

**LAS RELACIONES MULTINIVEL DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE
COMUNIDADES NEGRAS CON LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA NACIONAL
AMBIENTAL: EL CASO DE ASOCASAN. 2002 - 2014**

Por:

SATU DEL PILAR LOZANO MAYA

Trabajo de Grado

Msc. JUAN RAFAEL PELÁEZ ARANGO

Asesor de Tesis

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS
Medellín, 2016**

A Terry, Maat del Pilar y Terry Saeed,
Quienes renunciaron a parte de nuestro tiempo
y regalaron sus sonrisas
mientras lográbamos los objetivos

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Planteamiento del Problema	7
1.2. Objetivos	8
1.3. Pregunta de Investigación e hipótesis	9
1.4. Metodología	10
1.5. Contenido	11
2. Marco Teórico	12
2.1. Gobernanza	12
2.2. Marco analítico de la gobernanza de Huffty	14
3. Contexto del Caso	15
4. Presentación y análisis de resultados	16
4.1. Actores	17
4.2. Normas	18
4.3. Procesos	20
4.4. Puntos nodales	22
Referencias	23

TABLAS

Tabla No. 1. Unidades analíticas del Marco analítico de Huffty

Tabla No. 2. Clasificación de actores

Tabla No. 3. Clasificación de las normas

**LAS RELACIONES MULTINIVEL DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE
COMUNIDADES NEGRAS CON LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA NACIONAL
AMBIENTAL - SINA: EL CASO DE ASOCASAN. 2002 – 2014**

**Satú del Pilar Lozano Maya
slozano@eafit.edu.co**

Resumen

Los Consejos comunitarios de comunidades negras son actores del Sistema Nacional Ambiental, y como administradores del territorio y sus recursos naturales, requieren una interacción, articulación y coordinación con las diferentes instituciones encargadas del diseño e implementación de la política ambiental en Colombia. Sin embargo, en la práctica las relaciones resultan débiles por lo cual a través de estudio de caso, se abordan el análisis de las relaciones entre los actores institucionales del SINA en el Departamento del Chocó, con el Consejo comunitario de comunidades negras ASOCASAN, proponiendo a partir del marco analítico de Huffty, aportar elementos teóricos que soporten, e incluso, inspiren lo que deben ser las relaciones de este grupo étnico con las instituciones en el sector ambiental colombiano, contribuyendo de esta manera no solo a la construcción del estado del arte en un tema poco explorado, sino que aporte elementos que permitan consolidar estrategias efectivas de articulación de un SINA incluyente, en procura de mejorar la gestión ambiental en el País.

Palabras clave

Gobernanza, Consejos comunitarios, Sistema Nacional Ambiental, Relaciones multinivel.

Abstract

Community Councils black communities are actors the National Environmental System, and as stewards of the land and its natural resources, require interaction, articulation and coordination with the various institutions responsible for designing and implementing environmental policy in Colombia. However, in the eulogies practice relationships are weak so trves case study, analysis of the relationships between institutional actors SINA in the Department of Chocó, with the Community Council of Black communities ASOCASAN

addressed by proposing to from the analytical framework Huffty, provide theoretical elements that support and even inspire what should be the relationship of this ethnic group with institutions in the Colombian environmental sector, thus contributing not only to the construction of state of the art a little-explored but adduces to consolidate effective strategies hinge SINA inclusive, seeking to improve environmental management in the country.

Key words

Governance, Community Councils, National Environmental System, Multilevel Relations

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del Problema

El problema de investigación que se busca abordar radica en las debilidades que presentan los Consejos Comunitarios de las comunidades negras respecto al papel que deben cumplir como organismos que representan a las comunidades negras y como administradores primarios de los recursos naturales en cuanto a su interacción, articulación y coordinación con y entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental –SINA–.

La Ley 99 de 1993, crea el Sistema Nacional Ambiental –SINA– como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de la gestión ambiental en Colombia. Este sistema se fundamenta en la acción coordinada de las autoridades locales, regionales y en la participación de las etnias y la ciudadanía en general en torno al desarrollo sostenible ambiental, económico y social del país (MADS. 1997). Dentro de este sistema, se encuentran las comunidades negras, las cuales actúan a través de Consejos comunitarios, como forma organizativa propia de estas comunidades cuya conformación es de origen legal (Ley 70 de 1993 y Decreto 1745 de 1994).

La Gestión ambiental en el departamento del Chocó, involucra diferentes actores tanto gubernamentales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, Codechocó, municipios y gobernaciones), como no gubernamentales (Consejos comunitarios, cabildos indígenas, ONGs ambientalistas) y la articulación entre ellos es un aspecto fundamental para lograr las metas que en materia de gestión ambiental se tengan trazadas. Esta investigación, aborda las relaciones entre los actores institucionales del SINA en el Departamento del Chocó, con el Consejo comunitario de comunidades negras ASOCASAN, en tanto este último, es el titular de 54.517 hectáreas de territorios colectivos, donde 1.224 familias de esta etnia, desarrollan actividades de conservación y aprovechamiento de recursos naturales en el departamento y han desarrollado instrumentos de planificación ambiental y territorial de conformidad con los usos del territorio y las practicas ancestrales, convirtiéndose de esta manera en actores fundamentales como administradores de recursos naturales, por lo que reviste importancia analizar y comprender el adecuado funcionamiento del mismo de cara a la gestión ambiental del territorio y su interacción con el SINA.

El desarrollo de las relaciones de interdependencia entre las instituciones del sistema Nacional Ambiental y los Consejos Comunitarios de comunidades negras en Colombia, ha sido poco abordado, algunos autores se han ocupado del análisis de los Consejos Comunitarios y su titulación colectiva como formas de autogobierno sostenible (Vélez, 2009:75) o como fenómenos políticos y sociales (Martínez, 2010:41) (Gracia y Delgado, s.f.:12), sin embargo, es preciso abordarlo enmarcado desde la Gobernanza, teniendo en cuenta que este concepto supone la interacción entre diversos actores, que basado en relaciones horizontales, procuran el equilibrio entre el poder público y la participación de la sociedad civil. (Cerrillo, 2005:13). Se trata de actores privados que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental – SINA que junto con las Instituciones gubernamentales de este sistema, participan y cooperan, al menos desde la normatividad vigente, en la formulación y desarrollo de la Gestión ambiental en Colombia.

Se busca entonces proponer elementos teóricos que soporten e incluso, inspiren lo que deben ser las relaciones de este grupo étnico con las instituciones en el sector ambiental colombiano, contribuyendo de esta manera no solo a la construcción del estado del arte en un tema poco explorado, sino que aporte elementos que permitan consolidar estrategias efectivas de articulación de un SINA incluyente, en procura de mejorar la gestión ambiental en el País.

Por su parte, el Caso del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan – ASOCASAN, es un referente adecuado para estos propósitos, teniendo en cuenta que se trata de una organización comunitaria a quien mediante Resolución No. 02727 del 21 de diciembre de 2001, el INCODER lo hizo titular de 54.517 hectáreas de territorio colectivo donde 1.224 familias de esta etnia, desarrollan prácticas de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, además de haber diseñado herramientas autónomas de administración de los recursos naturales y contar con una estructura organizacional que le ha permitido interactuar con los principales actores del sector ambiente en el Departamento del Chocó (ASOCASAN, 2014).

1.2. Objetivos

El objetivo general del presente trabajo consiste en analizar las relaciones que se establecen entre ASOCASAN y las diferentes instituciones que conforman el Sistema Nacional

Ambiental SINA, y cuáles son los resultados de esas relaciones a la luz de los conceptos de gobernanza y relaciones multinivel, en el periodo comprendido entre 2002 y 2014.

Dentro de los objetivos específicos se tienen

- Identificar las funciones y competencias de las instituciones SINA y el Consejo comunitario ASOCASAN en materia de gestión ambiental como actores de la gestión ambiental en el departamento del Chocó.
- Caracterizar los mecanismos utilizados para materializar tales relaciones.
- Establecer las posibles fallas que se presentan en las relaciones multinivel entre el Consejo comunitario ASOCASAN y las instituciones del SINA
- Proponer soluciones frente a la problemática planteada.

1.3. Pregunta de Investigación e hipótesis

La investigación se desarrollará respondiendo a la siguiente pregunta:

¿Cómo se desarrollan las relaciones de los Consejos Comunitarios de comunidades Negras con las instituciones del Sistema Nacional Ambiental a la luz de las relaciones multinivel y la gobernanza y cuáles son los resultados en torno a dichas relaciones?. Caso ASOCASAN 2002 – 2014.

El marco temporal de la presente investigación abarca el periodo comprendido entre 2002 y 2014, tomando como referencia la fecha en la cual el Incoder, mediante Resolución 02727 del 27 de diciembre de 2001, Tituló el territorio baldío ocupado colectivamente por la comunidad negra del Alto San Juan, ubicado en la zona rural del Municipio de Tadó, Departamento del Chocó, al Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan – ASOCASAN, luego es a partir de esa titulación, cuando se formalizó el Consejo comunitario ASOCASAN como administrador de los recursos naturales y parte del Sistema Nacional Ambiental – SINA.

En cuanto a la hipótesis de la cual se parte en esta investigación es la debilidad que se presenta en el inadecuado relacionamiento interinstitucional y multinivel de las instituciones del SINA con los consejos comunitarios de comunidades negras en el Departamento del Chocó, generando dificultades en la gestión ambiental de la región.

El planteamiento de la hipótesis se realiza a partir de los resultados de investigaciones sobre mecanismos de gobernanza en las políticas gubernamentales de conservación del ambiente, donde se ha evidenciado que se ejercen desde la verticalidad de las instituciones, dejando de lado la participación efectiva de las comunidades y sus condiciones de fragilidad. Entre otros aspectos, debido al desconocimiento de los mecanismos legales con que cuentan dentro del SINA.

Al respecto, Erika Castro – Buitrago en el artículo “Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental” indica:

De otra parte, las publicaciones de investigadores nacionales que tratan sobre estudios de caso en áreas protegidas y mecanismos de gobernabilidad y/o gobernanza describen el contexto actual de las políticas gubernamentales de conservación, evidenciando que, a pesar de estar formuladas con base en la garantía de la participación, se ejercen de manera vertical y con exclusión de las comunidades. Estas investigaciones asumen conceptos de gobernanza como la toma de decisiones conjuntas entre la administración y todos los actores intervinientes en los procesos de conservación.

Lo que sí evidencian las investigaciones de campo es la fragilidad de la participación de las comunidades, el desconocimiento de los mecanismos legales y el ejercicio autoritario (vertical) del gobierno en la imposición de las políticas.(Castro, 2011: 47).

De igual manera en “las voces del SINA” (MADS: 2002) dentro de las debilidades que identifiqué que impiden la consolidación del SINA, “c) debilidad en los sistemas de coordinación y comunicación,” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible; 2002)

Es allí donde cobra importancia, revisar, a partir del funcionamiento del SINA como sistema y como reflejo de la gobernanza formal en red, como se desarrollan las relaciones de interacción e interdependencia de las comunidades negras dentro del SINA como parte integral del sistema.

1.4. Metodología

El diseño metodológico empleado es el estudio de caso, a través del cual se permite conocer con precisión fenómenos como el escogido, que han sido poco estudiados y las fronteras entre el fenómeno y el contexto no son evidentes, como se mencionó anteriormente.

Teniendo en cuenta que la situación social que se pretende investigar hace referencia a un fenómeno de gobernanza, en tanto se trata de la interacción y las relaciones que se generan

entre ASOCASAN y el SINA, se requiere para su comprensión de una metodología que sirva de referencia a su observación, descripción y análisis, por ello el marco analítico que se aplicará será el “Marco analítico de gobernanza” propuesto por Hufty, con el propósito de analizar la hipótesis planteada, validarla y generar conclusiones, a partir del desarrollo de cada una de las unidades analíticas del marco descrito anteriormente. (huffty; 2010:49).

En esa medida, una vez identificado el problema, y luego de la revisión de literatura respecto del concepto de gobernanza y sus matices, se procedió a clasificar los actores, identificación de puntos nodales y se clarificaron los normas y procesos respecto de los cuales se enmarcan las relaciones entre ASOCASAN y el SINA.

Con respecto a los métodos de recolección de datos, se utilizaron los siguientes métodos. Cualitativos: a) realización de entrevistas semiestructuradas al representante legal de ASOCASAN y de las instituciones del SINA con competencias en el departamento del Chocó, que permitieron comprender el funcionamiento de dichos actores y la manera como se desarrollan las relaciones de interdependencia entre ellas y, b) revisión de documentos que incluye los documentos que dan cuenta de los procesos generados entre las unidades de análisis objeto de estudio, tales como convenios de cooperación, Plan de etnodesarrollo de ASOCASAN, protocolo biocultural de ASOCASAN, y así como la normatividad aplicable al funcionamiento del SINA y de ASOCASAN, entre otros.

1.5. Contenido

El presente trabajo en primera instancia aborda el soporte conceptual que permite desde la teoría, analizar el problema de investigación planteado, así como los elementos metodológicos que se adoptaron. En segundo lugar, se hará una descripción del Sistema Nacional Ambiental - SINA- y la conformación del mismo, haciendo especial énfasis en las instituciones que la conforman y de los Consejos comunitarios de comunidades negras, donde se precisa el Consejo comunitario de ASOCASAN, en relación con el lugar que ocupan al interior del SINA y las responsabilidades que les asisten como parte de ese sistema. En tercer lugar se analizarán las estructuras y procesos de las relaciones de interconexión que se presentan entre este Consejo Comunitario con el denominado SINA institucional, contrastándolo con los conceptos de gobernanza y relaciones multinivel, aplicando el marco analítico de gobernanza

propuesto por Hufty (2010) con el propósito de abordar científicamente el problema y encontrar desde la teoría, respuestas a la pregunta de investigación que se ha planteado y con ello a la problemática abordada. Finalmente se realizarán algunas conclusiones.

2. Marco Teórico

La categoría de análisis dentro de la cual se enmarca el presente trabajo de investigación es el concepto de Gobernanza. Cuyos elementos y principios permitirán abordar el análisis de las relaciones multinivel de los Consejos comunitarios de comunidades negras y el SINA, a partir de la aplicación del marco analítico de gobernanza planteado por Hufty.

2.1. Gobernanza

El término Gobernanza es polisémico en tanto ha sido utilizado de diversas maneras y en diferentes campos y no ha tenido una definición consensual y estable (Hufty,2010:42), sin embargo, la literatura coincide en elementos comunes como la relación de diferentes actores en procura de lograr intereses comunes. A continuación se presentan diferentes conceptos encontrados en la literatura, que permiten una aproximación al tema.

La Gobernanza se entiende como un nuevo estilo de gobernar en donde las instituciones públicas y privadas, participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas. (Cerrillo, 2005); Se caracteriza por la interacción entre diversos actores, que basado en relaciones horizontales, procuran el equilibrio entre el poder público y la participación de la sociedad civil. (Cerrillo, 2005:13).

Para Prats, la gobernanza consiste en la interacción de actores estratégicos, la cual debe estar determinada por reglas de juego y procesos claramente definidos que permitan resolver las tensiones entre los diferentes actores (Prats, 2003: 243,244).

Es así como Huffty precisa que la Gobernanza hace referencia a los procesos colectivos, formales e informales que permiten en una sociedad la toma de decisiones en relación a asuntos públicos o de interés común (Huffty; 2007:7).

Ahora bien, resulta oportuno precisar que la gobernanza como guía de interacción entre actores interdependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan, lo cual no implica la ausencia del papel del Estado, sino que a partir de la coordinación del Estado, se replantean los roles de los actores no gubernamentales en la producción y los resultados de las políticas públicas y se otorgan nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza. (Cerrillo, 2005).

Desde la perspectiva de la gobernanza, se utiliza el concepto de redes como un concepto que permite explicar la interacción, interdependencia, cooperación y consenso de las distintas organizaciones en la elaboración y aplicación de las políticas. (Cerrillo, 2005); Cerrillo plantea además, que en el ejercicio de una buena gobernanza se debe garantizar la presencia de todos los actores asumiendo el rol que les corresponde y que dichos actores cuenten con las condiciones necesarias para que efectivamente puedan participar en la toma de decisiones. (Cerrillo, 2005). Dentro de las principales características de estas redes se encuentran: a) pluralidad de actores y objetivos, que deben concurrir para la consecución del interés general, b) interdependencia, en aras de lograr objetivos en conjunto, c) interacción, establecen canales de comunicación y de intercambio de información. (Klijny, 1997b).

El Libro Blanco hace referencia a los principios de buena gobernanza, cuya aplicación garantiza la intervención real de los actores públicos y privados. Dichos principios no son de aplicación exclusiva a las instituciones comunitarias sino a todos los actores que intervienen en ella, a saber: (Cerrillo, 2005). **Participación:** supone que todos los actores que tengan intereses, recursos o visiones pueden incorporarse en las redes de acuerdo con las normas y pautas que en cada momento se establezcan. **Transparencia:** la participación de los actores debe ser conocida por los ciudadanos. **Rendición de cuentas:** desarrollo del principio anterior y supone el reporte de las actuaciones de las que son responsables en escenarios distintos. **Eficacia:** El deber de actuar de forma eficaz, implica la necesidad de lograr los resultados esperados al menor costo posible. **Coherencia:** los objetivos y las actuaciones de los actores deben ser consistentes y coordinadas.

Dentro de este enfoque teórico se encuentra el desarrollo de relaciones de interdependencia verticales y horizontales que se establecen en el marco de la gobernanza, entre las instituciones estatales y los agentes privados, lo que algunos autores denominan gobernanza multinivel (Zapata, 2013), la cual supone los mecanismos mediante los cuales se pretenden coordinar las relaciones entre los diversos niveles de gobierno públicos y privados, alrededor de objetivos comunes. Permite el estudio de estas relaciones de manera flexible en tanto se consideran procesos formales e informales. (Zapata. 2013).

2.2. Marco analítico de la gobernanza de Huffty

Marc Huffty (2010: 48) propone un instrumento metodológico para la investigación de políticas sociales que denominó “Marco analítico de gobernanza” como conjunto coherente de modelos o representaciones esquemáticas que permiten comprender de mejor manera la observación, descripción y análisis de fenómenos sociales (Huffty (2010: 48, 49), lo cual implica que pueda ser aplicado en temas ambientales Huffty (2010: 59).

El Marco analítico de gobernanza de Huffty, se basa en cinco unidades analíticas principales: Problemas, actores, normas, procesos y puntos nodales (Huffty; 2010:49,50), los cuales es necesario comprender en tanto a partir de allí, se observó, describió y analizó el objeto de la presente investigación.

Tabla 1. Unidades analíticas del Marco analítico de Huffty

Unidad analítica	Descripción
Problema	lo que está en juego. Discrepancia entre una situación existente y una deseada.
Actores	individuos o grupos cuya acción colectiva conduce a la formulación de normas. Tipos: - Estratégicos: con recursos de poder suficientes para perturbar el funcionamiento de las normas y la solución a los conflictos colectivos. - Relevantes: Poseen los recursos necesarios para considerarse estratégicos, pero son dominados en el proceso. - Secundarios: No tienen el poder suficiente para cambiar las reglas de juego.
Normas	Reglas de juego de carácter formal o informal que establecen los actores. Tipos: - <i>Metanormas</i> : principios estructurales. - <i>Constitutivas</i> : definen para las organizaciones los mecanismos de funcionamiento sectorial del objeto o escenario bajo análisis. - <i>Regulativas</i> : definen lo que es apropiado para la sociedad, con sus correspondientes sanciones.
Procesos	Conjunto de etapas o estados por las cuales pasan las interrelaciones de los actores.
Puntos Nodales	Espacios físicos o virtuales donde convergen los actores, procesos, normas y problemas, es decir donde se evidencia la interacción

Ahora bien, con el propósito de precisar las unidades de análisis de la presente investigación, resulta necesario hacer referencia en este capítulo al alcance de los conceptos de sistema Nacional Ambiental y Consejos comunitarios de comunidades Negras

3. Contexto del Caso

El Sistema Nacional Ambiental – SINA, es el conjunto de orientaciones, normas actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales orientados hacia el desarrollo sostenible. El SINA integra a los diferentes agentes públicos, sociales y privados involucrados en el tema ambiental con el fin de promover un modelo de desarrollo sostenible, a través de un manejo ambiental descentralizado, democrático y participativo. (Las Voces del SINA)

Los consejos comunitarios de comunidades negras son una forma organizativa de las comunidades negras de Colombia conferidas por la ley 70 de 1993, a través de la cual dichas comunidades protegen el territorio y ejercen la autoridad en el mismo. (Vélez. 2009). Estos

hacen parte del Sistema Nacional Ambiental en tanto como titulares de las tierras colectivas de comunidades negras, son administradores de los recursos naturales y por tanto, deben participar en la Gestión ambiental y el sistema que la debe garantizar.

El Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan – ASOCASAN, es titular de 54.517 hectáreas de “Tierras de Comunidades Negras” ubicadas en la zona rural del Municipio de Tadó, Departamento del Chocó, de conformidad con la Resolución 02727 del 27 de diciembre de 2001, expedida por INCODER. Este Consejo Comunitario Mayor, está conformado por 21 consejos locales que integran 32 comunidades. La integran 1.224 familias equivalentes a aproximadamente a 7.776 personas (Fuente: Censo INCODER 2004). Las principales actividades productivas que desarrollan las comunidades que lo conforman son la pesca, caza, minería, agricultura y el aprovechamiento forestal. Como instancia etnicoterritorial está organizado de conformidad con los parámetros establecidos en la ley 70 de 1993, por una Asamblea General y una Junta Directiva; cuenta además con Reglamento Interno de administración y manejo del Territorio.

ASOCASAN, cubre el 100% de la zona rural del municipio de Tadó, y una comunidad negra que administrativamente pertenece al municipio del Río Iró. Los principios y accionar de ASOCASAN, están orientados a la administración, uso y defensa del territorio, bienestar comunitario a partir de las prácticas tradicionales según su cosmovisión, a la apropiación de su etnicidad con una autonomía responsable y al mantenimiento armónico de las personas con la naturaleza y su vida social.

4. Presentación y análisis de resultados

Como se mencionó en la introducción, la pregunta de investigación de la cual parte este trabajo es *¿Cómo se desarrollan las relaciones de los Consejos Comunitarios de comunidades Negras con las instituciones del Sistema Nacional Ambiental a la luz de las relaciones multinivel y la gobernanza y cuáles son los resultados en torno a dichas relaciones?. Caso ASOCASAN 2002 – 2014. Con base en las debilidades*

Ahora bien, tomando como referencia el marco analítico de gobernanza de Huffty se contrastó el caso con las unidades analíticas propuestas por el, por lo que a continuación se describen los resultados y el análisis de los mismos.

4.1. Actores

La identificación de los actores en este análisis de gobernanza es determinante, pues el objeto de estudio es precisamente las relaciones multinivel que se tejen o se deben tejer entre ASOCASAN y las instituciones del SINA.

En la siguiente tabla, se identifican los diferentes actores que se estudiaron con los recursos controlados con que cuenta y la capacidad de incidencia en el sistema.

Tabla 2. Clasificación de actores

Actor	Rol	Recursos controlados				Incidencia	Tipo de Actor
		Capital simbolico	capital economico	capital social	capital cultural		
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	Organo rector del Sector ambiente, encargaado de diseñar e implementar la política ambiental en Colombia	Maximo Organo del sector ambiente y rector del SINA	capitulo del Presupuesto General de la Nación	NO	NO	ALTA	Estrategico
CODECHOCO	Autoridad ambiental del departamento del Chocó, encargado de promover, garantizar y controlar el desarrollo sostenible y	NO. Debilidad institucional de acuerdo a informes de Contraloria	Autonomia Presupuestal, recursos insuficientes	NO	NO	MEDIA	Relevante
IIAP	investigaciones ambientales basicas y aplicadas en el Chocó biogeografico, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.	credibilidad al interior del SINA, de acuerdo a informes de gestión	autonomia presupuestal - recursos escasos	Organizaciones etnicoterritoriales del Chocó biogeografico son socias del IIAP.	NO	MEDIA	Relevante
ASOCASAN	Titular de territorios colectivos y admisnitrador de recursos naturales	NO. Ejercicio negativo de algunos líderes	hectarias tituladas como tierras de omunidades negras con diversidad biologica.	consejo comunitario que agrupa 1.224 familias	Etnicidad, ancestralidad, practicas tradicionales de admisnitración de recursos naturales	BAJA	Relevante

Fuente: elaboración propia

Se observa como ASOCASAN pese a tener un control social y cultural, no cuenta con habilidades para movilizar los recursos controlados en función de sus intereses y por ello no tiene poder para cambiar las reglas de juego dentro del SINA, razón por la cuales es un actor relevante, y no estratégico. Se observó en la investigación como ASOCASAN avanza en el

proceso de fortalecimiento organizativo y en la apropiación de su rol dentro del SINA como administradores del territorio y de los recursos naturales, pues cuenta con instrumentos internos de planificación del territorio y manejo de los recursos naturales desde su etnicidad, sin embargo, no alcanza a incidir de manera estratégica en el SINA pues las orientaciones generales surgen a partir de las políticas diseñadas desde el poder central, que en términos generales no se construyen desde la base, sino que solo en muy pocos casos, se validan con las comunidades.

Por su parte, CODECHOCO e IIAP se clasifican como actores relevantes, pues si bien cuentan con herramientas y recursos necesarios para incidir, dependen sectorialmente del Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, único actor estratégico del SINA.

4.2. Normas

Como se indicó en el marco teórico, las normas hacen referencia a las reglas de juego respecto de las cuales los actores desarrollan las relaciones e influyen su comportamiento (huffty; 2010:52)

El SINA es concebido desde la norma positiva, cuando la ley 99 de 1993 lo crea como ese conjunto de orientaciones, principios e instituciones bajo las cuales se atienden la gestión ambiental en el país, Esta consagración normativa materializa la gobernanza en red indicada por Cerrillo, pues a través del derecho positivo, se concibe la necesidad de interacción, interdependencia, cooperación y consenso de las distintas organizaciones en la elaboración y aplicación de las políticas (Cerrillo; 2005), lo cual es en esencia inspira y crea el SINA. En esa medida desde el punto de vista formal, se entiende que la gobernanza en materia de gestión ambiental en Colombia es un estilo de gobernar ordenado por el ordenamiento jurídico. Corresponde es revisar si esa gobernanza se materializa a través del establecimiento de relaciones multinivel entre las instituciones del SINA (actores públicos) y ASOCASAN (actores privados).

En la siguiente tabla se identifican las normas formales y sociales, que regulan las relaciones entre los actores del SINA institucional y ASOCASAN

Tabla 3. Clasificación de las normas

Actor	Tipo de Normas		
	Metanormas	Normas constitutivas	Normas regulatorias
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ley 99 de 1993, art. 1.	Ley 99 de 1993 y decretos modificatorios en cuanto a la estructura del Ministerio	Ley 99 de 1993
CODECHOCO	Ley 99 de 1993, art. 1.	Ley 99 de 1993 y Decretos Reglamentarios	Ley 99 de 1993
IIAP	Ley 99 de 1993, art. 1.	Ley 99 de 1993, Decreto 1604 de 1994 y Estatutos institucionales	Ley 99 de 1993
ASOCASAN	Ley 99 de 1993, art. 1., Ley 70 de 1993, Plan de etnodesarrollo	Ley 70 de 1993, Decreto 1745 de 1994, Reglamento interno.	Ley 99 de 1993,, Ley 70 de 1993, Plan de etnodesarrollo

Fuente: elaboración propia

Como se observa en el cuadro anterior, la Ley 99 de 1993 es la norma formal del ordenamiento jurídico colombiano, que recoge en sus disposiciones el conjunto de normas constitutivas (relacionadas con el funcionamiento de los actores y del sector), regulatorias (pues define las reglas de conducta entre ellos con sus respectivas sanciones) e incluso las meta normas, pues el artículo 1ª de la misma ley, incorpora los principios orientadores del desarrollo sostenible y del SINA, que para el caso colombiano, fueron incorporados en el ordenamiento jurídico a través de esta norma, haciendo parte del llamado bloque de constitucionalidad y por tanto vinculantes.

Adicionalmente se destaca la ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1994, que establece el marco que le otorga reconocimiento legal y establece pautas al funcionamiento de los consejos comunitarios y en particular, el reglamento interno de ASOCASAN que instrumentaliza al interior de su organización, dicho funcionamiento. El Plan de etnodesarrollo de ASOCASAN por su parte, se entiende como metanorma en tanto recoge principios y regulativa, pues define la actuación en materia de uso y aprovechamiento de la oferta ambiental de su territorio.

Ahora bien, tal como lo menciona Huffty pueden superponerse o estar en concurrencia y coexistir al mismo tiempo varias normas para una misma sociedad, pudiendo generar ese pluralismo normativo mayor conflictividad, (Huffty; 2008:11) sin embargo, al revisarse el contenido de las mismas se encuentra como la ley concibe la gestión, promoción y conservación ambiental de manera colectiva, base para el relacionamiento de ASOCASAN con las instituciones del SINA en lo regional; los vacíos o brechas pueden presentarse en la puesta en marcha de esos postulados, a partir de canales de interacción de los actores involucrados.

4.3. Procesos

Una de las manifestaciones de interacción de ASOCASAN con la institucionalidad del SINA, es El desarrollo del programa de estaciones ambientales del Instituto de Investigaciones ambientales del pacífico - IIAP, el cual fue diseñado desde el año 2002 como una estrategia de investigación de la oferta ambiental a partir de la participación directa de las comunidades, desarrollando investigaciones al interior de los territorios étnicos, bajo el diseño e implementación del IIAP, basada en la articulación de la ciencia con el conocimiento comunitario de dicha oferta ambiental. ASOCASAN hace parte de este programa y a partir del 2005, se implementó en su territorio colectivo, la estación ambiental del Alto San Juan, administrada por este consejo comunitario y financiada con recursos del IIAP en el marco del cual se han consolidado procesos locales étnico-organizativos e institucionales de promoción productiva, gestión social y ambiental, que garantizan investigaciones ambientales pertinentes y asertivas.(Mosquera; 2008:15,62,137). En esa medida, la Estación ambiental del alto San Juan es un claro ejemplo de interacción de actores de distintos niveles dentro de un mismo

sistema (SINA) encaminada a la consecución de objetivos comunes, luego es un escenario donde los elementos de la gobernanza se materializan.

A su vez, la formulación en marzo de 2012 del Protocolo comunitario biocultural, documento que propuso abrir espacios de interlocución para garantizar los derechos de las comunidades sobre el territorio. En el Protocolo biocultural, en materia de relacionamiento con la institucionalidad del SINA, ASOCASAN incluye dentro de sus expectativas y en el marco de los derechos otorgados por la ley, la necesidad de articularse con la autoridad ambiental (CODECHOCO) respecto a las solicitudes para aprovechamiento de recursos naturales de su territorio, además del ejercicio de los controles y seguimientos a las actividades lícitas e ilícitas que se desarrollan en la zona y que involucran los recursos naturales. De igual manera del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible demandan mayor control hacia CODECHOCO en el cumplimiento de sus funciones y la necesidad que se desarrollen medidas de recuperación de las áreas degradadas por actividades de extracción de recursos renovables y no renovables.(ASOCASAN, PNUMA, IIAP y NJ; 2012: 23,24). Del texto del protocolo se evidencia como ASOCASAN incluye dentro de sus preocupaciones y retos la necesaria y adecuada interacción que demanda un proceso de gestión ambiental en el territorio, sin embargo, lo circunscribe a relaciones limitadas al cumplimiento del rol que desde la normativa les corresponde y no se visualiza una relación permanente y sistémica entre ellos.

Por su parte, en el plan de etnodesarrollo formulado por ASOCASAN se encuentra dentro de la estrategia de gobernanza, el programa PE3 denominado “Relacionamiento inter e intraétnico”, encaminado a definir lineamientos para la acción de zonas limítrofes de uso común con algunas organizaciones (ASOCASAN: 2014) sin embargo, el consejo comunitario reduce el programa a resolver una problemática de conflictos territoriales con consejos colindantes, y no contempla programa alguno encaminado a fortalecer las relaciones con la institucionalidad ambiental, pese a ser una necesidad manifestada en todos sus instrumentos. Al respecto, en la entrevista realizada a Aristarco Mosquera, presidente de ASOCASAN, indica que las relaciones con las instituciones del SINA se dan fruto de la ley y es competencia de las instituciones fortalecerlas.

Lo anterior, podría evidenciar una percepción desde ASOCASAN que el relacionamiento entre ellos y las instituciones del SINA, pese a concebirlo en su norma propia como una necesidad, este debe limitarse a lo indicado por la norma positiva, y no a partir de una apuesta común que persiga como objetivo fundamental una adecuada gestión ambiental en el territorio.

El Director del IIAP por su parte afirma en entrevista realizada que la debilidad en las relaciones se presenta por factores asociados a la falta de credibilidad y confianza entre la institucionalidad y las organizaciones etnicoterritoriales, debido a de un lado, al ejercicio de liderazgo negativo de algunos miembros de las comunidades étnicas y de otra, a las actuaciones institucionales sin el concurso y la participación de las organizaciones como administradores de los territorios y los recursos naturales.

Teófilo Cuesta Borja, Director de CODECHOCÓ, en entrevista realizada, considera que la relación con ASOCASAN es adecuada y se circunscribe a la participación en los procesos de licenciamiento y aprovechamiento de recursos, además de tener las comunidades negras representación en el Consejo Directivo de la corporación, órgano que define la planeación y estrategia de la autoridad ambiental.

El reconocimiento legal de los Consejos Comunitarios como autoridad en el territorio es claro para las autoridades regionales y nacionales. Sin embargo, se requiere de un lado que los consejos comunitarios asuman su rol de administradores del territorio y el apoyo reconocimiento de todas las autoridades competentes como elementos necesarios para consolidar el SINA. (Vélez; 2008:80).

4.4. Puntos nodales

El Consejo directivo de CODECHOCÓ y la Junta Directiva del IIAP son órganos colegiados de dirección de ambas instituciones que cuentan con la participación de representantes de comunidades negras e institucionalidad, luego se consideran los puntos nodales por excelencia, sin embargo, si bien son espacios donde convergen la institucionalidad del SINA y la representación de las comunidades negras, entre ellas, ASOCASAN, se trata de cuerpos colegiados que en un reducido marco normativo (normas regulativas de acuerdo a huffty) no abordan en su totalidad la complejidad de lo ambiental en el territorio, pero sin duda alguna se

constituyen en un escenario propicio y una oportunidad para mejorar las relaciones multinivel entre los consejos comunitarios de comunidades negras y las instituciones del SINA y que a partir de allí, se construya colectivamente una gestión ambiental participativa, pero sobre todo incluyente.

En suma, es necesario que se desarrollen relaciones de interdependencia verticales y horizontales en el marco de la gobernanza, entre las instituciones estatales y los agentes privados, lo que algunos autores denominan gobernanza multinivel (Zapata, 2013), la cual supone los mecanismos mediante los cuales se pretenden coordinar las relaciones entre los diversos niveles de gobierno públicos y privados, alrededor de objetivos comunes, que en este caso, apunta a la gestión ambiental territorial.

Referencias

ASOCOSAN, PNUMA, IIAP y NJ. (2012). Protocolo Comunitario Biocultural para El Territorio del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan. Disponible en www.pnuma.org/publicaciones.php.

ASOCASAN, C.C. (2013). Plan de etnodesarrollo – ASOCASAN “Avanzando con autonomía e identidad colectiva 2013 – 2019”. Tadó.

Castro-Buitrago, Erika. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental”. Opinión Jurídica, edición especial, pp. 33-56. ISSN 1692-2530 • Julio-Diciembre de 2011 / 166 p. Medellín, Colombia

Cerrillo i Martínez, Agustí. (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Introducción. Instituto Nacional de Administración pública, 1ª edición. P. 9 - 36. SBN: 84-7351-239-1 - NIPa: 329-05-020-X. Madrid. España.

Hufty, Marc. (2010). Gobernanza en Salud pública: hacia un marco analítico.

Klijin, E.-H. (1997): «Police networks: an overview». en W. J. M. Kíckert. E.-H. Klijin y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector* London: Sage. Pag. 29.

Morata, Francisc. (2004). *Gobernanza Multinivel entre Democracia y Eficacia*. http://www.academia.edu/1294298/Gobernanza_multinivel_entre_democracia_y_eficacia

Ponce Adame, Adelaida Esther. *Relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel en la política exterior de México: ¿recomendaciones para su innovación?. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012* pagina 2.

Vélez, María Alejandra. (2009). *Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en zonas 1 Pacífico vallecaucano*. *Revista de Estudios Sociales* No. 32. Abril de 2009. Pp. 272. ISSN 0123-885X Bogotá, P.74-85.

Zapata Cortés, Olga Lucía. *El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel*. 2013.