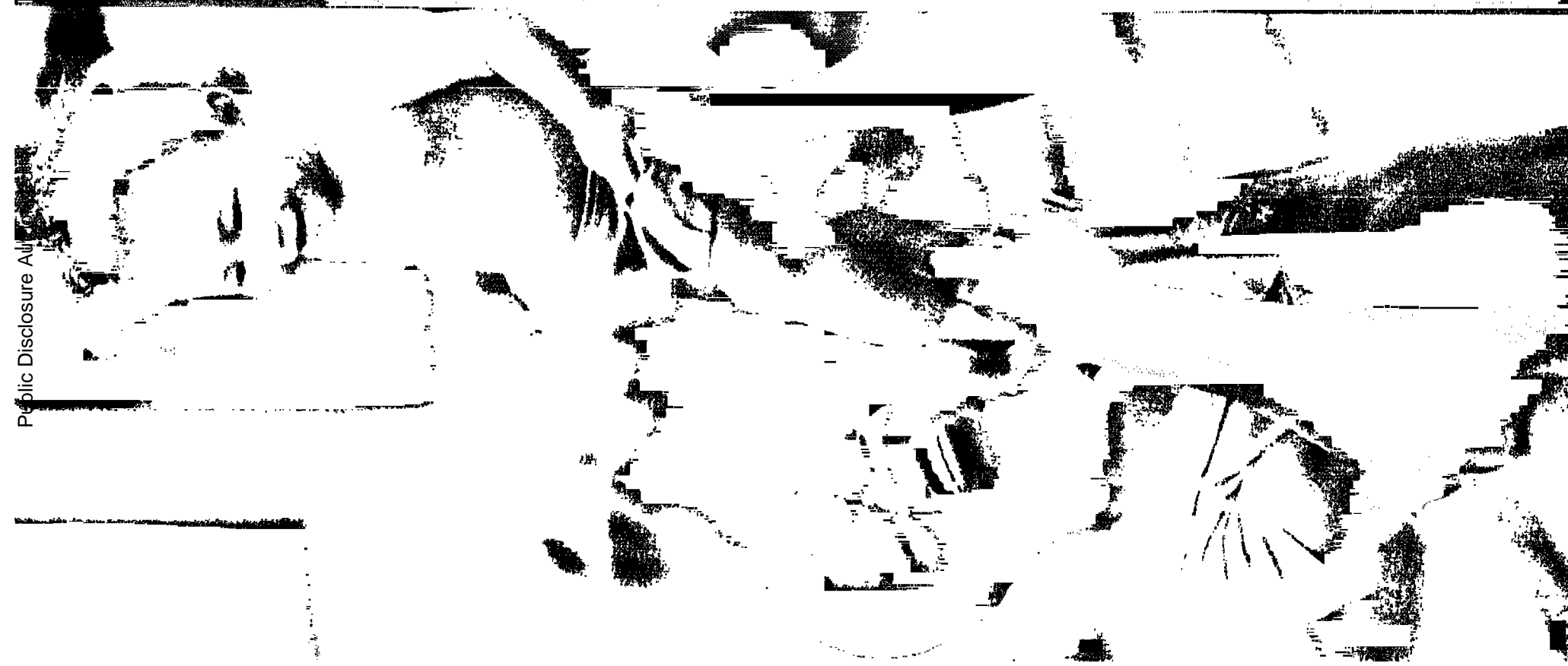


23711

Titulación de los
territorios comunales
afrocolombianos e
indígenas en la
Costa Pacífica de
Colombia

Enrique Sanchez Gutierrez
Roque Roldán Ortega

Banco Mundial
Enero de 2002



TITULACIÓN DE LOS TERRITORIOS COMUNALES AFROCOLOMBIANOS E INDÍGENAS EN LA COSTA PACÍFICA DE COLOMBIA

Evaluación de los componentes de titulación colectiva de tierras a las comunidades indígenas y afrocolombianas del Pacífico, y de comités regionales del Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia

Crédito No 3692-CO
9 de agosto de 1994
Banco Mundial

Enrique Sanchez Gutierrez
Roque Roldán Ortega

Enero de 2002

Los autores quieren agradecer a la Unidad Coordinadora del Programa de Manejo de Recursos Naturales (Ministerio del Medio Ambiente), las entidades ejecutoras (el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y la Red de Solidaridad Social), y las comunidades negras y pueblos indígenas del Pacífico colombiano por su colaboración con esta evaluación.

Las opiniones expresadas en este documento son atribuibles a sus autores, y no reflejan necesariamente la posición ni las políticas oficiales del Banco Mundial o el Gobierno Nacional de Colombia.

Este documento fue producido por la Dirección Sectorial para el Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible (con John Redwood como Director) de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Se puede obtener copias adicionales con el Asistente de Proyectos de LCSES Peter Brandriss (pbrandriss@worldbank.org o en el teléfono no. 202-473-9379). El documento se encuentra también en el World Wide Web en el sitio www.worldbank.org/afrolatin.

Fotografía de la portada: Edwin G. Huffman/Banco Mundial

ÍNDICE

SIGLAS	v
PREFACIO	vii
1. LA REGIÓN DEL PACÍFICO	1
2. SITUACIÓN ACTUAL	3
3. EL PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES (PMRN) .	5
Antecedentes	5
4. DESARROLLO DEL PROGRAMA	11
Objetivos y subprogramas	11
Estructura, operación y concertación del Programa	12
Dificultades encontradas y su respuesta	17
El Plan de Acción Concertado:	
una respuesta eficaz a las dificultades internas	22
Algunas lecciones aprendidas	24
5. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS	27
Definición de las metas	27
Resultados obtenidos	28
Conclusion	35

6. REFLEXIONES FINALES	39
El Programa	39
La participación	40
La convivencia interétnica y la paz social	42
La titulación colectiva y el desarrollo sostenible	43
ANEXO 1. Constitución y/o ampliación de resguardos indígenas	47
ANEXO 2. Demarcación de resguardos indígenas	49
ANEXO 3. Titulación de tierras a comunidades negras	52
ANEXO 4. Ley 70 de 1993	55

SIGLAS

ACAPA	Asociación Campesina del Río Patía Grande
ACIA	Asociación Campesina Integral del Atrato
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas
OREWA	Organización Regional Embera Waunana
PMRN	Programa de Manejo de los Recursos Naturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSS	Red de Solidaridad Social

PREFACIO

El Banco Mundial aprobó en 1994 un préstamo de US\$39 millones para el Ministerio del Medio Ambiente del gobierno colombiano con el fin de respaldar un Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) a lo largo de la Costa Pacífica de Colombia. El préstamo tenía como objetivo primordial fortalecer la capacidad institucional del Ministerio del Medio Ambiente para preparar y poner en práctica un programa de manejo sostenible de los bosques y de los recursos naturales para la costa y sus humedales adyacentes, pero también contenía componentes para (a) la titulación y demarcación de las reservas indígenas, (b) la identificación, demarcación y titulación colectiva de tierras pertenecientes a las comunidades afrocolombianas, y (c) la creación de una serie de comités regionales como foro que garantice la participación social de las organizaciones indígenas y afrocolombianas en el proceso de demarcación y titulación de tierras.

En últimas estos tres componentes relativamente pequeños —aproximadamente US\$4 millones, o casi una décima parte del préstamo del proyecto— se convirtieron en los elementos centrales del PMRN y proporcionaron experiencias únicas en términos del aprendizaje institucional tanto para el Ministerio del Medio Ambiente como para otras agencias gubernamentales, el personal del Banco Mundial que ayudó a preparar y supervisar el PMRN, y las organizaciones y comunidades indígenas y afrocolombianas que participaron en el programa. La experiencia de aprendizaje fue especialmente rica para el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCORA), responsable de los componentes de titulación de tierras.

El siguiente informe de evaluación presentado por el antropólogo colombiano Enrique Sánchez y el abogado de derechos indígenas Roque Roldán Ortega y llevado a cabo con la asistencia del Banco Mundial, rastrea la

historia de los componentes de titulación de tierras y comités regionales del PMRN, documenta la cantidad de tierras y el número de comunidades y familias que se han beneficiado con el programa de titulación de tierras y resalta las lecciones aprendidas de esta experiencia en términos de la participación social, las relaciones gobierno–grupos étnicos, el conflicto interétnico y el consenso, y el papel de la titulación colectiva de tierras en la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de los recursos.

Como parte del prefacio al informe, cabe mencionar tres puntos. Primero, una de las razones por las cuales el Banco Mundial estaba preparado para financiar estos componentes de titulación colectiva de tierras fue su propia política sobre pueblos indígenas (Directriz Operativa 4.20), la cual entró en vigencia en 1991. La política hace énfasis en la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos vulnerables y dependientes de la tierra y los recursos. Es interesante anotar que, durante el mismo año en que la Directriz Operativa entró en vigencia el gobierno colombiano estaba preparando el PMRN (con la asistencia del Banco), y también se refrendó la Constitución Nacional.

La nueva Constitución incluyó artículos especiales mediante los cuales se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios colectivos y a participar en las decisiones relativas al desarrollo que afectan a sus comunidades y los terrenos en que han vivido tradicionalmente. La Constitución contiene además un artículo especial (artículo transitorio 55) que apeló al gobierno para que se formulara una ley mediante la cual se reconociera la propiedad colectiva de las comunidades afrocolombianas de la Cuenca del Pacífico. La Ley 70 ratificada en agosto de 1993 con el fin de aplicar el artículo mencionado y el Decreto 1745 promulgado en 1995 constituyeron la base legal y de procedimientos del programa de titulación colectiva de tierras a las comunidades afrocolombianas. Sin estas leyes y sin la política del Banco Mundial, habría sido extremadamente difícil para el Banco incorporar las demandas de las organizaciones indígenas y afrocolombianas de que el PMRN financiara la titulación colectiva de tierras y la demarcación de sus territorios tradicionales.

Un segundo punto es que a pesar de estas leyes y regulaciones, el proceso actual de titulación colectiva de tierras se caracterizó por el conflicto durante el proceso de planeación y ejecución. Dicho conflicto fue, en cierto sentido, inevitable debido a una situación en la que históricamente ha existido la desconfianza entre los grupos étnicos y las agencias estatales, ya que la tierra y los recursos naturales (especialmente la madera y los mine-

rales en el caso de la Costa Pacífica colombiana) han sido objeto de la explotación rapaz (por lo regular de empresas e intereses extranjeros), y en donde poner orden a la situación de tenencia de tierras –históricamente caótica– generó conflictos entre comunidades vecinas indígenas y afrocolombianas. Una de las maneras en que el PMRN respondió a estos conflictos fue mediante la creación de los comités regionales, bajo el liderazgo de la Red de Solidaridad Social y la Comisión Consultiva de Alto Nivel para asuntos afrocolombianos.

Originalmente, estos comités regionales fueron creados como mecanismos de participación social y foros para definir las “reglas de juego” o procedimientos de titulación colectiva de tierras entre el gobierno y las organizaciones participantes de la sociedad civil indígena y afrocolombiana.

En el informe de evaluación se analiza la importancia histórica de estos comités regionales en términos tanto de la participación organizativa como comunitaria. Además, en el mismo se documenta cómo los comités regionales contribuyeron a resolver los conflictos interétnicos entre las organizaciones y comunidades indígenas y afrocolombianas mediante el diálogo y las comisiones en el campo con límites territoriales comunes. De especial importancia fueron los comités regionales interétnicos creados tras la evaluación de medio tiempo del proyecto del PMRN. Estos comités interétnicos sirvieron como foro para resolver disputas y lograr el consenso entre el Estado y las organizaciones étnicas. Los mismos proporcionaron una manera de confrontar y resolver, en forma no violenta y participativa, los tipos de conflictos que con frecuencia ocurren entre grupos étnicos vecinos con relación a la titulación de tierras y otros programas de desarrollo y manejo de los recursos naturales.

Tercero, es importante resaltar que aunque la Costa Pacífica no había sufrido el mismo nivel de violencia guerrillera y paramilitar que otras partes de Colombia, la situación cambió dramáticamente en la segunda mitad de la década de los noventa, cuando los componentes de titulación de tierras del PMRN se estaban implementando. La violencia política y la crisis civil aumentaron en la región y dieron origen al desplazamiento de miles de personas y al abandono de comunidades enteras, especialmente en el área del Bajo Río Atrato y en la población de Ríosucio, a lo largo del río Cacarica (ambos en el Departamento de Chocó). A pesar de estos obstáculos, en la evaluación se encontró que las comunidades que ya habían comenzado o completado con éxito la movilización social y los procesos legales relacionados con la titulación colectiva de tierras fueron más capaces de

protegerse a sí mismos de organizaciones armadas externas. Dichas comunidades también fueron más dadas a ofrecerles condiciones legales favorables e incentivos a las personas desplazadas para que retornaran a sus comunidades, ya que podrían reclamar terrenos que habían estado o estaban en proceso de ser legalizados.

Esto tiene especial importancia dado el gran número de personas que han sido desplazadas como consecuencia del conflicto armado en las zonas rurales de Colombia. La posesión de títulos de tierras seguros, como los títulos colectivos proporcionados a las comunidades indígenas y afrocolombianas de la Costa Pacífica bajo el PMRN, es una de las principales razones por las cuales la gente de las zonas rurales han defendido sus comunidades contra los agentes armados externos. Además, para las personas desplazadas, el retornar a sus comunidades una vez restablecida la paz social también constituye un fuerte incentivo.

En la memoria colectiva de las comunidades indígenas y afrocolombianas de la Costa Pacífica, el programa de titulación colectiva de tierras iniciado por la Constitución Colombiana de 1991 y la Ley 70 de 1993 hace parte de una larga lucha tanto por la equidad racial y étnica como por el desarrollo sostenible. A pesar de los obstáculos sociales y el sufrimiento humano causado por la continua violencia en Colombia, esta lucha continúa siendo parte de la búsqueda de un futuro más pacífico y seguro para las comunidades indígenas y afrocolombianas de la Costa Pacífica.

Mis colegas y yo, quienes hemos trabajado en el PMRN, nos sentimos orgullosos de haber desempeñado un pequeño papel apoyando este esfuerzo. Además, nos sentimos honrados por haber trabajado con tantas personas comprometidas en el Ministerio del Medio Ambiente, el INCORA y la Red de Solidaridad Social, así como de haber conocido a muchos de los líderes de las comunidades y organizaciones indígenas y afrocolombianas de la Costa Pacífica. El siguiente informe relata una pequeña parte de la historia de los componentes de titulación de tierras y comités regionales del PMRN, especialmente lo que todos aprendimos a partir de este pequeño experimento en términos del desarrollo ambiental y socialmente sostenible.

Shelton H. Davis

Director Sectorial, Unidad de Desarrollo Social
Dirección Sectorial para el Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

LA REGIÓN DEL PACÍFICO

Comprende el Pacífico colombiano, desde el punto de vista biogeográfico, un corredor entre Panamá y Ecuador de unos 1.300 km. de longitud y un área aproximada de 100.000 km. cuadrados, equivalentes al 8% del territorio de Colombia.

La región es considerada una de las áreas más lluviosas del mundo pues llueve entre 5.000 y 12.000 mm/año. Además, es una región cubierta de bosques tropicales (77% del área), estimada en 8 millones de hectáreas sometidas a diferentes grados de intervención; el 55% tiene una cobertura continua y podría afirmarse que se mantiene en buen estado gracias a la baja presión económica propia de los sistemas productivos tradicionales indígenas y afrocolombianos.

El Pacífico es una región especial por su complejidad y diversidad cultural. Allí han vivido desde tiempos remotos grupos indígenas y afrocolombianos que a través de las generaciones han desarrollado prácticas y tecnologías adaptativas y adecuadas de uso y manejo de los ecosistemas del bosque húmedo y de las tierras bajas, frecuentemente anegadas. Estos grupos étnicos tienen un reconocimiento constitucional especial y una legislación particular que protege sus derechos.

Los afrodescendientes provienen de población esclavizada y traída a las explotaciones mineras del Pacífico principalmente en el Siglo XVIII. La vida de las comunidades rurales negras se ajusta a patrones tradicionales que han pervivido a través de los años. Las familias se agrupan en pequeños poblados o viven a lo largo de los ríos y costas, se transportan en canoas y motores fuera de borda. La subsistencia depende del cultivo en huertos y

colinos familiares, donde siembran plátano —el principal alimento— cocotero, papachina, caña de azúcar, chontaduro, arroz, maíz, yuca, ñame y frutales. Complementan su alimentación con la pesca, el corte de madera, la caza y la recolección de productos silvestres. Los ingresos en dinero se obtienen de la minería del oro, actividad que realizan mediante el lavado de las arenas de los ríos y el aprovechamiento de los aluviones auríferos con técnicas artesanales y formas de trabajo familiar y comunitarias.

Los pueblos indígenas del Pacífico pertenecen en su mayoría a la familia *Embera*, con algunas diferencias lingüísticas y culturales surgidas seguramente como consecuencia de los diferentes procesos de ocupación territorial, el aislamiento geográfico, la especialización ecológica y particularidades culturales.

Entre los Embera suelen distinguirse los siguientes grupos:

- ▲ *Embera*, del Atrato y la Serranía del Baudó
- ▲ *Embera – Chamí*, del Alto San Juan
- ▲ *Embera – Catío*, del occidente de Antioquia
- ▲ *Eperara – Siapidara*, del sur del litoral

Otro pueblo que, al igual que el Embera, pertenece a la familia lingüística Chocó, es el *Waunana* del Bajo San Juan. Sus condiciones de vida son similares a la de los Embera de las tierras bajas.

Del pueblo *Tule* quedan algunas comunidades aisladas en el Urabá chocoano, en una región muy transformada por la creciente ganaderización y el latifundio.

El pueblo *Awa* de la frontera con el Ecuador vive en un territorio escarpado, en su mayoría bosque de niebla, donde cultiva pequeñas parcelas de plátano y maíz y cría algunos vacunos.

SITUACIÓN ACTUAL

Desde la década de los cincuenta comenzó un cambio abrupto en la vida social y económica de los pueblos tradicionales del Pacífico. Los corredores viales —carreteras y vías férreas— que conectaron la Región Andina con la costa alentaron nuevos proyectos de ampliación de la frontera económica. Buenaventura y Tumaco sobre el Pacífico, y Turbo sobre el Caribe —puerto obligado de conexión con el río Atrato— se constituyeron en centros de expansión comercial y soporte permanente de la economía extractiva.

La economía actual de la región está cimentada en el sistema extractivo de recursos naturales. Los principales productos de extracción son la madera, el palmito de naidí (*Euterpe oleracea*), el oro, el platino, la pesca fluvial y marítima y la recolección de conchas y cangrejos de mar.

Al sur de la región hay algún desarrollo agroindustrial basado en el cultivo de palma africana y la cría de camarón en estanques (municipio de Tumaco). En la zona andina se presenta una incipiente ganadería de vacunos y el cultivo y procesamiento de caña panelera. También tienen alguna importancia los servicios (en especial, públicos), el comercio y el transporte fluvial y marítimo.

Por ser una región en la que predomina la ocupación de grupos étnicos, tienen un gran peso económico los sistemas tradicionales de producción orientados fundamentalmente a la autosubsistencia de las comunidades y a la provisión de alimentos.

Las comunidades del litoral y de la llanura aluvial combinan la agricultura con las actividades extractivas; producen alimentos tales como coco,

LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN SON DEFICITARIAS

El ingreso per cápita es inferior a US\$500 y el 84% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas —en comparación al 32,2% de la Nación. En 1998 existían 1,6 médicos por cada 10.000 habitantes; la población adulta analfabeta se aproximaba al 39% en comparación al 9,2% nacional y se registró la tasa de mortalidad más alta del país, superior a 100 por cada mil nacidos vivos.¹

arroz, plátano, papachina, chontaduro, yuca, caña para miel y frutales. La agricultura practicada por las comunidades tradicionales del Pacífico es adaptativa, es decir, depende de la oferta ambiental, sigue los ritmos y ciclos naturales, y sus cultivos asociados por lo regular imitan los sistemas naturales (diversidad, asociación, disposición en diversos estratos, etc.).

Los grandes centros urbanos de la región, en su orden, Buenaventura, Quibdó, Istmina y Tumaco tienen como eje de sus economías los servicios, especialmente los públicos, portuarios y comerciales. En los dos centros marítimos existe una incipiente industria pesquera, aserríos y algunos molinos de arroz. En algunos sitios (Nuquí, Bahía Solano, Buenaventura, Tumaco, Acandí) existe, en pequeña escala aún, alguna actividad turística.

El Pacífico colombiano —que históricamente había permanecido al margen de los procesos de violencia generados por los conflictos políticos que asolaron otras regiones del país— ha comenzado a vivir en las dos últimas décadas un deterioro de su relativa situación de paz. En algunas áreas han penetrado los cultivos ilícitos y a la región han llegado grupos armados aprovechando sus condiciones estratégicas. Las organizaciones étnicas y comunitarias han pedido respeto por la vida y paz de los habitantes tradicionales de la región y han reclamado al estado el reconocimiento de sus derechos territoriales y étnicos amenazados por los nuevos factores de poder.

¹ Fuente: *Espacífico*. Programa BID - Plan Pacífico 1998/ Biopacífico 1998

EL PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES (PMRN)

Antecedentes

Visión regional

Tres consideraciones generales muestran la visión regional que se ha tenido en las políticas públicas

La relación entre el Estado y la región

Esta relación ha comportado la constante identificación del Pacífico como una zona de reserva, una especie de área baldía destinada al ensanchamiento futuro de la economía nacional y la acción administrativa estatal. Dos leyes, entre las varias provisiones gubernamentales, parecen mostrar esta actitud estatal frente a la Costa Pacífica y sus habitantes. La Ley 2a. de 1959, “sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables” que, entre sus determinaciones, declaró como “reserva forestal protectora” toda la Región del Pacífico, dejando a las comunidades nativas (indígenas y negras) apenas escasas y muy dispendiosas opciones de acceso al dominio individual de sus tierras tradicionales. Y la Ley Agraria 135 de 1961, cuyas condiciones de legalización de las llamadas “tierras baldías” (categoría en la que se incluían las tierras del Pacífico), no solo ignoraba la antigua posesión de las comunidades negras, sino que les compelió a la tala irracional de los bosques para justificar y probar la condición básica de un simple título individual. La llamada por algunos inves-

tigadores “invisibilidad” de las poblaciones negras, bien puede ser señalada como un atributo negativo aplicable por igual a comunidades indígenas y negras hasta hace apenas dos o tres décadas.

El sistema extractivo de recursos naturales

La región siempre se ha pensado en función del aprovechamiento extractivo de los recursos naturales especialmente oro, platino, madera, peces y productos no maderables del bosque como la extracción de palmitos.

La colonización

Las actividades mineras y madereras estuvieron acompañadas en las últimas cinco décadas del siglo XX por otro muy serio factor de perturbación ambiental: la colonización, espontánea o abiertamente estimulada por el Estado. En las tres primeras décadas de la llamada Reforma Agraria (iniciada en el año 1962, a raíz de la Ley 135, adoptada en diciembre del año anterior), el avance de los colonos, con el apoyo del Estado en la legalización de tierras, construcción de vías y otorgamiento de créditos, alcanzó a ocupar áreas no inferiores al millón y medio de hectáreas, vale decir algo más de un 18% de la superficie total de la región.

Antecedentes directos del Programa

Los antecedentes del Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) se remontan a la formulación de una estrategia nacional para el desarrollo del Plan de Acción para los Trópicos, iniciativa emprendida en 1985 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para detener la destrucción de los bosques tropicales. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia formuló el Programa Ambiental del Plan y conformó allí una Unidad Coordinadora, transitoria, que pasaría luego a la entidad competente. En 1991 se adoptó el documento “Una Política Ambiental para Colombia” (CONPES-DNP-2544 1 de agosto de 1991), marco de política indispensable para el desarrollo del Plan.

El 5 de julio de 1991 en el país se expidió una nueva Constitución Política en la cual se hizo un reconocimiento expreso de los grupos étnicos y de sus derechos. El artículo transitorio 55 de la Carta Política, estableció la obligación del Estado de titular en forma colectiva los territorios de las comunidades negras.

La Constitución Política de 1991 y el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas

Aunque la señalada Ley Agraria de 1961 ya había abierto para las comunidades indígenas la posibilidad de ser reconocidas en el dominio colectivo pleno de sus tierras ancestrales, fue apenas la Constitución del año 1991, 30 años después, la que acogió para las comunidades afrocolombianas del Pacífico la posibilidad de un régimen similar. Este vino a concretarse con la expedición en 1993, de la Ley 70, un ordenamiento que, en desarrollo del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, no sólo determinó la viabilidad del reconocimiento de los territorios colectivos a las comunidades negras, sino que aportó elementos y recursos legales adicionales para facilitar el adecuado manejo de estas nuevas propiedades y la capacidad de vida y funcionamiento de las comunidades dueñas. Sólo en el año 1995, el Poder Ejecutivo procedió a dotar a dicha Ley de un reglamento especial para la legalización de tierras a las comunidades.

El Encuentro de Yanaconas y la búsqueda de un espacio y unos procedimientos claros para la concertación gobierno-comunidades

La Constitución Política de 1991 animó al incipiente movimiento afrocolombiano a movilizarse en la búsqueda de la concreción de sus derechos territoriales.

En octubre 26-30 de 1992 se convocó una reunión en Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, en un lugar conocido como *Yanaconas*, entre la Comisión Consultiva de Alto Nivel, máximo organismo de concertación del sector comunitario afrocolombiano y las instituciones del Gobierno Nacional que desarrollaban programas en territorios de comunidades negras, especialmente del Pacífico.

En Yanaconas se mostró la importancia que tenía hacer un ordenamiento ambiental y la constitución y consolidación de los territorios comunitarios, indígenas y afrocolombianos, como parte de una estrategia de conservación de la biodiversidad de la Región del Pacífico.

A partir de las conclusiones del Encuentro de Yanaconas se formularon los proyectos: el fortalecimiento del desarrollo sostenible y la identidad cultural mediante la titulación de tierras a las comunidades negras del Pacífico colombiano y la “titulación en resguardos indígenas” que acogería posteriormente el PMRN.

Para la incorporación final de los proyectos de titulación a comunidades indígenas y negras, fueron consideraciones determinantes, entre otras, las siguientes:

- ▲ El peso de la responsabilidad constitucional y legal que gravitaba sobre el Estado colombiano para que les reconociera a tales comunidades el derecho sobre los territorios que han poseído desde tiempo atrás.
- ▲ La necesidad de asegurar a las políticas de protección del medio ambiente una base sólida y permanente de apoyo a los pobladores que habitan los espacios que se pretende salvaguardar.
- ▲ La urgente necesidad de crear una alternativa real de entendimiento con las comunidades, que posibilitara la concertación con ellas para formular y ejecutar los programas realizables y que neutralizara la generación de expectativas inalcanzables.
- ▲ La necesidad de reconocer el aporte que estas comunidades han hecho con sus modelos de uso de la tierra y de los recursos a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad aún existentes en el Pacífico.

Estimaron también los voceros de las comunidades y en pleno acuerdo con ellas la autoridad ambiental —responsable del programa— y los representantes de la entidad financiadora, que a causa de los múltiples y serios conflictos, de las contradicciones entre los grupos étnicos de la región (en buena parte alentados por las desiguales formas de tratamiento aplicadas por el Estado en el desarrollo de sus políticas), así como entre los grupos étnicos y las entidades del Estado, sería conveniente asegurar la transparencia en la orientación y manejo de los proyectos. Además de ser necesario un espacio constante de debate para exigir el avance de los trabajos y el ajuste de los programas cuando fuere menester. Lo que hacía aconsejable y conveniente formular y adoptar, un proyecto claramente definido (con identidad y recursos especiales) que tuviese como propósito exclusivo el seguimiento evaluativo y crítico de aquellos proyectos que, como los de legalización de las tierras, comprometían de manera más definitiva la presencia y participación de las comunidades nativas.

Así nació el Proyecto de Comités Regionales, que fue puesto en práctica y funcionó bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social (RSS)

de la Presidencia de la República, como un instrumento de apoyo y colaboración, de seguimiento e incluso de evaluación y fiscalización de los demás componentes del Programa y, especialmente, como una instancia de la cual las propias poblaciones tradicionales del Pacífico podrían valerse para agilizar el proceso de reconocimiento de sus derechos territoriales.

CAPÍTULO 4

DESARROLLO DEL PROGRAMA

Objetivos y subprogramas

El Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) del Ministerio del Medio Ambiente, fue acogido por el Gobierno Nacional, en la reunión del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)², el 22 de agosto de 1993. Un año después, el 9 de agosto de 1994, se suscribió el contrato de préstamo del Banco Mundial. En el Programa quedaron claramente establecidos como objetivos fundamentales, los siguientes³:

- ▲ Detener el proceso de degradación de los recursos naturales renovables en la región.
- ▲ Promover y concretar un modelo sostenible de manejo y uso de los recursos naturales.
- ▲ Fortalecer la capacidad de gestión ambiental institucional y comunitaria.

² Máxima autoridad en las decisiones de planificación del Gobierno Nacional.

³ En su formulación inicial el programa contemplaba los siguientes cuatro grandes subprogramas: Política Forestal y Desarrollo Estratégico, Rehabilitación de Microcuencas, Parques Nacionales Naturales, y Educación, Capacitación, Investigación y Administración del Programa. Cada uno de estos subprogramas, a su vez, incluía diversos componentes o proyectos que comprometían la responsabilidad de una o varias entidades. Dentro del subprograma llamado de Política Forestal y Desarrollo Estratégico, se contempló inicialmente el desarrollo de los componentes o proyectos de Política Forestal, Zonificación Ecológica, Monitoreo Ambiental y Análisis de Corporaciones. Sin embargo, ni en este subprograma ni en los demás se previó en la primera fase de preparación del documento del Programa ninguna acción orientada a resolver demandas territoriales de las comunidades indígenas o afrocolombianas del Pacífico.

Estructura, operación y concertación del Programa

Administración del Programa

De manera esquemática, el PMRN, funcionó de la siguiente manera: una Unidad Coordinadora, localizada en el Ministerio del Medio Ambiente, administraba los recursos del crédito y se encargaba de la coordinación y el seguimiento. Para darle seguimiento a los componentes de titulación de tierras y comités regionales y para servir de enlace entre el Programa y las instituciones se contrató a una persona.

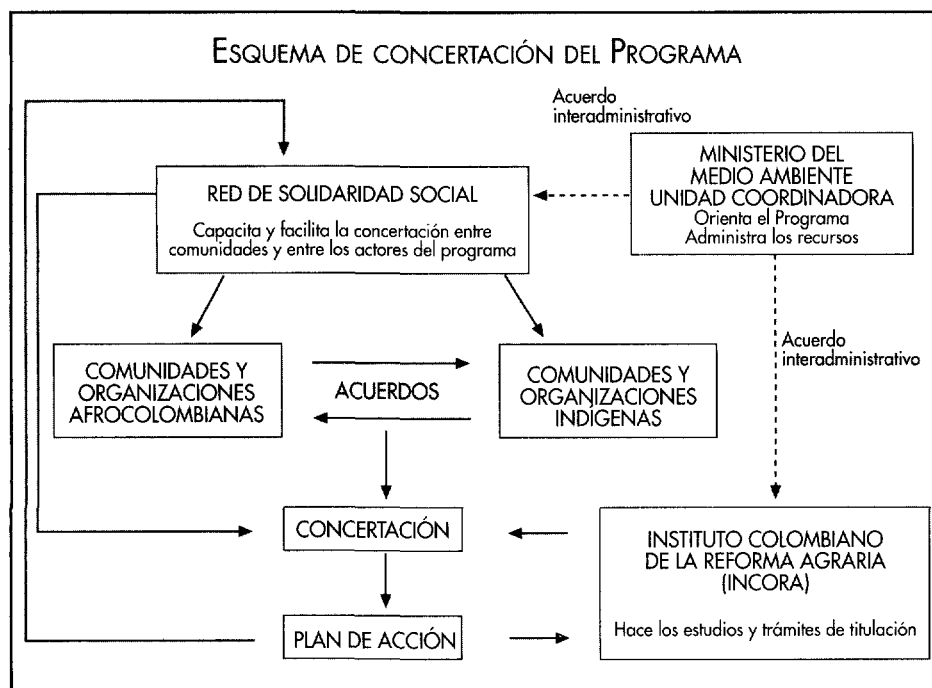
El manejo financiero se basó en contratos interadministrativos con las entidades ejecutoras, en este caso, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y la Red de Solidaridad Social (RSS) de la Presidencia de la República. En cada una de estas instituciones existía una persona responsable de coordinar el componente. En estos contratos se le transfirieron los recursos a la entidad ejecutora con objetivos precisos. Para contratar a terceros, no vinculados al Estado, se facilitó la contratación a través de un fondo en fideicomiso administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al final por la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello.

Esquema general de concertación y participación en el Programa

La base de la concertación fueron los comités regionales a los que se hace referencia más adelante. Los comités operaron dentro de un esquema de concertación que operó de la siguiente manera: las instituciones acordaron con las comunidades y sus organizaciones las acciones que se desarrollarían. Sobre esta base los coordinadores de los componentes y la Unidad Coordinadora prepararon un documento que se discutió en un comité regional interétnico con la presencia de las instituciones. El resultado se trajo en el Plan de Acción, fundamento de los contratos interadministrativos y de los convenios con las organizaciones comunitarias. La siguiente gráfica muestra el esquema de concertación.

Los comités regionales

El principal mecanismo de concertación y participación fueron los comités regionales. Los comités tuvieron como ejes de su trabajo la solución de conflictos y el fortalecimiento de espacios autónomos para la toma de decisiones.



Los comités se realizaron, primero, en función de la titulación para los afrocolombianos⁴, luego, se adoptaron comités indígenas y, tal vez lo más importante, comités interétnicos. A estos comités asistían las instituciones, especialmente el INCORA, la Red de Solidaridad Social, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras y el Proyecto Biopacífico (financiado por el GEF, PNUD, y el Ministerio del Medio Ambiente), entre otros.

En los comités se trataban temas como los siguientes:

- ▲ La búsqueda de apoyo económico para reunir la información que acompaña las solicitudes.
- ▲ Los problemas surgidos por la delimitación de territorios entre las comunidades negras e indígenas.
- ▲ Los problemas específicos de la demarcación territorial.
- ▲ Los informes sobre el estado de los trámites y el cumplimiento de los compromisos.

⁴ Cuando se adoptó el programa, los indígenas ya tenían una larga trayectoria en el proceso de demarcación de tierras que comenzó en el Pacífico en los años setenta. Los afrocolombianos, en cambio, apenas comenzaban el proceso.

LOS COMITÉS REGIONALES HICIERON POSIBLE LA CONCERTACIÓN LOCAL

La concertación de los objetivos del Programa comenzó con el Encuentro de Yanaconas (1992) pero sólo cobró realidad programática en abril de 1996, cuando se convocó en Cali el Primer Comité Regional para la Titulación Colectiva "...para concertar con las entidades involucradas los principios, criterios, y garantías que orientan este proceso y con el fin de adelantar un ejercicio de focalización y priorización"⁵. Este Comité se adoptó como experiencia piloto de titulación a favor de los afrocolombianos de la región del Medio Atrato, en el Chocó, donde tiene asiento la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA). De allí surgió también la iniciativa de desarrollar comités locales autónomos para formular el componente de capacitación como una condición previa y necesaria para acceder a la titulación colectiva.

- ▲ La intervención de funcionarios y su parcialidad y a favor o en contra de alguno de los grupos.
- ▲ Los permisos forestales.
- ▲ Las mejoras de terceros en territorios indígenas⁶.

De la experiencia de los comités de las comunidades afrocolombianas surgió un derrotero tenido en cuenta en el proceso de titulación que contemplaba las siguientes etapas: capacitación, conformación de los consejos o autoridades internas, concertación intra e interétnica y definición de linderos y, finalmente, una vez obtenido el título, reglamentación del uso de los recursos naturales del territorio.

En el Segundo Comité Regional con los afrocolombianos, en Tumaco, se creó la Comisión Mixta (interinstitucional) de gestión y seguimiento. En el Tercer Comité, en abril 9 -12 de 1996, se definieron por vez primera un conjunto de directrices para aplicar los derechos territoriales de las comunidades negras consagrados en la Constitución Nacional y la Ley 70.

⁵ Revista "El Hilero", noviembre de 1996, pag.2

⁶ Un tema de debate muy importante se refiere a las obras de infraestructura, como las cunetas (canales) hechas por familias negras para sacar trozas de madera. A partir de la realización de estas obras suelen reclamarse derechos territoriales

COMITÉS REGIONALES COMO MODELO PARA OTROS PROGRAMAS

La estrategia de comités regionales desarrollada por la Red de Solidaridad Social ha sido adoptada en otros programas como una manera de apoyar la gestión de la política social del Gobierno Nacional en la región, especialmente en lo que se refiere a la atención de la población desplazada por la violencia.

Es interesante señalar que la IX Comisión Consultiva de Alto Nivel, máximo ente de concertación entre el Gobierno Nacional y las comunidades negras, reunida en Buenaventura en agosto de 1996, apoyó y avaló el mecanismo de los comités regionales.

Habría que agregar que en algunos de los comités participan otras instituciones como las direcciones de asuntos étnicos del Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Las actas de concertación territorial entre comunidades indígenas y afrocolombianas

Estas actas fueron un instrumento desarrollado de manera autónoma por las comunidades como resultado de las reuniones y acuerdos logrados entre indígenas y afrocolombianos en los lugares de controversia. Tienen una especial importancia porque involucraron de manera directa a las comunidades en conflicto.

Estos acuerdos entre las comunidades incluyen cláusulas como las siguientes contenidas en el acta de concertación territorial entre el consejo de la Asociación Campesina del Río Baudó y sus Afluentes y la Organización Regional Embera Waunana (OREWA) de enero 28 de 1999:

- ▲ “Los líderes y juntas directivas de las organizaciones deben hacer respetar los acuerdos entre las comunidades para que luego no lleguen quejas por parte de compañeros que irrespetan los acuerdos”.
- ▲ “Asumimos como principio la no violencia entre nosotros, ni por intermedio de terceros; nadie deberá impulsar a otro para que lesione a alguno de nosotros”.

- ▲ “El INCORA debe producir simultáneamente las resoluciones de los títulos de los resguardos indígenas y de los consejos comunitarios de las comunidades negras...”

La incorporación en los acuerdos de no violencia muestra el esfuerzo y la aspiración de las comunidades de mantener las normas de convivencia pacífica que antes de la Ley 70 se regían por mecanismos tradicionales — como el compadrazgo— y que fueron alteradas definitivamente por el nuevo ordenamiento institucional y, asimismo, la intención de manejar el conflicto independientemente del contexto de violencia generado por los grupos insurgentes y paramilitares.

Un ejemplo del buen resultado de este ejercicio puede verse en el caso de las comunidades del Medio Atrato organizadas en la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) donde, de 36 zonas de colindancia interétnica, se lograron 33 acuerdos.

ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS DEL MODELO DE CONCERTACIÓN

El modelo de concertación construido sobre la base de los acuerdos entre los dos grupos étnicos y entre estos y las instituciones, mostró ser eficiente tanto en términos administrativos como operativos, pues garantizaron la transparencia y confianza en la ejecución por parte de las comunidades. Sin embargo, hubo momentos críticos que dejaron varias lecciones:

- ▲ La concertación y participación implica costos altos pero hace la acción más segura y eficaz en términos de los resultados que se quieren obtener.
- ▲ El fortalecimiento organizativo es un factor decisivo en la marcha de iniciativas de titulación y demarcación de territorios.
- ▲ La creación de espacios autónomos para el manejo de los conflictos territoriales interétnicos, con una institución del Estado como garante, en este caso la Red de Solidaridad Social, que además de respetar el fuero interno y la autonomía de las comunidades, facilitó las labores de demarcación.

Dificultades encontradas y su respuesta

Dificultades

Relativas al contexto

El Programa optó por apoyar el proceso de titulación colectiva con el convencimiento de que tendría un impacto favorable sobre la biodiversidad, tal como lo ha demostrado la constitución de resguardos indígenas en la Región Amazónica.

La ejecución de los componentes territoriales comenzó con las incertidumbres y vacilaciones propias de todo proceso de innovación. Estos son algunos de los elementos de dicho contexto:

- ▲ El programa se formuló y los recursos se contrataron en un momento crítico para la vida institucional del país y para los grupos étnicos: el tránsito de dos regímenes constitucionales y el reconocimiento de los derechos territoriales de los afrocolombianos en el marco de una profunda crisis fiscal.
- ▲ En la región, especialmente en el norte, se extendía el conflicto político militar que vive el país y que afecta los territorios de comunidades negras e indígenas.

Relativas a la percepción y participación de los grupos étnicos

Los grupos étnicos tuvieron en un comienzo percepciones diferentes y contradictorias. La expectativa de las comunidades y organizaciones afrocolombianas era que se les titularan sus tierras en el menor tiempo posible. Los indígenas por su parte temían que sus aspiraciones territoriales fueran desatendidas y que muchos de los territorios con respecto a los que tenían aspiraciones —muchos en estudio para la constitución de resguardos— les fueran dados a las familias negras.

Durante el programa se generaron tensiones entre los grupos étnicos. Al comienzo los afrocolombianos lograron ocupar rápidamente los cargos públicos dedicados a la titulación de tierras a su grupo étnico. Esto es explicable en parte por ser la población mayoritaria en la región y por su mayor integración a la institucionalidad del país. Los indígenas, a su vez, tuvieron alguna participación en la Red de Solidaridad Social. Esto generó algunos celos y rivalidades. Según el acta del comité regional indígena de febrero de 1998, realizado los días 5 y 6 en Bogotá: "...no hay claridad, por

parte de las regionales sobre el concepto de *injerencia de las comunidades negras*, lo que está entorpeciendo, en algunos casos innecesariamente, el avance de los procedimientos de definición territorial en favor de los pueblos indígenas”. Tal vez el punto de mayor discrepancia fue la presión de los afrocolombianos para que se actualizaran los estudios realizados con anterioridad a la Ley 70 para la constitución de los resguardos territoriales y su ampliación. A juicio de los indígenas el caso más ilustrativo de esta situación se presentaba en el resguardo de Juradó.

Estas controversias fueron interpretadas como falta de voluntad política con respecto a los indígenas en la regional del INCORA. Esto fue especialmente crítico en el Chocó (Actas del Consejo Regional Indígena del Cauca de febrero de 1998). La mayor presencia y la presión de los afrocolombianos en el proceso fue interpretada por los indígenas como una parcialización en contra de sus intereses y derechos territoriales⁷. Esto llevó a los indígenas a hacer una toma pacífica de las oficinas del INCORA acusando a la institución de parcialidad en sus actividades de titulación y abandono de sus reclamaciones⁸.

Los comités interétnicos fueron la mejor respuesta a este problema.

Institucionales

El Programa tuvo crisis internas —entre las instituciones— ocasionadas por los cambios frecuentes de ejecutores, especialmente en el INCORA, por los ajustes propios de los cambios de gobierno y por los celos interinstitucionales, amén de las visiones propias de cada entidad.

Una de las dificultades que reiteradamente se mencionaba en los comités se refiere a las fallas en la comunicación entre las oficinas centrales del INCORA y las oficinas regionales.

Otras dificultades surgieron a causa del orden legal existente. Por ejemplo, en varias ocasiones se acusó al Ministerio del Medio Ambiente por su lentitud para expedir el concepto de función ecológica de los resguardos y

⁷ La misión del Banco de enero de 1998 constató que había un desnivel en cuanto al desarrollo de los componentes y que las actividades de demarcación y constitución de resguardos indígenas estaban retrasadas. La misión puso de manifiesto una preocupación por la suerte de las comunidades Eperara–Siapidara por las tensiones territoriales existentes en el Cauca y Nariño y las expectativas territoriales de las comunidades afrocolombianas.

⁸ En el acta del IX Comité Regional de los Pueblos Indígenas reunido en Bogotá en mayo de 2000, los indígenas se quejaron de que “...en la región se continúa con la presión de los funcionarios del INCORA sobre las comunidades para vulnerar los derechos de las comunidades...”

convertir los títulos individuales en áreas de resguardo o solicitadas para titulación colectiva⁹. Gracias a la Secretaría Técnica de la Unidad Coordinadora, que mantuvo siempre una actitud independiente, muchas de estas dificultades se pudieron sortear.

Al interior de las comunidades

En las comunidades mismas, especialmente en las afrocolombianas, se presentaron dificultades internas por la intromisión de intereses de terceros, por las dificultades surgidas en cuanto a la comprensión de la Ley 70 de las comunidades negras y, muchas veces, por desacuerdo en cuanto a los límites propuestos en las delimitaciones, frente a las expectativas de parentelas que aspiraban a mantener dominio sobre una cuenca o sector de cuenca hidrográfica tenida como su asentamiento tradicional.

Dos momentos críticos para el Programa

La población desplazada

El desplazamiento forzoso y masivo de algunas comunidades negras del bajo río Atrato, en el Chocó, que viene produciéndose desde 1996 y cuyo momento más crítico lo alcanzó en febrero de 1997, significó un duro golpe para el Programa pues estas comunidades ya habían obtenido sus títulos o los estaban tramitando. Este desplazamiento, ocasionado por la violencia producida por el conflicto armado que vive el país, se ha ensañado sobre la población civil, especialmente en las áreas rurales.¹⁰ A finales de 1996 se tenía registro de cerca de 13.000 personas desplazadas.

Las familias instaladas en un campamento de refugiados —Pavarandosito— y en el coliseo deportivo de la cabecera municipal de Turbo, departamento de Antioquia, están regresando a sus hogares gracias a una labor paciente de la Iglesia y de algunas organizaciones de derechos humanos. Este regreso y reinstalación de las familias ha estado acompañado por una Comisión Mixta de Verificación. La Red de Solidaridad Social ha ju-

⁹ Por ejemplo, este conflicto se presentó en el territorio Awa donde se superponen las áreas solicitadas como resguardo y los títulos individuales otorgados por el INCORA. Señalaban los indígenas en uno de los comités regionales: “No hay claridad por parte de las regionales, respecto de la existencia de títulos de propiedad individual en favor de familias indígenas dentro de un resguardo. Se cuestiona si debe adelantarse el procedimiento de revocatoria del título o si es suficiente un documento de cesión del título de propiedad individual. Se solicita una directriz por parte del nivel nacional a ese respecto”.

gado allí un importante papel, pues logró que mediante el decreto 489 de 1999 se le prestara atención a la población desplazada.

Entre las poblaciones más afectadas están las 23 comunidades del Consejo Comunitario del Río Cacarica, municipio de Riosucio, Chocó, quienes estaban tramitando su título al momento de ser desplazadas. Una de las experiencias que llama la atención del Programa, es la continuación de los trámites de titulación no obstante el desplazamiento forzado. Fue así como mediante la resolución 841 del 26 de abril de 1999 se les otorgó el título colectivo a las comunidades del río Cacarica, sobre 103.561 hectáreas; lo que favoreció a 710 familias. Es muy probable que la titulación haya servido de aliciente para el progresivo retorno de las familias a sus tierras. Un proceso no exento de problemas que se viene cumpliendo lentamente con el apoyo de la Comisión Mixta de Verificación.

El desplazamiento también afectó a comunidades indígenas, como es el caso de las comunidades de Guayabal y Aguas Calientes en el Chocó. En general se han propuesto planes de retorno en los que la seguridad en la tenencia colectiva de la tierra juega un papel importante.

La titulación colectiva en las áreas de manglar

La inclusión de las áreas de manglar¹¹ en los territorios colectivos de las comunidades negras ocasionó no sólo incertidumbre sino otra crisis.

Al sur del río San Juan, la planicie aluvial se amplía de unos pocos kilómetros en el Departamento del Valle, a un extenso territorio plano en el departamento de Nariño. Asimismo en el borde del litoral, en la medida en que se avanza hacia el sur, un corredor de manglares que cubren la bajamar

¹⁰ En un documento de la RSS se describe de manera crítica la situación del bajo Atrato, lugar donde comenzó el Programa: “El escenario en donde se desarrolla esta titulación se realiza en medio de un clima de conflicto generado por la presencia de fuerzas insurgentes y grupos paramilitares, a esto se une la presencia de empresarios interesados en el aprovechamiento de los recursos forestales, frente a los intereses propios de las comunidades”. La RSS señala además que el desplazamiento ha estado acompañado de “muertes indiscriminadas y de la consiguiente desterritorialización” de los afrocolombianos (RSS julio 2000).

¹¹ El manglar es un ecosistema que se forma en tierras de influencia directa de las mareas, que permanece anegado durante la altamar y cuyas especies arbóreas, conocidas con el nombre genérico de mangle, pertenecen principalmente a las familias Ryzophorae, Cumbretaceae y Verbenaceae. Los manglares son uno de los ecosistemas más productivos del Pacífico.

y las tierras pantanosas —conocidas regionalmente como *guandales*— de los deltas de los ríos, entre los que se destaca el delta del río Patía donde vive una numerosa población reunida en el consejo de la organización llamada el Gran Consejo Comunitario del Río Patía Grande, sus Brazos y la Ensenada. El territorio colectivo del consejo está localizado en el sur del departamento de Nariño, en la zona de influencia del delta del Patía y el sector norte de la Ensenada de Tumaco, en los municipios de Tumaco, Francisco Pizarro y Mosquera.

Este consejo fue la segunda organización en acceder a los recursos provenientes del Programa, para realizar los estudios previos y la capacitación exigidos para el proceso de titulación colectiva.

Cuando se otorgaron los primeros títulos en el Departamento del Valle del Cauca se presentó una discusión en la Comisión de Alto Nivel, sobre el carácter de los manglares y la viabilidad de su titulación.

Inicialmente, el Gobierno Nacional concluyó que los bosques de manglar no eran susceptibles de ser incluidos en los globos demarcados. Al llegarse al caso de la Asociación Campesina del Río Patía Grande (ACAPA) y proponerse la titulación excluyendo los manglares, las comunidades se opusieron rotundamente a la titulación alegando —con razón— que de esta manera quedarían fuera del título la mayoría de las comunidades y advertían, que así, “la Ley 70 se estaría convirtiendo en una ley de expropiación”.

EL MANGLAR, UN ECOSISTEMA VITAL PARA LAS COMUNIDADES DE LA COSTA

Las mujeres afrocolombianas del Pacífico son expertas conocedoras de los bosques de manglar. En los manglares predominan varias especies que forman subasociaciones: el mangle rojo (*Rhizophora spp*), el mangle piñuelo (*Pellicera rhizophorae*), el mangle blanco (*Laguncularia racemosa*), el mangle pava (*Rhizophora sp.*) y el nato (*Mora megistosperma*). Numerosas comunidades viven en estos bosques en palafitos o sitios elevados y levantados por las familias sobre desechos de madera. En este bosque inundable se obtienen valiosos recursos de pesca y las mujeres y los niños realizan a diario la recolección de cangrejos y conchas. Se hace de manera especial sobre las poblaciones de moluscos bivalvos conocidos como pianguas (*Anadara tuberculosa*, y *Anadara similis*), caracoles, almejas y ostiones.

Se pidió entonces la opinión del Ministerio del Medio Ambiente y esto ocasionó una polémica jurídica que desafortunadamente ocasionó además de un retraso del proceso en su conjunto, el desánimo de las comunidades y sus dirigentes. Hubo diferentes posiciones, algunos identificaban los manglares con la bajamar (dos conceptos jurídicamente distintos); otros pedían como condición previa a la titulación, la demarcación de las zonas de bajamar. Lo que es técnicamente imposible en una costa caracterizada por su inestabilidad. Esta crisis puso en evidencia los distintos intereses y concepciones institucionales. El INCORA no se atrevía a tomar una decisión autónomamente y le transfirió la responsabilidad de las decisiones al Ministerio del Medio Ambiente, el que, a su vez, alegaba que esa responsabilidad era del INCORA y no suya. Finalmente, la presión comunitaria que empezaba a extenderse a todo el Pacífico sumada a una posición favorable del Instituto de Investigaciones Marinas (INVEMAR) dieron origen a un acuerdo para el cual se adoptó la fórmula de décadas anteriores para la constitución de los resguardos territoriales a favor de los indígenas, que era construir el título sobre un globo de terreno reconociendo el dominio público sobre las áreas que de manera expresa en la ley no son titulables y sobre las cuales las comunidades adquieren el derecho exclusivo de usufructo.

El Plan de Acción Concertado: una respuesta eficaz a las dificultades internas

A raíz de la misión del Banco de enero de 1998, se propuso la formulación de un Plan de Acción Concertado, un verdadero desafío en un momento de crecientes tensiones entre las instituciones y el movimiento comunitario. Gracias a la estrategia de comités regionales y al empeño del grupo de trabajo de la Red de Solidaridad Social se logró un clima de entendimiento y cooperación que se tradujo en el diseño concertado del Plan de Acción que, aunque no es un documento técnicamente elaborado, tiene la virtud de reflejar el pensamiento de las organizaciones de base y su compromiso de sacarlo adelante.

En el Plan de Acción se propuso como objetivo: *“fortalecer la coordinación interinstitucional y la gestión comunitaria para el desarrollo y aplicación de los derechos étnicos, territoriales y ambientales de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas del Pacífico”*.

Es interesante ver consagradas en el Plan algunas reflexiones que orientan el Programa hacia el desarrollo de base, yendo más allá del cumplimiento de los compromisos formales de la titulación colectiva. Además, en el Plan de Acción se propuso como objetivo fortalecer la gestión y coordinación autónoma de las comunidades y sus organizaciones representativas considerando que “el estado colombiano se apoya en principios y valores como la pluriculturalidad, la multiétnicidad, la democracia participativa y el respeto a la diferencia y tolerancia. Para que en la práctica la aplicación y efectividad de tales postulados sea real se debe fortalecer la autonomía y capacidad de coordinación y gestión de las comunidades y sus organizaciones en los ámbitos local y regional. Por lo anterior, desde el PMRN se deberán apoyar y habilitar espacios para el ejercicio autónomo de reflexión y concertación por parte de las comunidades negras e indígenas del pacífico, alrededor de los aspectos étnicos, territoriales y ambientales que los afectan”. (Plan de Acción, página 9).

Asimismo, proponía el Plan habilitar espacios para el encuentro y la concertación entre el Estado y las comunidades, la adopción por parte de las instituciones públicas de las normas territoriales y ambientales sobre los grupos étnicos y, lo que resulta muy novedoso, la concertación entre las comunidades y el sector privado.

Para evitar los malentendidos causados por las diferencias en cuanto a los enfoques y procedimientos de trabajo de las instituciones y organizaciones, en el Plan se propuso unificar los criterios de planificación y ejecución del Programa y una mayor integración entre los niveles nacional y regional. Finalmente, se recomendó formular y poner en marcha políticas de convivencia interétnica y la promoción de la seguridad, el derecho a la vida y el mantenimiento de la paz social.

FORTALECER LAS RELACIONES DE ENTENDIMIENTO INTERCULTURALES

Una de las estrategias que más llama la atención del Plan de Acción, dado que resume la experiencia obtenida con el componente de comités regionales, es la de fortalecer las relaciones de entendimiento interculturales a partir del fortalecimiento de los mecanismos comunitarios tradicionales para atender y solucionar los conflictos intra e interétnicos asociados al territorio y a los recursos naturales.

La crisis de 1998 puso a prueba el mecanismo de concertación y fue gracias al trabajo y la programación conjunta entre indígenas y afrocolombianos, en igualdad de condiciones y con la participación de las entidades ejecutoras y el programa mismo, como logró superarse esta primera crisis de confianza. Dos directores regionales del INCORA en el Chocó debieron retirarse de sus cargos.

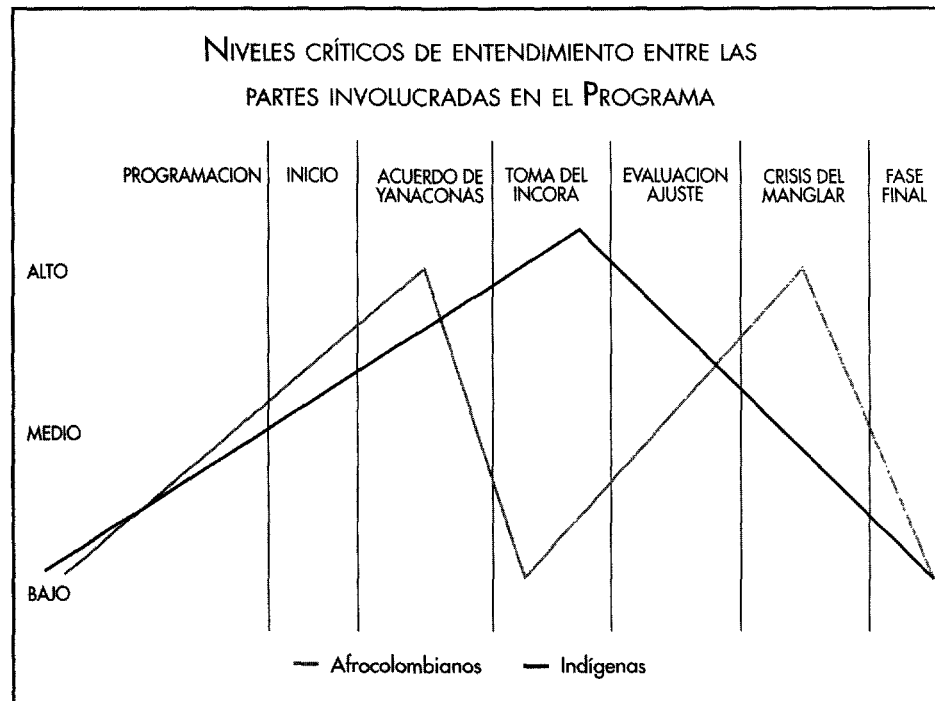
El Plan de Acción fue una guía para las actividades del Programa y para la concertación con las comunidades pero muchas de sus propuestas, que desbordaban las capacidades del Programa, se quedaron enunciadas. Con la formulación del Plan de Acción se reactivó la constitución de los resguardos indígenas pero a un ritmo que a juicio de los mismos indígenas nunca fue satisfactorio. Para cumplir las metas, el INCORA diseñó luego un *Plan de Choque* para la atención de las solicitudes indígenas cuyos resultados aún no han sido evaluados.

Algunas lecciones aprendidas

La siguiente gráfica muestra los niveles críticos de entendimiento entre las partes involucradas en la ejecución del Programa.

Las lecciones aprendidas de las crisis y su manejo, a juicio de las personas entrevistadas fueron las siguientes:

- ▲ Los programas deben ser integrales. La noción de seguridad territorial es mucho más que el título.
- ▲ Cuando surgen crisis de confianza entre los actores sociales, si se cuenta con mecanismos que faciliten el diálogo entre las partes y transparencia en la asignación de recursos, tal como lo mostró la experiencia tenida por el Programa, se pueden resolver.
- ▲ El seguimiento ejercido por el PMRN y la evaluación realizada jugaron un papel importante en la recuperación de la dinámica del programa en los momentos de crisis.
- ▲ El Plan de Acción se constituyó en una carta de navegación para todos los participantes. De su formulación queda como lección que es viable la planificación participativa, que el fortalecimiento organizativo contribuye a hacer viable la realización de los programas y que las instituciones pueden ser una instancia facilitadora en la solución de los conflictos territoriales surgidos entre los diferentes grupos étnicos o en su interior.



- ▲ Otra lección aprendida a partir de estos sucesos es la importancia y necesidad, para un programa de tan alto contenido social, de capacitación e inducción previa de los funcionarios que intervendrían en el programa. En esto fue débil el PMRN.

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

Definición de las metas

Las metas a veces fueron imprecisas y en ocasiones debieron ajustarse. Es explicable que en programas de esta naturaleza tengan que hacerse cambios sobre la marcha a causa de numerosos factores externos, como la presencia de fuerzas irregulares en los territorios de los grupos étnicos que, como sucedió en el Programa, en ocasiones amedrentaron o interceptaron las comisiones de delimitación, llegando inclusive a quitarles los equipos de medición en el campo.

Hubo también dificultades en el flujo de los recursos y retrasos en la programación por la misma estructura operativa del INCORA y por la crisis fiscal que aqueja a este instituto. El tiempo y los ritmos de concertación también incidieron en la definición de las metas.

Para la constitución de resguardos territoriales indígenas se propusieron metas medibles, no así para las comunidades de afrocolombianos por lo nuevo e incipiente del proceso de reconocimiento legal y por los vacíos jurídicos y operativos existentes. Para el Programa con las comunidades negras se partió de la necesidad que se tenía en el momento, de dar comienzo a la titulación, lo que presuponía un esfuerzo de divulgación de la norma y de adecuación de las instituciones responsables para afrontar el reto que significaba poner en marcha la Ley 70 de 1993. Después de 1995, el Programa adquirió en este campo un mejor horizonte y se definió una meta de 2,3 millones de hectáreas tituladas que se estimaba, beneficiarían a cien mil personas. Después se reduciría a 841.000 hectáreas y a la expedición de 12 títulos.

INDÍGENAS	AFROCOLOMBIANOS
<p>Objetivo: Apoyar la definición y protección legal de tierras indígenas en el Pacífico, lo cual incluye el otorgamiento de títulos y la demarcación de los resguardos existentes.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ Constitución de 40 resguardos en favor de 7.000 personas. ▲ 2 experiencias piloto de constitución y demarcación de resguardos. ▲ Demarcación de 123 resguardos. 	<p>Objetivo: Apoyar las acciones iniciales para darle cumplimiento a la Ley 70 de 1993 y a las normas reglamentarias, y titular tierras a las comunidades negras en la Región Pacífica.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ En el Plan de Acción (1995-1999) se definieron 2,3 millones de hectáreas como meta para beneficio de 100.000 afrocolombianos.

El componente de los comités regionales se concibió como un apoyo funcional al proceso de titulación. Se entendió como una estrategia para promover la participación de las comunidades negras e indígenas en las acciones dirigidas a fortalecer y consolidar sus derechos territoriales. Para este componente no se definieron metas específicas.

Resultados obtenidos

Constitución y ampliación de los resguardos indígenas

Constitución de los resguardos

Durante el desarrollo del Programa se constituyeron 44 resguardos y se ampliaron 12. Estos 56 resguardos comprenden un área de 324.288 hectáreas, la mayoría localizados en los departamentos de Chocó, Antioquia y Nariño, en beneficio de 2.573 familias integradas por 13.622 personas. Adicionalmente se tienen 10 trámites terminados para presentar a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Con los logros conseguidos en desarrollo del PMRN, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria completó un total de 181 resguardos indígenas constituidos en la Región del Pacífico (34 por ciento del total nacional) que benefician a una población de 66.289 personas integradas en 12.123 familias a las cuales se les han reconocidos derechos territoriales sobre un área de 1.994.599 hectáreas.

Los 44 resguardos constituidos con el apoyo del PMRN son el resultado de un trabajo desde 1994 a 1999. Una época compleja para los indígenas si se consideran los 25 años anteriores, pues fue un período en el que se constituyeron la mayoría de los resguardos pero en el cual no se había hecho aún reconocimiento de los derechos territoriales de los afrocolombianos.

De estos resguardos el Gobierno Departamental de Antioquia asumió, como parte de la contrapartida del Gobierno de Colombia, la constitución de cuatro de ellos: Andabú, Abibe–Mutatá, Las Playas y Abibe–Chigorodó.

La demarcación de las tierras indígenas

La demarcación se refiere a:

- ▲ La medición técnica del perímetro de muchos resguardos creados en el pasado y que por limitaciones técnicas no fueron delimitados con precisión.
- ▲ La colocación de señales e hitos que señalan los límites del territorio demarcado.

La demarcación tiene dos dimensiones. Una dimensión eminentemente técnica que se refiere al levantamiento de linderos, la conformación de polígonos territoriales y la medición de áreas de manera directa o mediante sensores remotos.

Otra dimensión es social y se refiere a los constantes conflictos que se suscitan cuando se superponen derechos y se afectan expectativas territoriales distintas.

Para estas demarcaciones el INCORA contrató empresas particulares. Esta actividad tuvo al comienzo muchas limitaciones para su ejecución por las tensiones interétnicas generadas con la expedición de la Ley 70 y por la inseguridad que representa la presencia de grupos insurgentes en la región. Después los equipos de trabajo ganaron confianza y pudieron realizar su trabajo.

La titulación de tierras a comunidades afrocolombianas

La titulación colectiva de tierras a las comunidades negras es el mayor logro del Programa. La meta del Plan de Acción era de 2,3 millones de hectá-

ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

- ▲ La demarcación es necesaria para conformar de un sistema de registro técnico. El INCORA mejoró su sistema de registro y sus datos al incorporar un sistema de información geográfica (SIG).
- ▲ La demarcación debe comprender un componente tanto técnico como social.
- ▲ Esta es una labor en la que la participación comunitaria es fundamental.
- ▲ Se necesita una instancia independiente —de los actores en conflicto— que pueda mediar y resolver los asuntos en el campo.

reas.¹² Se consiguió un resultado significativo: 2,36 millones de hectáreas en beneficio de 113.954 personas agrupadas en 22.132 familias y 58 consejos comunitarios. Lo importante de este logro es el haber podido comenzar una actividad completamente nueva en la vida institucional del país, el *aprender haciendo*, y el tener que desarrollar mecanismos novedosos de concertación y de resolución pacífica de conflictos territoriales. Con recursos del Programa se capacitó a los dirigentes comunitarios en 36 eventos y fueron las mismas organizaciones y consejos comunitarios quienes realizaron parte de los estudios que la ley exige para que un globo de terreno sea reconocido como propiedad colectiva.

Las organizaciones y las instituciones públicas encargadas de la titulación, destacan el aprendizaje logrado con el Programa, al que se refieren como *una escuela*. En ella, el manejo e interpretación de mapas e imágenes de sensores remotos, los trabajos de campo, las mediciones, la elaboración de cartillas y manuales, la administración de recursos públicos, la negociación con las entidades y la concertación interétnica fueron experiencias que todos valoraron como una contribución del Programa.

El INCORA editó tres libros con instructivos para la constitución de resguardos indígenas. Uno sobre la constitución de los territorios colectivos; otro, un manual de procedimientos; y, el tercero, de capacitación. La Red de Solidaridad Social, a su vez, editó memorias del proceso en comu-

¹² El poder definir en el Programa metas de titulación colectiva a comunidades afrocolombianas fue desde el punto de vista de la gestión un logro del Proyecto.

EL MAYOR LOGRO DEL PROGRAMA

La titulación colectiva a las comunidades negras es el mayor logro del Programa. La meta del Plan de Acción era de 2,3 millones de hectáreas. Se consiguió un resultado significativo: 2,36 millones de hectáreas en beneficio de 113.954 personas agrupadas en 22.132 familias y 58 consejos comunitarios. Los sistemas productivos de estas comunidades son, en términos generales, compatibles con la conservación del patrimonio natural de la región.¹³

nidades como la de Junta Patía. IGAC publicó dos libros sobre cartografía social y algunas organizaciones como la ACIA publicaron varias series de cartillas.

Respecto de la titulación colectiva a favor de los afrocolombianos, quedan pendientes 91 solicitudes que reclaman tierras en un área de 2.542.000 hectáreas que beneficiarían cerca de 31.000 familias. Si este objetivo se logra, la titulación colectiva alcanzaría cerca de 4,9 millones de hectáreas que abarcan las principales áreas naturales de la Región del Pacífico.

Resultados generales de la titulación

Los resultados en materia de demarcación y legalización de territorios colectivos a favor de los grupos étnicos fueron los siguientes:

CONCEPTO	TÍTULOS	COMUNIDADES	FAMILIAS	ÁREA (hectáreas)
Titulación colectiva a comunidades afrocolombianas	58	497	22.132	2.359.204
Constitución y ampliación de resguardos indígenas	56	56	2.573	324.288
Total	114	553	24.705	2.683.429

¹³ El Programa no cobijó en la práctica comunidades en áreas de explotación generalizada de la minería de oro en las que se presentan serios problemas ambientales.

FAMILIAS BENEFICIADAS POR EL PROGRAMA

FAMILIAS BENEFICIADAS	CANTIDAD	%
Indígenas	2.573	10,4
Comunidades afrocolombianas	22.132	89,6
Total	24.705	100,0

El desempeño con respecto a las metas propuestas fue excelente. Se constituyeron los resguardos de indígenas previstos y se superó la meta inicial de titulación a favor de las comunidades afrocolombianas.

El total de familias directamente beneficiadas con la titulación colectiva fue de 24.705 familias, lo que equivale a más de 127.000 personas.

La mayor adjudicación a las familias negras se explica por el impulso que tuvo el Programa en cuanto a la titulación para este sector de la población, en un momento clave de la vida de las comunidades afrocolombianas en el cual se empezaban a reconocer sus derechos colectivos a la tierra. El 100 por ciento de lo ejecutado en términos del reconocimiento de los derechos de las comunidades negras se ha realizado gracias al Programa.

Las metas, más que un resultado al que forzosamente se debía llegar, fueron una guía para la acción y un referente necesario para planificar las acciones del Programa. Es indudable que los resultados obtenidos, especialmente en lo que se refiere a las tierras de las comunidades afrocolombianas, fueron muy importantes. Pero hay otros resultados, de carácter social, tan valiosos como la misma titulación. Tal es el caso del fortalecimiento organizativo y las posibles consecuencias favorables en cuanto a la conservación de los recursos biológicos de la región.

PORCENTAJE DE LO LOGRADO POR GRUPOS ÉTNICOS EN RELACIÓN CON EL TOTAL TITULADO EN FORMA COLECTIVA POR EL PROGRAMA

GRUPO ÉTNICO	HECTÁREAS	%
Comunidades negras	2.359.204	87,9
Indígenas	324.288	12,1
Total	2.683.492	100,0

Análisis de los resultados

En términos generales el Programa cumplió con las metas propuestas y generó procesos invaluable de fortalecimiento y desarrollo de base de las comunidades.

Contribución a la conservación de la biodiversidad

Además es necesario ver los resultados del Programa a la luz del objetivo final del mismo: contribuir a la conservación de la biodiversidad regional con la participación de la población local.

Para apreciar el alcance de la titulación colectiva sobre los ecosistemas del Pacífico, se cruzaron los distritos biogeográficos de la región¹⁴ con 37 títulos colectivos otorgados a las comunidades negras y 46 títulos de resguardo. Se incluyó la caracterización original —que incluye el distrito Urumita no contemplado en el PMRN— y la región al sur del Patía, sobre la que hay muy poca información ecológica y se asimiló al distrito biogeográfico de Guapí.

El ejercicio muestra que lo titulado hasta el momento abarca ecosistemas estratégicos del Chocó biogeográfico. El distrito Pluvial Central que corresponde a los valles del Atrato, el San Juan y parte del litoral del Valle, es el de mayor cobertura por el programa de titulación colectiva, seguido por el Baudó, Guapí y el Bajo Atrato.

TITULACIÓN COLECTIVA Y LA CONSERVACIÓN

Si se examinan los resultados se puede concluir que este objetivo de conservación y uso sostenible de la biodiversidad tiene una base sólida y que, gracias al mismo, 2.683.429 hectáreas, casi en su mayoría de bosques tropicales, están fuera del mercado de tierras y por ende con una mayor perspectiva de conservación. Esta área titulada de manera colectiva con apoyo del PMRN equivale a un 32% del área de la región.

¹⁴ Biopacífico /Walschburger /Herrera /Zonificación Ecológica PMR 1999.

DISTRIBUCIÓN DEL ÁREA DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS Y
 LOS PARQUES EN LOS DISTRITOS BIOGEOGRÁFICOS

Superficie (hectáreas)							
Distrito biogeográfico	Distrito total	Parques (1)	Resguardos (2)	Comunidades negras (3)	Territorios colectivos (2+3)	Áreas de desarrollo sostenible (1+2+3)	Por ciento
Pluvial Central	2.086.753	51.536	221.678	912.694	1.134.372	1.185.908	34,10
Mira	707.461	0	99.039	13.170	112.209	112.209	3,23
Urubá	518.903	73.739	1.460	39.147	40.607	114.346	3,29
Baja Atrato	993.078	0	216.645	183.109	399.754	339.754	11,49
Uruma	203.932	1.644	0	0	0	1.644	0,05
Alto Patía	426.071	22.615	0	0	0	22.615	0,65
Alto Calima	61.809	0	0	0	0	0	0,00
Alto San Juan	451.846	59.966	15.941	0	15.941	75.907	2,18
Tatama	69.482	2.439	0	0	0	2.439	0,07
Cumbal	191.363	0	64.193	0	64.193	64.193	1,85
Guapí	281.524	0	0	465.810	465.810	465.810	13,39
Frontino	322.773	29.572	21.475	0	21.475	51.047	1,47
Citará	188.553	0	37.902	0	37.902	37.902	1,09
Costero Central	487.859	38.066	166.115	0	166.115	204.181	5,87
Alto Dagua	120.008	19.796	0	0	0	19.796	0,57
Baudó	1.183.164	37.384	641.205	41.375	682.580	719.964	20,70
TOTAL	8.294.579	336.757	1.485.653	1.655.305	3.140.958	3.477.715	100,00

El distrito Pluvial Central, donde se concentran los esfuerzos de la titulación colectiva apoyada por el PMRN, es el de mayor biodiversidad de la región¹⁵. Es el primero en plantas (1.943 especies), el segundo en mariposas diurnas (462 especies), el primero en herpetos (159 especies), el segundo en aves (498 especies) y el primero en mamíferos (181 especies) con un total de 3.163 especies registradas (Biopacífico 1999). Este distrito Pluvial Central también es el principal territorio del grupo étnico afrocolombiano.

El Baudó, que le sigue en importancia, corresponde a una serranía en la que conviven afrocolombianos e indígenas, pero la cual es para los sectores Embera más tradicionales su principal hábitat. El Baudó, por su geografía vertical, ofrece un complejo mosaico ecosistémico y cultural que por fortuna se encuentra casi completamente cobijado por la titulación colectiva.

Es interesante ver la importancia que tiene la titulación colectiva en el distrito Guapí, lo mismo que en el Bajo Atrato. A primera vista, se ve un impacto que puede ser positivo en las tierras bajas y los humedales donde vive una considerable población afrocolombiana.

¹⁵ Según el estudio realizado por Biopacífico/Zonificación Ecológica, este distrito ocupa el primer lugar en la biodiversidad de la ecorregión del Chocó biogeográfico.

El fortalecimiento de las comunidades de base

En términos generales el Programa cumplió con las metas propuestas y generó invaluable procesos de fortalecimiento y desarrollo de base de las comunidades y sus organizaciones.

Con la titulación colectiva se consolidaron los territorios de las comunidades y hoy en día las perspectivas de un modelo de desarrollo sostenible para el Pacífico colombiano, fundamentado en el potencial de su biodiversidad y en sus comunidades locales, es cada vez más cercano.

La situación territorial al final del Programa

El cuadro siguiente muestra el panorama territorial al concluir el Programa:

- ▲ El área total de la región equivale a 8.294.578 hectáreas, en su mayoría cubiertas de bosques.
- ▲ De éstas, el 53,7 por ciento tiene diferentes niveles de intervención humana.
- ▲ El 42,2 por ciento corresponde a bosques continuos conservados.
- ▲ Los pueblos indígenas han legalizado 1.994.599 hectáreas de sus tierras bajo el régimen de resguardos, lo que equivale aun 24 por ciento del total del territorio.
- ▲ Las comunidades negras tienen reconocimientos, como territorios colectivos, sobre 2.359.204 hectáreas, equivalentes al 28 por ciento del territorio.
- ▲ El área total de territorios colectivos —de indígenas y afrocolombianos— es de 4.353.803 hectáreas, equivalentes a un 52 por ciento del territorio.
- ▲ El área de parques representa apenas el 4% del territorio.
- ▲ Si a esta área de territorios colectivos se le suma el área de parques (336.757 hectáreas), se obtiene un área de 4.690.560 hectáreas con un alto potencial para la conservación y el desarrollo sostenible de la biodiversidad equivalentes al 58 por ciento del territorio.

Conclusión

El PMRN ha logrado darle un impulso definitivo a la titulación colectiva y al afianzamiento de los derechos territoriales y patrimoniales de las comunidades locales, lo que se traduce en una extraordinaria oportunidad para que el Gobierno Nacional ponga en marcha las directrices y recomenda-

REGIÓN DEL PACÍFICO. COBERTURA DE BOSQUES,
TENENCIA COLECTIVA DE TIERRAS Y PARQUES

	ÁREA	%	DESCRIPCIÓN
Área total de la región	8.294.579	100,0	
Área intervenida	4.456.515	53,73	Porcentaje del área de bosques y áreas silvestres intervenidas
Área de vegetación continua	3.838.064	46,27	Porcentaje del área en bosques continuos
Área en territorios colectivos	4.353.803	52,0	Porcentaje del área en territorios colectivos
Indígenas	1.994.599	46,0	Porcentaje en relación con el área total de territorios colectivos
Afrocolombianos	2.359.204	54,0	Porcentaje en relación con el área total de territorios colectivos
Área de parques	336.757	4,0	Porcentaje en relación con el total de la región
Área de parques y territorios colectivos	4.690.560	56,0	Porcentaje en relación con el total de la región

ciones de proyectos como el Biopacífico y la Agenda Pacífico XXI que apuntan al desarrollo sostenible de la región y a la reglamentación del Capítulo 4 de la Ley 70.

Una mirada hacia el futuro

La memoria cultural

Una de las preocupaciones que se advierten en el Plan de Acción de 1998 es la recuperación de la memoria de los procesos culturales de apropiación del territorio por parte de las comunidades y de los saberes tradicionales sobre la biodiversidad.

El proceso de titulación generó un movimiento intelectual en las mismas comunidades y los ancianos, los cazadores, los recolectores y los médicos tradicionales se dieron a la tarea de reconstruir la historia de la ocupación de los territorios comunitarios y de explicar, desde su propia perspectiva, la importancia y usos de los recursos naturales en ellos existentes. Se redescubrieron sitios y recursos, se recobró la toponimia de muchos ríos y arroyos, se revivieron hechos históricos y se puso en evidencia los riesgos y peligros de los usos indebidos de los recursos.

Parte de este saber quedó consignado en los mapas y memorias elaborados en talleres de cartografía social y recorridos (*monteos*) realizados por los expertos comunitarios en el conocimiento del territorio pero, como lo reconocen algunos de los dirigentes afrocolombianos, lo más importante fue poner a trabajar juntos a jóvenes y viejos, hombres y mujeres y socializar un conocimiento tradicional sobre los recursos biológicos y sobre el territorio comunitario como parte de la propia identidad. Algunos de estos materiales quedaron consignados en las cartillas y materiales de capacitación.

Sin embargo, aún queda un archivo documental por ser recuperado y divulgado entre las mismas comunidades, respetando sus derechos intelectuales y morales, como una contribución cultural a la Nación y a la Región del Pacífico.

La planificación participativa y el manejo sostenible de los territorios colectivos

El ordenamiento y planificación es la tarea que sigue a la titulación colectiva y su fin es garantizar que los titulares de esos derechos colectivos, de manera consciente y deliberada, y con el apoyo de las instituciones ambientales, puedan conservar y utilizar de manera sostenible los recursos naturales de sus territorios.

Se requiere entonces un compromiso del Gobierno Nacional para apoyar la participación en los procesos de ordenamiento y planificación para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente biológicos, existentes en los territorios colectivos de las comunidades negras e indígenas.

Un antecedente muy importante de planificación participativa muy poco divulgado es el ejercicio hecho por la Organización Regional Embera Waunana (OREWA) del que existe un documento titulado “Lo que queremos y pensamos hacer en nuestro territorio” —(*Tachirá truade quíchadaphéda maphe oquírá tuanurá*). En este *plan de vida*, como denominan los grupos étnicos sus planes de manejo, después de un diagnóstico regional y de un inventario de los recursos del territorio, se definen metas para la gestión tradicional del territorio y para las regiones minera, maderera, agrícola y para las áreas de importancia ecosistémica.

Otro plan de manejo relevante es el formulado por la ACIA que zonifica su territorio en 9 zonas biogeográficas y culturales y formula alternativas particulares de carácter integral para cada una de ellas.

La seguridad territorial de las comunidades

La titulación colectiva es el comienzo de un esfuerzo público por mejorar las condiciones de vida de las comunidades pertenecientes a los grupos étnicos. Las comunidades necesitan el apoyo decidido del sector público para superar los niveles críticos de pobreza y mitigar el impacto de la violencia social y política que han hecho de la región una expulsora de población.

REFLEXIONES FINALES

El Programa

Criterios de programación y trabajo

Un programa de tanta complejidad, en sus componentes y entidades comprometidas, demandaba para su funcionamiento adecuado, la previa definición de una estrategia y de criterios muy claros de programación y trabajo. Cuando se formuló el Plan de Acción y se definieron criterios de trabajo y de coordinación entre las instituciones, el programa cobró una dinámica propia y tuvo un mejor comportamiento.

Perspectiva regional en el estudio de los problemas

La dimensión del PMRN, en sus componentes, en el número de instituciones comprometidas y en su cobertura prácticamente forzó tanto a las entidades del Estado como a las propias organizaciones comunitarias a reflexionar y analizar los problemas desde una perspectiva regional. Este hecho puede entenderse como un logro y un avance en la medida en contribuirá a facilitar en el futuro que la planificación y adopción de políticas aplicables en la región puedan tener mayor cobertura y mayor solvencia técnica y social en sus contenidos. Además, les ofrecerá a las organizaciones mayores posibilidades de entendimiento y seriedad en sus propósitos de trabajo. Esta reflexión con carácter regional se hace evidente en la participación comunitaria en la Agenda Pacífico XXI.

Programas coyunturales y programas a largo plazo

El examen de los programas públicos impulsados en Colombia muestra una tendencia a diseñar y apoyar la realización de programas para atender situaciones coyunturales. En el caso del PMRN, este fue un programa cuya duración cubre tres períodos presidenciales. La revisión de su desarrollo muestra que un factor determinante en este hecho fue la participación de las comunidades, lo que hizo exigible la continuidad de las acciones de titulación en el tiempo, a pesar de los cambios de gobierno.

El aprendizaje institucional

Para instituciones como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, el Ministerio del Medio Ambiente y la Red de Solidaridad Social, el Programa significó un proceso de aprendizaje institucional. Lo más importante fue aprender a trabajar conjuntamente entre instituciones y con las comunidades y organizaciones indígenas y afrocolombianas. Las entidades aprendieron a manejar y negociar sus diferencias sectoriales como sucedió en el caso de la titulación de áreas de manglar. La titulación se tecnificó y los funcionarios aprendieron sobre el rol del Estado, la participación social, la concertación y los derechos de los grupos étnicos.

La participación

El apoyo a las organizaciones de base:
condición necesaria para las actividades de titulación colectiva

La participación de comunidades indígenas y afrocolombianas en el componente de titulación de tierras del PMRN se dio fundamentalmente a través de las organizaciones de base y de segundo grado de dichas comunidades. No llegó a darse una participación significativa de las poblaciones que carecían de formas al menos incipientes de organización. Cabe resaltar la importancia que representa, para los programas de medio ambiente que buscan asegurar la participación ciudadana, la prestación de un apoyo especial al fortalecimiento de las organizaciones que ya existan y de impulso a su formación donde este no sea el caso.

La capacitación y la información previa: condiciones para la participación

La experiencia de titulación de tierras a indígenas y afrocolombianos, tal como se acreditó en la experiencia de casos como ACIA y otros más, ejecutados a través del PMRN, demostró que la agilidad de los trabajos de delimitación del territorio, de aporte de la información demográfica y técnica, y de búsqueda de acuerdos con otras comunidades o personas, necesarios para la toma de una decisión de titulación, sólo se dio en aquellos casos en que las organizaciones realizaron un trabajo previo de información y capacitación entre las comunidades. En consecuencia, para ser eficaz, la participación requiere la capacitación previa sobre los asuntos por resolver.

La participación comunitaria en el PMRN y el fortalecimiento institucional

El modelo de participación comunitaria acogido y puesto en práctica a través del PMRN parece haber tenido una proyección positiva en el ámbito del fortalecimiento institucional. Por una parte, porque ha indicado para otras entidades del Estado alternativas en la definición y adopción de fórmulas para incorporar la participación ciudadana en la marcha de sus propios proyectos. Y, por otra, porque ha contribuido a fortalecer entre la población la imagen y la legitimidad de las entidades que asumieron el cumplimiento como requisito del ejercicio de sus funciones.

La participación comunitaria: un factor de economía y eficacia para la administración

La participación de las comunidades en la programación facilita los procesos. Les ahorra tiempo y dinero a las instituciones en investigaciones preliminares y les permite focalizar las acciones.

La eficacia demostrada por los comités regionales, como instancias de planeación, concertación y programación, muestra que la concertación para que sea eficaz debe realizarse o cumplirse con las comunidades y organizaciones que tengan interés directo en la solución de los problemas.

La participación comunitaria en el PMRN: contribución al mantenimiento del saber y la cultura tradicional

La participación de las comunidades en la titulación sirvió para revalorar el saber de los mayores en las comunidades, por ser los mejores conocedores y tener la memoria de los procesos de apropiación territorial.

La convivencia interétnica y la paz social

Los comités regionales: instancias de solución pacífica de conflictos

Los comités regionales se convirtieron en una instancia de conocimiento y solución de los conflictos interétnicos de carácter territorial. La lección aprendida es que existen maneras pacíficas de solución a los conflictos territoriales.

La capacitación de las comunidades y la solución de conflictos interétnicos

El cumplimiento de los componentes de titulación a comunidades indígenas y afrocolombianas en el Pacífico permitió comprobar que entre estos dos grupos, incluso al interior de las comunidades indígenas o afrocolombianas mismas, se presentan frecuentes conflictos generados por distintos motivos pero, especialmente, por el aprovechamiento de la tierra o de los recursos naturales existentes. Resulta alentador y ejemplificante para las propias comunidades indígenas y afrocolombianas de la región y para el Estado descubrir que con el pequeño aporte de la capacitación y la orientación, las comunidades mismas y sus organizaciones pueden hallar la forma adecuada y pacífica de resolver sus conflictos y convivir pacíficamente.

La organización y la seguridad territorial:
gestores de iniciativas para la paz

La presencia en la Región del Pacífico de grupos alzados en armas contra el Estado o como respuesta a las acciones de estos últimos, ha contribuido en los últimos años a crear un clima de tensión social, de perturbación de la vida económica, de rompimiento de las tradiciones culturales de las po-

blaciones nativas, ha causado la muerte de dirigentes indígenas y afrocolombianos, y ha ocasionado el desplazamiento forzoso de miles de familias del campo a los centros urbanos de la región. De manera directa o indirecta, esta violencia también se ha proyectado negativamente en el medio ambiente de la región, favoreciendo la actividad depredadora de mineros y explotadores de madera irregulares y de agentes del narcotráfico, con apoyo de los grupos armados. Tanto indígenas como afrocolombianos han postulado la paz como su bandera de lucha. En la formulación y defensa de esta posición ha sido de invaluable apoyo la existencia de organizaciones de base y regionales sólidas y la seguridad que les ha ofrecido el dominio legal reconocido sobre su tierra.

Tierra y gobierno propios: aportes a la paz y al orden legal

Con ocasión del auge del conflicto armado en la Región del Pacífico, se ha podido constatar que en aquellas áreas donde las comunidades han tenido o avanzado en la creación de formas de gobierno propio (consejos comunitarios o cabildos indígenas) y en donde han conseguido el reconocimiento del dominio de sus tierras, los grupos armados se han visto obligados a respetar los derechos de las comunidades. En los casos de violación o intromisión abusiva, estos grupos han perdido prestigio y capacidad de acción.

La titulación colectiva y el desarrollo sostenible

La titulación a las comunidades negras:
factor determinante en la defensa de la biodiversidad

Las 2.359.204 hectáreas reconocidas como de propiedad colectiva de las comunidades, y localizadas en los bosques del Pacífico, representan un factor de alta trascendencia en las políticas ambientales que desarrolla o pueda desarrollar el Estado en esta región. La lección aprendida en este caso parece indicar la necesidad de que las agencias del Estado que manejan y desarrollan la política ambiental asuman que la política de medio ambiente debe hacerse con la gente y no excluyendo a las comunidades que viven en la biodiversidad y de ella. Entre las comunidades comprometidas con el proceso de titulación en el Pacífico, se ha generado un interés real por la

búsqueda de alternativas de conservación y uso sostenible de los recursos (caso de ACAPA, ACIA, OREWA).

La necesidad de acciones complementarias al programa de titulación para asegurar el bienestar de las comunidades

Al concluir el Programa, una rápida evaluación de la situación permite establecer que existe un alto número de comunidades indígenas y negras en el Pacífico que tienen claramente definida su situación territorial, y que con ello se ha asegurado una sólida base de conservación de los bosques tropicales en el Pacífico. Pero se necesita del Estado colombiano una clara voluntad y acciones orientadas a la superación de la pobreza, el mejoramiento de la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de las instituciones sociales propias de las comunidades tradicionales de la región. Sin esta cooperación para la búsqueda de alternativas de vida y mejoramiento, las comunidades tendrían, seguramente, que recurrir al aprovechamiento no sostenible de los recursos de su territorio.

Anexos

Anexo 1. Constitución y/o ampliación de resguardos indígenas

RESGUARDOS	LOCALIZACIÓN		ÁREA (hectáreas)	BENEFICIARIOS		
	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO		PERSONAS	FAMILIAS	
Majore - Ambura	Urrao	Antioquia	6.950	22	141	
Murri Pantanos	Frontino		30.288	443	76	
Chontadural Cañero (ampliación)	Mutatá		9.850	159	36	
Sever (constitución - ampliación)	Dabeiba		10.384	444	79	
Chaquenoda (ampliación)	Frontino - Dabeiba		15.986	57	12	
La Palma (constitución - ampliación)	Apartadó		411	288	57	
Nusido	Frontino		259	209	33	
Choromandó Alto y Medio	Dabeiba		3.035	57	12	
Santa María el Charcón	Uramita		131	80	18	
Caiman Nuevo	Turboy Necocli		211	779	141	
Andabú	Urrao		16.661	319	62	
Abibe Mutatá	Mutatá		32.482	530	89	
Las Playas	Apartadó		176	144	32	
Abibe Chigorodó	Chigorodó y Mutatá		10.992	762	129	
Subtotal				137.816	4.293	917
Isla del Mono	López de Micay		Cauca	1.560	48	12
Cope del Río Ingara	San José del Palmar	Chocó	122	159	34	
Sabaleta	Carmen de Atrato		610	247	26	
Peñas del Olvido	Tadó		232	305	62	
Ríos Pato y Jengado (ampliación)	Quibdó		1.746	150	27	
Río Bebara	Quibdó		27.119	170	37	
San José Amia de Pato	Quibdo		820	80	11	
Pinchicora - Chiue - Punto Alegre	Bojaya		23.383	389	71	
Puerto Libia Tripicay	Alto Baudó		2.119	149	27	
Puerto Antioquia	Bojaya		280	53	8	
La Puria	Carmen de Atrato		5.237	283	63	
La Lomita de Curandó	Quibdó		1.017	68	14	
Paina	Quibdó		2.834	45	10	
Guarandó - Carrizal	Quibdó		72	63	12	
Miasa de Partadó	Quibdó		2.289	86	15	
Mungaradó	Quibdó		563	83	15	
Perancho (ampliación)	Riosucio		287	79	17	
Peranchito (ampliación)	Riosucio		250	129	29	
Tungina Apartadó	Bojaya		212	140	27	
Abejero	Carmen de Atrato		231	31	6	
Dearabe Blakirude	Alto Baudó		6.020	123	26	
La Cristalina	Carmen de Atrato		12.537	193	40	
Bete, Auro Bete y Auro Buey	Quibdó		168	190	34	
Nussi Purru	Juradó		19.528	262	45	
Tarena	Tadó	11.123	445	72		
Mondo Mondocito	Tadó	529	290	51		
Subtotal			119.327	4.212	779	

Continúa

Anexo 1. Constitución y/o ampliación de resguardos indígenas (cont.)

RESGUARDOS	LOCALIZACIÓN		ÁREA (hectáreas)	BENEFICIARIOS	
	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO		PERSONAS	FAMILIAS
Tortugaña - Telembí - Pindé - Pitadero	Barbacoas y Ricaurte	Nariño	24.918	1.007	197
Piedras Sellada - Q. Tronquera	Tumaco		2.282	85	18
Pipalta - Palbi - Yaguapi	Barbacoas		2.256	87	17
Gran Rosario	Tumaco		15.561	913	154
San Agustín - La Floresta	Tumaco		54	27	6
El Sande	Ricaurte		8.825	1.061	173
Piguanbí - Palangalá	Tumaco		500	302	48
Pulgandé	Tumaco		1.034	170	20
Sanquianguita	Olaya Herrera		1.029	30	5
El Cedro, Las Peñas, La Brava, Pilvi y Pintada	Tumaco		4.983	422	50
Integrado del Charco	El Charco		3.823	505	92
San Juan Pampon	La Tola - Nariño		152	36	7
Subtotal				65.416	4.645
La Loma de Citabara Palestina	Mistrató	Risaralda	269	367	66
TOTAL			324.388	13.565	2.561

Anexo 2. Demarcación de resguardos indígenas

RESGUARDOS / COMUNIDADES BENEFICIARIAS	LOCALIZACIÓN (DEPARTAMENTO)
Trapiche del Río Pepe Peñas del Olvido Río Bebará San José Amía de Pató Ríos Pato y Jengadó Pichicora - Chicue - Punto Alegre Puerto Libia Tripicay Puerto Antioquia Carrizal Egoroqueda Tungina Guarandó Miasa Río Partadó Guarano Carrizal Tambo Biakirude Tungina Sirena Berrecuy Bajo Grande Patío Bonito Torreidó Puerto Chichiliano El Piñal Imama Tumá Chogorodó - Membá Puerto Alegre la Divisa Dominico Dondoño Aguaclara Bellaluz Catrú Dubasa - Ankosó Puerto Libre Río Pepé Quebrada Querá Santa Cecilia de la Quebrada Oro Chocó Bellavista Unión Pitalito Ordó Sivirú Pirrichá Trapiche del Río Pepe Jagua Guchacal Guadualito Río Mambú Wanchiradó Ríos Lanas y Capa Perancho Peranchito Bachadó Amparradó Tugena Apartadó Beté Auro Beté Auro Buey Río Ichó Q. Baratadó Ríos Pató y Gengadó La Lomita	<p style="text-align: center;">CHOCO</p>

Continúa

Anexo 2. Demarcación de resguardos indígenas (cont.)

RESGUARDOS / COMUNIDADES BENEFICIARIAS	LOCALIZACIÓN (DEPARTAMENTO)
<p>Palma Lanas Agua Clara y Bellaluz Dominico Londoño Apartadó Puerto Libia Tripicay Puerto Libre del Río Pepe Trapiche del Río Pepe Paso Río Salado Egorokera - Opogadó</p> <p style="text-align: center;">LEVANTAMIENTOS TOPOGRAFICOS</p> <p>Arquíá Gegenadó Sabaleta Sanandocito Tokolloró Bachadó Amparado Alto Río Bojayá Jurubidá Chori Mumbaradó</p> <p style="text-align: center;">AMPLIACIONES</p> <p>Alto Río Cuía Buchadó - Amparradó Río Orpua Apartadó - Tungina Alto Río Bojayá Torreidó Chimani Río Orpua</p>	<p>CHOCO</p>
<p>Gran Rosario San Juan la Floresta Pipalta - Palbí Yaguapí Piedra Sellada - Q.Trong. Puerto Libre Inda Sabaleta Tortugaña -Telembí-Punde-Pitadero-Bravo. Tronquería-Zabaleta Pugandé - Campoalegre Piguamguí -Palangala Pompón San Pablo Chagui Chimbuza Palmar Imbi Alto Cartagena Cabildo Integrado Gran Sábalo</p>	<p>NARIÑO</p>

Continúa

Anexo 2. Demarcación de resguardos indígenas (cont.)

RESGUARDOS / Comunidades beneficiarias	LOCALIZACIÓN (Departamento)
Piguambí Palangala Piedra Sellada Pugaldé Campo Alegre Tortugaña Pipalta Yaguapí Sangianguita Chaguí, Chimbuza, Vegas, Quelbí, otros	NARIÑO
Risaralda Bochoroma Bochoromacito Gito Docabú Unificado-Chamí (parcialmente)	ANTIGUO CALDAS
Isla del Mono La Playita de San Francisco San Isidro almorzadero	CAUCA
La Playa Bendita Chontadural -Canero Murrupantanos Embera-Katio Sever Majore-Ambura La Palma Choromado Alto/Medio Nusido AMPLIACIONES Sever Caimán Nuevo	ANTIOQUIA

Anexo 3. Titulación de tierras a comunidades negras

No.	Título colectivo	Área (hectáreas)	Depto	Municipio	Comunidades	Familias	Personas	Resolución	Fecha
1	Bocas de Atrato y Leoncito	34.367	Antioquia	Turbo	2	49	271	1126	23-May-00
2	Los Mangos	365		Turbo	1	33	130	1128	23-May-00
3	Manatías	4.397		Turbo	1	28	152	1127	23-May-00
4	Mayor del Medio Atrato ACIA	169.581		Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao	28	1.629	8.725	4566	29-Dec-97
Subtotal		208.710			32	1.739	9.278		
5	Alto Guapí	103.742	Cauca	Guapí	11	437	2.026	1083	29-Apr-98
6	Río Napi	47.008		Guapí	14	438	2.074	1082	29-Apr-98
7	Río San Francisco	26.233		Guapí	9	138	801	1081	29-Apr-98
Subtotal		176.983			34	1.013	4.901		
8	San Francisco de Cugucho	8.774	Chocó	Alto Baudó	1	83	529	0156	9-Feb-98
9	Bellavista Dubaza	2.515		Alto Baudó	2	51	289	1219	1-Jun-00
10	Puerto Echeverry	4.347		Alto Baudó	1	92	488	1218	1-Jun-00
11	San Agustín de Terrón	16.852		Bajo Baudó	5	115	689	03369	21-Dec-00
12	San Andrés de Usaragá	13.060		Bajo Baudó	4	54	174	03368	21-Dec-00
13	Costa CONCOSTA	73.034		Bajo Baudó	18	829	4.743	En firma	
14	Villa María de Purrichá	24.411		Bajo Baudó	6	175	913	1129	23-May-00
15	Pilizá	18.330		Bajo Baudó	3	116	579	03367	21-Dec-00
16	Río Pepe	8.191		Medio Baudó	4	294	1.306	1125	23-May-00
17	Villa Conto	29.026		Quibdó	1	330	2.467	0160	9-Feb-98
18	San Isidro	12.852		Quibdó	1	206	1.055	0157	9-Feb-98
19	Mayor del Medio Atrato ACIA	525.664		Quibdó, Bojayá, Atrato	91	6.275	30.635	4566	29-Dec-97
20	Río Cacarica	103.024		Riosucio	23	710	3.840	841	26-Apr-99
21	Río Salaquí	57.914		Riosucio	12	453	2.420	02802	22-Nov-00
22	Río Quiparadó	28.156		Riosucio	5	48	804	02798	22-Nov-00
23	La Larga	107.064		Riosucio	5	164	754	02805	22-Nov-00
24	Río Domingodó	38.987		Riosucio	5	137	784	02803	22-Nov-00
25	Curvaradó	46.084		Riosucio	14	80	2.415	02809	22-Nov-00
26	Río Jiguamiandó	54.973		Riosucio	10	342	1.839	02801	22-Nov-00
27	Pedeguita y Mancilla	48.971		Riosucio	2	62	355	02804	22-Nov-00
28	Santa Rosa de Limón	33.908		Riosucio	2	137	617	02808	22-Nov-00
29	Río Montañó	25.005		Riosucio	2	63	428	02807	22-Nov-00

30	Turriquitadó	9.406	Riosucio	1	93	93	02799	22-Nov-00
31	La Grande	13.455	Riosucio	1	37	347	02806	22-Nov-00
32	Truando Medio	35.992	Riosucio	1	45	208	03366	21-Dec-00
33	Chicao	18.026	Riosucio	1	58	368	285	13-Dec-96
34	La Madre	8.232	Riosucio	1	30	139	286	13-Dec-96
35	Clavellino	3.709	Riosucio	1	27	136	290	13-Dec-96
36	La Nueva	12.738	Riosucio	1	41	232	289	13-Dec-96
37	Bocas de Taparal	9.494	Riosucio	1	45	259	287	13-Dec-96
38	Dos Bocas	8.735	Riosucio	1	16	80	288	13-Dec-96
39	Apartadó Buenavista	19.154	Riosucio	1	29	102	0159	9-Feb-98
Subtotal		1.420.082		227	11.237	60.087		
40	El Progreso del Campo	9.176	La Tola	22	152	741	1124	23-May-00
41	Manos Amigas Patía Grande	66.562	Maguí Payán	13	395	2.417	1130	23-May-00
42	Unión Patía Viejo	41.197	Maguí Payán y Roberto Payán	18	636	3.502	04915	29-Dec-98
43	La Amistad	17.655	Maguín Payán	2	86	491	02800	22-Nov-00
44	ACAPA	94.388	Mosquera, Tumaco, Fco Pizarro	31	1.453	8.106	1119	22-May-00
45	Sanquianga	33.432	Nariño Olaya Herrera	24	684	3.501	02773	21-Nov-00
46	Satinga	24.768	Olaya Herrera	18	672	2.420	03292	18-Dec-00
47	El Progreso	29.969	Roberto Payán	9	314	1.612	1178	12-May-98
48	Agricultores del Patía	31.476	Roberto Payán	5	202	1.221	1123	23-May-00
49	Unicosta	16.063	Santa Bárbara	10	245	1.352	0158	9-Feb-98
50	Veredas Unidas	13.170	Tumaco	3	229	1.322	2534	24-Nov-99
Subtotal		377.856		155	5.068	26.685		
51	Taparal	1.720	Buenaventura	1	52	221	1084	29-Apr-98
52	Bajo Potedó	1.473	Buenaventura	1	32	175	1086	29-Apr-98
53	Guadualito	1.160	Buenaventura	1	60	345	1085	29-Apr-98
54	Campo Hermoso	1.138	Buenaventura	1	73	355	1179	12-May-98
55	Río Cajambre	75.710	Valle del Cauca Buenaventura	11	1.479	5.281	3305	29-Dec-99
56	Mayorquín y Papayal	19.060	Buenaventura	7	267	1.290	2535	24-Nov-99
57	Río Raposo.	20.536	Buenaventura	14	583	2.418	3304	29-Dec-99
58	Río Yurumanguí	54.776	Buenaventura	13	529	2.918	1131	23-May-00
Subtotal		175.573		49	3.075	13.003		
TOTAL		2.359.204		497	22.132	113.954		

Anexo 4

Ley 70 de 1993 (AGOSTO 27)

*Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la
Constitución Política. El Congreso de Colombia,*

DECRETA

CAPÍTULO I Objetos y definiciones

ARTICULO 1o. La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el párrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en

otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

ARTICULO 2o. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

- 1. CUENCA DEL PACÍFICO.** Es la región definida por los siguientes límites geográficos: desde la cima del volcán de Chiles en límites con la república del Ecuador, se sigue por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el volcán Cumbal y el volcán Azufral, hasta la Hoz de Minamá; se atraviesa ésta, un poco más abajo de la desembocadura del río Guáitara y se continua por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental, pasando por el cerro Munchique, los Farallones de Cali, los cerros Tatamá, Caramanta y Concordia; de este cerro se continua por la divisoria de aguas hasta el Nudo de Paramillo; se sigue en dirección hacia el Noroeste hasta el alto de Carrizal, para continuar por la divisoria de las agua que van al río Sucio y al Caño Tumarandó con las que van al río León hasta un punto de Bahía Colombia por la margen izquierda de

la desembocadura del río Surinque en el Golfo. Se continua por la línea que define la Costa del Golfo de Urabá hasta el hito internacional en Cabo Tiburón, desde este punto se sigue por la línea del límite internacional entre la república de Panamá y Colombia, hasta el hito equidistante entre Punta Ardita (Colombia), y Cocalito (Panamá), sobre la costa del Océano Pacífico, se continúa por la costa hasta llegar a la desembocadura del río Mataje, continuando por el límite internacional con la República del Ecuador, hasta la cima del volcán de Chiles, punto de partida.

2. **RÍOS DE LA CUENCA DEL PACÍFICO.** Son los ríos de la región Pacífica, que comprende: a) la vertiente del Pacífico conformada por las aguas superficiales de los ríos y quebradas que drenan directamente al Océano Pacífico y de sus afluentes; cuencas de los ríos Mira, Rosario, Chaguí, Patía, Curay, Sanguiana, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapí, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Tumba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquin, Reposo, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Siriví, Dotendó, Usaraga, Baudó, Piliza, Catrippe, Virudo, Coqui, Nuquí, Tribugá, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cupica, Changuera, Borojó, Curiche, Putumia, Juradó y de más cauces menores que drenan directamente al Océano Pacífico; b) las cuencas de los ríos Atrato, Acandí y

Tolo que pertenecen a la vertiente del Caribe.

3. **ZONAS RURALES RIBEREÑAS.** Son los terrenos aledaños a las riberas de los ríos señalados en el numeral anterior que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los Concejos Municipales de los municipios del área en consideración, de acuerdo con lo dispuesto con el Código del Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), y en las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen, y en las cuales se encuentre asentada la respectiva comunidad.
4. **TIERRAS BALDÍAS.** Son los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al estado y que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver a dominio del estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la ley 110 de 1913, y las normas que lo adicionen. desarrollen o reformen.
5. **COMUNIDAD NEGRA.** Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación como poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.
6. **OCUPACIÓN COLECTIVA.** Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso

colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

7. **PRÁCTICAS TRADICIONALES DE PRODUCCIÓN.** Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo auto-sostenible.

CAPÍTULO II

Principios

ARTICULO 30. La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:

- ◆ El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.
- ◆ El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.
- ◆ La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley.
- ◆ La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones estableci-

das por las comunidades negras con la naturaleza.

CAPÍTULO III

Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva

ARTICULO 40. El estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo lo. de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominará para todos los efectos legales «Tierras de las Comunidades Negras».

ARTICULO 50. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará en Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos de terminará el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los dere-

chos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

ARTICULO 60. Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

- ◆ El dominio sobre los bienes de uso público.
- ◆ Las áreas urbanas de los municipios.
- ◆ Los recursos naturales renovables y no renovables.
- ◆ Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos.
- ◆ El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936.
- ◆ Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.
- ◆ Areas del sistema de parques nacionales.

Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente:

- ◆ Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los apro-

vechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso. Para adelantar estos últimos se requiere autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal.

- ◆ El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimular las prácticas ambientalmente insostenibles.

ARTICULO 70. En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable.

Solo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de las mismas.

ARTICULO 8o. Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4o., cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-. Este podrá iniciar de oficio la adjudicación.

Una comisión integrada por el INCORA, el Instituto Geográfico «Agustín Codazzi» y el INDERENA o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante el título de propiedad colectiva.

ARTICULO 9o. A la solicitud se acompañará la siguiente información:

- a. Descripción física del territorio que se pretende titular.
- b. Antecedentes etnohistóricos.
- c. Descripción demográfica del territorio.
- d. Prácticas tradicionales de producción.

ARTICULO 10o. Radicada la solicitud el gerente regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada, la cual no podrá exceder de sesenta días contados a partir de la radicación de la solicitud. La resolución que ordena la visita se le notificará al grupo negro interesado, a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.

- ◆ De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos:
- ◆ Ubicación del terreno
- ◆ Extensión aproximada del terreno.
- ◆ Linderos generales del terreno.
- ◆ Número de habitantes negros que vivan en el terreno.
- ◆ Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan.
- ◆ Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.

ARTICULO 11o. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- en un término improrrogable de sesenta (60) días, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley.

El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

ARTICULO 12o. En el procedimiento administrativo de la titulación de las tierras que determine el Gobierno mediante reglamento especial se dará preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley.

En los aspectos no contemplados en esta ley o en el reglamento, se aplicará la legislación general sobre tierras baldías de la Nación en lo que sea compatible con la naturaleza y finalidades del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta ley.

ARTICULO 13o. Las tierras adjudicables se someterán a todas las servidumbres que sean necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes.

Recíprocamente, las tierras aledañas que continúen siendo del dominio del estado se someterán a las servidumbres indispensables para el beneficio de los terrenos de las comunidades, de acuerdo con la legislación vigente.

ARTICULO 14o. En el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente.

ARTICULO 15o. Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.

ARTICULO 16o. Los servicios de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de que trata la presente ley serán gratuitos y por la inscripción y publicación de las resoluciones de adjudicación que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no se cobrará derecho alguno.

ARTICULO 17o. A partir de la vigencia de la presente ley, hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno en los términos que esta ley establece, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar en ella recursos naturales sin concepto previo de la Comisión de que trata el artículo 8o.

ARTICULO 18o. No podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras de que trata esta ley, sino con destino a las mismas.

Son nulas las adjudicaciones de tierras que se hagan con violación de lo previsto en el inciso anterior. La acción de nulidad contra la respectiva resolución podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los procuradores agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá

revocar directamente las resoluciones de adjudicación que dicte con violación de lo establecido en el presente artículo. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a lo que dispone el Código de lo Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO IV

Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente

ARTICULO 19o. Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso.

Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad.

El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.

Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad co-

lectiva sobre las áreas a que se refiere este ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.

ARTICULO 21o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedales, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional destinará las partidas necesarias para que la comunidad pueda cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

ARTICULO 22o. Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área o parque, el INDERENA o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradiciona-

les de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades.

Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el INCORA su reubicación con otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.

ARTICULO 23o. El INDERENA o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas.

ARTICULO 24o. La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negra el uso colectivo de áreas del bosque a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente.

Para efectos del aprovechamiento, el procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comu-

nidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas.

El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para asegurar el éxito económico y el desarrollo sustentable de los integrantes y de la región.

Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales que contempla este artículo se priorizarán las propuestas de las gentes comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución.

ARTICULO 25o. En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 51 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

CAPÍTULO V

Recursos mineros

ARTICULO 26o. El Ministerio de Minas y Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley,

podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.

ARTICULO 27o. Las comunidades negras de que trata la presente ley gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.

ARTICULO 28o. Si existieren áreas susceptibles de ser declaradas zonas mineras indígenas y a su vez zonas mineras de comunidades negras, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar dichas zonas como Zonas Mineras Conjuntas, en las cuales el desarrollo de actividades se realizará de común acuerdo entre los dos grupos étnicos y gozaran de los mismos derechos y obligaciones.

ARTICULO 29o. Los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos naturales renovables relacionados.

ARTICULO 30o. Las comunidades negras a que se refiere esta ley podrán acudir a los mecanismos e instituciones de control y vigilancia ciudadanos sobre los contratos de explotación minera, en los términos previstos en el estatuto general de contratación de la administración pública, en la ley estatutaria de mecanismos e instituciones de participación ciudadana, y en las normas que los modifiquen o sustituyan.

ARTICULO 31o. Para efectos de lo consagrado en los artículos anteriores, el Gobierno reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para su efectiva aplicación, de acuerdo con las normas mineras vigentes.

CAPÍTULO VI

Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural

ARTICULO 32o. El Estado colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales.

La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.

ARTICULO 33o. El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultura.

Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicaran las sanciones que le corresponden de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que le sean aplicables.

ARTICULO 34o. La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el respeto y el fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar

las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social.

ARTICULO 35o. Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente.

ARTICULO 36o. La educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

ARTICULO 37o. El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las Leyes.

A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras.

ARTICULO 38o. Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medios de formación técnica, tecnológica y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos.

El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general.

Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.

ARTICULO 39o. El Estado velará para que en el sistema nacional educativo se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombiana, a fin de que ofrezcan una información equitativa y

formativa de las sociedades y culturas de estas comunidades.

En las áreas de sociales de los diferentes niveles educativos se incluirá la cátedra de estudios afrocolombianos conforme con los currículos correspondientes.

ARTICULO 40o. El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras.

Así mismo, diseñará mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras en los distintos niveles de capacitación. Para este efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para educación superior, administrado por el ICETEX, destinado a estudiantes en las comunidades negras de escasos recursos y que se destaquen por su desempeño académico.

ARTICULO 41o. El Estado apoyará mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural.

ARTICULO 42o. El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades.

ARTICULO 43o. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reestructure el Instituto Colombiano de Antropología -ICAN-, Unidad Administrativa especial adscrita a COLCULTURA, con el propósito de que incorpore dentro de sus estatutos básicos, funciones y organización interna los mecanismos necesarios para promover y realizar programas de investigación de la cultura afrocolombiana, a fin de que contribuya efectivamente en la preservación y el desarrollo de la identidad cultural de las comunidades negras.

Créase una Comisión Asesora que conceptuará sobre el proyecto de decreto que el Gobierno someterá a su estudio, y que estará integrada por tres (3) representantes a la Cámara y dos (2) Senadores escogidos por sus Mesas Directivas y un (1) antropólogo propuesto por la misma Comisión.

ARTICULO 44o. Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley.

ARTICULO 45o. El Gobierno Nacional conformará una Comisión Consultiva de alto nivel, con la participación de representantes de las comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica y demás regiones del país a que se refiere esta ley y de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el seguimiento de lo dispuesto en la presente ley.

ARTICULO 46o. Los Consejos Comunitarios podrán designar por consenso los representantes de los beneficiarios de esta ley para los efectos que se requiera.

CAPÍTULO VII

Planeación y fomento del desarrollo económico y social

ARTICULO 47o. El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma.

ARTICULO 48o. Las comunidades negras de que trata la presente ley participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una tema que ellas presenten, en el Consejo Nacional de Planeación creado por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras a que se refiere la presente ley en los correspondientes Consejos

territoriales de Planeación, de acuerdo a los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.

ARTICULO 49o. El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo.

PARÁGRAFO. Las inversiones que adelanten el sector privado en áreas que afecten a las comunidades negras de que trata esta ley deberán respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.

ARTICULO 50o. El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientadas a la promoción de los recursos humanos y al estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, de manera que se facilite su desarrollo económico y social. Así mismo,

propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de dichas investigaciones.

ARTICULO 51o. Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías apropiadas para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.

ARTICULO 52o. El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza aprovechar.

ARTICULO 53o. En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de este ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones es-

peciales para acceder al crédito y capacitación.

Igualmente en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismos para desestimular la adopción o prosecución de prácticas ambientales insostenibles.

ARTICULO 54o. El Gobierno Nacional diseñará mecanismos adecuados para las comunidades negras o integrantes de ellas que hayan desarrollado variedades vegetales o conocimientos con respecto al uso medicinal, alimenticio, artesanal o industrial de animales o plantas de su medio natural, sean reconocidos como obtenedores, en el primer caso, y obtengan, en el segundo, beneficios económicos, en cuanto otras personas naturales o jurídicas desarrollen productos para el mercado nacional o internacional.

ARTICULO 55o. El Gobierno adecuará los programas de crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.

ARTICULO 56o. Las Corporaciones Autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representantes de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

ARTICULO 57o. El Gobierno Nacional creará una comisión de estudios para la formulación de un plan de desarrollo de las comunidades negras. Esta comisión comenzará a operar una vez sea elegido el Presidente de la República y hasta la aprobación del plan nacional de desarrollo en el CONPES. Este plan propondrá las políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas de Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo a la visión que ellas tengan del mismo.

Esta será una comisión técnica con amplio conocimiento de las realidades de las comunidades negras y para su conformación se tendrá en cuenta las propuestas de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.

ARTICULO 58o. En los fondos estatales de inversión social habrá una unidad de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos. Para su conformación se consultará a las comunidades beneficiarias de esta ley.

ARTICULO 59o. Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituirán en unidades para efectos

de la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales conforme a reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

CAPÍTULO VIII

Disposiciones finales

ARTICULO 60o. La reglamentación de la presente ley se hará teniendo en cuenta las recomendaciones de las comunidades negras beneficiarias de ella, a través de la comisión consultiva a que se refiere la presente ley.

ARTICULO 61o. El Gobierno apropiará los recursos necesarios para la ejecución de la presente ley.

ARTICULO 62o. Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico creada mediante la ley 65 del 14 de diciembre de 1988.

ARTICULO 63o. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une los Departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo. Así mismo se destinarán los recursos necesarios para la terminación de la carretera Panamericana en su último tramo en el departamento del Chocó.

ARTICULO 64o. El Gobierno Nacional podrá hacer los traslados presupuestales y para negociar los empréstitos que sean necesarios para el cumplimiento de este ley.

ARTICULO 65o. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro, la vía fluvial de Buenaventura hasta Tumaco pasando por Puerto Merizalde y Guapi de acuerdo a los proyectos presentado por el Pladeicop.

ARTICULO 66o. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes.

El Consejo Nacional electoral reglamentará todo lo relacionado con esta elección.

ARTICULO 67o. Créase en el Ministerio de Gobierno, la dirección de asuntos para las comunidades negras con asiento en el Consejo de Política económica y social.

ARTICULO 68o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que sean contrarias.

El Ministro de Gobierno, Fabio Villegas Ramírez, El Ministro de Agricultura, José

Antonio Ocampo, El Ministro de Minas y Energía, Guido Nule Amín, La Ministra de Educación Nacional, Maruja Pachón de Villamizar.

Presidente de la República
César Gaviria Trujillo

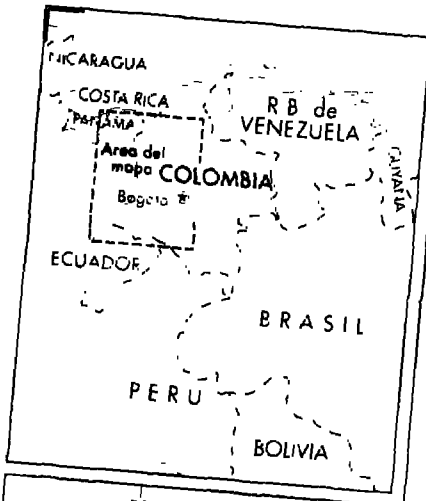
Presidente del Honorable
Senado de la República
Tito Edmundo Rueda Guarín

Presidente de la Honorable
Cámara de Representantes
César Pérez García








República de Colombia
Gobierno Nacional.

Publíquese y Ejecútese.

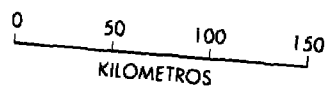
Dada en Quibdó a los 27 días de Agosto
de 1993.



COLOMBIA TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS E INDIGENAS EN LA REGION PACIFICA

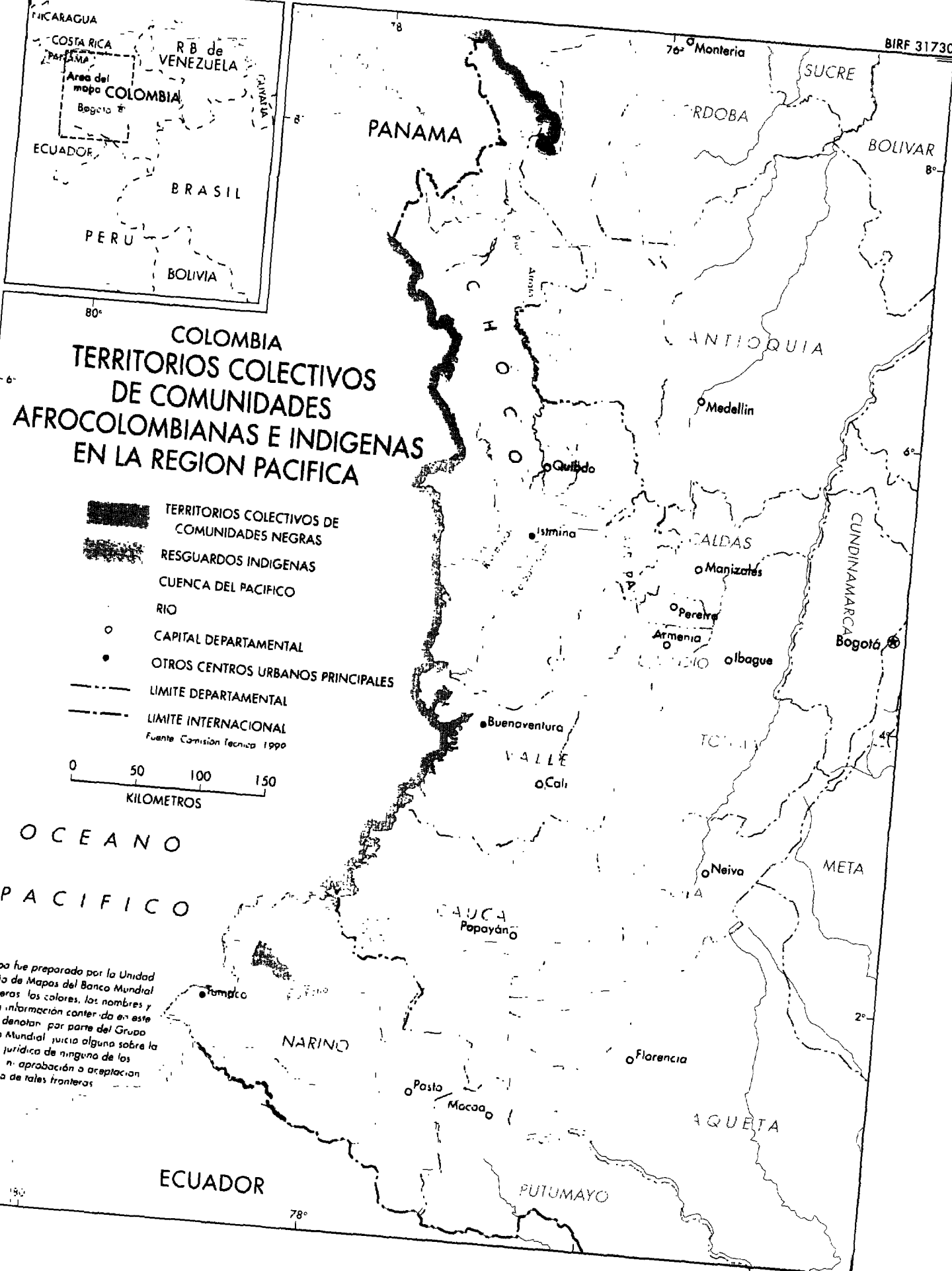
-  TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS
-  RESGUARDOS INDIGENAS
- CUENCA DEL PACIFICO
-  RIO
-  CAPITAL DEPARTAMENTAL
-  OTROS CENTROS URBANOS PRINCIPALES
-  LIMITE DEPARTAMENTAL
-  LIMITE INTERNACIONAL

Fuente: Comisión Técnica 1999



OCEANO
PACIFICO

Este mapa fue preparado por la Unidad de Diseño de Mapas del Banco Mundial. Las fronteras, los colores, los nombres y toda otra información contenida en este mapa no denotan por parte del Grupo del Banco Mundial juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios ni aprobación o aceptación de ninguno de tales fronteras.





Banco Mundial

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 EE.UU.

Teléfono (202) 477 1234

Fax (202) 477-6391

World Wide Web <http://www.bancomundial.org>

La titulación colectiva de territorios indígenas y afrocolombianos en la Costa Pacífica de Colombia juega un papel importante tanto en la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de los recursos naturales como en la lucha por la equidad racial y la búsqueda de un futuro más pacífico y seguro para las comunidades étnicas de esa región.

Como parte del Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN), el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, con asistencia financiera del Banco Mundial, implementó un componente de titulación territorial que contó con el apoyo del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República y las comunidades negras y pueblos indígenas.

Este informe de evaluación rastrea la historia y resultados del componente de titulación de tierras y la creación y función de los comités regionales participativos del PMRN. También resalta las lecciones aprendidas de esta experiencia en términos de la participación social, las relaciones gobierno-grupos étnicos, el conflicto interétnico y el consenso, y la conservación y manejo de la biodiversidad y los recursos naturales.

Para más información sobre los programas del Banco Mundial visite el sitio <http://www.bancomundial.org/> en el Web. Esta publicación se encuentra en el sitio www.worldbank.org/afrolatin.