En primer lugar, existen varios documentos elaborados por el mismo Consejo Comunitario. Estos documentos constan de una Caracterización física, biológica, socioeconómica y cultural del territorio (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012; Palacios Hurtado, Vásquez Chocó, & Sanmiguel Toro, 2010), de un Plan de Manejo elaborado en convenio con la CVC (CC AMDA & CVC, 2007). También existe un trabajo de investigación de maestría, enfocado en analizar participación del mismo Consejo en un proceso de consulta previa ocurrido en la región (Hernández Noviteño, 2011). Finalmente, se dispone de información obtenida en el marco del proyecto COMET-LA, proyecto que como se mencionaba anteriormente ha venido desarrollando una investigación de carácter participativo con el Consejo Comunitario. Los productos de este trabajo incluyen talleres de Diagnóstico Rural Participativo (CC AMDA, 2013a, 2013b) y documentos de trabajo del mismo proyecto (Avendaño et al., 2013; Farah Q, Garrido, Maya Vélez, Ortíz G., & Ramos Barón, 2012).

ÁREA DE ESTUDIO

El Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del Río Dagua se ubica en el territorio colectivo de la comunidad negra perteneciente a dicha cuenca. Está localizado en el departamento del Valle del Cauca, puntualmente en zona rural del municipio de Buenaventura. El Consejo comprende un área total de 9.423 has (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012; INCODER, 2013) que pertenecen a la región del Chocó Biogeográfico, constituyéndose como uno de los lugares más biodiversos (Asher, 2009; Farah Q. et al., 2012; Hernández Noviteño, 2011; IAvH, IDEAM, IIAP, INVEMAR, SINCHI, 2011) y húmedos del mundo, con una precipitación promedio anual que varía –de sur a norte y de oriente a occidente– entre 2000 y 13000 mm (Eslava, 1993 en CC AMDA & FUNDAPAV, 2012).

Además de la importante diversidad de especies de flora y fauna, el territorio cuenta con tipos variados de suelo, abundancia de fuentes hídricas al igual que de recursos pesqueros, un potencial considerable en cuanto a minerales metálicos, no metálicos y madera, y por último una oferta promisoriosa para el eco-turismo (Farah Q et al., 2012). Finalmente, es necesario mencionar que el río Dagua se constituye como la fuente fundamental de agua para las comunidades, además de representar un medio de transporte (Farah Q et al., 2012; Rivas, 2001).

El Consejo está conformado por las comunidades de Bendiciones, Km 40, El Salto, La Delfina, Triana y Zaragoza. La población afrocolombiana es predominante (aprox. 95% del total); sin embargo, colonos mestizos procedentes del interior del país, paisas, caucanos y nariñenses han llegado a lo largo de la historia (5% restante del total de la población) (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012).

Los habitantes del Consejo hacen uso del suelo de manera diversa a través de diferentes sistemas productivos. Así como sucede en otras zonas del Pacífico, las comunidades por lo general se dedican a más de una actividad productiva con el fin de tener varias fuentes de ingreso que les permitan satisfacer sus necesidades económicas o de consumo (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012). En la mayor parte del Consejo, se ha implementado una economía de subsistencia basada en la combinación de actividades productivas que han sido constantes en el territorio (Farah Q et al., 2012): agricultura (chontaduro, papachina, cimarrón, yuca, plátano bocadillo, zapote, maíz, caña y caimito), pesca⁸, caza, extracción de madera, minería, extracción de material de río (balastro, arena fina, arenón y piedras) y turismo (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012).

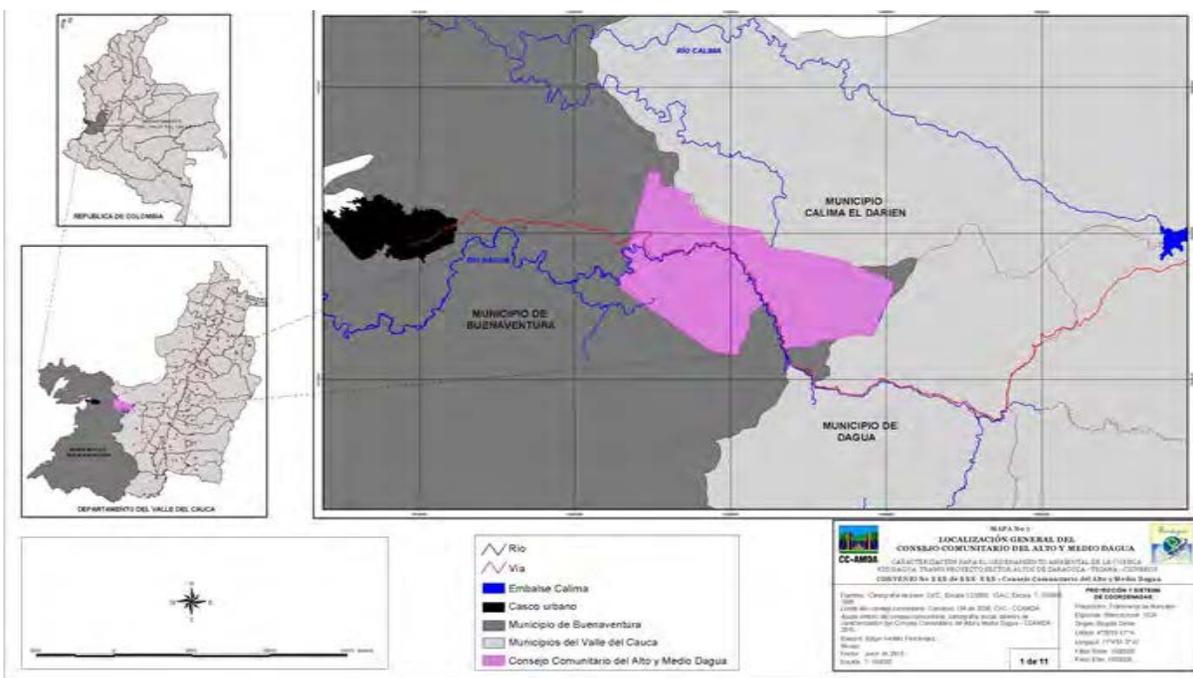


Figura 3. Ubicación del Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del río Dagua. Tomado de CC AMDA & FUNDAPAV, 2012.

La minería, en particular, constituye la principal actividad de las comunidades para la generación de ingresos. Cuando se practica artesanalmente, ésta se trabajaba de acuerdo al sistema de *minga*, de suerte que el producto final obtenido se reparte posteriormente entre todos los participantes (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012). No obstante, la minería se ha modificado hacia un sistema de extracción mecanizada. Este proceso ha generado, entre otras consecuencias, disminución de la agricultura y la extracción de madera (Farah Q et al., 2012).

⁸ La pesca es una labor tradicionalmente ejercida por la comunidad. El producto obtenido se destina al consumo de las familias y no a la comercialización, razón por la cual no se considera propiamente como una actividad económica (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012).

METODOLOGÍA

La investigación realizada es de carácter analítico-descriptivo, por lo cual se optó por una metodología de enfoque cualitativo, que pretendía seguir una ruta de análisis inductivo a partir de la perspectiva de los actores mismos (Bonilla-Castro & Rodríguez Sehk, 2005). El proyecto se desarrolló en 3 fases, antecedidas por una fase preliminar (ver figura 4).

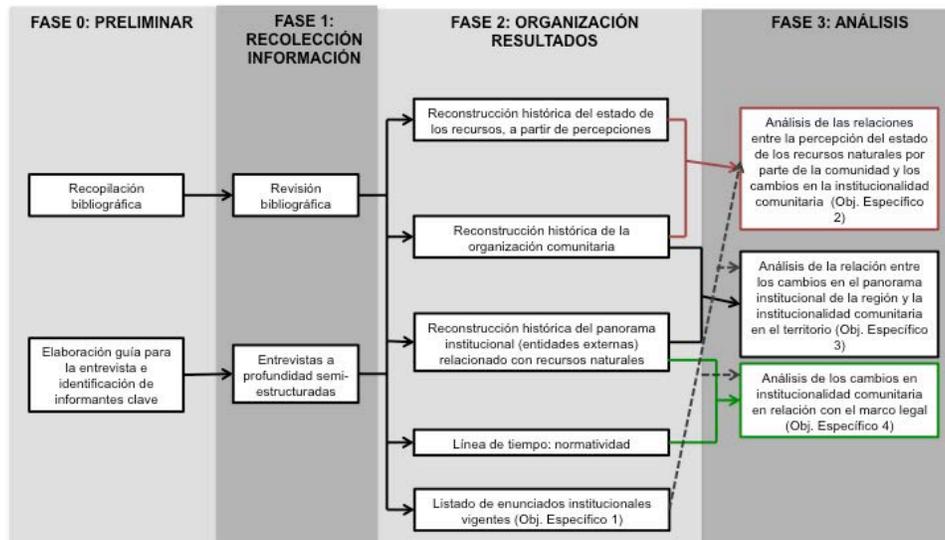


Figura 4. Esquema metodológico con las fases, actividades, productos intermedios y productos finales de la investigación.

MÉTODOS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La recolección de información se hizo por dos vías: entrevistas a profundidad semi-estructuradas a informantes clave, todos estos miembros del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua y revisión de fuentes documentales (secundarias), teniendo en cuenta que existe abundante información disponible, susceptible de análisis. Como puede verse en la figura 4, tanto las entrevistas como la revisión bibliográfica aportaron información para la construcción de todos los resultados parciales esperados de la investigación. Aun así, es importante aclarar que la base y la mayor parte de la información fue obtenida a partir de la revisión de fuentes secundarias, mientras que las entrevistas proporcionaron un complemento a dicha información.

Revisión de fuentes documentales secundarias

Durante la fase de revisión bibliográfica se emplearon únicamente fuentes secundarias. Estas provienen de talleres de Diagnóstico Rural Participativo, ejercicios de Planeación Prospectiva y documentos de trabajo realizados con anterioridad en el marco del

proyecto COMET-LA en las comunidades pertenecientes al Consejo; también se hizo una revisión de la Caracterización Socioecológica del territorio y del Plan de Manejo elaborado a través de un convenio entre la CVC y el Consejo Comunitario. En estos documentos se ha recopilado información y se han desarrollado análisis e interpretaciones de la historia del territorio. Así pues, una vez efectuada la revisión del conjunto anteriormente mencionado de fuentes secundarias, se establecieron los principales vacíos de información, a partir de los cuales se construyeron las preguntas que habrían de incluir las entrevistas semi-estructuradas.

Entrevistas individuales semi-estructuradas a profundidad

Las entrevistas representan una interacción en la que es posible explorar diferentes realidades y percepciones, de manera que esta herramienta representa un punto de partida para la comprensión del mundo de vida de los informantes (Bonilla-Castro & Rodríguez Sehk, 2005). Las entrevistas semi-estructuradas se realizan con el apoyo de una guía con tópicos previamente definidos, aunque la formulación de las preguntas le concede cierta libertad al investigador (Bonilla-Castro & Rodríguez Sehk, 2005). Se llevaron a cabo cuatro entrevistas a profundidad dirigidas a informantes clave al interior de la comunidad. *Los informantes clave* poseen particularidades que los convierten en actores fundamentales por la información que pueden proporcionar a la investigación (Goetz & LeCompte, 1988). Los criterios bajo los cuales fueron estos escogidos para la presente investigación se resumen a continuación:

Tabla 1. Criterios de selección de informantes clave a los cuales se dirigieron las entrevistas a profundidad semi-estructuradas.

Informante clave	Relación con CC AMDA	Criterios de selección
Manuel Riascos	Representante Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Líder comunitario • Miembro de la Junta Directiva del Consejo • Residente durante mucho tiempo del territorio • Experiencia en trabajo con el PCN • Miembro de la Junta Directiva del Consejo hace 12 años.
Lucila Martínez	Asesora y encargada del relacionamiento interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Lideresa comunitaria • Miembro de la Junta Directiva del Consejo hace 12 años. • Residente durante mucho tiempo del territorio
Óscar Hernández	Asesor externo	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en trabajo e investigación con el Consejo Comunitario
Mélida Perea	Coordinadora de Género, Adulto Mayor y Juventud en la Junta Directiva	<ul style="list-style-type: none"> • Residente durante mucho tiempo del territorio • Miembro de la Junta Directiva del Consejo hace 6 años.

En el anexo I se presenta el formato con las preguntas básicas a partir de las cuales se orientaron las entrevistas realizadas.

Triangulación de la información

La triangulación puede entenderse como la combinación de metodologías, fuentes de información o de investigadores para estudiar un fenómeno en particular (Denzin & Lincoln, 2012). Es una estrategia empleada para validar la información, reduciendo los sesgos metodológicos y subjetivos que implica abordar una investigación de manera individual, pero también es empleada para poder combinar aproximaciones cualitativas y cuantitativas en torno a un problema de investigación determinado.

De acuerdo con Denzin & Lincoln (2012), existen cuatro tipos principales de triangulación: en primer lugar, se encuentra la *triangulación de datos*, la cual a se subdivide en tres subtipos diferentes (de tiempo, de espacio y de personas); en segundo lugar, existe la *triangulación de investigadores*, en la cual más de una persona hace la observación de un mismo fenómeno; tercero, *triangulación teórica*, donde se emplean diversos enfoques teóricos relacionados con un mismo fenómeno; cuarto y último, *triangulación metodológica*, que a su vez puede ser o bien *intrametodológica* cuando se trata de diferentes instrumentos dentro de un mismo método, o *intermetodológica* cuando se emplean diferentes métodos para el estudio de una misma situación.

Para la presente investigación, se llevó a cabo triangulación en tres niveles diferentes:

- La información cualitativa sobre percepción del estado de los recursos contenida en los Talleres Participativos realizados en las comunidades de La Delfina y Zaragoza, fue triangulada con información cuantitativa publicada por las entidades ambientales competentes sobre el estado de los recursos. Se trata de una triangulación intermetodológica (Denzin & Lincoln, 2012).
- La información cualitativa proveniente de las entrevistas fue confrontada con información obtenida a partir de las fuentes bibliográficas consultadas, con el fin de llevar a cabo una triangulación teórica de la información (Denzin & Lincoln, 2012).
- La información de las entrevistas también servirá para triangular la información sobre percepción del estado de los recursos en el territorio, contenida en los Talleres Participativos realizados en las comunidades de La Delfina y Zaragoza. Esta será una triangulación intrametodológica (Denzin & Lincoln, 2012).

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El análisis de los datos obtenidos a partir de las entrevista se llevó a cabo de manera inductiva, empleando matrices para filtrar la información obtenida en las entrevistas a partir de la pertinencia de las respuestas respecto a las preguntas realizadas. A partir de la información de las entrevistas junto con la información proveniente de la revisión

bibliográfica (fuentes secundarias), se llevó a cabo la reconstrucción de la historia institucional del Consejo Comunitario.

Las variables consideradas para la elaboración de la entrevista se listan a continuación. La información relacionada con cada una de ellas se presenta en los resultados, de acuerdo al período histórico en el que fue pertinente su mención.

Variables temáticas de la entrevista	Ley 70/93
	Proceso de Titulación
	Proceso de comunidades negras (PCN)
	Relación con Instituciones
	Juntas de Acción Comunal (JAC)
	Organizaciones comunitarias
	Reglamento interno
	Carta de navegación
	Plan de Manejo
	Percepción de recursos
	Mecanismos de control
	Consulta Previa
	Etnoeducación

RESULTADOS

El propósito central de esta investigación fue reconstruir el recorrido de lo que, siguiendo a Ostrom, hemos denominado institucionalismo comunitario en el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua; en otras palabras, se trata de una reconstrucción histórica de información sobre las diferentes formas en que se ha organizado la comunidad negra en relación a los recursos naturales de que dispone y que usa. Esto, por supuesto, se encuentra atravesado por aspectos normativos (ver panorama general en anexo IX), por las percepciones de la comunidad respecto al cambio en el estado de los recursos naturales (ver tendencias históricas en anexo X), y ciertamente por la forma como las instituciones oficiales y privadas del estado han orbitado de acuerdo a sus intereses sobre los recursos del territorio habitado por comunidades afrocolombianas.

De acuerdo a todo lo anterior, los resultados de la investigación se presentan en tres secciones que comprenden tres segmentos temporales: 1970-1989; 1990-1999 y 2000-actualidad. La elección de estos segmentos obedeció a los hallazgos, reconociendo que estos segmentos pueden identificarse como tres grandes periodos de eventos relacionados con comunidades negras y la administración que ejercen sobre los recursos naturales.

1

Apertura de espacios de organización comunitaria: primeras intuiciones

Contexto legal: Normatividad previa a la Constitución Política de 1991

Los eventos jurídicos relacionados con recursos naturales y/o comunidades negras que tuvieron lugar antes de la promulgación de la Constitución pueden catalogarse dentro de dos grupos: por una parte, la Ley de Reservas Forestales (Ley 2 de 1959), el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección a Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974) y su desarrollo ulterior; por otra parte, la aprobación de convenios internacionales de reivindicación racial y derechos laborales (Ley 22 de 1981 y Ley 21 de 1991).

A continuación se presentará de manera resumida el contenido de la Ley 2 de 1959, el Decreto-Ley 2811 de 1974 y la Ley 22 de 1981 por ser elementos del orden jurídico, en ese período histórico, de gran importancia.

Ley 2 de 1959 - Ley de Reservas Forestales⁹

Complementando lo estipulado por el Decreto legislativo 2278 de 1953, la Ley 2 de 1959, con el fin de desarrollar una economía forestal, así como la protección de los suelos, aguas y vida silvestre, establece la Zona de Reserva Forestal del Pacífico, a la cual, además, se le atribuye tanto el carácter de “Zona Forestal Protectora”¹⁰ como el de “Bosque de Interés General”¹¹ (Ley 2, 1959, Art. 1). Los bosques declarados como Zona de Reserva Forestal deben ordenarse a partir de un Plan de Ordenación Forestal (Ley 2, 1959, Art. 4); adicionalmente, la explotación de los bosques en terrenos baldíos o de propiedad privada debe estar precedida por una licencia por parte del Ministerio de Agricultura (Ley 2, 1959, Art. 5 y 6).

A esto se suma el hecho de que la ocupación de las tierras baldías debe encontrarse sujeta a las reglamentaciones dictadas por el Gobierno, con el fin de evitar fenómenos erosivos y conservar los cuerpos hídricos (Ley 2, 1959, Art. 7). De esta manera, cualquier proceso de adjudicación de estos terrenos baldíos se encuentra supeditada a

⁹ Si bien esta normativa se escapa al horizonte temporal, su mención es necesaria para la comprensión de la evolución legal en relación a los bosques y territorios del Pacífico colombiano.

¹⁰ “terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento; la zona de cincuenta metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que a juicio del Ministerio de Agricultura –autoridad ambiental competente- convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad.” (Decreto legislativo 2278, 1953, Art. 4)

¹¹ “aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada.” (Decreto legislativo 2278, 1953, Art. 3)

tales reglamentaciones y en cualquier caso de violación de las mismas, se dispondrá a revertir la adjudicación (Ley 2, 1959, Art. 8).

Decreto-ley 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección a Medio Ambiente

El Código Nacional de Recursos Naturales es la primera herramienta normativa en Colombia que condensa los diferentes aspectos o cuestiones que tienen relación directa con el ambiente. En su primer artículo se asevera: “el ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social” (Decreto 2811, 1974, Art. 1). En consonancia, el objeto del Decreto-ley 2811 se compone de tres propósitos centrales: en primer lugar, preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera racional los recursos naturales renovables, según criterios de equidad; segundo, prevenir y controlar los efectos negativos que acaecen sobre los demás recursos tras la explotación de recursos naturales no renovables; por último, proponer regulaciones para la conducta humana – individual y colectiva- como también para la Administración pública, en relación con el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales renovables y del ambiente (Decreto 2811, 1974, Art. 2).

El Código alude de manera extensiva a todos los aspectos concernientes a Política Ambiental. En el anexo VIII se presentan los principales contenidos que aporta en cuanto a este respecto.

Ley 22 de 1981 - Aprobación de la Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de discriminación racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas

Con la aprobación de la Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de discriminación racial a través de la Ley 22 de 1981, el Estado colombiano debe comprometerse con la eliminación de barreras entre razas, por medio del fomento de organizaciones y movimientos multirraciales de integración (Ley 22, 1981, Art.1), adoptando medidas especiales y protectoras de tipo social, económico y cultural (Ley 22, 1981, Art.2) y también buscando garantizar los derechos de los individuos en condiciones de igualdad, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico (Ley 22, 1981, Art. 5).

Los principales derechos que se busca proteger y garantizar son los derechos civiles y políticos (o de primera y segunda generación) –e.g. igualdad jurídica, a la propiedad privada, a la herencia, a la libertad de reunión y asociación, al elegir y ser elegido- y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (o de tercera generación)– e.g. a la vivienda, al trabajo, a la educación y formación profesional.

Organización comunitaria entre 1970 y 1988: antecedentes y primeras intuiciones organizativas

El primer asomo de organización regional por parte de las comunidades negras en torno a cuestiones relacionadas con derechos étnico-territoriales y étnico-culturales data de la década de los años 60. Se trata de dinámicas muy locales y aisladas (Escobar, 1999). En el caso del Pacífico Sur, el pensamiento político fue alentado, en su mayoría, por movimientos religiosos, como el caso del grupo Golconda¹². Se trataba de un movimiento de tipo religioso-cultural de comunidad negra generalizado, sin definiciones organizativas claras ni diferencias relacionadas con el lugar de procedencia de las organizaciones (Grueso Castelblanco, 2000).

La tradicional adhesión política de los individuos negros a los partidos liberal o conservador solo habría de replantearse a partir de la consolidación de estos movimientos y expresiones organizativas autónomas ocurridas en los años 70 (Agudelo, Hoffman, & Rivas, 1999). Hasta finales de esta década, el Pacífico era concebido por el Estado como una región subsidiaria, proveedora de materia prima (e.g. madera, productos del mar); sin embargo, a partir de la década de los 80 el Pacífico adquiere una nueva connotación, al convertirse, ante los ojos del Estado, en una región estratégica geopolítica (Flórez López & Millán Echeverría, 2007; López Gómez, 2009).

El despertar del nuevo interés estatal respecto al Pacífico cataliza el proceso organizativo comunitario. A nivel urbano, las organizaciones evidencian una fuerte influencia de las luchas norteamericanas por los derechos civiles de los negros, de suerte que los planteamientos de estas organizaciones se basan en la reivindicación de lo negro desde la perspectiva racial contra la discriminación (Grueso Castelblanco, 2000). Adicionalmente, en zonas urbanas empiezan a presentarse conductas clientelistas por parte de los negros que intermedian con la esfera política. En las zonas rurales, en cambio, se gestan, por un lado, reivindicaciones gremiales por parte de negros campesinos, en las cuales se abandera como premisa fundamental el derecho a la tierra (principalmente en el Norte del Pacífico); por otra parte, se conforman organizaciones alimentadas por el pensamiento social de Valencia Cano que tiene como eje central la reivindicación de la identidad cultural (principalmente en el Pacífico Sur) (Grueso Castelblanco, 2000). Mientras tanto, las dinámicas organizativas incipientes que tuvieron lugar en el medio y bajo Atrato empezarían a convertirse en uno de los principales referentes organizativos para la región. Estas dinámicas, alentadas por la defensa de los recursos naturales y el rechazo de las comunidades a la solicitud de permisos de explotación maderera, en nombre de sus derechos de propiedad sobre la tierra, terminarían por constituir los principales antecedentes organizativos para las comunidades: la Organización Campesina Integral del Atrato – ACIA y la Organización Campesina del Bajo Atrato - OCABA (Restrepo, 2013).

Aun así, en el Pacífico Sur, la dinámica regional dispersa se mantuvo latente y constante hasta el arribo a los años noventa, donde la antesala a la Constitución

¹² El movimiento Golconda fue precursor de la teología de la liberación en Colombia y Latinoamérica. Su máximo ideólogo fue Gerardo Valencia Cano, conocido como el "obispo rojo" del vicariato apostólico de Buenaventura.

Política, es decir la Asamblea Nacional Constituyente, la misma Carta Magna y el artículo transitorio concerniente a comunidades negras en ella consagrada cambiarán el proceso organizativo de las comunidades negras en el Pacífico. Las primeras organizaciones regionales del Pacífico Sur, propiamente dichas, no surgirán sino hasta comienzos de la década de los 90.

A nivel local, en cambio, desde finales de los años 50 y comienzos de los 60, en Colombia se instauró la figura institucional de las Juntas de Acción Comunal (Valencia, 2009). Si bien se trataba de una iniciativa promovida por el Estado (Ley 19 de 1958), esta figura representó un elemento clave para el nacimiento de la organización comunitaria con legitimidad institucional en el Pacífico colombiano (Restrepo, 2013). Las Juntas de Acción Comunal (JAC) fueron la primera organización local reconocida por las comunidades del territorio perteneciente al actual Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua. Las JAC operaban como un puente entre la comunidad y el Estado, haciendo énfasis en temáticas como infraestructura, salud, educación; en otras palabras, las JAC intercedían ante el Estado por el mejoramiento de las condiciones de vida y la solución de problemáticas cotidianas de las comunidades. No obstante, la protección de los recursos naturales y del territorio como espacio de vida aún no ocupaba un espacio en la agenda de las JAC. Paralelamente, en los años 70 se conformaron en el territorio las primeras Asociaciones de Usuarios Campesinos, partiendo de la conformación de comités veredales, los cuales habrían de constituir Asociaciones Municipales y luego Asociaciones departamentales (*Historia Asociación Nacional de Usuarios Campesinos*, s.f.).

Panorama institucional externo con relación a recursos naturales

Cartón Colombia

Durante la década de los 60 y hasta 1993, el estado colombiano otorgó una concesión a la empresa Cartón Colombia para llevar a cabo un aprovechamiento forestal en bosques del Pacífico sur. Esta concesión careció de regulación, situación a la cual se sumó la falta de reconocimiento del derecho al territorio para las comunidades negras, por lo cual la extracción realizada fue intensiva e industrializada y, por ende, ocasionó serias consecuencias sobre los recursos forestales de la región (Avendaño et al., 2013; CC AMDA & CVC, 2007; Farah Q et al., 2012; Palacios Hurtado et al., 2010). Los territorios colectivos afectados por la concesión corresponden, en su gran mayoría, a lo que hoy en día comprende el Consejo Comunitario de Bajo Calima; sin embargo, el territorio perteneciente al Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua también sufrió las consecuencias, pues la concesión incluyó una porción de los bosques ubicados en la comunidad de Bendiciones y de ahí hacia los límites con el Consejo de Bajo Calima.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca fue creada en 1954 con el fin de promover el desarrollo integral del Valle, por el entonces presidente Gustavo Rojas Pinilla. Sin embargo, no será sino hasta la promulgación de la Ley 99 de 1993 que esta Corporación reorientará su trabajo para ocuparse, en esencia, de asuntos ambientales.

Sin embargo, durante la existencia de las JAC en el territorio del actual Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua tuvieron lugar algunos episodios de interlocución entre las JAC y la CVC, episodios en los que los informantes clave entrevistados afirman que la postura de la CVC se percibía como impositiva por parte de los miembros de la comunidad.

Ministerio de Obras Públicas, Fondo Nacional de Caminos Vecinales y Ferrocarriles de Colombia

Durante la década de los 70s y los 80s se llevaron a cabo adelantos en la construcción de vías vehiculares y líneas de ferrocarril, ambas al interior de lo que actualmente constituye el territorio del Consejo de Alto y Medio Dagua (CC AMDA, 2013a, 2013b). En ese momento, las entidades responsables de esas adecuaciones viales eran el Ministerio de Obras Públicas y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, para el caso de las vías vehiculares, mientras que Ferrocarriles de Colombia se ocupada de la construcción de las líneas del ferrocarril. Sin embargo, para ese entonces no existía ningún tipo de interacción o diálogo entre estas instituciones oficiales y las comunidades presentes en el territorio. No obstante, la injerencia de estas obras en el estado de recursos naturales del territorio es innegable.

Estado general de los recursos naturales con base en la percepción de la comunidad

Durante la década de los 70s, la población habitante del territorio perteneciente al Consejo se caracterizaba por tener un tamaño estable. Esta población estaba compuesta por negros y mestizos, estos últimos asentándose por vez primera en el territorio. En cuanto al recurso hídrico, en los años 70 el agua en el territorio se percibía como abundante y limpia. Existía abundancia de peces y el río se caracterizaba por ser navegable. El bosque, por su parte, era un recurso abundante. No obstante, en esta misma década empieza a percibirse su disminución con la llegada de aserradores al territorio. La fauna del territorio en los años 70 se percibía como abundante y diversa. Sin embargo, para este momento ya se daba la caza. Adicionalmente, el territorio contaba con abundante cantidad de cultivos. Los suelos del territorio se percibían como fértiles, especialmente en las zonas de vega de los ríos. (Se sugiere ver anexo X).

2

La reivindicación del ambiente y de los afrocolombianos a cargo de la Constitución Política de 1991

Contexto legal: antesala, promulgación y reglamentación de la Constitución Política de 1991

Los años 90 inician con la promesa de lo que será la nueva Constitución Política de Colombia. La promulgación de la Carta Magna marcará un punto de inflexión en la trayectoria normativa, particularmente por la adopción del Estado Social de Derecho como fórmula política (Constitución Nacional, 1991, Art.1) y, de acuerdo con esto, la forma como plantea la concepción de la ciudadanía, sus derechos y deberes, abriendo, por un lado, espacios legítimos de participación y reconocimiento a las comunidades negras como minoría étnica; por otra parte, reivindicando la conservación del ambiente como una cuestión de interés general y, por tanto, responsabilidad del Estado – entendido como el conjunto de Instituciones oficiales- así como de todos los ciudadanos.

A continuación se presentará un breve resumen de los eventos normativos más significativos en relación con comunidades negras y/o recursos naturales ocurridos durante los años 90, incluyendo, por supuesto, la Constitución Política de 1991 y el AT 55 en ella contenido.

Ley 21 de 1991 - Aprobación del Convenio 169 de la OIT

El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo constituye un instrumento jurídico internacional relacionado específicamente con los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Colombia adoptó y ratificó este Convenio por medio de la Ley 21 de 1991.

Como principios generales, el Convenio estipula que los pueblos indígenas y tribales deben gozar plenamente de derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculo alguno (Ley 21, 1991, art. 3). Para ello, los gobiernos, con la participación de los pueblos mencionados, han de desarrollar una acción coordinada y sistemática que permita garantizar los derechos de estos pueblos y optimice en un grado cada vez mayor la eficacia de los derechos consagrados en el Convenio de la OIT respecto a los pueblos interesados. Adicionalmente, el Convenio, inspirado en el derecho a la autodeterminación de los pueblos, hace hincapié en el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico. La conservación de las costumbres e instituciones propias de los pueblos es un derecho de los pueblos, siempre y cuando estas no sean incompatibles con las disposiciones del ordenamiento jurídico interno de las naciones.

Los criterios que deberán seguir los Gobiernos al momento de aplicar lo estipulado en el Convenio incluyen la protección de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos, además de la adopción de mecanismos de participación y el respeto de la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los pueblos. En ese orden de ideas, se hace referencia a la necesidad de emplear procedimientos adecuados y éticamente correctos para la consulta a los pueblos interesados en relación a decisiones legislativas o administrativas que puedan afectarlos directa o indirectamente.

Ahora bien, el Convenio introduce un elemento fundamental para las reivindicaciones de comunidades indígenas y tribales: el derecho de propiedad sobre la tierra (Art. 14). El territorio es indispensable para llevar a efecto los derechos de las minorías y, por ello, a las comunidades interesadas debe serles reconocida la propiedad sobre el territorio que han poseído tradicionalmente. Por otra parte, el Convenio señala la importancia de la educación como un servicio del que deben disponer los pueblos indígenas y tribales, especialmente como medio para la participación, entendiendo que el conocimiento y las aptitudes adquiridas han de situar a estos pueblos en igualdad de condiciones frente a los miembros de su propia comunidad y al resto de la nación.

Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991, norma de normas (*Cfr.* Constitución Nacional, 1991, Art.4), dibuja un nuevo escenario jurídico tanto para las minorías étnicas como para los asuntos concernientes al ambiente. La normatividad ambiental incipiente al igual que los convenios de reivindicación racial y laboral se consolidan y delimitan en la Constitución del 91 como asuntos de interés del Estado y de la Nación.

La Constitución establece como deber del Estado el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural colombiana. De esta manera, se debe garantizar una mayor autonomía a las comunidades, entendiendo que el grado de autonomía puede traducirse en garantía para la supervivencia cultural de la comunidad. La autonomía de las comunidades comprende el derecho de estas a conformar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, a darse y conservar sus normas, costumbres y visión del mundo. En definitiva, el proyecto que subyace en la conformación de Estado y nación plasmada en la Constitución es la configuración de una nación pluriétnica y multicultural.

Siguiendo con este propósito, la Constitución consagra, como derecho fundamental, la igualdad ante la ley (formal) de cada uno de los ciudadanos que componen la nación pero, así mismo, señala el derecho a la igualdad sustancial que tendrá como referente de eficacia el principio de discriminación positiva, de acuerdo al cual se plantean acciones afirmativas¹³ como mecanismo para alcanzar la igualdad plena de las

¹³ Las acciones afirmativas hacen referencia a las medidas o políticas públicas a través de las cuales se da un trato preferencial a los individuos o colectividades tradicionalmente discriminadas, con el propósito de alcanzar, en su máximo grado, la igualdad sustancial de todos los asociados al cuerpo social.

comunidades o sujetos históricamente marginados con relación al resto de la Comunidad Nacional .

En lo concerniente al ambiente, la Constitución presenta alrededor de 70 artículos relacionados, encabezados por el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano (Constitución Nacional, 1991, Art. 79). En estrecha relación con este derecho constitucional, al derecho a la propiedad privada se adhiere una función social y ecológica. Teniendo en cuenta que estos derechos se promulgan en el marco de un Estado Social de Derecho, la propiedad no solo implica derechos (uso, goce y disposición) sino también obligaciones, dentro de las cuales está el no comprometer el derecho constitucional de los demás a disfrutar de un ambiente sano y su estricta supeditación al interés general. De ahí que la función ecológica de la propiedad se oriente a partir de claros preceptos para la preservación del ambiente y suponga un límite al ejercicio del derecho de la propiedad privada por parte del titular del derecho de dominio.

Artículo transitorio 55

La Constitución del 91 asignó al Congreso el deber de promulgar, tres años después de la entrada en vigencia del Instrumento constitucional, una ley donde se reconociera y reglamentara el derecho al dominio de las comunidades negras sobre los territorios baldíos que históricamente han venido ocupando. Esta disposición constitucional es concordante con el mandato constitucional de proteger y reconocer la diversidad étnica y cultural colombiana, descrito con anterioridad. La Ley 70 de 1993 será expresión del cumplimiento, por parte del órgano supremo de la rama legislativa, del presente artículo transitorio.

Normatividad entre 1991-1999

El período más abundante en cuanto a eventos normativos es la década de los años noventa. Esto es apenas razonable, teniendo en cuenta la promulgación de la Constitución Política de 1991 (ver anexo II). En este período surgen también los primeros documentos CONPES¹⁴ referidos específicamente a temas ambientales o de comunidades negras (ver anexo II). De esta década datan dos de las leyes más importantes respecto a los temas de la presente investigación, a saber, la Ley 70 y la Ley 99, ambas de 1993; mejor conocidas como Ley de Comunidades Negras y Ley General Ambiental, respectivamente. La primera reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución Política; la segunda es la responsable del reordenamiento en términos de sector público en relación con la gestión y conservación del ambiente y también de la creación de la arquitectura institucional del SINA.

¹⁴ Los documentos CONPES contienen políticas generales sobre el desarrollo. Son una serie de documentos elaborados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y posteriormente sometidos a aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Estos documentos coordinan y orientan a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno.

A continuación se presentará una breve síntesis del contenido de estas dos leyes junto con aquella referida a la Aprobación del Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994).

Ley 70 de 1993

La también llamada Ley de Comunidades Negras constituye el desarrollo del Artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991. En esa medida, tiene como fin establecer mecanismos de protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras, al igual que fomentar su desarrollo económico y social (Ley 93, 1993, Art. 1). Para ello, el mecanismo será el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva para las comunidades negras que han venido ocupando históricamente bienes baldíos en diferentes zonas del país.

Orientada por el principio de discriminación positiva que se traduce en acciones afirmativas, la ley 70 promulga el reconocimiento étnico y cultural de las comunidades negras, reivindica el respeto, la dignidad y la integridad de las mismas, habilita la participación de estas en decisiones nacionales y legitima la protección del medio ambiente de acuerdo a las prácticas ancestrales y tradicionales de estas comunidades.

Uno de los más importantes y destacables elementos de la Ley 70 es el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras. Para su cumplimiento, la ley establece un procedimiento para la adjudicación del derecho de dominio sobre tierra colectiva (Ley 70, 1993, Art. 8-18), donde además se exige la conformación de Consejos Comunitarios como máximo ente administrativo de la Comunidad Negra (Ley 70, 1993, Art. 5). Adicionalmente, la ley hace hincapié en la función social y ecológica que le es inherente a la titulación colectiva de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 58 superior (Ley 70, 1993, Art. 6).

En estrecha relación con la cuestión de la titulación colectiva, el capítulo IV de la Ley 70 alude al uso de la tierra colectiva y protección de los recursos naturales y del ambiente. Valga reconocer la premisa contenida en este capítulo, según la cual los miembros de las comunidades negras tienen como deber el mantenimiento de los procesos de regeneración vegetal al igual que la conservación de especies de fauna y flora amenazadas o en peligro de extinción (Ley 70, 1993, Art. 21). Sumado a esto, se precisa dentro de la ley el hecho de que la utilización de los recursos por parte de la comunidad negra para su autosostenibilidad no requiere permiso (Ley 70, 1993, Art. 19). Aún más, dentro de este capítulo se incluye lo concerniente a reservas naturales especiales (Ley 70, 1993, Art. 25).

Respecto a la minería, recordando que esta constituye una actividad principal para gran parte de las comunidades negras del país, la Ley 70, entre otras cosas, establece unos principios generales que rigen sobre las zonas mineras de comunidades negras (Ley 70, 1993, Art. 26-27), además de afirmar que los usos mineros deben ejercerse previniendo factores de deterioro ambiental (Ley 70, 1993, Art. 29).

Finalmente, en relación a la protección y el desarrollo de los derechos e identidad cultural, se introduce el tema de la educación para comunidades negras, concebido como un proceso acorde a las necesidades y aspiraciones etnoculturales de las comunidades (Ley 70, 1993, Art. 32). Ante la especificidad de la educación, la Ley 70 plantea el trabajo conjunto entre el Estado y la comunidad negra para construir los programas y servicios de educación, contemplando para ello la creación de la Comisión Pedagógica como ente orientador (Ley 70, 1993, Art. 42); adicionalmente, las comunidades negras están en el derecho de crear sus propias instituciones (Ley 70, 1993, Art. 35) y de participar en el diseño, la elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural (Ley 70, 1993, Art. 44), entendiendo este derecho como mecanismo de protección a la identidad cultural. Por último, se crea la Comisión Consultiva de Alto Nivel (Art. 45) como ente de seguimiento a todas las cuestiones dispuestas por la Ley 70.

Ahora bien, es indispensable considerar que actualmente esta ley no se encuentra por completo reglamentada. En el anexo III se encuentra un resumen de los decretos que han reglamentado algunos aspectos de la Ley 70. Salta a la vista el hecho de que capítulos como el IV, imprescindible para la puesta en marcha de la administración colectiva, no se encuentran aún reglamentados.

Ley 99 de 1993

La ley 99 condensa la Política Ambiental colombiana. Se orienta a partir de los siguientes principios (Ley 99, 1993, Art. 1):

- la biodiversidad deberá ser protegida prioritariamente
- serán objeto de protección especial: páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos
- derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza
- el paisaje deberá ser protegido al ser patrimonio común

Por lo demás, según la Ley 99 el manejo ambiental del país se llevará a cabo de forma descentralizada, democrática y participativa, de suerte que la protección y recuperación del ambiente es tarea tanto del Estado, como de la comunidad, las ONGs y el sector privado. Para el manejo ambiental del país se crea, entonces, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) con el fin de organizar la interlocución entre múltiples actores institucionales.

El SINA es el “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios de la Ley 99 de 1993” (Ley 99, 1993, Art. 4). El SINA se compone de seis grandes dimensiones: los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en la Ley 99 y en la normatividad ambiental que la desarrolle; la normatividad específica actual y vigente (es decir, que no se derogue por esta ley) y la que se desarrolle en virtud de esta ley; las entidades estatales responsables de la política y acción ambiental, señaladas en la ley; las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental; las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente; y finalmente, las entidades públicas, privadas o

mixtas que desempeñan actividades de producción de información, investigación de carácter científico y desarrollo tecnológico en asuntos ambientales.

El SINA se encuentra regido por el Ministerio de Ambiente¹⁵. El Ministerio se encarga de coordinar las políticas y regulaciones respecto a los recursos naturales renovables y el medio ambiente, con el fin de asegurar el desarrollo sostenible (Ley 99, 1993, Art. 2-inc. 1), al igual que la Política Nacional Ambiental (Ley 99, 1993, Art. 2 -inc. 2), el Sistema de Información Ambiental (SIAC) (Ley 99, 1993, Art. 5 # 20) y, por supuesto, el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Adscritas al Ministerio se encuentran, en el marco del SINA, cinco entidades científicas: Instituto de Investigación Alexander von Humboldt (IAvH), el Instituto de Estudios Ambientales y Meteorología (IDEAM), el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), el Instituto de Investigaciones Amazónicas (SINCHI) y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) por ser el encargado de preparar, hacer seguimiento de la ejecución y evaluar los resultados de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público, trabaja de la mano con los organismos y entidades pertenecientes al SINA. En particular, la Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental (DDUPA) se encarga de coordinar con estos organismos u entidades el adelanto de las acciones requeridas para el cumplimiento de las funciones del DNP.

En el marco de la jerarquía del SINA, bajo el Ministerio se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales¹⁶ (CARs), también creadas con la Ley 99 (Título VI). Las CARs tienen como objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; son la máxima autoridad ambiental en el área de jurisdicción. Desempeñan, en consecuencia, funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental, además de ser los entes que coordinan la preparación de planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental en el área de jurisdicción y los ejecutores de las políticas, planes y programas en el área. Existe otro tipo de Corporaciones, denominadas Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS) encargadas de desempeñar las mismas funciones de las CARs, pero también de promover el conocimiento de los recursos naturales renovables del medio ambiente, la investigación científica y la transferencia tecnológica; igualmente, las CDS dirigen los procesos de planeación regional del uso del suelo. Ahora bien, cada una de las CDS cuenta con funciones particulares de acuerdo a sus unidades naturales específicas. Estas funciones también se definen en la Ley 99.

Bajo las CARs se encuentran las Autoridades Ambientales Urbanas (AAU). Estas son las administraciones de municipios, distritos o áreas metropolitanas con una población

¹⁵ Nombre simplificado del Ministerio en cuestión. Esta entidad nació, en el momento de promulgación de la Ley 99, como Ministerio de Medio Ambiente; luego, por medio del decreto 216 de 2003, pasó a denominarse Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; finalmente, con la ley 1444 de 2011 este pasó a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta última denominación es la que se encuentra vigente.

¹⁶ Las CARs son entes públicos de carácter autónomo, es decir con personería jurídica y patrimonio propio, encargados de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en sus zonas de jurisdicción correspondientes (Ley 99, 1993, Art. 23)

urbana igual o mayor a un millón de habitantes. En tal caso, las AAU ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones de las CARs. Por último, el SINA se encuentra supeditado a vigilancia por parte del principal ente de control, a saber, la Contraloría General de la República, específicamente la Contraloría Delegada para Medio Ambiente.

Para terminar, es preciso mencionar que en el marco de la Ley 99 también se originaron las licencias ambientales, como requisito previo a la ejecución de obras, al establecimiento de industrias o a cualquier otro tipo de actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente (Ley 99, 1993, Art. 49). De acuerdo al tipo de actividad a desarrollar, estas serán otorgadas por el Ministerio de Ambiente¹⁷, las CARs o las AAU.

Ley 165 de 1994

En respuesta a la aceptación y adhesión de Colombia al Convenio de la Diversidad Biológica, celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, la ley 165 plantea como objetivo “la conservación de la diversidad biológica, al igual que la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización” (Ley 165, 1994, art.1). Así mismo, se definen conceptos como área protegida, biotecnología, condiciones *in situ*, conservación *ex situ/in situ*, diversidad biológica, ecosistema, especie domesticada o cultivada, hábitat, material genético, recursos biológicos/genéticos y utilización sostenible, entre otros (Ley 165, 1994, Art. 2).

Además de lo anterior, la ley contiene los lineamientos generales operativos orientados hacia la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Propone así un protocolo general donde se sugiere una serie de acciones orientadas a efectuar una adecuada gestión de la biodiversidad. Dentro de estas acciones sugeridas se encuentran la identificación de componentes de diversidad biológica para conservación y uso sostenible (Ley 165, 1994, art. 7), parámetros para actividades de conservación *in situ* (Ley 165, 1994, Art. 8) y *ex situ* (Ley 165, 1994, Art.9), educación ambiental y conciencia pública (Ley 165, 1994, Art.13), evaluación y reducción de impacto (Ley 165, 1994, Art.14), entre otras. En relación con las prácticas tradicionales y propias de las comunidades, vale la pena destacar el apartado (j) del artículo 8, de acuerdo al cual se hace un llamado al respeto de las prácticas de tales comunidades, en tanto estas favorezcan y promuevan la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, de suerte que las comunidades se reconocen como parte activa de la sostenibilidad y son los depositarios legítimos de los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos de acuerdo a su conocimiento tradicional (Ley 165, 1994, Art. 8(j)). En ese orden de ideas, es oportuno mencionar el artículo 10, puntualmente el apartado (c), en el cual se reitera la validez de las prácticas culturales

¹⁷ Es preciso mencionar que con el Decreto 3573 de 2011, el otorgamiento de licencias, permisos y trámites ambientales competentes al Ministerio de Ambiente pasa a ser función de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

tradicionales, siempre y cuando estas sean compatibles con propósitos de conservación y/o de utilización sostenible (Ley 165, 1994, Art. 10(c)).

Es importante señalar, por último, que la adhesión de Colombia al Convenio implica la entrada en vigencia de un corpus normativo de carácter internacional, de suerte que el cumplimiento de su contenido no solo compete a las autoridades nacionales, sino que también se encuentra bajo la mira de las demás naciones firmantes, así como del Convenio entendido como organización.

Organización comunitaria: surgimiento del PCN como organización regional de base comunitaria

La Asamblea Nacional Constituyente desencadenó una movilización sin precedentes de organizaciones negras abanderadas por planteamientos de grupo étnico (Escobar, 1999; Restrepo, 2013). Las organizaciones del Sur conformaron un movimiento social de comunidades negras por derechos étnicos-territoriales y culturales. Así pues, este sector de las comunidades negras se presenta como una propuesta nacional organizada, a través de la entonces Coordinadora Nacional de Comunidades Negras. La protesta-propuesta presentada tenía como fundamento reivindicaciones de carácter cultural, dentro de las cuales se destacaban el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad colombiana; el reconocimiento de la comunidad negra como grupo étnico y los derechos colectivos que esto implica; el derecho a los territorios tradicionalmente ocupados -entendiendo el territorio como hábitat y no meramente como tierras o suelos para trabajar-; el derecho a la protección y desarrollo de su cultura como fundamento para la elaboración de un plan de desarrollo social y económico para las comunidades negras; y, finalmente, el derecho a la participación en las decisiones que les incumba y afecten (Grueso Castelblanco, 2000).

Aunque finalmente las comunidades negras no lograron tener una representación propia para la Asamblea Nacional Constituyente, de la mano del proceso indígena, el cual contó con acompañamiento permanente de la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras, se presentaron las propuestas para la reivindicación de los derechos de comunidades negras en la Constituyente (Escobar, 1999). El resultado fue la inclusión del Artículo Transitorio 55 en la Constitución Política de 1991.

La Constitución Política de 1991 reconoció la existencia del negro y de su cultura como componente constitutivo de la nacionalidad colombiana. El Artículo Transitorio 55 otorgó el reconocimiento y los derechos particulares a las comunidades negras que vivían en zonas rurales baldías, localizadas en riberas de los ríos, que mantenían, además, sus prácticas tradicionales y que habitaban en una región específica del país, la cuenca del Pacífico.

Simultáneamente, es desde este momento donde la comprensión de la región Pacífico cambia una vez más. Además de ser una región estratégica en términos geopolíticos, se trata de una región caracterizada por una megadiversidad biológica, que además es territorio-región ancestral de grupos étnicos negros e indígenas (López Gómez, 2009). Por esta razón, se convierte en una unidad socio-cultural diferenciada del resto del país.

La Constitución Política de 1991 deja abierta la responsabilidad de reglamentar el Artículo Transitorio 55. Es entonces cuando se hace perentorio definir de manera clara los planteamientos presentados durante la Constituyente por parte de la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras. Surge de esta manera el Proceso Organizativo de Comunidades Negras (PCN), como una entidad política que concede identidad a los planteamientos de este sector del movimiento social, diferenciándolo de las expresiones de los políticos negros miembro de partidos tradicionales y de las demás tendencias negras existentes al interior del movimiento social nacional (Escobar, 1999; Grueso Castelblanco, 2000). El PCN entra a participar del debate de la reglamentación del AT 55, promoviendo la construcción de un proyecto político autónomo de las negritudes como alternativa a las opciones políticas tradicionales, tomando para ello la reivindicación de la identidad étnica como punto de partida (Agudelo et al., 1999).

Durante la Asamblea Nacional de Comunidades Negras ocurrida en 1992, se definieron el conjunto de principios político-organizativos que definirían la identidad política del movimiento PCN (ver Grueso Castelblanco, 2000). Esta asamblea no contó con la participación ni la aprobación por parte de las organizaciones del Chocó al Norte del Pacífico. Por consiguiente, esta asamblea y las definiciones que en ella se formularon representaron una ruptura de los nuevos planteamientos organizativos respecto a las concepciones de desarrollo tanto de la izquierda, como de los cimarrones y de los sectores políticos tradicionales de las comunidades negras (Escobar, 1999; Grueso Castelblanco, 2000).

La propuesta de reglamentación de la Ley 70 es abordada a partir de un acuerdo entre las organizaciones del Pacífico y la Costa Atlántica para constituir un movimiento social que construya desde las bases la propuesta de reglamentación y conciba la participación electoral únicamente como una posibilidad y no como la razón de ser del proceso organizativo. En consecuencia, el sector de la comunidad negra que asume posturas liberales partidistas se separa y opta por no acompañar este proceso de construcción de la propuesta.

La reglamentación de la Ley 70 construida desde la base tiene un aporte muy significativo por parte de los espacios rurales, mientras que los espacios urbanos aportan minoritariamente¹⁸. En el marco de la propuesta desde la base, se llevaron a cabo talleres, discusiones y reflexiones en los ríos alrededor de los cuales se asientan las comunidades negras, buscando información local sobre prácticas tradicionales de producción, recursos naturales, conceptos como desarrollo y territorio y el significado atribuido a “ser negro” (Escobar, 1999). Esta información fue recogida para posteriormente ser discutida en espacios subregionales y luego nacionales, con el fin de alcanzar un consenso.

Planteamientos centrales como la reivindicación como grupo étnico, el derecho al territorio y el control sobre los recursos naturales resultan coincidentes a lo largo de las

¹⁸ Esto debido a la naturaleza de la normativa a reglamentar y la permanente expresión del sentido étnico-cultural en contextos rurales, a diferencia de lo que ocurre en contextos urbanos.

discusiones. A partir de estos planteamientos centrales de consenso, se logran acuerdos respecto a texto con el cual habrá de negociarse la reglamentación con el gobierno.

Sin embargo, la negociación de la reglamentación del AT 55 traería consigo la confrontación de múltiples intereses. Esto debido a que la región susceptible de ser convertida en territorios colectivos es, por una parte, la misma zona elegida por el Estado colombiano para ser intervenida como parte del proceso de modernización para impulsar la política económica de apertura (Flórez López & Millán Echeverría, 2007; López Gómez, 2009), pero además, resulta ser una de las zonas de mayor biodiversidad y riqueza natural del planeta. Esto convierte la negociación de la ley en un proceso tensionante entre las rígidas posturas gubernamentales y las pretensiones de mayor autonomía de este sector organizativo de comunidades negras. Como respuesta, surge una Comisión Especial donde participaron doce representantes de las distintas regiones del Pacífico, desde la cual se daría la negociación.

Una vez aprobada la propuesta de reglamentación del Artículo Transitorio 55 de la Constitución a través de la Ley 70, algunos sectores liberales y conservadores se adueñaron del discurso de los derechos negros, con el fin de aprovechar los espacios dejados por esta legislación y avanzar en sus prácticas clientelistas. De igual forma, los actores privados –específicamente los mineros y madereros a gran escala– reaccionaron ante la promulgación de la Ley 70 por medio de presiones al gobierno para proponer una reglamentación de esta ley donde se defendieran los intereses económicos extractivos de sus empresas. Estas presiones buscaban reducir las conquistas del PCN durante el proceso de reglamentación del AT 55. Otra medida emprendida por parte de los agentes privados fue aprovechar la figura de Consejos Comunitarios para impulsar la conformación de congregaciones de personas al servicio de sus intereses (Grueso Castelblanco, 2000).

En este punto de la historia, las relaciones entre el PCN y el gobierno se dan en el campo de la confrontación, la concertación o la articulación. La articulación del PCN con el gobierno se da en dos formas: una, a través de negros vinculados a los partidos tradicionales quienes trabajan desde la burocracia; la otra forma es desde el interior del Estado, velando por el cumplimiento de la ley y de la participación efectiva de las comunidades negras en asuntos político-económicos.

Ante la promulgación de la Ley 70 en 1993 y posteriormente del decreto reglamentario 1745 (dos años después, en 1995), se abre la posibilidad para las comunidades negras del Pacífico de conformar Consejos Comunitarios, con el fin de constituir una entidad étnico-territorial que pueda reclamar como propio un territorio que haya habitado tradicionalmente, asumiendo con ello la responsabilidad de su protección, administración y cuidado. En este punto, la historia sobre la titulación de cada Consejo toma un rumbo diferente, por tratarse de dinámicas particulares, dependientes de cada contexto y de la forma como cada conjunto de comunidades optaron por organizarse; de ahí que haya Consejos cuya conformación y titulación date de la década de los 90s (INCODER, 2013). Para el caso del Alto y Medio Dagua, de acuerdo con uno de los

testimonios obtenidos, la conformación del Consejo Comunitario solo tendrá lugar hasta el año 2001.

Es importante mencionar, empero, el surgimiento de un grupo de organizaciones comunitarias de base durante la década de los 90, denominadas Organizaciones Étnico Territoriales, encargadas de trabajar en todos los espacios abiertos a partir de la ley 70. En algunas zonas del Pacífico, estas Organizaciones Étnico Territoriales darían paso a la constitución de los Consejos Comunitarios, como sucedió, por ejemplo, con el Consejo Comunitario de Bajo Calima. Ahora bien, no todos los Consejos Comunitarios fueron precedidos por una organización de este tipo: como veremos más adelante, el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua constituye un ejemplo de conformación sin intermediación de una Organización Étnico Territorial.

Panorama institucional externo con relación a recursos naturales

Cartón Colombia

La concesión otorgada por el Estado a Cartón Colombia para la explotación forestal en bosques pertenecientes al territorio de las comunidades que hoy hacen parte del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua y del Consejo de Bajo Calima, finalizó en el año 1993 (CC AMDA, 2013a, 2013b; Palacios Hurtado et al., 2010). Esto implicó la finalización de la extracción intensiva e industrializada de madera en la zona.

Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Transporte e INVIAS

A lo largo de la década de los años 90 se continuaron y adelantaron obras de adecuación vial en el territorio perteneciente al Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua. Sin embargo, es muy somera la información que se tiene al respecto. Es, sin embargo, necesario precisar que el Ministerio de Obras Públicas sufrió una reestructuración por medio del Decreto 2171 del año 1992, decreto a partir del cual también fue creado el Instituto Nacional de Vías, el cual a la postre habrá de asumir la responsabilidad de la adecuación vial del país. Ahora bien, no será sino hasta 1998 donde se promulgará el Decreto 1320, por medio del cual se reglamenta la Consulta Previa como obligación de los proyectos, obras o actividades que se pretendan desarrollar en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. De ahí que la interlocución entre estas instituciones y la comunidad durante los años 90 haya sido mínima.

Estado general de los recursos naturales con base en la percepción de la comunidad

En los años 90 se percibió un aumento acelerado en la población. Con la llegada de los indígenas al territorio, la composición demográfica varió, disminuyendo la proporción de personas afro en relación con la población indígena. En cuanto al recurso hídrico, se percibía en esta década una disminución notable y un aumento significativo de la contaminación en el mismo. La tendencia de disminución del bosque permanece; sin

embargo, a partir del año 93, año en el que la explotación forestal de Cartón Colombia termina su concesión y abandona el territorio, se percibió una tasa de disminución menos pronunciada. Respecto a la fauna del territorio, en los 90 se percibía una notable disminución, consecuencia –según la comunidad- de la explotación forestal y de la permanencia de cazadores foráneos en el territorio. Aun así, la comunidad afirma que todavía en ese momento se conseguían animales. La disminución en la variedad de cultivos del territorio percibida a partir de los años 80 se mantiene hasta finales de los años 90. Finalmente, la fertilidad de los suelos era vista por la comunidad como afectada por las lluvias constantes y por la deforestación, a la cual, además, se le atribuye la ocurrencia de procesos erosivos en el suelo. (Se sugiere ver anexo X).

3

La función social y ecológica de la propiedad como ejercicio de los derechos étnico-territoriales de las comunidades negras

Contexto legal: revisión de la reglamentación de la Ley 70/93 y avances en la reglamentación ambiental nacional

A partir del año 2000, la normatividad relacionada con ambiente y/o comunidades negras empezó a verse acompañada de varios documentos CONPES que operacionalizan lo establecido por las leyes precedentes (ver anexo II para el listado completo de eventos normativos entre 2000-2009). En cuanto a ambiente, se destaca la promulgación del Código de minas (Ley 685 de 2001), junto con el CONPES 3343 de 2005, donde se presentan los lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial, y la Ley General Forestal (Ley 1021 de 2006). Esta última será declarada inexecutable por la Sentencia C-030 de 2008 por no reconocer los derechos especiales de las comunidades negras en la elaboración de la misma al no haber ejecutado el procedimiento propio de la Consulta Previa (Decreto 1320 de 1998) a las Comunidades posiblemente afectadas por parte del Congreso de la República.

En cuanto a comunidades negras, entre 2000 y 2009 se presentaron múltiples decretos que derogaron los primeros decretos reglamentarios de la Ley 70 de 1993 (promulgados antes del 2000). Se crean: la Comisión de estudio para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras (Decreto 3050 de 2002), la dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, adscrita al Ministerio del Interior (Decreto 200 de 2003) y la Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana (Decreto 4181 de 2007). Por otra parte, se reglamenta el procedimiento de elección del representante y suplente de las Comunidades Negras ante los Consejos directivos de las CARs (Decreto 1523 de 2003), al igual que las Comisiones Consultivas (Decreto 3770 de 2008).

Adicionalmente, es un periodo normativo con cuatro documentos CONPES directamente relacionados con comunidades negras, a saber, la Política para la Población Afrocolombiana (CONPES 3169 de 2002), la Política de Acción Afirmativa para la población negra (CONPES 3310 de 2004), la Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura (CONPES 3410 de 2006) y la Política de Estado para el Pacífico colombiano (CONPES 3491 de 2007). El detalle del contenido de los documentos CONPES puede observarse en el anexo IV, debido a la extensión de las estrategias planteadas para cada temática.

Desde el año 2010 hasta la actualidad, la normatividad relacionada con ambiente y/o comunidades negras ha contado con un menor número de leyes y decretos, a cambio de sentencias, resoluciones y políticas. Respecto a estas últimas, se encuentra la

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010) junto con la Política Nacional para la Gestión Integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (2012).

A nivel de sentencias, la Sentencia C-366 de 2011 reforma el Código de Minas, es decir, la Ley 1382 de 2010, ley que había derogado la Ley 685 de 2001; la Sentencia de tutela 823 de 2012 constituye un ejemplo de una acción de tutela interpuesta contra la Gobernación del Valle por parte del representante legal de un Consejo Comunitario, ante la supuesta vulneración de los derechos a la libre determinación o autonomía, y participación.

A su vez, la Resolución 121 de 2012 del Ministerio del Interior convoca a Asambleas Departamentales a los representantes legales de los Consejos Comunitarios, mientras que la Resolución 733 de 2013 del ente adscrito a la Presidencia de la República hace acompañamiento y apoya el Congreso Nacional Autónomo de Consejos Comunitarios.

Es igualmente importante mencionar la Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra (CONPES 3660 de 2010), al igual que la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 3750 de 2011, bajo los cuales el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se escinde, dando origen al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al cual, además, serán reasignadas una serie de funciones particulares. El decreto de mayor envergadura es el 1640 de 2012, donde se ofrece la reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos. Por último se encuentra el Decreto 2163 de 2012, según el cual se conforma y reglamenta nuevamente la Comisión Consultiva de Alto Nivel, dando seguimiento a la Ley 70 de 1993.

Decreto 1729 de 2002

Este decreto se ocupa de la reglamentación de las secciones contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales sobre cuencas hidrográficas. Para comenzar, define la cuenca como el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar (Decreto 1729, 2002, Art. 1). Posteriormente reglamenta los parámetros de su delimitación y uso que se han de supeditar a los principios generales consagrados en el Decreto-ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, sus normas reglamentarias y lo dispuesto en el articulado restante del Decreto 1729, 2002, Art. 3). De acuerdo al presente decreto, la ordenación de la cuenca constituye un marco que permite la planificación del uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos orientados a conservar, preservar, proteger o prevenir del deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica (Decreto 1729, 2002, Art. 4). Así pues, todas las actividades que se realicen en la cuenca debe estar sujetas a las disposiciones del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (Decreto 1729, 2002, Art. 6).

Este plan debe contener un diagnóstico de la cuenca, una fase prospectiva con escenarios de ordenación de la cuenca y objetivos para el manejo y administración con criterios de sostenibilidad, las estrategias para su desarrollo y los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación del plan, junto con indicadores ambientales y de gestión (Decreto 1729, 2002, Art. 16). La elaboración, coordinación y ejecución del plan es competencia y responsabilidad de la autoridad ambiental correspondiente o de la comisión conjunta –según lo estipulado por el decreto 1604 de 2002- (Decreto 1729, 2002, Art. 19). De igual forma, estas entidades son las encargadas de establecer un programa de seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (Decreto 1729, 2002, Art. 21).

Decreto 1640 de 2012

Este decreto se ocupa de la reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos. Si bien estos instrumentos habían sido someramente descritos por el decreto 1729 de 2002, en el presente decreto se especifica su reglamentación y se hacen precisiones indispensables para la formulación de los planes de ordenación y de manejo ambiental.

En primera instancia, el decreto 1640 establece como estructura para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y de acuíferos (en orden jerárquico): 1. Áreas hidrográficas o macrocuencas; 2. Zonas hidrográficas; 3. Subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente; 4. Microcuencas y acuíferos (Decreto 1649, 2012, Art. 4). Para ello, el IDEAM proveerá un mapa de zonificación hidrográfica de Colombia. Los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos deben ir en consonancia con tal estructura: 1. Planes estratégicos, en las áreas hidrográficas o macrocuencas; 2. Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en zonas hidrográficas; 3. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente; Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas, en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la subzona hidrográfica; 5. Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos (Decreto 1649, 2012, Art. 5). El decreto desarrolla en detalle la forma como deben elaborarse, ejecutarse y monitorearse cada uno de los instrumentos mencionados anteriormente (Título II-V).

Organización comunitaria: de JAC a Consejo Comunitario

Luego de la reglamentación del AT 55, el PCN se mantuvo como una de las principales organizaciones de base comunitaria para las comunidades negras. A partir de su conformación, el PCN se transformó en una expresión no solo a nivel nacional sino también internacional que acompañó el proceso de conformación de varios Consejos Comunitarios, así como sus peticiones de titulación, por medio de asesoría en todos los asuntos relacionados con la Ley 70/93.

Conforme se iban conformando y consolidando los Consejos asesorados por el PCN, este los aglutinó y se convirtió en la principal organización de base comunitaria trabajando en la capacitación de líderes comunitarios y en la asesoría de los Consejos

para la defensa de derechos étnico-territoriales en los diferentes contextos del país donde habitan comunidades negras.

Como se mencionaba en el capítulo anterior, la Conformación del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua no fue precedida, como sucedió en otros Consejos, por una Organización Étnico Territorial. La base para la conformación de este Consejo fueron las Juntas de Acción Comunal presentes en las 6 comunidades que hacen parte actualmente del territorio titulado. Los líderes que participaban activamente en las JAC fueron los mismos que lideraron la conformación del Consejo Comunitario, con apoyo y asesoría por parte del PCN. Si bien la figura de JAC desapareció en todas las comunidades tras la conformación del Consejo Comunitario, la trayectoria organizativa de las JAC fue aprovechada por los líderes del Consejo para crear a partir de estas Juntas lo que la ley 70/93 denomina como comités veredales de apoyo a la Junta Directiva del Consejo Comunitario. De acuerdo con la arquitectura organizativa del Consejo Comunitario (ver figura 5), los comités veredales se encargan de las labores internas en la comunidad. En palabras del Representante Legal del Consejo:

[...] son las personas de mirar el día a día, el qué hacer, qué es lo que falta en las comunidades, las cosas pequeñas para contárselas a la Junta Directiva y que la Directiva lo vuelva una política general y gestione a nivel general.

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

Por su parte, la Junta Directiva tiene como función llevar a cabo las actividades externas, es decir, de relacionamiento interinstitucional, formulación y gestión de proyectos y políticas para el bienestar de la totalidad del Consejo.

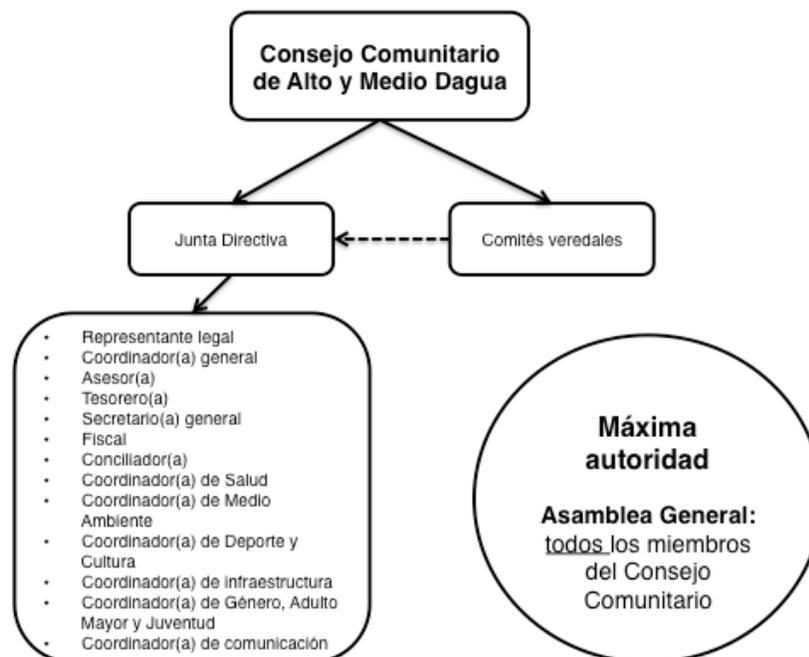


Figura 5. Arquitectura institucional del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua.

La conformación del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua tuvo lugar en el año 2001; mientras tanto, la titulación del territorio colectivo se dio en dos etapas: la primera ocurrida en el 2005, donde le fueron tituladas 4.352 ha; la segunda en el año 2010, con una titulación de 5.071 ha adicionales, para un total de 9.423 ha en la actualidad (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012; INCODER, 2013).

Recientemente, la reglamentación de los capítulos de la Ley 70/93 que aún se encuentran pendientes ha vuelto a convocar a los diferentes Consejos Comunitarios a Asambleas, dentro de las cuales se ha trabajado conjuntamente en las propuestas.

Enunciados institucionales vigentes

Todo Consejo Comunitario que cuente con un territorio colectivo titulado debe elaborar, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 1745 de 1995, un Reglamento Interno para la administración territorial y el manejo de los recursos naturales. Actualmente, el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua aún tiene pendiente la elaboración de este documento, a pesar de que se han llevado a cabo varios avances al respecto. La ausencia de este reglamento interno explica la no existencia de enunciados institucionales formales (u oficiales) para el manejo del territorio del Consejo Comunitario. Por el momento, solo operan en el territorio los enunciados institucionales informales que se reconozcan por estar en uso.

A continuación se presenta una matriz donde se exponen tales enunciados institucionales informales identificados, que se relacionan con el uso, manejo y conservación de los recursos naturales del territorio (ver tabla 2). Estos enunciados institucionales fueron identificados por la comunidad y de ahí que pueda asumirse que se encuentran vigentes. De acuerdo con las entrevistas realizadas, los mecanismos empleados por las autoridades del Consejo para socializar y poner en conocimiento de todos los miembros los enunciados institucionales han sido talleres y reuniones con la comunidad. Adicionalmente, la participación de la comunidad en la elaboración de documentos como el Plan de Manejo, los talleres de prospectiva, la caracterización socio-ecológica del territorio, entre otros, han sido otros espacios donde se ha hecho, voluntaria o involuntariamente, socialización y difusión de los enunciados institucionales informales a partir de los cuales el Consejo orienta su aprovechamiento de los recursos naturales.

Hay aspectos que vale la pena resaltar de este compilado de enunciados institucionales. En primer lugar –y siguiendo con la Sintaxis ADICO (Ostrom, 2005)- es manifiesta una preponderancia de enunciados de tipo “norma”; en cuanto a la cantidad, le siguen los “acuerdos/estrategias” y por último “reglas”. Todas las reglas, por lo demás, cuentan con regulación externa, es decir que la responsabilidad de su acatamiento y cumplimiento recae en instituciones externas al Consejo Comunitario. Por otra parte, es preciso reparar en los atributos a quienes se dirigen los enunciados institucionales. La comunidad no suele explicitar el atributo de los enunciados institucionales que reconoce; es decir, no es explícita la información sobre a quién se dirigen las reglas y normas. Únicamente se hizo explícito un enunciado institucional dirigido a actores externos. Para los otros casos, se asume que los enunciados

institucionales de regulación interna se dirigen a los miembros del Consejo, mientras que los enunciados institucionales regulados externamente se dirigen a todos los usuarios del territorio, no solo miembros del Consejo Comunitario.

Finalmente, es importante mencionar dos aspectos: en primer lugar, en la matriz se observa el hecho de que existe respaldo desde la legislación nacional para algunos de los enunciados institucionales identificados (ver enunciados marcados con un asterisco '*'). Se habla de respaldo pues son enunciados regulados internamente, es decir, la fuente de regulación es el mismo Consejo Comunitario. Segundo, hay una mención recurrente a la tradición como razón de ser de algunos de los acuerdos institucionales (ver enunciados marcados con dos asteriscos '**'). Estos aspectos serán analizados en detalle en la discusión.

Tabla 2. Matriz de enunciados institucionales generales identificados por la comunidad para el territorio del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua (Avendaño et al., 2013; Farah Q. et al., 2012; Palacios Hurtado et al., 2010). Clasificación a partir de sintaxis ADICO (Ostrom, 2005).

ATRIBUTO	DEÓNTICO	PROPÓSITO	CONDICIONES	SI NO	TIPO DE ENUNCIADO INSTITUCIONAL	FUENTE DE REGULACIÓN
Miembros CC	Prohibido	Minería	Industrial	-	Norma	Interna
Miembros CC	Prohibido	Contaminación agua	-	-	Norma	Interna*
Miembros CC	Prohibido	Tala de bosques	Indiscriminada (no selectiva)	-	Norma	Interna*
Miembros CC	Prohibido	Caza de animales	Fines comerciales	-	Norma	Interna
Usuarios territorio	Prohibido	Caza de animales	-	-	Norma	Externa
Miembros CC	Prohibido	Uso de herbicidas	-	-	Norma	Interna
Miembros CC	Prohibido	Pesca	Con dinamita o químicos	-	Norma	Interna
Miembros CC	Prohibido	Quema del suelo	-	-	Norma	Interna
Usuarios territorio	Prohibido	Extracción de madera	-	Madera será confiscada	Regla	Externa
Usuarios territorio	Prohibido	Extracción de material de río	Excepto extracción artesanal	Material será confiscado	Regla	Externa
Usuarios territorio	Prohibido	Tenencia de animales silvestres	Como mascotas	Animales serán confiscados	Regla	Externa
Usuarios territorio	Prohibido	Minería	llegal	Clausura de empresas	Regla	Externa
Usuarios territorio	Prohibido	Deforestación	-	-	Norma	Externa
Usuarios territorio	Prohibido	Siembra de cultivos ilícitos	-	-	Norma	Externa
Actor externo	Obligatorio	Proceso de validación y acuerdo	Si existe interés de extraer recursos en territorio del Consejo	-	Norma	Interna*
Miembros CC	Obligatorio	Conservación	Áreas de conservación (nacimiento de aguas, quebradas, flora, fauna)	-	Norma	Interna**
Miembros CC	Permitido	Préstamo, renta o compra de propiedades dentro del territorio	Prevía aprobación del Consejo	-	Norma	Interna*

ATRIBUTO	DEÓNTICO	PROPÓSITO	CONDICIONES	SI NO	TIPO DE ENUNCIADO INSTITUCIONAL	FUENTE DE REGULACIÓN
Miembros CC	Permitido	Heredar de generación en generación sus propiedades individuales dentro del territorio	-	-	Norma	Interna*
Miembros CC	Permitido	Extracción forestal	Zonas de extracción forestal (bosques maduros, en partes altas)	-	Norma	Interna**
Miembros CC	Permitido	Extracción aurífera y de material de río	Zonas de extracción aurífera y de material de río (riberas de los ríos)	-	Norma	Interna**
Miembros CC	Permitido	Producción agrícola	Zonas de producción agrícola (vegas de los ríos)	-	Norma	Interna**
Miembros CC	Permitido	Producir en el patio, por ser propiedad privada exclusiva	-	-	Norma	Interna*
Miembros CC	-	Actividades agrícolas se desarrollan en meses específicos	Conocimiento tradicional (e.g. calendario lunar) del clima y condiciones del suelo	-	Acuerdo/Estrategia	Interna
Miembros CC	-	Minería se desarrolla en meses específicos del año	Conocimiento tradicional (e.g. calendario lunar), del clima y condiciones del suelo.	-	Acuerdo/Estrategia	Interna
Miembros CC	-	Uso de técnicas tradicionales para cultivo (rotación de cultivos, bajo uso de agroquímicos, dependencia de ciclos de lluvia y verano)	-	-	Acuerdo/Estrategia	Interna**
Miembros CC	-	Protección de agua y biodiversidad	-	-	Acuerdo/Estrategia	Interna
Miembros CC	-	Pago de un jornal de trabajo	En dinero (cuando se tiene) o con un día de trabajo	-	Acuerdo/Estrategia	Interna
Miembros CC	-	Sistema de minga (trabajo colectivo, ganancias repartidas)	Trabajo de minería	-	Acuerdo/Estrategia	Interna

* Cuenta con respaldo por parte de la legislación Nacional.

** Es una norma cuyo conocimiento es reconocido por la comunidad como fruto de la tradición.

Actividades productivas

Además del compendio de reglas, normas y acuerdos presentado en la tabla 2, en el territorio del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua se reconocen una serie de técnicas y prácticas ancestrales a las cuales se encuentra supeditada la comunidad para el desarrollo de sus actividades productivas (ver anexo VI). Esta supeditación se encuentra mediada por la tradición, pues a través de la transmisión de conocimiento de generación a generación se interiorizan estas prácticas y se convierten en pautas para el manejo de las actividades productivas (CC AMDA & CVC, 2007; CC AMDA & FUNDAPAV, 2012; Coronado Delgado, 2012; Grueso Castelblanco, 2000; Palacios Hurtado et al., 2010).

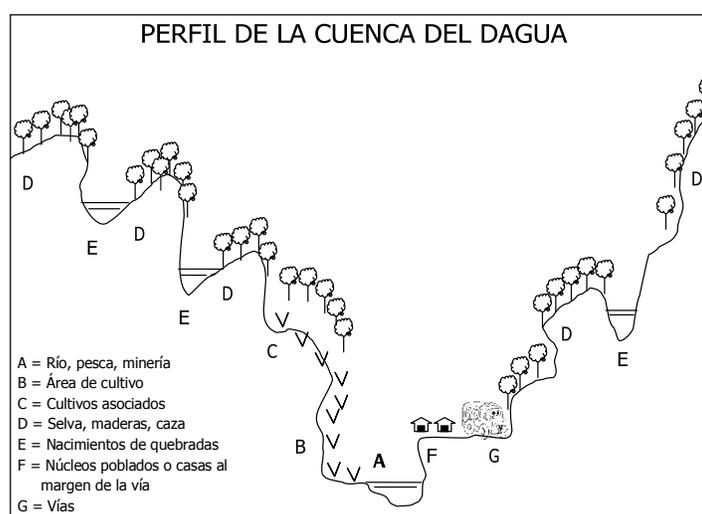


Figura 6. Perfil de la cuenca del Dagua. En este diagrama se esquematiza la configuración espacial de las actividades productivas en el territorio. (Tomado de CC AMDA & FUNDAPAV, 2012)

Las comunidades que hacen parte del Consejo Comunitario se ubican en los márgenes del río Dagua. A excepción de unas cuantas particularidades de cada comunidad, todas estas comparten un esquema general de configuración espacial respecto al río, configuración que además refleja lo que puede catalogarse como un proceso de zonificación histórica del territorio para el desarrollo de las actividades al interior de este (ver figura 6). Bajo tal zonificación “inconsciente¹⁹” se esconden una serie de acuerdos tácitos compartidos por los miembros de la comunidad, pues ellos conocen y respetan – en la medida de lo posible– el tipo de uso que corresponde a cada zona. De esta forma, la historia de uso del territorio ha definido un antecedente de “ordenamiento”²⁰ en el territorio.

¹⁹ Inconsciente en el sentido de haber sido el resultado de años de uso y moldeado del territorio, aunque no haya sido deliberadamente formulada como una zonificación planificada desde un comienzo.

²⁰ En este caso se emplea el término ‘ordenamiento’ por ser el término más cercano para referirse al conjunto de acuerdos tradicionales bajo los cuales se distribuyen y configuran las actividades productivas en el territorio. Sin embargo, es preciso puntualizar que las organizaciones étnico-territoriales no conciben un ordenamiento del territorio rígido donde hayan delimitaciones exactas y rigurosas del territorio de acuerdo a usos puntuales (Grueso Castelblanco, 2000).

Agricultura

Los miembros del Consejo Comunitario cuentan con un área productiva denominada unidad agrícola, compuesta por huertos familiares, lotes de cultivo y montes. Los huertos o azoteas son espacios trabajados por mujeres, dedicados a la siembra de plantas alimenticias y/o aromáticas y en donde, en ocasiones, se tienen galpones para la cría de pollos. Los lotes de cultivo, por su parte, son espacios localizados generalmente²¹ en la vega del río Dagua por ser estos los suelos de mejor calidad para la agricultura. En los lotes de cultivo se emplean técnicas tradicionales, principalmente se siembran asociaciones de diferentes especies vegetales con finalidades variadas (sombrío, aumentar fertilidad, proteger el suelo, soportar especies trepadoras, mitigar el impacto de la competencia entre especies, etc.). Finalmente, en los montes (ubicados en la loma) se lleva a cabo la extracción de madera para las construcciones, al igual que la obtención de plantas medicinales, ornamentales y alimenticias. Los montes son espacios de uso y responsabilidad colectiva; la comunidad misma reconoce hacer el control del uso sobre estas zonas (Beltrán Ruíz, 2013; Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua & Fundación Social Agroambiental Pacífico Vivo - FUNDAPAV, 2012).

Para llevar a cabo actividades agrícolas, la comunidad reconoce un proceso común a la mayoría de los productores (CC AMDA & CVC, 2007):

1. Reconocimiento y selección del terreno a cultivar
2. Consecución de la semilla
3. Limpieza, repique, trazado, hoyado y siembra de las semillas
4. Limpieza de las plantas, fertilización, abono, resiembra y seguimiento. Es importante dejar un espacio entre siembra y siembra para que las plantas regeneren.

Corte de madera

Es una actividad desarrollada fundamentalmente por los hombres, aunque hay fases del ciclo extractivo que incluyen participación de mujeres. Para la satisfacción de necesidades de la comunidad, el proceso de corte de madera se da de la siguiente forma (CC AMDA & CVC, 2007):

1. Selección del árbol (teniendo en cuenta el uso, calidad, textura y fase lunar)
2. Hacer el corte (con hacha)
3. Por tratarse de un trabajo artesanal, los árboles cortados se sacan a hombro

Si bien esta actividad se realizaba históricamente con hacha y de acuerdo a necesidades de la comunidad, tales como la construcción de vivienda o de otros objetos para el uso (e.g. embarcaciones pequeñas y medianas, bateas, escobas, palancas, instrumentos musicales, canaletes, leña), actualmente el auge de la explotación

²¹ La minería mecanizada y la construcción de la carretera, entre otros factores, han sido los principales motores de desplazamiento de estos lotes de cultivo hacia zonas más altas con pendientes moderadas (CC AMDA & CVC, 2007; CC AMDA & FUNDAPAV, 2012).

maderera ha llevado a esta actividad a adquirir un carácter intensivo en el territorio (CC AMDA & CVC, 2007).

En el caso de extracción de madera para ser comercializada, el procedimiento es el siguiente:

1. Monteo para seleccionar árboles e identificar vías
2. Limpieza del entorno
3. Desmarrame
4. Toma de medidas y corte
5. Movilización de las trozas
6. Adecuación del camino
7. Almacenamiento de la madera
8. Búsqueda y corte de bejucos
9. Armada de las balsas
10. Transporte de las balsas por las quebradas, desde la montaña hasta el río
11. Transporte de trozas hasta el aserrío
12. Venta de madera

La madera extraída es comercializada por medio de la venta de trozas en aserríos, así como en el puerto de Buenaventura.

Minería

La minería es una actividad productiva tradicional en el territorio. Esta es practicada por los miembros del Consejo de manera artesanal, es decir por barequeo, canalón y mazamorreo. La producción se hace en minga, de forma que el producto final se reparte equitativamente entre los participantes de la minga (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012; Palacios Hurtado et al., 2010).

Los pasos a seguir para emprender una extracción minera artesanal son (CC AMDA & CVC, 2007):

1. Seleccionar el terreno para llevar a cabo la actividad minera
2. Hacer el hoyo
3. Excavar hasta la peña

Pesca

Es importante tener en cuenta que la pesca no se considera como una actividad productiva destinada a la comercialización sino más como una actividad orientada al autoconsumo (CC AMDA & CVC, 2007; CC AMDA & FUNDAPAV, 2012). Esta actividad se desarrolla generalmente de dos formas: pesca con anzuelo o pesca con atarraya; la primera técnica requiere únicamente de una persona para su ejecución, mientras que la segunda exige la participación de al menos dos o tres personas que manejen los aparejos (Palacios Hurtado et al., 2010).

Extracción de material de río

A partir de esta actividad se extraen materiales como balastro, arena fina, arenón y piedras. Con ella se abastecen necesidades de las comunidades, así como también hay extracción con fines comerciales. Respecto a esta actividad, es importante mencionar que se trata de una actividad que carece de los permisos establecidos por la ley para su ejecución (CC AMDA & CVC, 2007).

Si bien la mayoría de productores presentes en el territorio se orientan a partir de prácticas tradicionales para el desarrollo de sus actividades, con el tiempo estas prácticas se han permeado con tecnologías externas. Actualmente conviven en el territorio prácticas ancestrales y tecnologías introducidas; sin embargo, los miembros del Consejo Comunitario optan en su gran mayoría por las técnicas ancestrales (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012).

Calendario lunar

Como ya se ha insinuado anteriormente, los miembros del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua orientan y han orientado históricamente algunas de sus actividades productivas de acuerdo a las fases lunares. A continuación se presenta el calendario lunar que siguen las comunidades pertenecientes al Consejo.

LUNA LLENA	LUNA MENGUANTE
<ul style="list-style-type: none">• Mantenimiento de cultivos• Castrado de animales• Pesca• Cacería• Recolección de frutos silvestres• Cosecha	<ul style="list-style-type: none">• Siembras• Podas• Recolección de semillas• Corte de madera• Castrado de animales• Pesca• Cacería• Recolección de frutos silvestres• Cosecha
LUNA NUEVA (SIN LUNA)	LUNA CRECIENTE
<ul style="list-style-type: none">• Pesca• Recolección de frutos silvestres• Cosecha	<ul style="list-style-type: none">• Mantenimiento del cultivo• Pesca• Recolección de frutos silvestres• Siembra de productos de poca raíz• Cosecha

Figura 7. Calendario lunar que orienta las actividades productivas de las comunidades del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua.

Panorama institucional externo con relación a recursos naturales

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

A partir de la constitución del Consejo Comunitario, la CVC y el Consejo han trabajado mancomunadamente para la gestión de los recursos naturales. Esto se debe a que a

través de la constitución del Consejo Comunitario a la luz de lo establecido por la ley 70/93 y el Decreto 1745/95, el Consejo asume una función social y ecológica de la propiedad, en este caso del territorio, por lo cual la autoridad máxima sobre los recursos del territorio es el Consejo Comunitario mismo. La CVC ha prestado acompañamiento y financiación para proyectos planteados por el Consejo en temas de agroforestería, producción silvopastoril y enriquecimiento del bosque, entre otros. Adicionalmente, el Consejo desarrolló en 2006, en convenio con la CVC, el Plan de Manejo del territorio, por medio de una metodología participativa.

En cuanto a los agentes externos que hacen uso de los recursos naturales del territorio, ante la ausencia de un reglamento interno las autoridades del Consejo Comunitario carecen de mecanismos sancionatorios y de control para hacer frente las intervenciones que ingresan a la fuerza a su territorio. Por esta razón, la CVC y las demás entidades competentes de acuerdo al tipo de intervención realizada por los actores externos, son las encargadas de hacer la regulación del uso de los recursos para este tipo de actores, de acuerdo a la legislación nacional. La única responsabilidad del Consejo en estas situaciones –para lo cual el ejemplo paradigmático es la minería ilegal que se desarrolla en el río Dagua- es informar a tales autoridades de manera oportuna sobre la incursión de actores externos no autorizados.

El caso de la minería ilegal en Zaragoza, caracterizada por una extracción industrializada del oro, es muy esclarecedor en este respecto. Ante la incursión de agentes externos con maquinaria al río Dagua para llevar a cabo minería de oro, el Consejo, a través de su entonces representante legal Lucila Martínez, intentó establecer un diálogo pacífico con los agentes para solicitar el desalojo del río. Ante la negativa de estos y la permanencia de la maquinaria en el río, el Consejo Comunitario presentó un informe a tiempo a las autoridades competentes (CVC, INGEOMINAS, Alcaldía de Buenaventura, entre otras). Estas, sin embargo, no llevaron a cabo en su momento ninguna acción con miras al restablecimiento del río Dagua, razón por la cual hoy en día existe un fallo del Juzgado Segundo Administrativo a favor del Consejo para dichas instituciones y un fallo de la Procuraduría Provincial de Buenaventura para el entonces Alcalde del municipio y su Secretario de Gobierno Municipal (Resolución 5 de marzo de 2012).

INVÍAS - Consorcio Doble Calzada I Y II

La relación que se tuvo entre el Consejo Comunitario, el INVÍAS y el Consorcio Doble Calzada I y II gravitó en torno al proceso de Consulta Previa que realizó la entidad oficial para la construcción de la doble calzada, por solaparse el tramo Zaragoza-Triana-Limones con el territorio correspondiente al Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua. El proyecto de la Doble Calzada Buga-Buenaventura, liderado por el INVÍAS, se construyó en el marco de los mega proyectos que buscan la articulación de la zona de expansión portuaria y la red vial del país, con el fin de aumentar la competitividad exportadora de la nación y dinamizar el comercio nacional e internacional.

El proceso de Consulta Previa que se llevó a cabo tuvo algunas falencias en lo concerniente a la participación real de las comunidades en la elaboración de los

Estudios de Impacto Ambiental (Hernández Noviteño, 2011), que constituyen un insumo fundamental para los Planes de Manejo Ambiental (PMA) y de Gestión Social (PGS) de la obra. Sin embargo, los actores involucrados lograron llegar a un acuerdo y aceptar las falencias de los estudios, para lo cual se emprendió un proceso de complementación de los mismos para posteriormente re-articularlos a los PMA y PGS de la obra, así como al Plan de Manejo del territorio del Consejo, elaborado con anterioridad por el mismo. Así pues, a pesar de las dificultades y limitaciones del proceso, se forjó una buena interlocución institucional entre el INVIAS y el Consejo para la defensa de los principios de conservación y compensación por la afectación del territorio (Hernández Noviteño, 2011).

FUNDAPAV & ECOBIOS

Para todo lo relacionado con aspectos ambientales, el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua ha trabajado de la mano con estas dos fundaciones. Tanto FUNDAPAV como ECOBIOS han sido los principales asesores técnicos del Consejo para procesos como el de formulación del Plan de Manejo en 2006, así como para la Caracterización Socio-Ecológica llevada a cabo en 2012 y el trabajo en planeación prospectiva resultado de los acuerdos de consulta previa (2010). Los miembros de FUNDAPAV y ECOBIOS conforman el equipo técnico al cual acude el Consejo Comunitario a la hora de desarrollar proyectos. Si bien estas fundaciones llevan 16 años trabajando de la mano del Consejo, se hace mención de ellas en este capítulo por ser el período en el que se hace más frecuente el trabajo mancomunado con el Consejo.

Estado general de los recursos naturales con base en la percepción de la comunidad

En la década 2000-2009 tuvo lugar un periodo de violencia que generó una disminución en la población a causa del desplazamiento. Este fenómeno tuvo en el 2006 su incidencia más pronunciada, marcando una disminución sustancial en el tamaño poblacional. Adicionalmente, en este mismo año tuvo lugar una avalancha que incrementó el desplazamiento de la población. Es solo a partir del año 2007 donde se da un proceso de repoblamiento y con ello un aumento poblacional que se acentúa a partir del 2010 hasta la actualidad. En relación con el recurso hídrico, a partir del año 2000 se percibió una disminución acentuada en el recurso, así como un aumento pronunciado en la contaminación del mismo. El río, por lo demás, dejó de ser navegable. La comunidad percibe que la tendencia de disminución iniciada en años 80 permanece hasta la actualidad, pero ha menguado la tasa de disminución a partir del 93, año en el que, como ya se mencionó anteriormente, la explotación forestal de Cartón Colombia terminó su concesión y abandonó el territorio. Entre los años 2000-2009 se percibió una notable disminución la fauna del territorio y algunas especies empiezan a desaparecer. Desde el año 2010 hasta la actualidad la disminución en la fauna permanece y se hace notable. Varias especies se dice se encuentran amenazadas, pues no se ven con mucha frecuencia. El ruido ocasionado por la carretera construida (a partir del 2010) es otro factor que atribuye la comunidad a la notable disminución de la fauna del territorio. En relación con la agricultura, desde el 2000 se presentó una disminución acentuada en cuanto a la cantidad de cultivos en el

territorio, tendencia de disminución a la que se suma la percepción de un declive en la calidad de cultivos a partir del año 2010 y hasta la actualidad. Finalmente, desde el año 2000 y hasta la actualidad la fertilidad de los suelos se percibe en proceso de disminución constante. Simultáneamente, se ha agudizado la erosión de los suelos. La causa atribuida por la comunidad para este deterioro es la incursión en el territorio de la minería mecanizada. (Se sugiere ver anexo X).

DISCUSIÓN

La discusión se ofrece de acuerdo con los objetivos específicos de la investigación, de la siguiente forma: primero se exploran las repercusiones que ha tenido la legislación nacional sobre los procesos de organización comunitaria en el territorio de lo que actualmente es el Consejo de Alto y Medio Dagua; segundo, se presenta la incidencia que han tenido las diferentes instituciones externas en el cambio institucional del Consejo; y finalmente, se expone la incidencia de la percepción del estado de los recursos naturales sobre la institucionalidad del Consejo. A esto se añadieron unas consideraciones adicionales que si bien no se encontraban estipuladas en los objetivos de la investigación, surgieron inevitablemente a partir de la información y se hizo necesario reparar en ellas como parte del aporte de este trabajo.

1. La ley como visibilizadora del proceso organizativo

El análisis del cambio institucional que ha presentado el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua en relación a la legislación nacional se hará en dos niveles, dada la polisemia del término institución: por una parte, se analizarán los cambios en los aspectos netamente estructurales, es decir las figuras organizativas que han ido asumiendo las comunidades que actualmente conforman el Consejo Comunitario; por otra parte, se explorarán los cambios que se han dado en términos de los enunciados institucionales²² a partir de los cuales se organizan y orientan los miembros del Consejo Comunitario. Es pertinente aclarar que la normatividad “externa” al Consejo no se considera, de ninguna forma, preponderante o más importante que el conjunto de enunciados institucionales internos; sin embargo, teniendo en cuenta las diferentes escalas en las cuales operan los diversos tipos de enunciados institucionales (local, regional, nacional, transnacional, etc.) se hará referencia a la normatividad externa primero, sin dejar de lado un reconocimiento contundente al hecho de que el cuerpo de enunciados normativos locales también tiene la capacidad de modificar las normas generales.

El recorrido histórico presentado en los anteriores capítulos muestra la importancia de la ley en términos de los espacios legales y las condiciones que ha establecido para la organización comunitaria. A nivel local, la aparición de la figura de Juntas de Acción Comunal en el año 1958 representó un llamado a las comunidades para organizarse y tener un espacio para velar por sus intereses al convertirse en interlocutores del estado. La aparición de estas Juntas, independientemente de su efectividad para negociar las

²² Es preciso recordar que de acuerdo al enfoque de la investigación, se analizarán únicamente los enunciados institucionales relacionados con la administración, el uso y acceso a recursos naturales.

políticas estatales, representó un antecedente organizativo de gran importancia, en la medida en que fue fortaleciendo el tejido social rural de las comunidades negras y, además, enfrentó a estas comunidades a sus primeros ejercicios de organización, al interior de los cuales nacieron y se formaron los primeros líderes comunitarios, quienes habrían de dirigir los procesos organizativos venideros.

Más allá de la configuración organizativa que representaban las Juntas de Acción Comunal, en el Pacífico Sur los procesos de organización regional entre los años 70 y 90 eran incipientes. A pesar de compartir las mismas inconformidades y perseguir la reivindicación de sus derechos étnicos, estos procesos permanecían sin poder catalogarse como un movimiento sólido con un horizonte común claro. Los intentos dispersos de organización regional solo fueron decantados con la convocatoria generada alrededor de la Asamblea Nacional Constituyente a finales de los años 80, durante la cual procesos organizativos como las asociaciones campesinas del bajo y medio Atrato se convertirían en referentes obligados para las iniciativas de organización.

Aunque el sentir de las comunidades negras terminó atomizándose en movimientos con propuestas similares pero mecanismos políticos diferentes y no fue posible elegir un representante negro para participar de la Asamblea, la inclusión del Artículo Transitorio 55 en la Constitución Política de 1991 a través de la mediación del representante indígena mantuvo latente la posibilidad de organización de las comunidades negras y logró consagrar en la Constitución una evidencia pionera del proceso de etnización que, como veremos más adelante, estaba teniendo lugar al interior y entre las comunidades negras.

Posteriormente, una vez más, la ley habría de convocar a los movimientos negros a la organización ante la necesidad de construir una propuesta para reglamentar el AT 55 de la Constitución Política. En este caso, el proceso organizativo fue más contundente y surgió en el Pacífico Sur el llamado Proceso Organizativo de Comunidades Negras (PCN), que además de convertirse en una de las principales organizaciones regionales de base trabajando en la propuesta de reglamentación del AT 55, sería la madre de muchos de los Consejos Comunitarios que existen actualmente.

La promulgación de la ley 70/93 a partir de la propuesta construida con la participación permanente del PCN y alimentada por antecedentes organizativos como las asociaciones campesinas del bajo y medio Atrato, delinea un horizonte de visibilización organizativa sin precedentes para las comunidades negras del Pacífico colombiano. Esta ley exige la conformación de entidades étnico-territoriales, denominadas Consejos Comunitarios, como requisito para proceder a la titulación de territorios colectivos. En otras palabras, a partir de la ley 70/93 la garantía del derecho étnico al territorio de las comunidades negras reside, al menos en principio, en la efectiva organización de las comunidades a través de Consejos Comunitarios.

El panorama organizativo de las comunidades negras del Pacífico cambió radicalmente con los procesos de titulación colectiva que se dieron a partir de 1995, con el Decreto 1745. Los Consejos Comunitarios se convirtieron en los nuevos sujetos políticos y

actores de la región del Pacífico, interactuando directa y permanentemente con las instituciones y los demás actores presentes en sus territorios. Esta interacción, ciertamente, cuenta no solo con el respaldo de autoridad que le da la misma figura de Consejo Comunitario, sino también con un nuevo protocolo de exigencias impuestas por la ley, dentro de las cuales se destaca la Consulta Previa, como procedimiento exigido a las instituciones y empresas externas para poder llevar a cabo obras y proyectos en territorios de propiedad colectiva.

En la actualidad, una vez más los procedimientos legales han convocado a los actuales Consejos Comunitarios a realizar Asambleas, esta vez con el fin de trabajar en la propuesta de reglamentación de los capítulos que están pendientes de la Ley 70/93. Para el capítulo 4, relacionado con la administración de los recursos naturales, ya se ha desarrollado una propuesta para su reglamentación, propuesta construida con la participación de representantes de Consejos Comunitarios de todo el país.

“Es que hace rato estamos trabajando, la propuesta la tenemos construida desde una visión, desde una cosmovisión, inclusive las instituciones las tienen. [...] Ha sido una propuesta integral porque primero se ha ido a las bases, después a otro nivel y después hemos hecho jornadas extensivas, con el PCN y los otros Consejos, aportando desde el capítulo de Buenaventura.”

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

Una dimensión oculta y subyacente a la ley: el proceso de etnización

Una mirada profunda y analítica de la relación existente entre la ley y las formas organizativas de las comunidades negras del Pacífico exige hacer un alto en el camino para considerar el proceso de etnización. La etnización constituye el proceso mediante el cual las comunidades negras del Pacífico adquieren su condición (o consideración) de ‘grupo étnico’ (Restrepo, 2013). Este paso, sin duda, tiene una estrecha relación con los cambios acaecidos a nivel legal, teniendo en cuenta que normativas de indiscutible envergadura, como la Constitución Política de 1991 y la Ley 70/93, incorporan la categoría de ‘grupo étnico’, categoría a partir de la cual las comunidades negras se convierten en sujetos políticos diferenciados, con derechos (positivos) y deberes particulares en el marco de una concepción de estado de derecho (Restrepo, 2013).

No obstante, el proceso de etnización constituye un devenir complejo de las comunidades negras (ver Restrepo, 2013). El giro hacia la biodiversidad y el discurso ambiental que irrumpió en el Pacífico a partir de los años 90, fueron ambos eventos que aceleraron y propiciaron este proceso de etnización de las comunidades negras (Escobar, 1999; Wade, 2004 en Restrepo, 2013). En efecto, este proceso de etnización puede vislumbrarse a partir de la transición sucedida entre las luchas campesinas por la tierra, luchas que posteriormente se tradujeron en demandas territoriales por parte de las comunidades.

Las luchas campesinas, ocurridas durante la década de los 80, surgieron como respuesta a las pretensiones de explotación –principalmente maderera– por parte de empresas privadas en la zona. Tales pretensiones implicaban, a su vez, el

levantamiento de la Reserva Forestal del Pacífico (creada por la Ley 2 de 1959), situación que, en caso de darse, dejaba a las poblaciones negras sin garantías en cuanto a sus derechos comunitarios e individuales. Por tal motivo, se “prendieron las alarmas” en las comunidades del Pacífico respecto a la necesidad de organización para luchar por los recursos naturales ofrecidos por la tierra. Teniendo como punto de partida tal antecedente, los eventos normativos ocurridos a partir de los años 90 -la ANC, la promulgación de la Constitución Política de 1991, la ley 70 de 1993- posibilitaron la emergencia de un nuevo tipo de organizaciones sociales, conglomeradas y abanderadas por su carácter étnico-territorial (Restrepo, 2013). Las luchas por la tierra encontraron en el concepto de territorio un mecanismo conceptual y jurídico más amplio, a partir del cual las poblaciones locales negras empiezan a pensarse como ‘comunidades negras’, con ‘prácticas tradicionales de producción’ y una ‘identidad étnica’ particular y digna de reconocimiento legal especial (Restrepo, 2013).

Tras considerar el proceso de etnización, empieza a entreverse una aclaración fundamental para la comprensión del papel de la ley en relación al cambio institucional: los sucesos normativos ocurridos tienen un trasfondo estrechamente relacionado con las aspiraciones y luchas de las comunidades negras en relación, primero a sus tierras y luego, a su territorio como espacio integral para el desarrollo de la vida. Los espacios ofrecidos por los eventos políticos y jurídicos que tuvieron lugar durante la década de los noventa se convirtieron en el escenario de visibilización de una serie de demandas compartidas por las comunidades negras respecto a sus recursos naturales. Como veremos más adelante, el “novedoso” concepto de territorio fue el elemento que apalancó tanto los avances a nivel legal como el proceso de etnización. Sin embargo, por el momento bastará con hacer esta salvedad para reiterar que la dimensión legal, en relación con la institucionalidad, constituye un factor mixto, es decir, endógeno y exógeno de cambio. Endógeno por el proceso de etnización que subyace a este y que convoca a las poblaciones y a sus individuos a un proceso interno de construcción de lenguajes donde se evidencie su apropiación respecto a la identidad que adquieren como ‘grupo étnico’; exógeno, porque a pesar de que los espacios para la creación de normativas fueron aprovechados en gran medida por las comunidades para consumir sus luchas territoriales, el lenguaje jurídico y su naturaleza estatal introducen un componente que siempre será, por naturaleza, externo a las comunidades. Considerar la etnización, entonces, revela la verdadera complejidad de la legislación como factor de cambio para la institucionalidad del Consejo Comunitario.

La injerencia imperceptible de la ley sobre las “reglas de juego”

Ahora bien, además de los cambios en las figuras de organización comunitaria que han tenido lugar de acuerdo con los cambios legales, la normatividad nacional también ha tenido repercusiones sobre los enunciados institucionales en uso al interior de las figuras organizativas. Durante la existencia de las JAC, si bien estas Juntas se constituyeron como las organizaciones que antecedieron la conformación del Consejo Comunitario, estas no representaban de manera concreta una autoridad en aspectos ambientales.

“Las JAC eran simplemente como una especie de puente entre la comunidad y el estado para tratar de solucionar las diferentes problemáticas que teníamos en todos los aspectos, que es infraestructura, salud, educación, todo ese tipo de cosas, pero ellos nunca trabajaron en temas ambientales porque, entre otras cosas, no era el objeto de ellos trabajar en esa parte”

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

Los Consejos Comunitarios, en cambio, si tienen a su cargo la administración y conservación de su territorio. En efecto, según la ley estas entidades étnico-territoriales asumen, tras la titulación colectiva, una función social y ecológica respecto al territorio que les pertenece (Coronado Delgado, 2006; Rivas, 2001). Como herramienta de apoyo para el cumplimiento de esta función, la ley exige a los Consejos elaborar un Reglamento Interno en el que se consagren las reglas y normas existentes para la administración territorial y el manejo de los recursos naturales. En el caso particular del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua, este reglamento aún no existe, no se ha elaborado. Sin embargo, los miembros del Consejo reconocen una serie de enunciados institucionales informales, que si bien no están por escrito, funcionan en el día a día para la administración del territorio.

La incidencia de la ley nacional sobre los enunciados institucionales del Consejo Comunitario se manifiesta tanto en el contenido de estos como en su forma. En el contenido, por cuanto la legislación nacional ambiental representa un insumo y un parámetro, en cierto sentido, para los aspectos que deben regularse al interior del territorio. La existencia de un corpus legal en materia ambiental, encabezado por el Decreto 2811 de 1975 y la Ley 99 de 1993, y respaldado por las diferentes políticas formuladas (Política Nacional de Biodiversidad, Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos), ha representado un marco referencial obligado para la construcción de la propuesta para la reglamentación del Capítulo 4 de la Ley 70/93. Lo que finalmente sea reglamentado para este capítulo constituirá el insumo de primera mano para la construcción del Reglamento Interno del Consejo Comunitario.

Ahora, para entender la incidencia de la ley sobre la forma de los enunciados institucionales en uso en el Consejo, nos serviremos de la gramática de instituciones (Crawford & Ostrom, 1995; Ostrom, 2005). En primer lugar, al “conceder” el estado la propiedad de los territorios habitados ancestralmente a los Consejos Comunitarios, la ley no solo dota a las comunidades negras de ciertos derechos, sino que también les imponen una serie de obligaciones (Rivas, 2001); en este caso, la obligación de conservar una de las regiones más biodiversas del país. Por esta razón, la obligación formal que otorga la ley a los Consejos Comunitarios les exige la formulación de un Reglamento Interno vigoroso, que pueda erigirse como garantía del cumplimiento de la responsabilidad adquirida.

Pluralismo jurídico: autonomía y coacción

La exigencia de la elaboración del Reglamento Interno para la conformación de los Consejos Comunitarios y la titulación de los territorios, de acuerdo al Decreto 1745 de

1995, reconoce el pluralismo jurídico como una condición especial de las comunidades negras. El pluralismo jurídico consiste en la vigencia de varios órdenes normativos o sistemas de derecho vigentes, que tienen como característica el ser diferentes y complementarios (Flórez López & Millán Echeverría, 2007). Para el caso de las comunidades negras, estos tres órdenes son: el Reglamento Interno, la legislación nacional y la legislación internacional vigente para minorías étnicas.

Esta condición de pluralismo jurídico representa un desafío para las comunidades negras organizadas en Consejos Comunitarios, no solo por lo que implica en sí misma la construcción del Reglamento Interno, sino también por la complejidad que representa lograr que sistemas jurídicos de diferente naturaleza resulten complementarios.

En efecto, la revisión de los documentos CONPES y de la legislación nacional evidencia, en consonancia con lo afirmado por Rivas (2000), una motivación por parte del Estado de mantener su visión desarrollista sobre el Pacífico colombiano, a partir, entre otras cosas, de la construcción de mega-proyectos (ejemplo paradigmático de ello, la doble calzada entre Buga y Buenaventura). Adicionalmente, aunque la visión de la región del Pacífico ha cambiado ante los ojos del estado desde un espacio netamente geopolítico hacia un área de gran interés nacional e internacional para su conservación, prevalece en los diferentes gobiernos una concepción de esta región como camino para el desarrollo nacional, especialmente desde la apertura económica (López Gómez, 2009; Pardo & Álvarez, 2001), para lo cual debía comenzar por robustecerse la infraestructura vial que articule el puerto de Buenaventura con el resto del país. Esto ya se llevó a cabo.

La visión desarrollista y el deseo de entrar en un futuro geopolítico acorde con la globalización resultan contradictorios con el enfoque conservacionista con el que se ha dotado a los Consejos Comunitarios de una función social y ecológica sobre sus territorios (Escobar, 1999; Pardo 1998 en Rivas, 2000). Esto representa, de entrada, una dificultad estructural para lo que será la construcción del Reglamento Interno; no obstante, esta situación también puede convertirse en un desafío para los Consejos Comunitarios, al cual puede aún hacerse frente con prescripciones sólidas y estratégicas al interior del Reglamento.

La limitada capacidad institucional del Consejo para velar por la totalidad de los recursos contenidos en su extensa área titulada y para efectuar un monitoreo integral de todos los recursos naturales representa una adversidad real que puede abrir espacios para la incursión de agentes externos (Agrawal & Gibson, 1999). A esto se suman una serie de irregularidades en la conformación y el avance de los Consejos Comunitarios, consecuencia de los “vacíos” legales que se han dejado en la ley 70 y sus decretos reglamentarios.

“El mismo decreto 1745 en algunas cosas se quedó muy corto: por ejemplo, según ese decreto, el Representante Legal no tiene que hacer parte del Consejo Comunitario. ¿Qué quiere decir? Que cualquier persona, de cualquier parte del país o del mundo puede ser Representante legal de un Consejo comunitario.”

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

“La ley dice que a nosotros nos es inherente una función ecológica pero nosotros únicamente estamos es como cuidando y la única que regula esa materia es la CVC y el Ministerio de Ambiente. Cuando los capítulos que están de la Ley 70, si se reglamentan, nosotros nos convertimos en autoridad ambiental [...] lo que nosotros esperamos es que en esa materia seamos ley, que así como el Ministerio de Ambiente puede sancionar y puede impartir directrices, nosotros también podemos.”

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

El precio de convertirse en autoridad ambiental con capacidad para sancionar, siguiendo las palabras del entrevistado, es la construcción necesaria de acuerdos de manejo local, incluyendo actividades de monitoreo, a través de los cuales se puedan identificar las infracciones y, por ende, puedan concebirse medidas pedagógicas para ser aplicadas en caso de incumplimiento. Esto implica, de acuerdo a la gramática institucional, que el Reglamento Interno deberá estar compuesto de enunciados institucionales que sean de tipo norma o reglas (Crawford & Ostrom, 1995; Ostrom, 2005) y que comprendan acuerdos de manejo más robustos, que puedan ofrecer protección a los territorios, sin que por ello se abandone el principio pedagógico en el que creen estas comunidades²³.

“Los consejo comunitarios proponen medidas correctivas. El término sanción no es utilizado como medida de formación.”

(Óscar Hernández, 13 de noviembre de 2013)

II. Relacionamiento interinstitucional: relaciones cordiales con un trasfondo problemático

La interacción entre las instituciones externas y las figuras organizativas de las comunidades actualmente pertenecientes al Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua tiene como punto de inflexión el momento de consolidación del Consejo Comunitario. Este punto de inflexión, recordemos, se explica por los dictámenes legales que han exigido replantear las relaciones entre las entidades externas (oficiales o privadas) y los Consejos Comunitarios. Entre estos, se destaca la autonomía del Consejo como ente étnico-territorial (Ley 70/93 y Decreto 1745/95) y la creación de la figura de Consulta Previa (Decreto 1320/98), como herramienta obligatoria que busca rescatar la participación de las comunidades y el respeto a la autoridad de quienes son propietarios de los territorios a intervenir.

Como pudo evidenciarse en los resultados, mientras las JAC existieron como principal figura organizativa no existían espacios de diálogo entre las instituciones externas y las Juntas. Las intervenciones realizadas, aunque representaran una fuente inminente de impacto y afectación para los recursos naturales del territorio, no hacían partícipes a las comunidades de sus alcances, ni mucho menos conciliaban posibles mecanismos de compensación ante los impactos ocasionados.

²³ El carácter pedagógico y no coercitivo adoptado por las comunidades negras para el acatamiento de reglas y normas explica, en buena medida, por qué en algunos casos la palabra “acuerdo” es más aceptada y reconocida que términos como “regla” o “norma”.

“Eso llegaban de otras partes, esas empresas, y hacían lo que querían con uno prácticamente, así fueran nuestros terrenos [...]”

(Mélida Perea, 8 de noviembre de 2013)

Ni siquiera existían plataformas de diálogo con la CVC, a pesar de que se compartiera el interés de velar por los recursos naturales del territorio.

“Antes cuando éramos JAC la relación con la CVC era muy poco. ¿Por qué? Porque ellos imponían: <<vamos a hacer tal cosa... digan cuántos son>> y venían y ellos mismos escogían el personal y todo eso.”

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

En el momento en el que se conforma el Consejo Comunitario, las relaciones con las entidades externas que pretenden intervenir el territorio se dan de una manera que busca ser más horizontal, entendiendo que el Consejo es una organización que merece respeto y que tiene algo para decir. Un ejemplo de ello fue la experiencia de Consulta Previa llevada a cabo con el INVÍAS para la construcción de la doble calzada. A pesar de sus falencias, esta primera experiencia no solo llamó la atención por consumir un espacio legal que antes no existía. Internamente, representó una oportunidad valiosa de crecimiento personal y colectivo para los miembros de las comunidades, pero también ratificó el peso de la figura del Consejo Comunitario (Hernández Noviteño, 2011).

“El aprendizaje del tema de la Consulta Previa es poder interactuar de tú a tú con el Gobierno, elaborar el estudio, ponerlo en práctica, hacer el plan de manejo ambiental... Para mí eso es lo más importante, con el estudio de impacto ambiental es que nos damos cuenta cómo es que el proyecto afecta y qué medidas se aplican para compensar o mitigar.”

(Lucila Martínez, 5 de noviembre de 2013)

“Me dejó mucha enseñanza, muchas cosas que uno, digamos, cómo le digo, a través de eso se aprendió mucho a reclamar nuestros derechos y por eso, a través de esa Consulta Previa, gracias a Dios hoy tenemos escuelas, casetas, tenemos sede para hacer nuestras propias reuniones.”

(Mélida Perea, 8 de noviembre de 2013)

Por lo demás, la Consulta Previa suscitó un interés genuino por parte del Consejo Comunitario, así como de sus asesores, para convertir ese primer ejercicio en una puerta de entrada para profundizar en la utilidad de esta herramienta.

“Hoy en día tenemos el orgullo de tener una cartilla de nuestra propia autoría sobre ese tema de Consulta Previa. Estamos reconocidos como el Consejo Comunitario que más sabe de Consulta Previa”

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

Es importante mencionar que la Consulta Previa es un instrumento reciente, cuya génesis se remonta a un decreto que paradójicamente no surgió a partir de una consulta previa –valga la redundancia- y, por ende, se ha caracterizado por tener serias debilidades y falencias en su protocolo de realización en comunidades étnicas

(Rodríguez, 2009). Los aspectos positivos de la experiencia entre el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua e INVIAS representan ganancias, especialmente para el Consejo, pues al contar este con el amparo de la ley, los aprendizajes adquiridos le dan la capacidad de exigir en nuevas oportunidades mecanismos de participación más efectivos, ampliando potencialmente los espacios de legitimidad de sus derechos como entidad étnico-territorial.

En cuanto a las relaciones con la CVC, la conformación del Consejo Comunitario también fue un evento determinante. Al asumir la función ecológica y social sobre su propiedad, es decir sobre el territorio, los Consejos Comunitarios adquieren un protagonismo inusitado sobre la administración de sus recursos naturales. La CVC y el Consejo comienzan a desarrollar un trabajo mancomunado, donde la institución oficial se convierte en un promotor de las iniciativas y un facilitador al financiar los proyectos, mientras que el liderazgo y desarrollo de los proyectos reside en el Consejo mismo.

“Estamos la CVC y los Consejos Comunitarios como en sociedad, yo soy responsable pero usted también. Los que responden por los territorios en zona rural son los Consejos Comunitarios. La CVC tienen la esperanza de que allá está el Consejo Comunitario y no va a dejar que alguien corte madera o haga mal uso de los recursos naturales”

(Lucila Martínez, 5 de noviembre de 2013)

Sin embargo, existen actualmente algunas situaciones problemáticas para el manejo del territorio, puntualmente en cuanto al control de actores externos ilegales. La dificultad para enfrentar las amenazas de incursión de actores externos, al igual que aquella de poder garantizar un manejo adecuado de los recursos pertenecientes a porciones muy grandes de territorio, son dificultades inherentes a las comunidades por tratarse de agrupaciones de tamaño reducido, sin mecanismos coercitivos para enfrentar incursiones externas a la fuerza (Agrawal & Gibson, 1999). El Consejo Comunitario no escapa a esta realidad, frente a lo cual esperan que la formulación del Reglamento Interno pueda aminorar las dificultades, por medio de la construcción de acuerdos de manejo que orienten el aprovechamiento del territorio. No obstante, las autoridades ambientales competentes externas, comenzando por la CVC, tampoco han sido efectivas para el control de este tipo de amenazas a los recursos naturales del territorio, a pesar de han sido oportuna y debidamente notificadas.

Una mirada global a lo que ha sido la interacción entre el Consejo Comunitario y las instituciones externas ameritan, en efecto, una reflexión más a fondo. Elinor Ostrom, la afamada politóloga que ha sido reiteradamente citada a lo largo de esta investigación, fue merecedora del Nobel de Economía en 2009, entre otras cosas, por su mirada crítica frente a las dos panaceas existentes para hacerle frente a la complejidad biológica a la hora de hacer conservación. Según estas panaceas, la solución efectiva para los problemas ambientales solo era viable desde esquemas de propiedad privada o propiedad pública de las áreas de conservación. El debate en torno al manejo de los recursos oscilaba anteriormente alrededor de estas dos figuras diametralmente opuestas, o cuando mucho, se planteaban esquemas mixtos público-privados. El aporte

de Ostrom a la Economía y a la Ciencia Política fue justamente desmitificar estas panaceas y encontrar que hay una tercera dimensión inexplorada que puede, en ocasiones y bajo condiciones determinadas, ser incluso más efectiva para el manejo de recursos y la conservación: los esquemas de manejo comunitario (Ostrom, 2011a). Sin embargo, este hallazgo también ha venido convirtiéndose en objeto de mitificación, de suerte que la conservación a partir del manejo comunitario parece estar llegando al nivel de concebirse –paradójicamente por su génesis- como una nueva panacea (Berkes, 2007; Ostrom & Cox, 2010).

De las múltiples razones que existen para argumentar en contra del manejo comunitario como panacea, propongo comenzar con una consideración elemental, que a veces pasa desapercibida: los sistemas sociales involucrados en cualquier iniciativa de conservación, por localizada que sea, se caracterizan por pertenecer a diferentes niveles, con instituciones que van desde organizaciones locales hasta organizaciones de orden internacional (Berkes, 2007). En nuestro estudio de caso, estos sistemas van desde las comunidades que componen el Consejo Comunitario, hasta entidades internacionales como la Convención de Diversidad Biológica que comprende varios países firmantes, pasando por instituciones nacionales de envergadura regional como la CVC hasta autoridades en todo el país como el Ministerio de Ambiente. La multiplicidad de niveles y de intereses, de hecho, nos muestra el porqué de la insuficiencia de cualquiera de las tres panaceas anteriormente mencionadas.

Pero además, volcar repentinamente la propiedad de recursos de uso común únicamente a usuarios locales es una estrategia que difícilmente puede evitar por sí sola el sobreuso de los recursos; más aún cuando esos recursos han sido aprovechados históricamente por agentes externos y se han devuelto en estado de degradación considerable a los usuarios locales para que ellos se ocupen, de un momento a otro, de su cuidado y conservación (Berkes, 2007; Ostrom, 2011b).

Ante esta realidad, resulta necesario poner en consideración un nuevo concepto a la hora de hablar de conservación: policentrismo. El policentrismo se define, en términos sumamente simples, como la interacción entre los diferentes tipos de propiedad (estatal, privada y comunitaria) y los múltiples niveles institucionales para el manejo de las áreas que se pretende conservar (Ostrom & Cox, 2010).

En el caso de los Consejos Comunitarios, la legislación nacional y, por ende, las instituciones externas encargadas de asuntos ambientales han relegado a estas entidades étnico-territoriales la responsabilidad de administrar su territorio y ello trae implícita la obligación de conservarlo (Rivas, 2001). ¿Tienen el Estado, la CVC y el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua una definición unánime de ‘conservación’? La respuesta a esta pregunta pone de relieve la necesidad de abordar la conservación de los territorios del Pacífico desde una perspectiva policentrista, donde haya integración de intereses y cooperación entre unas y otras esferas. Sin embargo, siguiendo a Ostrom & Cox (2010), así como a Berkes (2007) y Agrawal & Gibson (1999), todo parece indicar que la conservación en el Pacífico colombiano, especialmente a partir de la Ley 70/93, tiende a tomar la ruta de una de las panaceas, la del manejo comunitario, pasando por alto una serie de dificultades e inconsistencias

que hacen inviable la conservación en manos únicamente de la comunidad –en este caso, de los Consejos Comunitarios.

III. Percepción del estado de los recursos como motor insuficiente de cambio

La reconstrucción realizada sobre el estado de los recursos a partir de la percepción de los miembros de la comunidad muestra una tendencia generalizada de disminución y deterioro de los recursos naturales considerados. Simultáneamente, la variable ‘población’ se percibe como en constante incremento, con excepción de momentos puntuales –como en la década entre 2000 y 2009- donde diferentes eventos y circunstancias sociales ocasionaron un desplazamiento masivo.

No le compete a esta investigación profundizar en las posibles relaciones existentes en los cambios entre unas y otras variables, ni tampoco establecer convergencias o señalar comportamientos inesperados en alguno de los recursos evaluados. El objetivo era establecer la forma como la percepción del estado de los recursos incidía en la institucionalidad del Consejo Comunitario, bien fuera en su organización o en los enunciados institucionales bajo los cuales se orienta.

Sin embargo, para ello era metodológicamente necesario llevar a cabo un proceso de triangulación de la información contenida en los gráficos históricos, a partir de los cuales fue reconstruida la trayectoria del estado de los recursos en cada uno de los capítulos. Infortunadamente, la información histórica del estado de los recursos proveniente de fuentes diferentes a los talleres de DRP realizados en las comunidades fue imposible de recolectar. Esto, si bien trunca el cumplimiento efectivo de uno de los objetivos planteados para la presente investigación, se convierte en una evidencia indirecta para abrir la discusión.

La inexistencia o la gran dificultad para el acceso a información que dé soporte a las percepciones de la comunidad respecto al estado de los recursos se convierte en un obstáculo para trabajar en proyectos de prospectiva, así como en la elaboración de escenarios, pues la línea de base a partir de la cual debe formularse la visión a futuro es inexistente, o en el mejor de los casos, resulta exánime para el tamaño de las aspiraciones que caracterizan un ejercicio de planeación a futuro. La información que proviene de percepciones ambientales tiene un alto valor de importancia, pero requiere de mayor soporte para convertirse en un motor de cambio para la institucionalidad comunitaria.

Ahora bien, los problemas existentes durante el proceso de recopilación de información sobre el estado de los recursos representan una debilidad metodológica de la investigación. Es menester considerar esta circunstancia, en la medida en que el documento, inevitablemente, terminará por resaltar la dimensión legal y normativa por ser esta la de mayor disponibilidad de información. Esto, sin embargo, se debe a una limitación metodológica y por ende no es válido restar importancia a la percepción en el cambio del estado de los recursos naturales como motor de cambio institucional. Se espera que investigaciones posteriores solventen tales dificultades y puedan esclarecer la relación entre este factor endógeno y el proceso de cambio institucional.

IV. Comprendiendo la trayectoria de cambio institucional del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua desde la teoría

De acuerdo a los planteamientos de Ostrom (2005, 2011, 2013), los cambios que acarreó la legislación nacional en la forma de organización de las comunidades pertenecientes al Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua corresponden a cambios en *situaciones constitucionales* (ver figura 8). Era de esperar, por ende, que estos cambios desencadenaran cambios sobre las *situaciones de decisión colectiva*, en el estudio de caso lo concerniente con el Reglamento Interno y/o los enunciados institucionales vigentes y en uso en el territorio, pero también con las *situaciones operacionales*, es decir, con las acciones que los individuos emprenden en su interacción con el entorno, con su conducta misma (Ostrom, 2005, 2011a).

“A pesar de que no está reglamentado, nosotros estamos haciendo buen uso de los recursos naturales. El solo hecho de uno pensar el compromiso que hay de ser Consejo Comunitario, de tener un territorio que tenés que conservar, ese solo hecho de saber todo eso te da para ver que estamos luchando por la reglamentación, que es conservar el medio ambiente, cuidar el territorio y no hacer mal uso de él.”

(Lucila Martínez, 5 de noviembre de 2013)



Figura 8. Niveles de análisis y resultados del cambio institucional en el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua. Tomado de Ostrom (2005). Fuente original: Ostrom (1999)

El proceso de cambio institucional para el Consejo de Alto y Medio Dagua se ha dado, como lo afirma Ostrom (2005, 2011a), en múltiples niveles: desde las instancias más generales, es decir desde situaciones meta-constitucionales, hacia instancias locales individuales, que son las situaciones operativas en el día a día de los miembros del

Consejo Comunitario (ver figura 8). Sin embargo, en la *praxis* las conexiones entre unos y otros niveles contienen muchos vacíos y, en la mayoría de casos, los vínculos no pueden establecerse o identificarse con claridad. Esto se traduce, en la práctica, en la situación recurrente –e innegable- de fricción entre las necesidades locales, la percepción local, las necesidades regionales y/o nacionales y las directrices provenientes de la normatividad.

V. La génesis y naturaleza de los enunciados institucionales en uso en el Consejo

En la tabla 2 se presentó el listado extensivo de estos enunciados institucionales. Una mirada a profundidad del contenido de esta tabla revela algunos aspectos que vale la pena analizar. En primera instancia, de acuerdo a la sintaxis ADICO, la mayor parte de los enunciados reconocidos y regulados internamente son normas y acuerdos. De acuerdo con la gramática de instituciones, estos dos tipos de enunciados carecen en su formulación de una sanción material en caso de incumplimiento (Crawford & Ostrom, 1995; Ostrom, 2005), es decir, no traen implícita la necesidad de monitoreo (Ostrom, 2011a). Todas las reglas, en cambio, cuentan con regulación externa, es decir que la responsabilidad de su acatamiento y cumplimiento recae en instituciones externas al Consejo Comunitario.

Por otra parte, es preciso reparar en los atributos a quienes se dirigen los enunciados institucionales. La comunidad no suele explicitar el atributo de los enunciados institucionales que reconoce; es decir, no es explícita la información sobre a quién se dirigen las reglas y normas. Únicamente se hizo explícito un enunciado institucional dirigido a actores externos. Para los otros casos, se asume que los enunciados institucionales de regulación interna se dirigen a los miembros del Consejo, mientras que los enunciados institucionales regulados externamente se dirigen a todos los usuarios del territorio, no solo miembros del Consejo Comunitario.

De acuerdo a los testimonios ofrecidos por los miembros del Consejo entrevistados, la forma como se regula el uso y acceso a los recursos naturales en ausencia del Reglamento Interno es la concientización.

“Nosotros la comunidad lo que necesitamos es que la comunidad sea responsable y tenga sentido de pertenencia porque aunque no esté escrito ni reglamentado, pero deben ser conscientes de que ese es nuestro medio de vida, que hay que conservarlo, si necesidad de que esté escrito.”

(Lucila Martínez, 5 de noviembre de 2013)

¿Qué implicaciones tiene la concientización para la administración de los recursos naturales en el territorio del Consejo Comunitario? Vale la pena explorar esto con más detalle.

Dentro de la lógica de la gramática de instituciones, hay un componente moral que se esconde tras los enunciados institucionales de tipo norma, que contienen un deóntico en su formulación, el llamado parámetro delta (Crawford & Ostrom, 1995; Ostrom,

2005). Con la existencia del deóntico (prohibido, permitido, obligatorio), estos enunciados enfrentan al individuo a una valoración de su decisión, pues sabe que su acción será evaluada positiva o negativamente, de acuerdo a su elección: acatar o desobedecer. Aquello que considera una persona para tomar la decisión de acatar o desobedecer una prescripción es justamente eso a lo que se denomina como parámetro delta (Crawford & Ostrom, 1995; Ostrom, 2005).

El reconocimiento de enunciados institucionales vigentes en el territorio del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua implica, siguiendo a Crawford y Ostrom (1995) y a Schlüter y Theesfeld (2010), que existen motivaciones o parámetros delta detrás del acatamiento de estas prescripciones. Surge entonces la pregunta, ¿cuál es la valoración moral que alienta a los miembros del Consejo de acatar o no las normas existentes en su territorio?

En la matriz contenida en la tabla 2 se señalan los enunciados que de manera recurrente apelan a la tradición como razón de ser (ver enunciados marcados con dos asteriscos (**)). A esto se suma que a partir de los testimonios recibidos en las entrevistas, se ratifica el hecho de que la identidad cultural y la tradición de las comunidades negras representan una construcción social, que se transmite de generación a generación y que configura un *modus operandi* de los miembros del Consejo en relación a su territorio, tomando como punto de partida el respeto por la vida (Flórez López & Millán Echeverría, 2007).

En este punto, es menester recordar que los enunciados institucionales, bien sean formales o informales, constan de proposiciones de naturaleza lingüística (Ostrom, 2005). En el caso de las comunidades negras, y por supuesto del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua, la tradición oral ha representado un mecanismo de difusión del conocimiento, una herramienta al servicio de la educación (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012; Palacios Hurtado et al., 2010).

“Es algo que ya se había perdido, nuestra tradición ya se había perdido y ahorita estamos tratando de rescatar de nuevo eso. Lo más importante es eso, las prácticas artesanales, porque es de ahí de donde vino la minería, la corta de madera, todas esas cosas, se trata de las prácticas de lo ancestral para conservar”

(Mélida Perea, 8 de noviembre de 2013)

“Si nosotros dejáramos de transmitir la tradición, más tarde nosotros no seríamos negros sino seríamos otra cosa.”

(Lucila Martínez, 5 de noviembre de 2013)

Aquello que motiva el cumplimiento de las normas y acuerdos por parte de los individuos en el Consejo es la identidad cultural, los valores arraigados desde la cultura, desde la tradición. Estos valores llevan consigo un valor de verdad para los miembros de la comunidad, de manera que promueven las prácticas ancestrales de producción y se espera que los individuos opten, por tradición, por estos métodos. Ya North (1993) reconocía que las prescripciones informales residían en costumbres, tradiciones y códigos de conducta, pero además, estas prescripciones culturales se encargan de

conectar el pasado con el presente y el futuro, dando una base de continuidad al cambio institucional que enfrenta el Consejo Comunitario.

Las prácticas tradicionales y ancestrales, sin embargo, no constituyen un paradigma infalible para la conservación. Estas prácticas eran usadas de manera unánime por los miembros de las comunidades en tiempos donde la intervención en el territorio era mínima –o por lo menos menor-, es decir, en condiciones ambientales diferentes. Con los diferentes proyectos que se han emprendido en el territorio, comenzando por la extracción forestal intensiva efectuada por Cartón Colombia entre los años 60 y 90 y recientemente aumentados con la construcción de la doble calzada, es evidente que ha tenido lugar un cambio en las condiciones ambientales, situación que exige una adaptación también de las prácticas productivas, incluso las ancestrales, para evaluar su efectividad en el nuevo contexto ecológico y su utilidad como prácticas actuales de conservación de los recursos naturales. Esto constituye un proceso que debe darse al interior del Consejo, de suerte que las tradiciones que se procura recuperar deben ser traídas al presente y deben ser readaptadas a las nuevas condiciones no solo ecológicas, sino también sociales de las comunidades del Consejo Comunitario. En esto, precisamente, consiste el proceso de evolución institucional: “construcción a partir de las estructuras de reglas existentes, añadiendo reglas para alguna actividad, modificando otras y desechando otras” (Ostrom, 2009:18).

Un avance que ha tenido el Consejo en este aspecto ha sido el trabajo conjunto con la CVC en proyectos sostenibles, donde se incorporan nuevas alternativas metodológicas para la producción:

“Con la CVC hemos desarrollado proyectos de agroforestería, silvopastoril... ¿que silvopastoril qué es? Coger esos terrenos donde se hace la ganadería y sembrarle árboles y no solamente maderables sino frutales para que eso se vuelva como un incentivo para que el propietario del potrero tenga el excedente de limpiar el maderable y genere ese valor agregado del frutal; entonces mientras él limpia el maderable, el frutal le está brindando unos recursos para él poder sostener eso. Agroforestería, que es mezclar cultivos de pancoger y frutales con maderables, y se hace en una forma de que tú lo haces en casa, no tumbas el monte; y lo otro que es enriquecimiento del bosque, que es poder introducirle al bosque sin tocarlo madera preciosa, o sea maderas que están en vías de extinción, en un territorio poder volverlas a recuperar. Maderas como cedro, tobo, xande, chachao, comino, igua, todas esas especies de maderas preciosas que tienen un gran valor comercial y cultural para nosotros.”

(Manuel Riascos, 8 de noviembre de 2013)

Como herramienta indispensable para este proceso de readaptación de prácticas productivas, el Consejo debe, además, fortalecer sus actividades de monitoreo sobre el estado de los recursos. Aunque se dé la elaboración del Reglamento Interno, las reglas formales que no sean supervisadas y se hagan cumplir resultan ineficaces y no representan un instrumento para modificar el comportamiento que afecta de manera adversa los sistemas socio-ecológicos (Ostrom, 2009, 2011a), bien sean actores externos o miembros de la comunidad.

VI. El territorio como condición de posibilidad para la construcción de autonomía en los Consejos Comunitarios

El concepto central en torno al cual ha girado la reivindicación de los derechos para las comunidades negras ha sido el territorio (Coronado Delgado, 2006). Recordemos que el territorio representa, para las comunidades negras, el espacio vital, el lugar donde se despliegan todas las características que componen su identidad como negros y donde se realiza y materializa su ser como afrocolombianos (CC AMDA & FUNDAPAV, 2012; Flórez López & Millán Echeverría, 2007; Grueso Castelblanco, 2000; Palacios Hurtado et al., 2010). Como se señaló anteriormente, el surgimiento, o mejor, el posicionamiento del concepto de territorio como bandera de las comunidades negras es el evento que decantó el proceso de etnización de las poblaciones negras campesinas, dando a paso a la concepción de estas como 'grupo étnico'.

Así pues, la etnización de las comunidades negras, reforzada por los eventos normativos y sus consecuencias -en especial la titulación de tierras colectivas- catapultó a las comunidades negras hacia la organización institucional, por medio de la conformación de los Consejos Comunitarios, y las dotó de una serie de derechos especiales sin precedentes en la historia del país. La diferencia sustancial entre el antes y el después de la concepción de comunidades negras como grupo étnico radica en la transformación de las luchas por la tierra en una serie de demandas organizadas por el dominio territorial. Así mismo, la diferencia sustancial entre el antes y el después de la Ley 70/93 está marcada por la obtención de la propiedad del territorio por parte de las comunidades. Este ha sido el punto nodular de los demás derechos étnicos adquiridos, como el derecho a la participación, la protección de la identidad cultural y la etnoeducación como tipo de educación particular correspondiente a los afrocolombianos (Flórez López & Millán Echeverría, 2007). El territorio de posesión colectiva ha sido el punto nodular de la reivindicación de derechos para las comunidades negras. Es a través del concepto de territorio donde se unen, en gran medida, la dimensión étnica de las comunidades negras con la doctrina subyacente a la legislación surgida en la década del 90.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el carácter transversal del territorio tiene como contrapartida que la responsabilidad más grande adjudicada por el gobierno a las comunidades negras, aunque no se explicita como tal en la Ley 70/93, sea la de cumplir con la función social y ecológica sobre el territorio (Rivas, 2001). Hasta el momento, esta responsabilidad ha sido asignada solo formalmente por parte del gobierno. Prueba de ello es la reglamentación que aún está pendiente del capítulo 4 de la Ley 70/93, aunque la propuesta de reglamentación de este capítulo centrado en la administración y el manejo de recursos naturales ya fue construida y entregada por la Asamblea de Consejos Comunitarios.

Así mismo, los Consejos Comunitarios, en particular el Consejo de Alto y Medio Dagua, han comenzado hasta ahora a dimensionar la magnitud de la responsabilidad que está en juego. La interacción interinstitucional ha puesto en evidencia la complejidad que conlleva la administración de recursos naturales, especialmente cuando existe la

posibilidad de incursión por parte de actores externos. Frente a esta responsabilidad, al Consejo aún le hace falta la construcción del reglamento interno, así como la elaboración de acuerdos de manejo y de control más rigurosos. Si bien existe un compromiso y una conciencia de conservación arraigada en las comunidades que habitan el territorio, institucionalmente el Consejo aún se encuentra en proceso de crecimiento y fortalecimiento para poder llegar a constituirse, en todo el sentido de la palabra, como una autoridad ambiental en su territorio.

Existen dos situaciones que hacen aún más difícil el trabajo para los Consejos: por una parte, la región donde se encuentran los territorios titulados cuenta con la particularidad de ser vía de entrada para el puerto más grande del país, además de contar con reservas mineras y forestales de interés económico nacional e internacional; a esto se suma la amplia extensión de los territorios titulados, extensión que para ser abarcada en su totalidad requiere de un despliegue institucional inmenso para llevar a cabo ejercicios de monitoreo y supervisión efectiva. Esto reitera la necesidad de considerar el policentrismo como una alternativa viable para la conservación de los territorios, donde el trabajo mancomunado de la CVC y el Consejo, entre otras posibles relaciones interinstitucionales, no se dé únicamente en el marco de la financiación, sino también en la asignación de tareas compartidas y el aprovechamiento del potencial de cada institución en pro del bienestar de las comunidades y su territorio.

Todo lo anterior resume las razones por las cuales se hizo referencia a la construcción de acuerdos de manejo en los territorios colectivos como un desafío inmanente para los Consejos Comunitarios del Pacífico colombiano. A la complejidad de la diversidad biológica de los territorios colectivos, se suma una complejidad jurídica e institucional que rodea a las comunidades negras en Colombia. El desafío de gobernar, administrar y conservar sus territorios colectivos por medio de los acuerdos que se puedan establecer entre los miembros de la comunidad es una realidad que hace parte de la naturaleza de los Consejos Comunitarios; va con ellos, nace con ellos, no desaparece nunca, por el contrario, permanece. Por eso es inmanente.

CONCLUSIONES

Los procesos organizativos de las comunidades negras del Pacífico sur colombiano, resultan, en apariencia, incipientes hasta el surgimiento de la Constitución Política de 1991 y la Asamblea Nacional Constituyente que lo antecedió. La falta de reconocimiento étnico por parte del Estado para las comunidades negras antes de 1991 restaba solidez a cualquier intento de organización que hubiera tenido lugar; un ejemplo de ello lo presentan las interacciones interinstitucionales que se dieron entre las comunidades y las entidades oficiales o privadas, previo a la conformación del Consejo Comunitario. Al no disponer de autoridad ni potestad sobre los territorios que habitaban, se dificultaba la consolidación de organizaciones comunitarias efectivas para tomar decisiones sobre la administración de sus territorios.

Sin embargo, de manera simultánea y subyacente a lo ocurrido en terrenos legales, las poblaciones negras atravesaron un proceso de etnización que fue alentado por la

defensa de las comunidades a los recursos naturales que pretendían ser (y en ocasiones fueron) vulnerados por intervenciones privadas y públicas. El factor que hizo posible el surgimiento de los eventos normativos de la década de los noventa fue la concepción de las comunidades negras como 'grupo étnico'. Más que una concepción jurídica y política, la categoría de 'grupo étnico' inició como una construcción de las mismas comunidades, las cuales encontraron en el concepto de territorio un instrumento jurídico que, respaldado por legislación de carácter internacional y viabilizado por los espacios que surgieron para la construcción de normativas, generaría la apertura de derechos colectivos sin precedentes. Al situarse en el ámbito de las demandas territoriales, las comunidades negras apelan a su especificidad cultural y ponen de relieve su condición de 'grupo étnico'. Este salto conceptual desde la defensa de la 'tierra' (como espacio de recursos naturales) hacia la demanda del 'territorio' (como hábitat y espacio para el desarrollo integral de la vida) fue plasmado en la legislación por medio de la participación –directa e indirecta- de las mismas comunidades en escenarios como la Asamblea Nacional Constituyente y el proceso de reglamentación del AT 55. Así pues, el proceso de etnización subyacente a lo ocurrido en la dimensión legal adquiere una importancia inusitada. En el caso particular del Pacífico colombiano, la participación activa de las comunidades en la construcción de la normatividad otorga a la dimensión legal una naturaleza mixta (interna-externa) como motor de cambio para la institucionalidad comunitaria con fuertes repercusiones en las configuraciones institucionales a nivel nacional.

Una vez hecha tal aclaración, puede señalarse que la ley se erigió como la principal visibilizadora de los procesos organizativos de comunidades negras, por cuanto abrió espacios jurídicos y políticos inexistentes para la población afrocolombiana, otorgando derechos que nunca antes habían sido reconocidos para esta etnia. La ley 70/93 dio un paso adelante mediante la concesión a las comunidades negras de la propiedad de los territorios que habían habitado ancestralmente. La adquisición de la propiedad de estos territorios fue un elemento jurídicamente estratégico, por cuanto se convirtió en la condición de posibilidad para el cumplimiento (potencial) de los demás derechos étnicos, como el derecho a la participación y al reconocimiento de una educación de carácter especial (etnoeducación), entre otros.

No obstante, a la propiedad de los territorios colectivos subyace una función social y ecológica que deben cumplir las entidades étnico territoriales. Esta obligación legal les otorga la potestad para administrar sus territorios con criterios sostenibles, pero también enfrenta a los Consejos Comunitarios a profundas dificultades: construir mecanismos preventivos de monitoreo para evitar la incursión de agentes externos en sus territorios o, ante el incumplimiento, disponer de acuerdos de manejo locales sólidos para el control de las actividades que puedan generar impactos negativos sobre los recursos naturales. Todo esto, valga la pena precisar, en territorios colectivos de amplia extensión y sobre los cuales reposan múltiples intereses económicos, dada la riqueza biológica, hídrica, forestal y minera que albergan. Esta es entonces, una situación de doble filo para las organizaciones, pues así como se les asignan unas responsabilidades muy altas, al mismo tiempo estas organizaciones cuentan con niveles de acompañamiento y fortalecimiento en ocasiones insuficientes para esta labor.

La sintaxis ADICO, herramienta empleada durante la investigación para el análisis de la naturaleza de los enunciados institucionales vigentes del Consejo Comunitario, se presenta como un instrumento de gran utilidad para rastrear motivaciones y la funcionalidad de los enunciados para actividades de control. Si bien esta herramienta no permite efectuar una mirada dinámica en el tiempo del cambio en los enunciados institucionales, esta resulta útil para hacer análisis en momentos concretos de las razones a las que se apela en los enunciados para el cumplimiento de las reglas, normas o acuerdos. En el caso concreto de los Consejos Comunitarios, la sintaxis ADICO permite hacer un análisis del rol de la tradición en el cumplimiento de acuerdos colectivos, así como también señala las debilidades de los enunciados como única herramienta de los Consejos para llevar a cabo el control de sus territorios y sugiere una revisión profunda de estos durante la construcción de Reglamentos Internos.

Por otra parte, las relaciones entre las instituciones y el Consejo Comunitario han evidenciado la evolución que se ha dado en términos legales para con las comunidades negras. La apertura de espacios legales y la consolidación de una figura con autoridad como los Consejos Comunitarios transformó en buena medida la relación de éste con entidades externas, dando paso a un diálogo más horizontal, donde hay trabajo mancomunado, pero ante todo, adquiere visibilidad la autoridad del Consejo para decidir sobre la construcción de proyectos de desarrollo, o en otros escenarios participar e intervenir en la construcción de proyectos surgidos con iniciativas externas. El saldo positivo de las interacciones del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua con instituciones externas pone de relieve la importancia del policentrismo como una estrategia integral viable (en el presente y a futuro) para asumir los objetivos de conservación que se han trazado para los bosques y cuencas hidrográficas del Pacífico. Por supuesto, será preciso seguir trabajando en fortalecer y ampliar las relaciones interinstitucionales para que esta interacción se mantenga vigente y próspera.

En cuanto a la percepción del estado de los recursos, factor que fue considerado como un motor potencial de cambio para el Consejo Comunitario, la investigación ha evidenciado las dificultades que existen en cuanto al acceso y la disponibilidad de información ambiental para zonas rurales del Pacífico, así como información demográfica para comunidades étnicas de afrocolombianos. Esta realidad dificulta el trabajo en temas de prospectiva y de planeación, por cuanto no se dispone de información robusta para construir líneas de base fiables, a partir de las cuales tomar decisiones y planificar. Aun así, a partir de la única fuente de información que se tuvo disponible, las tendencias que se evidencian a partir de la percepción de los miembros de la comunidad indican que los recursos naturales, en general, han sufrido un detrimento en su calidad y cantidad, conforme la población del territorio ha ido en aumento. La mayoría de los eventos que han sido detonantes del deceso en la calidad de los recursos naturales se asocian, según la percepción de la comunidad, con intervenciones externas en el territorio, bien sea a gran escala (como en el caso de Cartón Colombia) o a escalas más reducidas (como sucedió con la llegada de corteros, de cazadores y de mineros foráneos).

De acuerdo con la concepción de Ostrom (2011a, 2013) de evolución institucional, aunque se trata de un proceso que podríamos llamar “premature” en términos

institucionales, el proceso de cambio del Consejo Comunitario ha reflejado un proceso naciente de evolución institucional. Esta entidad étnico-territorial se encuentra en sus primeros ejercicios legítimos de toma de decisiones institucionales –como lo es la preparación para la construcción del reglamento interno- y aunque no se tienen antecedentes sólidos de organización frente a los cuales pueda evidenciarse con claridad el cambio, las prácticas tradicionales y la obediencia colectiva frente a estas como bandera de la identidad cultural representan un antecedente institucional para el uso y manejo del territorio. En efecto, como se puede evidenciar en la discusión, la conformación de los Consejos Comunitarios ha sido el resultado de una serie de cambios en todos los niveles que identifica Ostrom (2005, 2011a) como susceptibles de modificaciones, desde situaciones meta-constitucionales hasta situaciones operativas del día a día, pasando por situaciones constitucionales y de decisión colectiva.

Las comunidades que componen el Consejo de Alto y Medio Dagua identifican, reconocen y emplean algunas prácticas productivas ancestrales, convirtiéndose éste la tradición en la pauta, parámetro o paradigma a seguir como estrategia para el cuidado, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los territorios. Sin embargo, para evitar caer en la panacea del manejo comunitario no solo es preciso, como se mencionaba anteriormente, que existan canales de cooperación e interacción entre instituciones y organizaciones de diferente nivel en torno a la conservación de los territorios del Pacífico; además, es necesario actualizar y adaptar las tradiciones, partiendo de la realidad ineludible de que las condiciones ambientales de los territorios y sus recursos han cambiado con el paso del tiempo.

Finalmente, en el marco del proyecto COMET-LA, la presente investigación proporciona una mirada externa al proceso de cambio institucional que ha enfrentado el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua, de suerte que amplía la perspectiva de los actores locales, así como de los investigadores académicos vinculados, y en esa medida ofrece un complemento clave para los espacios y arenas de aprendizaje participativo. La investigación señala una serie de desafíos para el Consejo Comunitario desde una perspectiva académica, lo cual puede convertirse en objeto de discusión y debate con la comunidad para llevar a cabo una reflexión profunda sobre los horizontes del Consejo y sus actividades de planeación a futuro (corto, largo y mediano plazo).

RECOMENDACIONES

- Explorar a profundidad y recopilar la información obtenida por los diferentes centros de investigación que han efectuado estudios en el Pacífico, así como la información proveniente de otras instituciones en el territorio (ONGs, Corporaciones, Alcaldías, Gobernación, etc.) esperando, con ello construir una línea de base robusta sobre el estado de los recursos en el territorio.
- Complementar la información sobre enunciados institucionales en uso con información proveniente de ejercicios de observación.
- Llevar a cabo entrevistas a diferentes actores del Consejo, incluyendo miembros que no hagan parte de la Junta Directiva del Consejo, para ampliar el rango de perfiles de los testimonios y con ello poder evaluar diferencias en la concepción de los enunciados institucionales entre los líderes y las demás personas de la comunidad.
- Incorporar a futuras investigaciones preguntas de investigación orientadas a resolver el tema de la escala (institucional) en la administración, que es uno de los aspectos más problemáticos para trasladar a la práctica los hallazgos de las investigaciones.
- Incluir en futuras investigaciones diferentes herramientas de obtención de la información para evitar la incurrencia en limitaciones metodológicas que oscurezcan los aportes de la investigación.
- Reflexionar sobre la elaboración o el fortalecimiento de los acuerdos locales de manejo en el Consejo Comunitario en espacios como la construcción del reglamento interno, con el objetivo de ofrecer protección a los territorios titulados de la incursión de agentes externos que vulneren el estado de los recursos naturales. Esto bien puede darse a partir de la elección del tipo de enunciados que se incluyan al interior del Reglamento Interno (reglas, normas o acuerdos), así como también en escenarios de articulación con otras entidades e instituciones que trabajen en el territorio, o incluso, apelando a fortalecer la valoración de los miembros del Consejo por la tradición, de suerte que haya una tendencia creciente al cumplimiento de los acuerdos.
- Promover espacios de diálogo e interacción entre instituciones que operen a diferentes escalas, pero confluyan en el territorio, de suerte que puedan tejerse posibilidades de trabajo mancomunado basados en el concepto del policentrismo.
- Revisar la viabilidad de las prácticas tradicionales como estrategias sostenibles de aprovechamiento de recursos en las condiciones actuales de los recursos naturales del territorio. Para ello, será preciso comenzar por caracterizar los sistemas productivos presentes en el territorio y, a partir de ello, elaborar análisis sobre la viabilidad económica, ecológica y en cuanto a seguridad alimentaria de las mismas.
- Compartir y socializar en las arenas de aprendizaje del proyecto COMET-LA los hallazgos de la presente investigación para generar un debate alrededor de los principales motores de cambio institucional del Consejo Comunitario.
- Relacionar en investigaciones futuras el papel del cambio climático en los procesos de cambio institucional por parte del Consejo. Buscar herramientas y métodos que permitan explorar la relación de este fenómeno con las formas de organización.

REFERENCIAS CITADAS

- Agudelo, C. E., Hoffman, O., & Rivas, N. Y. (1999). *Hacer Política en el Pacífico Sur: algunas aproximaciones*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Cali, Colombia.
- Agrawal, A., & Gibson, C. (1999). Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development*, 27(4), 629–649.
- Anderies, J. M., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2004). A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective. *Ecology and Society*, 9(1).
- Asher, K. (2009). *Black and Green: Afro-Colombians, Development, and Nature in the Pacific Lowlands* (p. 256). Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Avendaño, B., Farah Q., M. A., Maya Vélez, D. L., Ortíz G., C., Pinzón, L., & Ramos Barón, P. A. (2013). *Deliverable D 2.2: Stakeholder vision on problems and drivers related to environmental challenges in Colombia case study* (p. 100). Bogotá, Colombia.
- Barrett, C. B., Brandon, K., Gibson, C., & Gjertsen, H. (2001). Conserving Tropical Biodiversity amid Weak Institutions. *BioScience*, 51(6), 497–502.
- Becker, E. (2012). Social-Ecological Systems as Epistemic Objects. En M. Glaser, G. Krause, B. Ratter, & M. Welp (Eds.), *Human-Nature Interactions in the Anthropocene: Potentials of Socio-Ecological Systems Analysis*. London: Routledge.
- Beltrán Ruíz, A. M. (2013). *Recursos del bosque comunitario ¿recursos de todos?: análisis del uso y manejo de los recursos de uso común desde la perspectiva de género en un consejo comunitario del Chocó Biogeográfico, Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN)*. Tesis de Pregrado en Ecología. Pontificia Universidad Javeriana.
- Berkes, F. (2007). Community-based conservation in a globalized world. *PNAS*, 104(39), 15188–15193.
- Berkes, F., & Folke, C. (1998). Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. En F. Berkes & C. Folke (Eds.), *Linking social and ecological systems: Management practices and social mechanisms for building resilience* (First Edit., p. 459). Cambridge: Cambridge University Press.
- Betancur, J. C., & Coronado Delgado, S. A. (2012). *Derechos territoriales de las comunidades negras: una mirada desde la Diferencia* (p. 50). Bogotá D.C., Colombia: Observatorio de Territorios Étnicos.
- Bieling, C. (2013). Perceiving and Responding to Gradual Landscape Change at the Community Level: Insights from a Case Study on Agricultural Abandonment in the Black Forest, Germany. *Ecology and Society*, 18(2).
- Bonilla-Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales* (Tercera ed., p. 421). Bogotá D.C.: Grupo Editorial Norma & Uniandes.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1959, 16 de diciembre), "Ley 2 del 16 de diciembre de 1959, por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables".

Colombia, Presidencia de la República (1974, 18 de diciembre), "Decreto-Ley número 2811 del 18 de diciembre de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", en Diario Oficial, núm. 34.243, 27 de enero de 1975, Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1981, 29 de enero), "Ley 22 del 22 de enero de 1981, por el cual se aprueba "La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966", en Diario Oficial, núm. 35.711, 27 de febrero de 1981, Bogotá

Colombia, Congreso Nacional de la República (1991, 5 de marzo), "Ley 21 del 4 de marzo de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989", en Diario Oficial, núm. 39.720, 6 de marzo de 1991, Bogotá.

Colombia (1991). Constitución Política, Bogotá, Legis.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1993, 28 de agosto), "Ley 70 del 27 de agosto de 1993, por medio de la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política", en Diario Oficial, núm. 41.013, 31 de agosto de 1993, Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1993, 23 de diciembre), "Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", en Diario Oficial, núm. 41.146, 22 de diciembre de 1993, Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1994, 10 de noviembre), "Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992", en Diario Oficial 41.589, 9 de noviembre de 1994, Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República (2002, 6 agosto), "Decreto número 1729 de 6 de agosto de 2002, por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones", en Diario Oficial, núm. 44.893, 7 de agosto de 2002, Bogotá

Colombia. Procuraduría General de la Nación, Provincial de Buenaventura. Resolución del 5 de marzo de 2012. Procuradora delegada: María Cristina González Franco (radicado 2010-114423).

Colombia, Presidencia de la República (2012, 2 de agosto), "Decreto 1640 del 2 de agosto de 2012, por el cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones" en Diario Oficial, núm. 48.510, 2 de agosto de 2012. Bogotá.

COMET-LA. (2010). *Structure of Annex I to the Grant Agreement (Description of Work)* (p. 83).

- Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua. (2013a). *Taller Participativo. Comunidad: La Delfina - C.C. AMDA* (p. 18). Buenaventura, Valle.
- Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua. (2013b). *Taller Participativo. Comunidad: Zaragoza - C.C. AMDA* (p. 19). Buenaventura, Valle.
- Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua, & Corporación Autónoma Regional del Valle. (2007). Formulación del Plan de Administración y Manejo de los Recursos Naturales en el territorio colectivo del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca Alta y Media del Río Dagua. Buenaventura, Valle.
- Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua, & Fundación Social Agroambiental Pacífico Vivo - FUNDAPAV. (2012). *Caracterización Física, Biológica, Socioeconómica Y Cultural De La Cuenca Alta Del Río Dagua*. (O. O. Hernández Noviteño, N. Sanmiguel Toro, & P. A. Ramos, Eds.) *Caracterización Física, Biológica, Socioeconómica Y Cultural De La Cuenca Alta Del Río Dagua* (p. 328). Buenaventura, Valle.
- Coronado Delgado, S. A. (2006). El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia. *Controversia*, 187, 47–82.
- Coronado Delgado, S. A. (2012). Derecho propio y autonomía territorial: un abordaje desde la experiencia de los territorios afrodescendientes en Colombia. En *Autonomías territoriales: experiencias y desafíos* (Primera Ed., p. 330). Bogotá D.C., Colombia: Observatorio de Territorios Étnicos.
- Corraliza, J. A. (1987). *La experiencia del ambiente: percepción y significado del medio construido* (p. 269). Madrid: Editorial Tecnos.
- Crawford, S. E. S., & Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, 89(3), 582–600.
- Del Valle Arango, J. I. (1993). Silvicultura y uso sostenido de los bosques. Referencia especial a los guaduales, Nariño. En P. Leyva (Ed.), *Colombia Pacífico*. Bogotá D.C., Colombia: Fondo para la Protección del Medio Ambiente José Celestino Mutis.
- Denzin, N. K., & Lincoln, I. S. (2012). *Manual de investigación cualitativa*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Escobar, A. (1999). El proceso organizativo de comunidades negras en el Pacífico Sur colombiano. En *Cultura, ambiente y política en la antropología contemporánea* (Primera Ed., p. 174). Bogotá D.C., Colombia: Instituto Colombiano de Antropología & Ministerio de Cultura.
- Farah Q., M. A., Garrido, E., Maya Vélez, D. L., Ortiz G., C., & Ramos Barón, P. A. (2012). *Producto D. 2.1: Visión de los actores ("Stakeholders") sobre la situación de los sistemas Socio-ecológicos en el caso de estudio de Colombia* (p. 60). Bogotá, Colombia.
- Flórez López, J. A., & Millán Echeverría, D. C. (2007). *Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano* (Diócesis T., p. 326).
- Folke, C. (2007). Social–ecological systems and adaptive governance of the commons. *Ecological Research*, 22(1), 14–15.

- Goetz, J., & LeCompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa* (p. 279). Madrid: Morata.
- Grueso Castelblanco, L. R. (2000). *El proceso organizativo de comunidades negras en el Pacífico Sur colombiano*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Pontificia Universidad Javeriana Sede Cali.
- Hernández Noviteño, O. O. (2011). *Análisis de la participación comunitaria en un proceso de consulta previa y sus aportes en la elaboración de estudios de impacto ambiental en territorios de comunidades negras. Estudio de caso proyecto "construcción de la doble calzada Buga - Buenaventura*. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana.
- Historia Asociación Nacional de Usuarios Campesinos* (s.f.). Recuperado el 11 de septiembre de 2013 de <http://anuc.co/dynamicdata/historia.php>.
- IAvH, IDEAM, IIAP, INVEMAR, SINCHI, (2011). Informe del Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 2010. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. Bogotá D.C., Colombia. 384 p 2011.
- INCODER. (2013). *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012* (p. 104). Bogotá D.C., Colombia: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - Incoder.
- Kalmanovitz, S. (2003). El Neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 5(9), 15.
- Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207–220.
- López Gómez, D. (2009). *El Pacífico colombiano: problemática regional e integración del Gobierno Nacional en los últimos veinte años. 1987-2007* (p. 46). Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Martínez Ballesteros, V. H., & Alcoforado, I. G. (s.f.). Neoinstitucionalismo aplicado a los Commons: de la Tragedia de Hardin a la visión institucionalista de Ostrom.
- Martínez-Corona, B. (2012). Género, participación social, percepción ambiental y remediación ante desastres naturales en una localidad indígena, Cuetzalán, Puebla. *Ra Ximhai*, 8(1), 113–126.
- Matlin, M. W., & Foley, H. J. (1996). *Sensación y percepción* (Tercera Ed.). México D.F.: Prentice-Hall.
- Motta González, N. (1995). *Enfoque de género en el litoral pacífico colombiano: nueva estrategia para el desarrollo* (Vol. 8, p. 89). Universidad del Valle.
- Olsson, P., Folke, C., & Berkes, F. (2004). Adaptive comanagement for building resilience in social-ecological systems. *Environmental management*, 34(1), 75–90.
- Oslender, U. (2001). "La lógica del río": Estructuras espaciales del proceso organizativo de los movimientos sociales de comunidades negras en el Pacífico colombiano. En M. Pardo (Ed.),

- Acción Colectiva, Estado y Etnicidad en el Pacífico colombiano* (p. 310). Bogotá D.C.: Instituto Colombiano de Antropología e Historia & Colciencias.
- Ospina-Medina, D. (2008). *Reconstrucción histórica del sistema de extracción forestal en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario ACAPA (Nariño, Colombia): los últimos 60 años (1950-presente)*. Tesis de Pregrado en Ecología. Pontificia Universidad Javeriana.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*, 92(1), 1–22.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2009). Las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería (Traducción de Alberto Supelano). *Revista de Economía Institucional*, 2(21), 15–24.
- Ostrom, E. (2011a). *El Gobierno de Los Bienes Comunes: La Evolución de Las Instituciones de Acción Colectiva*. (L. Merino Pérez, Ed.) (Segunda ed., p. 403). México D.F.: Fondo De Cultura Economica.
- Ostrom, E. (2011b). Why do we need to protect institutional diversity? *European Political Science*, 11, 128–147.
- Ostrom, E. (2013). Do institutions for collective action evolve? *Journal of Bioeconomics*.
- Ostrom, E., & Cox, M. (2010). Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis. *Environmental Conservation*, 37(4), 451–463.
- Palacios Hurtado, T., Vásquez Chocó, S., & Sanmiguel Toro, N. (2010). *Complementación Caracterización Medio Socioeconómico y Cultural -Área de Influencia Directa- AID*. Buenaventura, Valle: Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua & Fundación Agroambiental Pacífico Vivo.
- Pardo, M., & Álvarez, M. (2001). Estado y movimiento negro en el Pacífico colombiano. En M. Pardo (Ed.), *Acción Colectiva, Estado y Etnicidad en el Pacífico colombiano* (p. 310). Bogotá D.C.: Instituto Colombiano de Antropología e Historia & Colciencias.
- PPBC. (2005). *Las Comunidades Negras y su Derecho al Territorio* (p. 68). Bogotá D.C.
- Restrepo, E. (2001). Imaginando comunidad negra: Etnografía de la etnización de las poblaciones en el Pacífico sur colombiano. En M. Pardo (Ed.), *Acción Colectiva, Estado y Etnicidad en el Pacífico colombiano* (p. 310). Bogotá D.C.: Instituto Colombiano de Antropología e Historia & Colciencias.
- Restrepo, E. (2013). *Etnización de la negritud: la invención de las “comunidades negras” como grupo étnico en Colombia*. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca & Pontificia Universidad Javeriana.
- Rivas, N. Y. (2001). Ley 70 y medio ambiente: El caso del Consejo Comunitario Acapa, Pacífico nariñense. En *Acción Colectiva, Estado y Etnicidad en el Pacífico colombiano* (p. 310). Bogotá D.C.

- Rodríguez, G. A. (2009). El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. *Revista El Otro Derecho*, (40), *El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas*, 55, 74.
- Santos Álvarez, M. del V., & García Merino, M. T. (2008). Environmental uncertainty: the side object of perception. *Innovar*, 18(32), 65–74.
- Schlüter, A., & Theesfeld, I. (2010). The grammar of institutions: The challenge of distinguishing between strategies, norms, and rules. *Rationality and Society*, 22(4), 445–475.
- Valencia, L. E. (2009). Historia, realidad y perspectivas de la acción comunal en Colombia. *Seminario Virtual. Corporación Viva la Ciudadanía*, 168, 7.
- Vargas Hernández, J. G. (2008). Teoría Institucional y Neoinstitucionalismo en La Administración Internacional de las Organizaciones. *Visión de Futuro*, 10(2), 139–157.
- Vargas, P. (1999). Propuesta metodológica para la investigación participativa de la percepción territorial en el Pacífico. En J. Camacho & E. Restrepo (Eds.), *De montes, ríos y ciudades: territorios e identidades de la gente negra en Colombia* (Primera Ed., p. 354). Bogotá D.C.: Fundación Natura, Ecofondo & Instituto Colombiano de Antropología.
- Wagner, M. M., & Gobster, P. H. (2007). Interpreting landscape change: Measured biophysical change and surrounding social context. *Landscape and Urban Planning*, 81, 67–80.
- Westley, F., Carpenter, S. R., Brock, W. A., Holling, C. S., & Gunderson, L. H. (2002). Why systems of people and nature are not just social and ecological systems. En L. H. Gunderson & C. S. Holling (Eds.), *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems* (p. 507). Washington, DC.: Island Press.

ANEXO I

Formato de entrevista semi-estructurada a profundidad

PRESENTACIÓN

La información aportada por usted a la entrevista es información confidencial que únicamente se utilizará con fines académicos para el desarrollo de la investigación, la cual se desarrolla en el marco del proyecto COMET-LA. Para este caso, elegimos como estudio de caso el Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua, por lo cual la información que esperamos obtener de su parte debe ser justamente sobre ese caso particular. Sin embargo, esperamos que los aportes y hallazgos de la investigación puedan servir como enseñanza para otros Consejos Comunitarios.

I. APERTURA

¿Cuál es su nombre?

¿Qué edad tiene?

¿En qué comunidad vive?

¿Cuál es su relación con el Consejo Comunitario de AMDA?

¿Qué función desempeña al interior del Consejo?

II. ANTECEDENTES

Ley 70 de 1993

Respecto a la ley 70 existen diferentes posturas. Hay relativo consenso al interior de las comunidades negras afirmando que la ley 70 no cumplió con las expectativas que tenía. Hay quienes dicen que ha promovido la segregación racial; también se argumenta que sus impactos no han sido suficientemente amplios, como la situación de desprotección social en la que se encuentra gran parte de la población afrodescendiente. Los principales logros que se reconocen tienen que ver con avances en la etnoeducación y la titulación de los territorios; las debilidades más sentidas se relacionan con la participación, especialmente con el instrumento de Consulta Previa, y el derecho al territorio, para lo cual existen impedimentos y obstáculos institucionales y legales que impiden su efectivo y transparente cumplimiento.

Sumado a esto, después de más de 20 años algunos capítulos no se han reglamentado (ejemplo, capítulo 4), se han notado vicios y algunos representantes han tomado grandes ventajas de sus vacíos legales y de procedimiento. Hoy me gustaría aprovechar esta oportunidad para conocer un poco más de usted como asesor de un CC reconocido a nivel regional y nacional por su trabajo mancomunado con instituciones externas en procesos como el de Consulta Previa y el de Caracterización Socio-Ecológica del territorio.

- ¿Para usted qué aspectos positivos y negativos tuvo la Asamblea Constituyente?
- ¿Qué carencias considera que tuvo el artículo transitorio 55 de la Constitución del 91?
- ¿Qué debilidades tiene la Ley 70 de 1993 en relación con los intereses de las comunidades negras?
- ¿Qué son (o fueron) las Organizaciones Étnico Territoriales? ¿qué relación tienen con los Consejos Comunitarios?

Proceso de titulación (JAC-CC)

- ¿Cómo se organizaba la comunidad antes de la existencia de las JAC?
- ¿Cómo fue el proceso de transición entre Juntas de Acción Comunal y Consejo Comunitario?

- ¿Cuáles han sido los principales cambios entre una y otra figura organizativa?
- ¿Cómo es la relación actual entre JAC y Consejo Comunitario?

PCN

- ¿Qué relación tiene el Consejo Comunitario con el PCN?
- ¿Qué papel desempeñó el PCN en el proceso de titulación y conformación del Consejo Comunitario?

Capítulo IV Ley 70 de 1993

Teniendo en cuenta que el cap. 4 de la Ley 70 de 1993 carece de reglamentación nacional, ¿de qué forma el Consejo plantea su reglamentación a nivel local?

- ¿En qué medida es necesario el respaldo por parte de la Ley 70 para que un proceso local tenga reconocimiento y sea reglamentado?
- ¿Qué pasaría entonces en la actualidad si esa ley no se hubiera promovido?

III. GESTIÓN Y REGULACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS NATURALES

Relación con instituciones

- ¿Cómo ha sido el cambio en las relaciones con instituciones externas a partir de la Conformación del Consejo Comunitario?
- En particular, ¿qué relaciones han existido o existen actualmente con instituciones externas para regular y controlar aspectos medioambientales?
- Respecto a la CVC, ¿cómo ha cambiado la relación con la entidad desde que la organización era basada en JAC hasta la actualidad, donde la interlocución se da con el Consejo Comunitario?

Reglamento interno

- ¿Cómo ha sido el proceso de elaboración del reglamento interno del Consejo Comunitario?
- ¿Cuáles han sido los principales retos o dificultades?
- ¿Qué tan indispensable consideran ustedes el reglamento interno para la administración del territorio?

Carta de navegación

- ¿Qué es exactamente eso a lo que ustedes llaman Carta de Navegación?
- ¿Qué incidencia tiene este documento sobre la planeación del territorio del Consejo? ¿y sobre la elaboración del reglamento interno?

Plan de manejo

- Ahora bien, ¿cómo fue el proceso de elaboración del plan de manejo en el 2006?
- ¿Qué aportó el plan de manejo en cuanto al manejo real del territorio?
- ¿En qué medida se convierte este plan de manejo en insumo para la elaboración del reglamento interno?
- ¿Qué tipo de seguimiento tiene o se le ha hecho al plan?

Percepción

- ¿Cuáles son los recursos naturales que desde su punto de vista se encuentran más deteriorados en el territorio?
- ¿Qué consecuencias tuvo la avalancha ocurrida en abril del año 2006 sobre los recursos naturales del territorio?

- ¿Qué medidas se implementaron al interior del Consejo como respuesta a estos cambios en los recursos?
- ¿Qué otras se implementaron por parte de entidades externas?
- ¿Qué respuesta ha habido por parte de los miembros del Consejo ante el deterioro de los recursos naturales? ¿y por parte de la Junta Directiva del Consejo?

Mecanismos de control

- ¿Qué importancia tiene dentro del Consejo el monitoreo y la vigilancia del cumplimiento de las reglas de manejo del territorio?
- ¿Cuáles han sido los mecanismos de control utilizados para regular el uso y manejo de recursos naturales, en ausencia de un reglamento interno?
- ¿Qué diferencias hay entre las sanciones o medidas correctivas aplicadas por entidades externas cuando se incumplen normas ambientales y aquellas aplicadas por las autoridades del Consejo Comunitario?
- En caso de que existan, ¿cuáles son las diferencias en las reglas y normas para el manejo del territorio entre las diferentes comunidades que componen el Consejo Comunitario? (esto debido a las diferentes actividades productivas que se realizan en éstas)
- ¿Cómo se han socializado las reglas y normas que rigen el uso de recursos naturales en el Consejo?
- ¿Qué papel juega la tradición en el conocimiento de estas reglas?

Consulta previa

- ¿Qué enseñanzas dejó el proceso de Consulta Previa para el Consejo en relación al manejo de recursos naturales?
- ¿Cómo fue el proceso de adaptación del Consejo a la Consulta Previa?
- ¿Cuáles fueron las principales consecuencias de la intervención realizada por el INVIAS en el territorio?
- ¿Qué implicaciones tuvieron esos cambios que acarreó el proyecto de INVIAS sobre el manejo y uso de los recursos naturales en el territorio? ¿y sobre la forma como estos se regulan por parte del Consejo?

Etnoeducación

- ¿Qué avances se han tenido en relación con las propuestas de etnoeducación al interior del Consejo?
- ¿Qué tipo de contenido ambiental consideran que debe incluirse en estas propuestas de etnoeducación?
- ¿De qué forma consideran que la etnoeducación representa un medio para la difusión, aprendizaje y socialización de las reglas y normas de manejo del territorio y los recursos naturales?

III. DESAFÍOS Y PLANTEAMIENTOS A FUTURO

- En relación con la problemática del relevo generacional, es decir con la falta de interés de los jóvenes de trabajar la tierra y la salida masiva de estos hacia las ciudades en busca de otras oportunidades, ¿qué propuestas hay desde el Consejo Comunitario para mantener la transmisión generacional del conocimiento, especialmente en relación con el manejo del territorio y de los recursos naturales?
- ¿Qué cambios se esperan a partir del momento en el que se elabore formalmente el reglamento interno?

IV. REFLEXIÓN DE CIERRE

- Luego de 20 años de la promulgación de la Ley 70 y reconociendo los vacíos existentes en la normatividad nacional, ¿cómo cree usted que se debe avanzar en la protección de los territorios colectivos desde una propuesta reglamentaria de adentro hacia fuera?
- ¿Cuáles han sido, en definitiva, los avances en el Consejo Comunitario respecto al diseño de reglas locales para el manejo del territorio y los recursos naturales?

ANEXO II

Listado extenso de eventos normativos relacionados con recursos naturales y/o comunidades negras, a partir de los años 70

	Normativa	Ámbito	Contenido
Antes de la Constitución Política de 1991	Decreto ley 2811 de 1974	Nacional	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección a Medio Ambiente
	Decreto 877 de 1976	Nacional	Áreas de reserva forestal y sus usos
	Decreto 1449 de 1977	Nacional	Disposiciones sobre conservación y protección de aguas, bosques, fauna terrestre y acuática
	Decreto 1541 de 1978	Nacional	Aguas continentales Explotación de materiales de arrastre (art. 87-97)
	Ley 09 de 1979	Nacional	Medidas sanitarias sobre manejo de residuos sólidos
	Decreto 2787 de 1980	Nacional	Reglamenta parcialmente Código de Recursos Naturales
	Ley 22 de 1981	Nacional-Internacional	Aprobación Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas
	Decreto 2857 de 1981	Nacional	Ordenación y protección de cuencas hidrográficas
	Decreto 2858 de 1981	Nacional	Modifica Decreto 1541/78
	Ley 79 de 1986	Nacional	Conservación y protección recurso agua
	Decreto 2655 de 1988	Nacional	Código de minas
	Decreto reglamentario 2462 de 1989	Nacional	Reglamenta parcialmente el Código de Minas y el Decreto 507 de 1955 incorporado a la Legislación Ordinaria para la Ley 141 de 1961
	Ley 21 de 1991	Nacional-Internacional	Aprobación Convenio 169 (OIT)
1991 - 1999	CONPES 2589 de 1992	Nacional	Plan Pacifico
	Ley 70 de 1993	Nacional	Reconocimiento comunidades negras como entidades étnico-territoriales Protección identidad cultural
	Ley 99 de 1993	Nacional	Creación Ministerio de Ambiente Organiza SINA
	Ley 134 de 1994	Nacional	Participación ciudadana
	Ley 152 de 1994	Nacional	Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo y participación de Comunidades negras en Consejo Nacional de Planeación
	Ley 160 de 1994	Nacional	Creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino Establecimiento de un subsidio para la adquisición de tierras Reforma del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
	Ley 165 de 1994	Nacional-	Aprobación Convenio de Diversidad

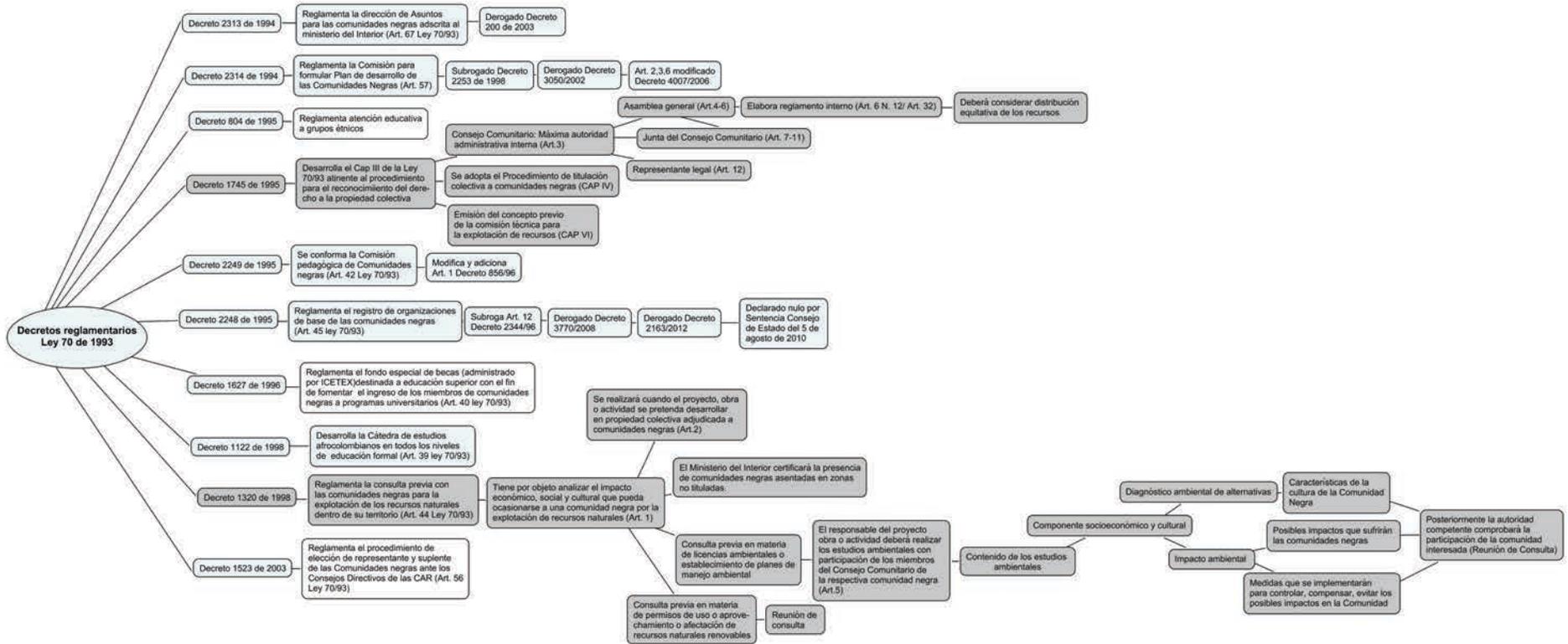
		Internacional	Biológica
	Decreto 1371 de 1994	Nacional	Conforma Comisión Consultiva de Alto Nivel y Comisiones Departamentales (instancia de diálogo y concertación entre gobierno y comunidad)
	Decreto 1865 de 1994	Nacional	Planes regionales ambientales de las CARs
	Decreto 2313 de 1994	Nacional	Crea la dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, adscrita al Ministerio del Interior
	Decreto 2314 de 1994	Nacional	Crea Comisión de Estudio para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras
	CONPES 2750 de 1994	Nacional	Políticas sobre el manejo de residuos sólidos
	Ley 199 de 1995	Nacional	Funciones Ministerio del Interior con relación a Comunidades negras
	Decreto 1745 de 1995	Nacional	Titulación de tierras de Comunidades negras
	Decreto 2248 de 1995	Nacional	Conformación Comisión Consultiva
	Decreto 2249 de 1995	Nacional	Conformación Comisión Pedagógica de Comunidades Negras
	Política Nacional de Biodiversidad (1996)	Nacional	Presenta la manera como Colombia piensa orientar a largo plazo las estrategias nacionales sobre el tema de la biodiversidad, Define los encargados de las diferentes áreas de acción
	CONPES 2834 de 1996	Nacional	Política de bosques
	Decreto 1627 de 1996	Nacional	Establecimiento de parámetros para el registro de Organizaciones de Base de Comunidades Negras
	Decreto 1777 de 1996	Nacional	Zonas de Reservas Campesinas
	Decreto 1791 de 1996	Nacional	Régimen de aprovechamiento forestal y acuerdos regionales
	Decreto 2344 de 1996	Nacional	Establecimiento de parámetros para el registro de Organizaciones de Base de Comunidades Negras
	CONPES 2909 de 1997	Nacional	Plan de Desarrollo Comunidades Negras
	Decreto 879 de 1998	Nacional	Reglamentación Planes de Ordenamiento Territorial
	Decreto 1122 de 1998	Nacional	Se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos
	Decreto 1320 de 1998	Nacional	Consulta previa
	Decreto 1122 de 1999	Nacional	Decisión de la autoridad competente cuando ni hay acuerdo en Consulta Previa (art. 141)
	Decreto 1124 de 1999	Nacional	Reestructuración Ministerio del Medio Ambiente
	Decreto 2546 de 1999	Nacional	Crea la dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, adscrita al Ministerio del Interior
2000 - 2009	Ley 685 de 2001	Nacional	Código de Minas
	CONPES 3169 de 2002	Nacional	Política para la Población Afrocolombiana

	Decreto 1729 de 2002	Nacional	Se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas y parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993
	Decreto 3050 de 2002	Nacional	Crea Comisión de Estudio para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras
	Decreto 200 de 2003	Nacional	Crea la dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, adscrita al Ministerio del Interior
	Decreto 1523 de 2003	Nacional	Reglamenta el procedimiento de elección del representante y suplente de las Comunidades Negras ante los Consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales
	CONPES 3310 de 2004	Nacional	Política de Acción Afirmativa para la población negra
	CONPES 3343 de 2005	Nacional	Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial
	Ley 1021 de 2006	Nacional	Ley General Forestal
	CONPES 3410 de 2006	Nacional	Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura
	CONPES 3491 de 2007	Nacional	Política de Estado para el Pacífico colombiano
	Decreto 4181 de 2007	Nacional	Creación Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana
	Sentencia C-030 de 2008	Nacional	Demanda de inconstitucionalidad contra Ley 1021 de 2006 (Ley General Forestal)
	Decreto 3770 de 2008	Nacional	Reglamenta Comisiones Consultivas; establece requisitos para el registro de Consejos y Organizaciones comunitarias
2010 - hoy	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010)	Nacional	Estructuración espacial para un ordenamiento coherente de las cuencas hidrográficas
	Ley 1382 de 2010	Nacional	Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.
	CONPES 3660 de 2010	Nacional	Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra
	Ley 1444 de 2011	Nacional	Escisión de ministerios
	Sentencia C-366 de 2011	Nacional	Reforma al Código de minas
	Decreto 3570 de 2011	Nacional	Modificación de objetivos y estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Integración Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible
	Resolución 121 de 2012	Nacional	Convoca a los representantes legales de los Consejos Comunitarios a Asambleas Departamentales
	Decreto 1640 de 2012	Nacional	Reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos

	Decreto 2163 de 2012	Nacional	Conformación y reglamentación Comisión Consultiva de Alto Nivel
	Sentencia de tutela 823 de 2012	Nacional	Acción de tutela contra Gobernación del Valle
	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (2012)	Nacional	Autocrítica al modelo fragmentado de gestión ambiental Reconocimiento explícito de las causas subyacentes a la destrucción de la biodiversidad propuesta de trabajo basada en la intervención activa y concertada de todas las instituciones, los sectores, la ciudadanía, en recuperar la gobernanza de los procesos vitales
	Resolución 733 de 2013	Nacional	Acompaña y apoya el Congreso Nacional Autónomo de Consejos Comunitarios Convoca a Asambleas departamentales a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

ANEXO III

Decretos reglamentarios de la Ley 70/93



ANEXO IV
Matriz de estrategias contenidas en documentos CONPES de acuerdo a temáticas de interés

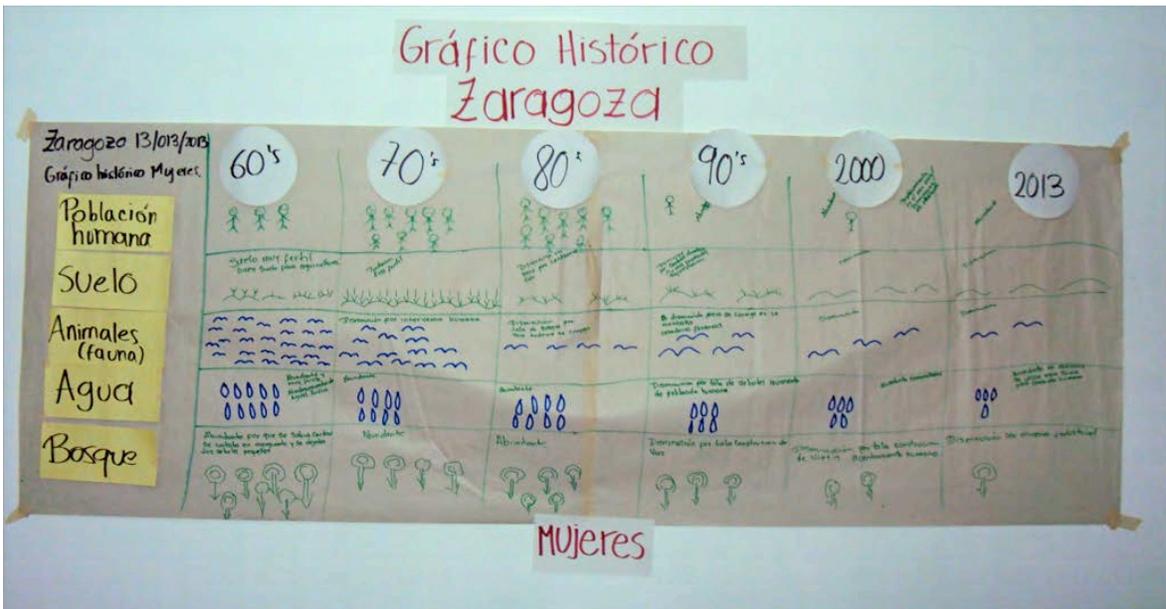
Nombre	Educación y cultura	Reconocimiento étnico y territorial	Infraestructura física y social	Ambiente	Actividades productivas	Fortalecimiento institucional	Participación	Generación de información e investigación
CONPES 2589: Plan Pacífico (1992)	<ul style="list-style-type: none"> * Metodologías flexibles a través de convenios con ONGs * Movilidad de practicantes de Facultades de Educación 	<ul style="list-style-type: none"> * Propuesta al Congreso para reglamentación del Art. 55 transitorio * CARs: actividades de diagnóstico de tenencia de tierra de poblaciones negras, problemas político-administrativos de tenencia, organizaciones de base, capacitación y titulación 	<ul style="list-style-type: none"> * Aumento en coberturas y calidad en salud, acueducto, alcantarillado y aseo * Corredor vial Buga-B/ventura: ampliación y rehabilitación * Vía férrea Yumbo-B/ventura: rehabilitación con criterio de rentabilidad basado en volúmenes de carga * Construcción proyectos de interconexión y distribución de energía en localidades de B/ventura * Ampliación servicio de telefonía, expansión cobertura de televisión y fortalecimiento de emisiones radiales locales 	<ul style="list-style-type: none"> * Plan de Acción Forestal: proyectos de manejo y aprovechamiento sostenible de bosques (CARs) * Red de Monitoreo Ambiental del Pacífico * Programas de asistencia técnica, diseño de mecanismos de control y promoción del desarrollo social de pequeños mineros (CARs) 		<ul style="list-style-type: none"> * Fortalecimiento administraciones municipales * Participación de gobiernos departamentales en orientación y ejecución del Plan Pacífico 		
CONPES 2750: Política Nacional Ambiental(1994)	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo de material didáctico adaptado a tradiciones, cultura, características y hábitat de cada región del país 	<ul style="list-style-type: none"> * Aplicación de Ley 70/93, titulación de tierras a las comunidades negras, como instrumento de zonificación ambiental y protección de los bosques del Pacífico 		<ul style="list-style-type: none"> * Protección del bosque natural e incremento del uso múltiple de este * Reforma del régimen de permisos y concesiones * Política de desarrollo forestal * Definición de situación legal, de índole ambiental, de explotaciones mineras actuales * Aplicación de medidas correctivas o coercitivas por parte de autoridades ambientales * Apoyo para el manejo, regulación y control ambiental de la pequeña-mediana minería de oro, carbón, calizas, piedras preciosas y materiales de arrastre (Ministerio de Ambiente) * Fortalecimiento y puesta en marcha del SINA * Coordinación -de manera participativa- de planes, programas y proyectos ambientales (CARs) 				
CONPES 2834: Política de Bosques (1996)		<ul style="list-style-type: none"> * Revisión de aspectos sobre tenencia de tierras y titularidad de los bosques * Reglamentación y desarrollo del concepto "función social y ecológica de la propiedad" * Metodologías claras para el manejo de los bosques (Cap. 4, Ley 70/93) 		<ul style="list-style-type: none"> * Propuesta de esquemas de manejo y administración de bosques acordes con condiciones de cada región y tipo de propiedad. * Zonificación de áreas de bosque y tierras con aptitud forestal para expedir regulaciones nacionales sobre el uso del suelo (Ministerio de Ambiente + IDEAM) * Determinación de áreas productoras, protectoras-productoras, corredores biológicos y otras áreas de manejo especial (CARs) * Capacitación para zonificación regional e impulso de proyectos, sistemas de información ambiental y de zonificación ecológica en Región Pacífico (Ministerio de Ambiente + IDEAM + IGAC) * Formulación y puesta en marcha de estrategia conjunta, regionalizada y participativa para control y vigilancia del aprovechamiento, movilización, almacenamiento y transformación de productos del bosque (Minambiente en coord. con CARs, Ent. territoriales, Mindefensa, Minagricultura, MinComercioExt, MinTransp, Fiscalía y Defensoría del P) * Definición de metodologías, criterios y requisitos ambientales exigidos para titulación de predios o mejoras (Minambiente + Minagricultura) * Fomento programas de reforestación, regeneración natural, revegetalización de áreas degradadas y sistemas agroforestales (CARs) 			<ul style="list-style-type: none"> * Mecanismos de participación en Estatuto Único de bosques y Flora Silvestre que permitan asociaciones de mutuo beneficio entre empresa privada y comunidades asentadas en bosques (incluyendo zonas de amortiguación de SINAP) 	
CONPES 2909: Programa de Apoyo para el Desarrollo y Reconocimiento Étnico de las Comunidades Negras (1997)	<ul style="list-style-type: none"> * Educación deberá estar ligada al ambiente y a los procesos productivos, sociales y culturales de las regiones donde se ubican (Etnoeducación) * Mejoramiento de infraestructura física, textos escolares y capacitación de docentes * Educación como mecanismo idóneo para el libre ejercicio de la diferencia 	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo Art. 47 de Ley 70/93 * Desarrollo art. 35, 37 y 41 Ley 70/93: Elaboración de mecanismos legales especiales para agilizar el acceso a medios masivos de comunicación social para el diseño y ejecución de un Plan de Desarrollo Cultural y medios de comunicación social 	<ul style="list-style-type: none"> * Mejoramiento de condiciones de vida: educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vivienda, cultura, recreación y deporte * Complementación y fortalecimiento de medicina tradicional e investigación en enfermedades endémicas * Dotación de agua potable y adecuados sistemas de disposición de basuras y excretas * Creación, adecuación y mejoramiento de redes de energía y de vías de comunicación 			<ul style="list-style-type: none"> * Elevar capacidad de gestión de instituciones públicas (Administraciones locales y organizaciones de la sociedad civil) * Asesorías en gestión, administración, planificación y gerencia estratégica, formulación de proyectos y creación de bancos municipales de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> * Participación de mujer afrocolombiana: reconocimiento de sus valores e importancia en sociedad colombiana 	<ul style="list-style-type: none"> * Plan de investigación demográfico y cultural de las Comunidades Negras (DANE, MinInterior e ICAN)

Nombre	Educación y cultura	Reconocimiento étnico y territorial	Infraestructura física y social	Ambiente	Actividades productivas	Fortalecimiento institucional	Participación	Generación de información e investigación
CONPES 3169: Política para la Población Afrocolombiana (2002)	* Implementación de política etnoeducativa: ampliación y mejoramiento en calidad (MinEduación)	* Desarrollar principios constitucionales que consagran la obligación estatal de reconocer y proteger diversidad étnica y cultural de la Nación * Centrar esfuerzos en desencadenar procesos de autogestión con comunidades negras titulares de territorios colectivos (MinAmbiente, a través de proyecto "Colectivo Ambiental") * Compatibilidad de titulaciones colectivas con Sistemas de Parques Nacionales Naturales * Desarrollo (Ley 70/93) función de Consejos Comunitarios de preservar cultura de Comunidades Negras: ampliación de cobertura del proyecto "Recuperación de la Memoria Cultural de los Consejos Comunitarios" * Avanzar en reglamentación de capítulos 4, 5 y 7 de Ley 70/93 (especialmente Art. 21, 24, 50, 54, 58, 61, 64) * Subrogación Decreto 2248 de 1985, incluyendo participación de delegados por Consejos Comunitarios en Comisiones Consultivas Departamentales, Regionales y de Alto Nivel * Coordinar acciones para cumplir Art. 57 Ley 70/93 para creación de Comisión de Estudios (MinInterior + DNP)		* Apoyo en formulación e implementación de planes de manejo ambiental de territorios colectivos titulados, con participación de Consejos Comunitarios, organizaciones, etc. (Programa BID-Plan Pacífico + MinDesarrollo + MinAmbiente + IIAP) * Promover zonificación de cuencas, ordenamiento territorial y planificación del manejo de las mismas; identificar alternativas sostenibles de utilización de cuencas	* Participación conceptual y técnica en implementación de proyectos productivos sostenibles (IIAP) * Estimular el establecimiento de plantaciones con fines comerciales	* Fortalecimiento de gestión administrativa y gerencial de entidades territoriales: involucrar componente afrocolombiano en planes y procesos de planeación * Coordinar con entidades nacionales y territoriales la definición de programas y acciones para elevar capacidad de gestión de entidades territoriales (DNP+MinHacienda+MinInterior+ESAP) * Capacitación de alcaldes, cuerpos colegiados, líderes comunitarios y docentes * Coordinar CONPES con Agenda Pacífico XXI * Consolidación e implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional	* Diseñar una estrategia conjunta que promueva y garantice la participación real y efectiva de la población afrocolombiana	* Sistema de información confiable y actualizado sobre población afrocolombiana * Desarrollar investigaciones como soporte al desarrollo social y defensa de identidad cultural (e.g. Programa "Realización y aplicación de una teoría social de las sociedades que conforman los pueblos del Pacífico Biogeográfico" IIAP)
CONPES 3310: Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana (2004)	* Ampliación cobertura y mejoramiento calidad educativa (MinEduación) * Alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos iletrados						* Articulación de planes y procesos regionales y locales de desarrollo, ordenamiento territorial, planes de etnodesarrollo de las comunidades étnicas, Plan Integral de Desarrollo a Largo Plazo, Agenda Pacífico XXI, Plan Regional Integral para el Pacífico, de manera que responda a realidades y particularidades de comunidades negras o afrocolombianas * Propuesta de metodología que garantice participación y prioridades de comunidades negras o afrocolombianas en formulación del Plan Integral de largo plazo para la población negra o afrocolombiana (DNP, MinInterior y de Justicia)	* Dotar de un sistema de información para identificación, caracterización, cuantificación y registro de población negra o afrocolombiana * Censo con preguntas de territorialidad, con apoyo de organizaciones comunitarias y de base (DANE)
CONPES 3410: Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura (2006)	* Formación de emprendedores para creación y vigencia de empresas tecnológicas (SENA)	* Respeto y reconocimiento a procesos y derechos de organizaciones comunitarias, hombres y mujeres, afrodescendientes e indígenas del Pacífico vallecaucano * Suscripción de convenio MinInterior y Justicia (Dirección de Etnias) con CVC para formulación del desarrollo normativo de Ley 70/93 (Cap. 4, 5 y 7), desde la perspectiva de la comunidad negra en áreas tituladas de Buenaventura	* Vía interna-alterna y corredor de mantenimiento integral de la vía Buga-B/ventura (INVIAS) * Incremento cobertura de servicio de energía en sector rural (EPSA + Municipio) * Programa Gas para el campo: llevar GLP en cilindros a sectores rurales como combustible para cocción de alimentos (Ecopetrol) * Ejecución de Planes de Saneamiento Básico Rural con alternativas para agua potable como para aguas servidas	* Desarrollo de proyectos para la gestión y negociación de Certificados de Reducción de Emisiones, promovidos y agenciados directamente por comunidades étnicas (acompañamiento de Universidades y Viceministerio de Ambiente) * Identificación de estrategias, programas y proyectos específicos para impulsar el desarrollo forestal a partir del manejo sostenible del bosque natural, procurando el aprovechamiento de productos no maderables * Proceso de planificación integral, fortaleciendo capacidad de gestión comunitaria * Ejecución del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Dagua, para reducir niveles de sedimentación de la bahía	* Identificación de formas de fomentar alternativas productivas sostenibles dentro de un modelo de cadenas productivas, que permita crear y poner en marcha Empresas Asociativas Rurales * Identificación de estrategias, programas y proyectos específicos para articular y ordenar sectores productivos relacionados con la pesca y el desarrollo agroforestal (MinAgricultura y Desarrollo Rural) * Elaboración del Plan de Desarrollo Turístico, con participación de Consejos Comunitarios * Consolidación de asociaciones de pescadores, a través de procesos de formación gremial y empresarial con participación de Consejos Comunitarios * Diversificación de actividad pesquera mediante dotación de artes de pesca, desestimulando captura de camarón de aguas someras	* Fortalecimiento de gobiernos propios de Consejos Comunitarios * Diseño de mecanismos de relación, comunicación y manejo de la fuerza pública en territorios étnicos * Medidas de seguridad para dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas o comunales * Fortalecer capacidad de gestión fiscal e institucional del municipio y de las organizaciones comunitarias y gremiales	* Apoyo a Gobernación del Valle en realización de Consultivas de Comunidades Negras con representantes de Buenaventura * Apoyo para el fortalecimiento del Proceso Organizativo y de la Participación de las Comunidades Negras del departamento * Propuesta para involucrar a comunidades ancestrales en administración y aprovechamiento sostenible del territorio marítimo, bajo un esquema colectivo de responsabilidad en el marco de su cosmovisión cultural y territorial	* Apoyo a Gobernación del Valle en realización de Consultivas de Comunidades Negras con representantes de Buenaventura * Apoyo para el fortalecimiento del Proceso Organizativo y de la Participación de las Comunidades Negras del departamento * Propuesta para involucrar a comunidades ancestrales en administración y aprovechamiento sostenible del territorio marítimo, bajo un esquema colectivo de responsabilidad en el marco de su cosmovisión cultural y territorial
CONPES 3491: Política de Estado para el Pacífico colombiano (2007)	* Diálogos e intercambios interculturales que permitan consolidar procesos de construcción del pensamiento Pacífico. * Estímulos a la creatividad cultural individual y colectiva, como expresión de un pensamiento Pacífico. * Proyectos de educación formal y no formal para la difusión, recreación y apropiación de las expresiones culturales que constituyen el patrimonio cultural inmaterial en el nivel local. * Proyectos de consolidación de museos comunitarios que apoyen procesos de reconocimiento y recuperación de memorias locales, basados en modelos de sostenibilidad local. * Fortalecimiento de los valores y prácticas que contribuyen a la construcción cultural de los territorios y la región del Pacífico.	* Inclusión y/o fortalecimiento variable cultural en planes de desarrollo municipal y planes de etnodesarrollo de los territorios colectivos. * Desarrollo de indicadores de sostenibilidad cultural para implementación, monitoreo, seguimiento de los planes de ordenamiento y manejo del territorio en el nivel local y regional.	* Programa de Nuevas Autopistas para la Competitividad: vía "Doble Calzada Buga-B/ventura"	* MinAmbiente, Vivienda y Desarrollo Territorial promoverá acciones en materia de planificación, ordenación y manejo ambiental de las actividades mineras, para garantizar uso sostenible y conservación de recursos naturales y ambiente. * Proteger y aprovechar sosteniblemente la biodiversidad de la región: Zona de Reserva Forestal del Pacífico (presencia de comunidades indígenas y negras con tipo de uso y ocupación estipuladas por Ley 70/93 y 160/94)	* Familias Guardabosques: iniciativa de desarrollo alternativo, donde las comunidades han tomado la decisión de erradicar voluntariamente los cultivos ilícitos, para reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales. * Acompañamiento psicosocial hacia lo productivo, asesoría empresarial para la formulación y desarrollo del plan de negocios y entrega de recursos no reembolsables para financiación. * Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema - incorporación a Familias en Acción * Coordinación MinMinas y otras entidades privadas y gubernamentales para facilitar acceso de mineros tradicionales legales a programas de capacitación, asistencia empresarial y financiación. * Proyectos presentados en el Pacífico tendrán en cuenta art. 132 y 136 del Código de Minas, dando prelación a comunidades negras para concesión sobre depósitos y yacimientos mineros ubicados en zona minera de comunidad negra; autoridad minera debe prestar asistencia técnica, para elaboración de planes mineros, siempre y cuando sean alentados por las comunidades.	* Conservación y fortalecimiento de las formas culturales-tradicionales de autoridad y gobierno propio en el Pacífico. * Fortalecimiento de las organizaciones culturales de carácter local y regional. * Conformación de estructuras de gestión étnico-territoriales que integren en un mismo escenario de decisiones a los Consejos Comunitarios, Cabildos indígenas, Administraciones locales, departamentales y nacionales con presencia en la región. * Desarrollo de programas dirigidos a las Instancias institucionales como Consultiva de Alto Nivel y Consultivas Departamentales, las direcciones y oficinas para asuntos étnicos, la bancada afrocolombiana y las asociaciones de alcaldes afrodescendientes. * Fortalecer al sector de base organizativo compuesto por Consejos Comunitarios, movimientos sociales y redes de mujeres y jóvenes afrocolombianos.	* Monitoreo de iniciativas de construcción colectiva de participación ciudadana e investigación de su potencial para contribuir a la cohesión social de Planes de vida y etnodesarrollo. * Ampliación de los mecanismos para el ejercicio del control ciudadano, la veeduría y el seguimiento de la ejecución de políticas culturales de carácter regional y local.	* Investigación, documentación y valoración de las bases del pensamiento pacífico: formas de conocimiento, relación hombre-naturaleza, dinámicas de poblamiento pasado y actual, expresiones de la cotidianidad, rituales, magia, lenguajes y símbolos de comunidades negras. * Asesoría y acompañamiento para el levantamiento de los inventarios locales sobre patrimonio cultural inmaterial.

Nombre	Educación y cultura	Reconocimiento étnico y territorial	Infraestructura física y social	Ambiente	Actividades productivas	Fortalecimiento institucional	Participación	Generación de información e investigación
CONPES 2660: Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (2010)	* Brindar orientaciones a entidades territoriales para reconocer e incluir los Consejos Comunitarios para definir e implementar procesos educativos en las comunidades de su jurisdicción.	* Elaborar propuestas de reglamentación de los capítulos pendientes de la Ley 70/93 como garantía de protección de los derechos de las comunidades negras y población afrocolombiana (MinInterior y de Justicia)			* Capacitación para formulación de proyectos productivos (MinComercio) * Propiciar articulación de acciones concretas de desarrollo productivo y competitivo de las actividades económicas. * Promover creación y fortalecimiento de empresas en sectores de alimentos, agroindustria, turismo, energía, minería, biodiversidad, pesca, acuicultura y tecnologías limpias (SENA). * Fortalecer y ampliar oferta de formación y proyectos productivos en la línea de industrias creativas mediante acciones del programa Jóvenes Rurales Emprendedores, para que la población afrocolombiana conforme empresas culturales. * Fortalecer acciones del programa Líderes para el Desarrollo, para implementación de proyectos en municipios con población mayoritariamente afrocolombiana y cuyo entorno son de economías de transición. * Megaproyecto Guardabosques del Pacífico: contribuir a la protección y al aprovechamiento sostenible de los ecosistemas estratégicos, así como la consolidación de territorios comunitarios de la Costa Pacífica colombiana a partir de la implementación de procesos coordinados de desarrollo integral en áreas libres de cultivos ilícitos.	* Continuar fortalecimiento de espacios creados en Ley 70/93, con énfasis en organizaciones de base y Consejos Comunitarios (MinInterior y de Justicia) * Adelantar proceso y consulta de planes de etnodesarrollo, planes de manejo, reglamentos internos, manuales de funciones, de los Consejos Comunitarios y organizaciones de base de los territorios colectivos y ancestrales (MinInterior y de Justicia). * Presentar ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional una estrategia de país para el fortalecimiento integral de los Consejos Comunitarios y la gobernanza de sus territorios colectivos (MinInterior y de Justicia). * Implementar Programa de Fortalecimiento cultural de Consejos Comunitarios y formas propias de organización de la población afrocolombiana en identidad, historia y salvaguardia de sus espacios y manifestaciones culturales a través de "herramientas y metodologías que les permitan fortalecer la identidad, la representación y la inclusión social de las comunidades que representa" (MinCultura)		* Caracterizar a las comunidades de los Consejos Comunitarios y organizaciones de base (DNP)

COMUNIDAD: ZARAGOZA

Fuente: Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Parte Alta y Media de la Cuenca del Rio Dagua. (2013b). Taller Participativo. Comunidad: Zaragoza - C.C. AMDA (p. 19). Buenaventura, Valle.



ANEXO VI

Contraste entre prácticas tradicionales y tecnologías introducidas para el desarrollo de las actividades productivas del territorio.

	PRÁCTICAS TRADICIONALES	TECNOLOGÍAS INTRODUCIDAS
Agricultura	Preparación del terreno por medio de tumba y pudre	Preparación del terreno con tumba y quema, trazado, estaquillado, ahoyado
	Asociación de cultivos	Control de plagas y enfermedades con insecticidas; control de arvenses con herbicidas
	Semilleros tradicionales en la parcela o detrás de las casas	Semillero técnico utilizando bolsas, sustratos y distancias de siembra
	Uso de abonos orgánicos, gallinaza, cal agrícola, fosforito, ceniza y orina para mejorar la fertilidad de los suelos	
Pesca	Pesca con aparejos (catanga, canasto y camada con varas)	Pesca con atarrayas y anzuelos
Cacería	Cacería con aparejos y trampas (de golpe, lazos y zapas) o con escopeta hechiza	Cacería con escopeta
Ganadería y cría de otras especies	Cría de gallinas y patos al pastoreo	Cría de peces en estanque
	Ganadería con rotación de potreros	Cría de pollos en galpón
		Alimentación de peces, pollos y cerdos con concentrado
		Introducción de pastos (<i>Brachiaria sp.</i>) para ganado
	Asistencia técnica de veterinario (vacunación)	
Corte de madera	Aprovechamiento forestal con hacha	Corte de madera con motosierra
	Entresaca, peritaje en el ancho, selectividad de especies e individuos, estacionalidad marcada por la luna	
	Organización solidaria para ejercer la actividad: mano cambiada	
Minería	Minería artesanal por medio de barequeo, canalón y mazamorreo	Minería mecanizada por medio del uso de motobomba, draga, retroexcavadora y elevador

ANEXO VII

Acepciones del concepto 'territorio' desde el aporte de diversas disciplinas

Acepción geográfica

Desde la geografía, el territorio representa una extensión terrestre con límites (líneas) de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento (Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998); el territorio incluye, además, una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social (Aros, s.f.; Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998), reflejado en un sistema de leyes y una unidad de gobierno que describe su respectiva localización y sus características internas, de manera que señala la división territorial del mundo dentro de la historia de la humanidad (Schneider & Peyré Tartaruga, 2006). Al concepto de territorio subyace el papel dinámico (destrucción-construcción) que desempeña la sociedad a través de su intervención, para lo cual sugiere el concepto de *paisaje* como herramienta para entender la relación sociedad-naturaleza (Cuervo, 2006). Finalmente, la geografía reconoce la concurrencia y superposición en el espacio de distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses, percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, cuya interacción desemboca en relaciones de complementación, cooperación y/o conflicto (Aros, s.f.; Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998). En definitiva, el territorio “es la base geográfica de la existencia social” (Brunet, 1990: 23 en Cuervo, 2006).

Acepción biológica y ecológica

Aquí se enfatiza la importancia de la supervivencia como elemento constitutivo del territorio, resaltando con ello la “animalidad” del ser humano (Cuervo, 2006). De manera pasiva, los organismos vivos dependen de sus diferentes medios naturales, siendo en ocasiones incapaces de adaptarse a medios distintos o a cambios significativos en el medio que habitan; de manera activa, la supervivencia de ciertas especies depende del dominio y/o control ejercido sobre áreas específicas y los recursos que estas albergan (Cuervo, 2006). El hombre tiene territorio –o lo produce (Brunet, 1990 en Cuervo, 2006)- para habitar, trabajar, recrearse e incluso soñar. En el territorio el hombre encuentra todo aquello que necesita para vivir y sobrevivir.

Acepción cultural

El territorio existe en la mente de las personas por medio de múltiples *representaciones*, significados y valores que estas elaboran a partir del espacio, es decir, de los puntos, los recorridos y las áreas (Cuervo, 2006). Esta elaboración puede darse de manera intersubjetiva –colectiva- de apropiación, por medio de conductas grupales o individuales en las que se pone de manifiesto la relación sociedad-naturaleza, con normas y códigos que propicien la reproducción tanto de la sociedad que allí habita, como del medio natural en la que esta se desenvuelve; o de manera subjetiva y culturalmente como *imagen* (Cuervo, 2006). En estas imágenes la política, es decir el dominio y la construcción del bien común, aportan a la construcción del futuro (Cuervo,

2006). Estas imágenes, por ende, conectan el presente, pasado y futuro de una sociedad de manera única en cada lugar. En definitiva, el territorio se define por actos de apropiación cultural, lingüística y social; en otras palabras, el territorio culturalmente entendido es el producto de la apropiación simbólica de una colectividad (Schneider & Peyré Tartaruga, 2006).

Acepción político-jurídica

El territorio se considera como un espacio controlado por un poder determinado, relacionado muchas veces con el poder institucional, es decir, del Estado (Haesbaert 2004a en Schneider & Peyré Tartaruga). La territorialidad se expresa como una estrategia individual o colectiva para obtener, influenciar o ejercer control sobre áreas específicas delimitadas, es decir, sobre los territorios (Sack, 1986 en Schneider & Peyré Tartaruga, 2006). La concepción que defiende esta postura entiende el espacio a partir de las relaciones de poder, las cuales determinan los límites –que pueden ser evidentes o no explícitos- tomando como referencia el lugar (Schneider & Peyré Tartaruga, 2006).

Uniando las anteriores acepciones, convenimos con Vargas (1999:146) al definir el territorio como:

[...] el espacio apropiado por un grupo humano para su reproducción física, social y cultural. Es el espacio físico, las plantas y los animales; es el espacio nombrado, utilizado, caminado y recorrido. Es la forma de disposición de caseríos y viviendas, la economía, las formas de trabajo, los calendarios de fiestas culturales y religiosas, las relaciones sociales, la autoridad y la cosmovisión.

ANEXO VIII

Resumen de los aportes del Decreto 2811 de 1974 a temas de Política Ambiental

- Definiciones y normas generales de política ambiental (Libro I, Parte I, art.7-9);
- Medios de desarrollo de política ambiental (Libro I, parte III), como es el caso de los lineamientos sobre zonificación para la explotación y aprovechamiento organizado de los recursos (Título VII, art. 30);
- Normas de preservación ambiental respecto a elementos ajenos a los recursos naturales (Libro I, Parte IV), que incluyen consideraciones sobre residuos, basuras y desperdicios (Título III, art. 34-38) y sobre salud humana y animal (Título V, art. 41);
- Aspectos sobre la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables (Libro II), dentro de los cuales se especifican normas comunes sobre:
 - el dominio (Parte I, Título I, art. 42-43), la actividad administrativa (Parte I, Título II, art. 44-46) y el régimen de reservas (Parte I, Título III, art. 47); al igual que restricciones y limitaciones al dominio privado y al uso de los recursos naturales renovables de interés social o utilidad pública (Parte I, Título VII, art. 67-72)
 - manejo y aprovechamiento de aguas no marítimas (Parte III), donde se incluyen directrices sobre la explotación y ocupación de los cauces, playas y lechos (Título III, art. 99-105) y sobre el uso, conservación y preservación de las aguas (Título IV, art. 132-148)
 - manejo y aprovechamiento de la tierra y los suelos (Parte VII), incluyendo especificaciones sobre el suelo agrícola (Título I, art. 178-186)
 - manejo y aprovechamiento de la flora terrestre (Parte VIII), dividida en flora silvestre (Título II, art. 199-201), bosques (Título III) y protección forestal (Título IV). En el título de bosques se hace referencia a temas específicos como las áreas de reserva forestal (art. 206-210), los aprovechamientos forestales (art. 211-224), la reforestación (art. 229-235) y a la comercialización de productos forestales (art. 240)
 - manejo y aprovechamiento de la fauna terrestre (Parte IX), haciendo referencia específica a temáticas sobre fauna silvestre y caza (Título I, art. 247-265)
 - manejo y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, donde se incluyen aspectos sobre la fauna y flora acuáticas y de la pesca (Título I, 266-285), así como la acuicultura y el fomento a la pesca (Título II, art. 286-288)
 - manejo y aprovechamiento de los recursos del paisaje y de su protección (Parte V, art. 302-304)
 - los modos de manejo de los recursos naturales renovables (Parte VI), incluyendo particularidades sobre áreas de manejo especial (Título II) -al interior de las cuales se consideran las cuencas hidrográficas (Cap. III, art. 312-326)-, y las organizaciones de usuarios y asociaciones de defensa ambiental (Título III, art. 337-340)

ANEXO IX

Perspectiva general de la trayectoria normativa relacionada con comunidades negras y/o recursos naturales, entre 1970 y la actualidad

Contemplando el horizonte temporal elegido para la presente investigación, se presentará, de manera muy breve, el recorrido normativo que ha tenido lugar a nivel nacional en relación con dos temas centrales: la gestión de los recursos naturales y las comunidades negras. En esa medida, se hizo una revisión que incluía leyes y decretos, al igual que algunas resoluciones emanadas del Ministerio del Interior y Jurisprudencia de las Altas Cortes pertinentes. También se revisaron los principales documentos CONPES y las Políticas, entendiendo que tanto unos como otros orientan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales y en esa medida representan enunciados institucionales externos, en el sentido atribuido por Ostrom (2005, 2011a, 2013). Sin embargo, dada su extensión y especificidad, de los CONPES y las Políticas solo se presentará una matriz en los anexos, donde se sintetizan las estrategias emprendidas para cada temática (ver anexo IV).

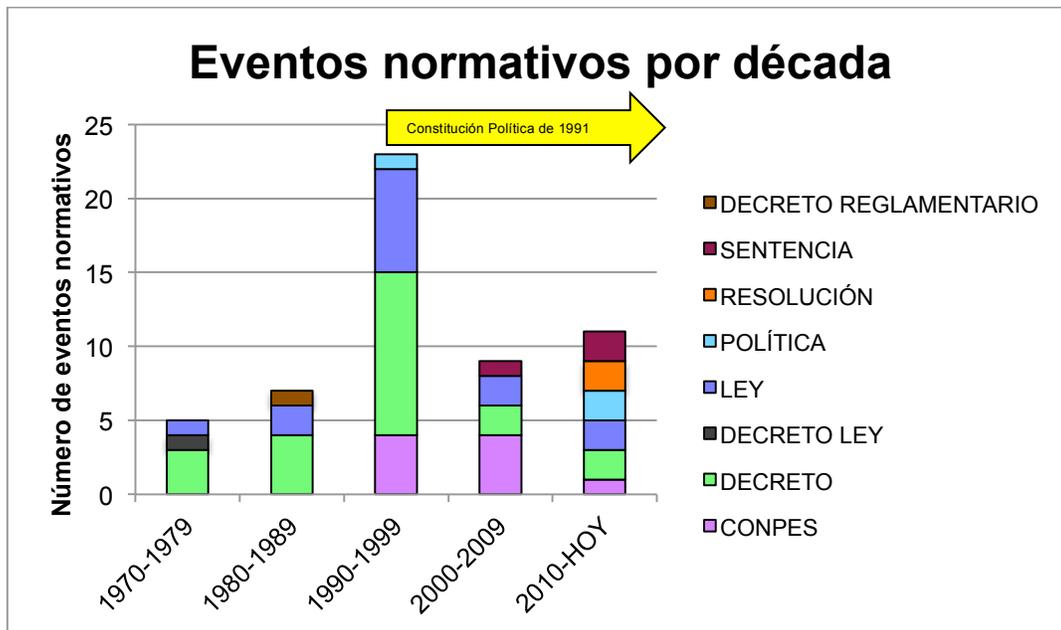


Figura 8. Sumatoria diferenciada por clases de los eventos normativos ocurridos durante cada década, relacionados con recursos naturales y/o comunidades negras

ANEXO X

Perspectiva general de la percepción del estado de los recursos naturales por parte de la comunidad (1970-actualidad)

La percepción del estado de los recursos naturales por parte de las comunidades pertenecientes al Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua constituye un factor endógeno potencial de cambio para esta organización. La suposición teórica de la que se parte es que de acuerdo a los cambios que se perciban en los recursos naturales y en una variable (población) que incide directamente sobre estos recursos, así mismo podrá resultar necesario modificar los enunciados institucionales para intensificar o reducir la regulación sobre las actividades productivas que inciden sobre el estado de los recursos.

Es importante comenzar por precisar que toda la información contenida sobre percepción en este y en cada uno de los apartados de los capítulos siguientes, proviene de los talleres de Diagnóstico Rural Participativo realizados en el marco del proyecto COMET-LA, puntualmente de la herramienta de Gráfico Histórico empleada con las comunidades de La Delfina y Zaragoza, ambas parte del Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua (CC AMDA, 2013a, 2013b). Para observar los resultados de la aplicación de la herramienta, ver anexo V.

La figura 6 ofrece un gráfico sintético donde se plasman, de manera idealizada, las tendencias de cambio histórico basadas en la percepción de la comunidad sobre los cambios en los recursos naturales de su territorio y una variable determinante para el estado de los mismos, como lo es la población.

Todos los recursos considerados –agua, flora-bosque, fauna, agricultura y suelos- muestran una tendencia a la disminución. En el caso del agua, la agricultura y los suelos, la disminución no solo se manifiesta en la cantidad, como lo muestra el grosor de las barras, sino también se presenta un deterioro en términos de calidad, reflejado gráficamente en los gradientes cromáticos. Para el caso del agua, la variación de azul a café representa un aumento en la contaminación; en la agricultura, la aparición de un color blanco en los últimos años manifiesta una disminución en la calidad de los cultivos; para los suelos, el gradiente refleja una reducción de la fertilidad. La variable población muestra una tendencia de aumento en ocasiones más pronunciado que en otras, pero presenta alteraciones abruptas en la década del 2000-2010. El detalle de lo ocurrido en cada década se presentará en los capítulos siguientes.

Representación idealizada de la percepción de la comunidad sobre el estado de los recursos naturales del territorio y de otras variables ambientales fundamentales, como población y temperatura (CC AMDA, 2013a, 2013b). El gráfico pretende únicamente ilustrar y mostrar tendencias de cambio, mas no contiene información cuantitativa ni exacta sobre ninguna de las variables. (Idea básica tomada de Del Valle, 1993:708 y Ospina-Medina, 2008:106).

