

THE WORLD BANK GROUP ARCHIVES

PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

Folder Title: Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1

Folder ID: 30381099

Series: Research, project support, and reference files

Dates: 1/1/1999 – 12/31/2004

Sub-Fonds: Shelton H. Davis files

Fonds: Records of Individual Staff Members

ISAD Reference Code: WB IBRD/IDA-STAFF-18-02

Digitized: 10/16/2019

To cite materials from this archival folder, please follow the following format:
[Descriptive name of item], [Folder Title], Folder ID [Folder ID], ISAD(G) Reference Code [Reference Code], [Each Level Label as applicable], World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States.

The records in this folder were created or received by The World Bank in the course of its business.

The records that were created by the staff of The World Bank are subject to the Bank's copyright.

Please refer to <http://www.worldbank.org/terms-of-use-earchives> for full copyright terms of use and disclaimers.



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

© International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association or
The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

COLOMBIA NRM

The World Bank Group
Archives



30381099

R2004-149 Other #: 31 Box # 212138B

Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] -
Correspondence and Reports - Volume 1

DECLASSIFIED
WITH RESTRICTIONS
WBG Archives

**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

**Santafé de Bogotá
Abril de 2001**

1. 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.

2. 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.

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

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 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, arroz, plátano,

¹ Fuente: Espacífico. Programa BID – Plan pacífico 1998/ Biopacífico 1998

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, aserrios 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 las 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.

3. EL PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES (PMRN)

3.1 Antecedentes

3.1.1 Visión regional

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

3.1.1.1 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 sólo 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 investigadores "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.

3.1.1.2 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.

3.1.1.3 La colonización

Las actividades mineras y madereras, estuvieron acompañadas en las últimas cinco décadas del siglo veinte 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.

3.1.2 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 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 de política ambiental (CONPES -DNP-254 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.

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

Aunque la señalada Ley Agraria del 61 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 91, 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 55 (transitorio) 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 el año 1995, el Poder Ejecutivo procedió a dotar a dicha Ley de un reglamento especial para la legalización de tierras a las comunidades.

3.1.4 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 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 Programa de Manejo de Recursos Naturales (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.

4. EL PROGRAMA

4.1 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 –(COMPES)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.

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.

- Promover y concretar un modelo sostenible de manejo y uso de los recursos naturales.
- Fortalecer la capacidad de gestión ambiental institucional y comunitaria.

5. DESARROLLO DEL PROGRAMA

5.1 Estructura, operación y concertación del Programa

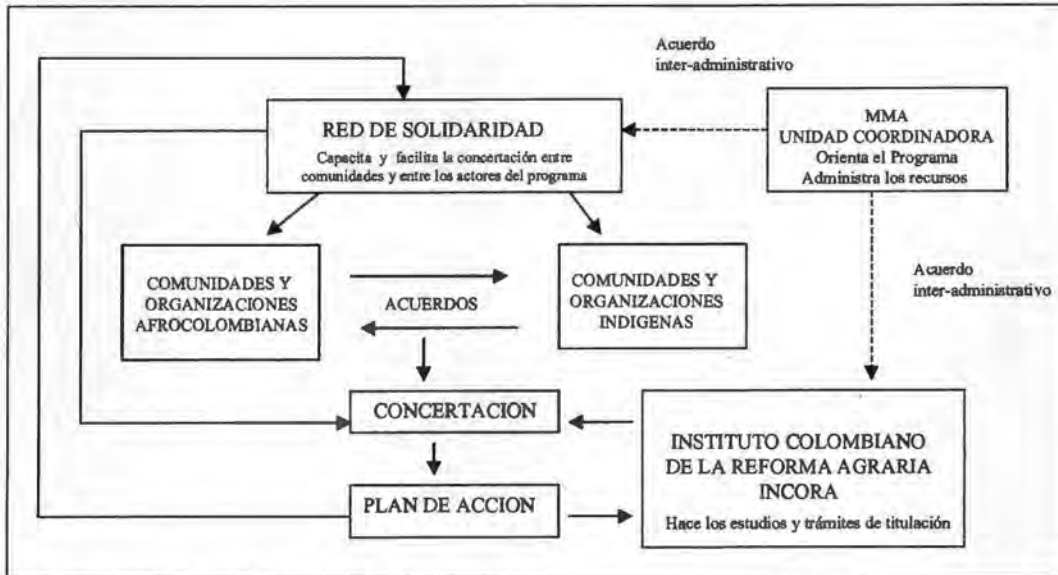
5.1.1 Administración del Programa

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 de la Presidencia de la República (RSS). 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 PNUD y al final por la CECAB.

5.1.2 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 interétnico con la presencia de las instituciones. El resultado se tradujo 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.



5.1.3 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 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"⁴. 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 organización 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.

Los comités se realizaron, primero, en función de la titulación para los afrocolombianos⁵, 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 (IGAC), la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras y el proyecto del Ministerio del Medio Ambiente GEF-BIOPACIFICO, entre otros.

En los comités se trataban temas como los siguientes:

- La búsqueda de apoyo económico para reunir la información que acompaña las solicitudes.

⁴ Revista "El Hilero", noviembre de 1996, pag.2

⁵ 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 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
- 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.

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.

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.

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 (ICANH).

5.1.4 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 espacial importancia porque involucraron de manera directa a las comunidades en conflicto.

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

Estos acuerdos entre las comunidades incluyen cláusulas como las siguientes contenidas en el *Acta de concertación territorial* entre el Consejo comunitario del río Baudó y sus afluentes (ACABA) y la organización regional Embera Waunan 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 (RSS), que además de respetar el fuero interno y la autonomía de las comunidades, facilitó las labores de demarcación.

5.2 Dificultades encontradas y su respuesta

5.2.1 Dificultades

5.2.1.1 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.

5.2.1.2 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 CRI 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.

5.2.1.3 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 oficina 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 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.

⁷ La Misión de 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...."

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".

5.2.1.4 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.

5.2.2 Dos momentos críticos para el Programa

5.2.2.1 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 su 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 jugado 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 favorecía 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.

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 pro 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)

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.

5.2.2.2 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 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 *Gran Consejo Comunitario del Río Patía Grande, sus Brazos y la Ensenada* (ACAPA). El Territorio Colectivo del Gran 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.

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 planguas (*Anadara tuberculosa*, y *Anadara similis*), caracoles, almejas y ostiones.

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.

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.

¹² 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 productivo del Pacífico.

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 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”.

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.

5.3 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 multietnicidad, 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, pag.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.

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.

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.

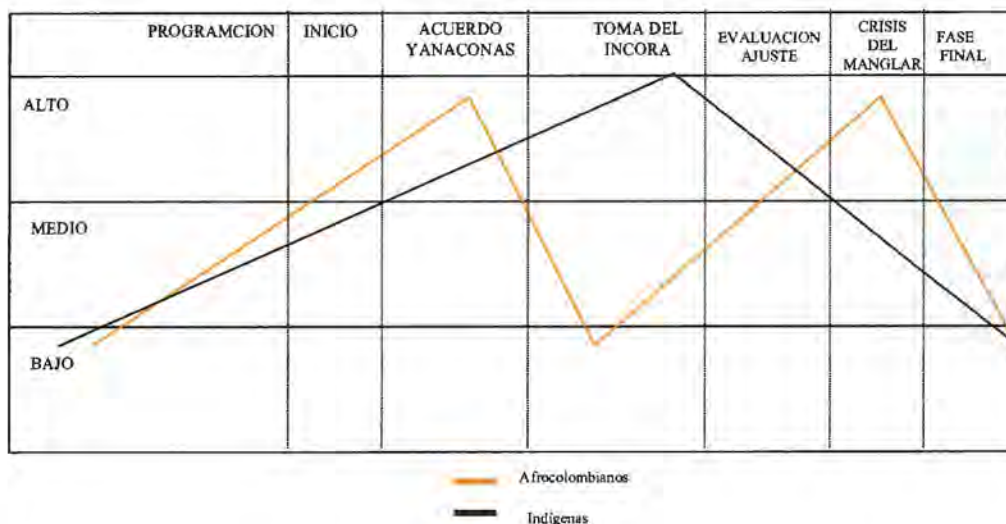
La crisis de 1998 puso a prueba el mecanismo de concertación y fue gracias al trabajo y la programación conjunta entre indígenas y afrocolombianos, en igualdad de condiciones y con la participación de las entidades ejecutoras y el programa mismo, como logró superarse esta primera crisis de confianza. 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.

5.4 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.

6. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

6.1 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 presupone 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
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.	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.
Metas	
Constitución de 40 resguardos en favor de 7.000 personas	En el Plan de Acción (1995-1999) se definieron 2.3 millones de hectáreas como meta para beneficio de 100.000 afrocolombianos.
2 experiencias piloto de constitución y demarcación de resguardos	
Demarcación de 123 resguardos	

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.

6. 2 Resultados obtenidos

6.2.1 Constitución y ampliación de los resguardos indígenas

6.2.1.1 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.

6.2.1.

6.2.2 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 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (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.

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.

6.2.3 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 hectáreas.¹³ Se consiguió un resultado significativo: 2.38 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

¹³ 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.

estudios que la ley exige para que un globo de terreno sea reconocido como propiedad colectiva.

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: 2.38 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.¹⁴

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 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (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 comunidades como la de Junta Patía. IGAC publicó dos libros sobre cartografía social y algunas organizaciones como el 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 4.8 millones de hectáreas que abarcan las principales áreas naturales de la región del Pacífico.

6.2.4 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	24.775	2.683.429

¹⁴ 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.

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 24.775 familias, lo que equivale a unas 120.000 personas.

Familias beneficiadas	Cantidad	%
Indígenas	2.573	10.4
Comunidades afrocolombianas	22.132	89.6
Total	24.775	100.0

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.

Porcentaje de lo logrado por el Programa en relación con el total titulado en forma colectiva

Grupo étnico	Hectáreas	%
Comunidades Negras	2.359.204	88.0
Indígenas	324.288	12.0
Total	2.683.429	100.0

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.

6.2.5 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.

6.2.5.1 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.

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.

Para apreciar el alcance de la titulación colectiva sobre los ecosistemas del Pacífico, se cruzaron los distritos biogeográficos de la región¹⁵ 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 Guapi.

Distribución del área de los territorios colectivos y los parques en los distritos biogeográficos							
DISTRITO	Superficie	Parques	Resguardos	C. Negras	T. Colectivos	A. Des. Sostenible	
BIOGEOGRAFICO	Distritos	1	2	3	2+3	1+2+3	%
	total has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	
PLUVIAL CENTRAL	2,086,753	51,536	221,678	912,694	1,134,372	1,185,908	34.10
MIRA	707,461		99,039	13,170	112,209	112,209	3.23
URABA	518,903	73,739	1,460	39,147	40,607	114,346	3.29
BAJO ATRATO	993,078		216,645	183,109	399,754	399,754	11.49
URAMA	203,932	1,644				1,644	0.05
ALTO PATIA	426,071	22,615				22,615	0.65
ALTO CALIMA	61,809						-
ALTO SAN JUAN	451,846	59,966	15,941		15,941	75,907	2.18
TATAMA	69,482	2,439				2,439	0.07
CUMBAL	191,363		64,193		64,193	64,193	1.85
GUAPI	281,524			465,810	465,810	465,810	13.39
FRONTINO	322,773	29,572	21,475		21,475	51,047	1.47
CITARA	188,553		37,902		37,902	37,902	1.09
COSTERO CENTRAL	487,859	38,066	166,115		166,115	204,181	5.87
ALTO DAGUA	120,008	19,796				19,796	0.57
BAUDO	1,183,164	37,384	641,205	41,375	682,580	719,964	20.70
	8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305	3,140,958	3,477,715	100.00

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, Güapi y el Bajo Atrato.

¹⁵ (Biopacífico /Walschburger /Herrera /Zonificación Ecológica PMR 1999)

El distrito Pluvial Central, donde se concentran los esfuerzos de la titulación colectiva apoyada por el PMRN, es el de mayor biodiversidad de la región¹⁶. 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 Güapi, 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.

6.2.5.2 El fortalecimiento de las comunidades de base

En términos generales el Programa cumplió con las metas que 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.

6.2.5.3 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.

¹⁶ Según el estudio realizado por BIOPACIFICO/Zonificación Ecológica, este distrito ocupa el primer lugar en la biodiversidad d la ecorregión del Chocó Biogeográfico.

- 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.

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 en relación con el área total Porcentaje en relación con el área total de 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

6.3 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 recomendaciones de Proyectos como el BIOPACIFICO y la Agenda Pacífico XXI que apuntan al desarrollo sostenible de la región y a la reglamentación del Capítulo 4 de la Ley 70.

6.3.1 Una mirada hacia el futuro

6.3.1.1 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.

6.3.1.2 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 Indígena Embera–Waunana–Orewa– del que existe un documento titulado “Lo que queremos y pensamos hacer en nuestro territorio” –(*Tachirá truade quíchadaphéda maphe oquirá 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 el Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) que zonifica su territorio en 9 zonas biogeográficas y culturales y formula alternativas particulares de carácter integral para cada una de ellas.

6.3.1.3 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.

7. REFLEXIONES FINALES

7.1 El programa

7.1.1 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.

7.1.2 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 que 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.

7.1.3 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.

7.1.4 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.

7.2 La participación

7.2.1 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.

7.2.2 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.

7.2.3 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.

7.2.4 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 Comité 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.

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

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.

7.3 La convivencia interétnica y la paz social

7.3.1 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.

7.3.2 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, e 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.

7.3.3 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 poblaciones 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.

7.3.4 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.

7.4 La titulación colectiva y el desarrollo sostenible

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

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).

7.4.2 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.

Colombia: Natural Resource Management Program

Objectives

- ✓ To improve the institutional and regulatory framework in natural resource management;
- ✓ To develop a sound national forestry policy;
- ✓ To clarify land rights, in particular those of the indigenous and Afro-Colombian populations in the Choco region;
- ✓ To involve indigenous and black communities in project planning, implementation and environmental monitoring;
- ✓ To support investments made by communities for the rehabilitation of vital watersheds on a matching grant basis; and
- ✓ To improve the management of national parks.

Colombia: Natural Resource Management Program

Project Description (1994-99)

- ✓ National Forest Policy and Strategy Development for the Choco region (US\$10.8 M)
 - National Forest Policy Development (US\$0.98 M over 2 years)
 - Ecological zoning of the Choco region (US\$1.86 M over 2 years)
 - Environmental monitoring (US\$3.65 M over 5 years)
 - Titling and Demarcation of indigenous reserves (US\$0.54 M over 5 years)
 - Titling of Afro-Colombian communities (US\$1.98 M over 2 years)
 - Institutional analysis of five regional autonomous corporations (US\$0.47 M over 2 years)
 - Regional Committees (US\$1.33 M over 5 years)
- ✓ Watershed Protection and Rehabilitation in Western Highlands (US\$25.74 M) -- 143,500 hectares
 - Micro-watershed protection
 - Community Firewood Plantations

Colombia: Natural Resource Management Program

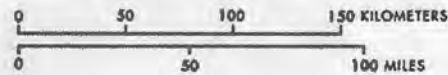
Project Description (1994-99)- cont'd.

- ✓ **Management of National Parks and Buffer Zones (US\$8.73 M)**
- ✓ **Environmental Education, Training, Research, and Program Management (US\$20.06 M)**
 - Education and university research (US\$8.21 M over 5 years)
 - Vocational training (US\$2.70 M over 5 years)
 - Forestry Research (US\$5.39 M over 5 years)
 - Coordinating Unit (US\$2.56 M over 5 years)
 - Project Preparation and Evaluation Consultants (US\$0.91 M)
 - Panel of Independent Experts (US\$0.29 M over 5 years)

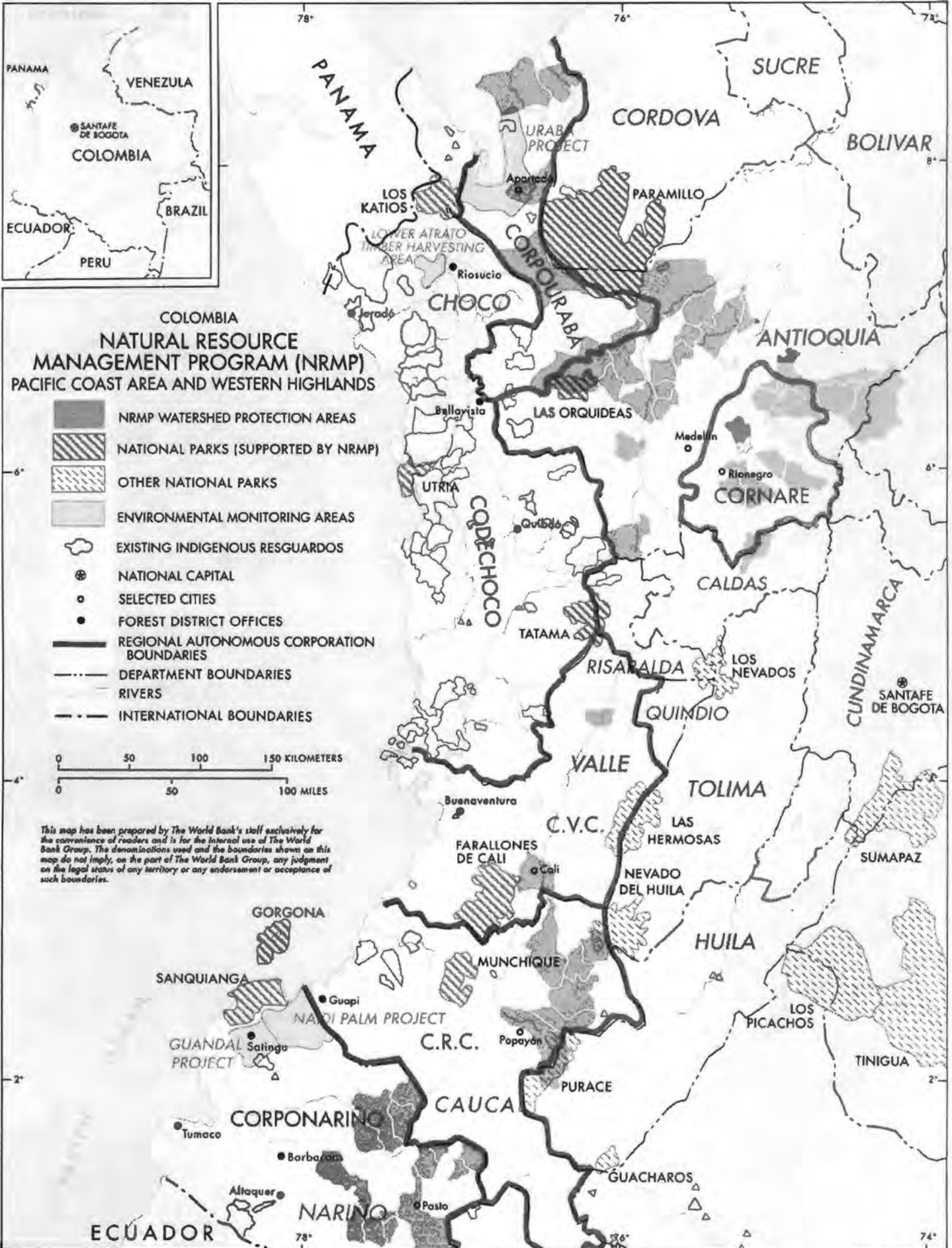


COLOMBIA
**NATURAL RESOURCE
 MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)**
 PACIFIC COAST AREA AND WESTERN HIGHLANDS

- NRMP WATERSHED PROTECTION AREAS
- NATIONAL PARKS (SUPPORTED BY NRMP)
- OTHER NATIONAL PARKS
- ENVIRONMENTAL MONITORING AREAS
- EXISTING INDIGENOUS RESGUARDOS
- NATIONAL CAPITAL
- SELECTED CITIES
- FOREST DISTRICT OFFICES
- REGIONAL AUTONOMOUS CORPORATION BOUNDARIES
- DEPARTMENT BOUNDARIES
- RIVERS
- INTERNATIONAL BOUNDARIES



This map has been prepared by The World Bank's staff exclusively for the convenience of readers and is for the internal use of The World Bank Group. The denominations used and the boundaries shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory or any endorsement or acceptance of such boundaries.



On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resources Management

A Review of World Bank Experience in
Colombia
Bertina Ngwenya
25th October 2008

Titling Collective Property

Participation

Natural Resource Management

In the Colombian Choco

Bio- Geographic Region of the Choco

- Extends 1,300 km from Panama to Ecuador
- 100,000 square km
- 8% of national territory
- 77% tropical rain forest
- Elevations range from 0 to 4200m above sea level.
- Average rainfall is between 5,000-12,000mm/year

The People and Their Region

- The Pacific is a region of cultural complexity and diversity.
- Black communities live in the lowlands, river valleys and coasts.
- Indigenous communities live in the higher elevations of the Coast ranges and the Cordilleras of the Andes.

The Inhabitants

- 83 Municipalities
- 2.3 million inhabitants
- 90% Afro-Colombian
- 4% Indigenous
- Some of the poorest in the nation
- 82% do not have sufficient basic necessities

Territorial Use in the Pacific

- Fishing, hunting and other use of forest resources
- Traditional subsistence agriculture
- Mining
- Threat from agro-industry of plantation agriculture, cattle and aquaculture, and the timber industry mobilized native populations to protect their territories since the 1970s.

Land Tenure at the Start of the NRMP

- Most land was public forest reserve under direct state administration.
- If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation.
- 4 million hectares or 44% was without clear land ownership and available for collective titling to Black communities

The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.

The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.

Afro-Colombian as Indigenous

World Bank Indigenous People's Operational Directive

Afro-Colombians:

- 1) make up some of the poorest populations in Colombia
- 2) They possess distinct social and customary institutions
- 3) consider themselves a distinct cultural group.
- 4) have traditionally occupied and used ancestral lands.

Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities

- A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.
- Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

1991 New Colombian Constitution

- Recognizes ethnic groups and cultural plurality
 - Including right to collective territory
- Mandates participation
 - As an integral part of the functioning of the state
- Mandates environmental protection

Transitory Article 55

- Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution;
 - "the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production."
 - This became law 70 in August 1993.

Legislation Created Through NRMP

- Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995
 - This law recognizes Afro-Colombian communities living in the Pacific Basin as ethnic groups and recognizes their collective territorial rights .
 - This decree stipulates how ethnic territorial claims must be put forward, and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
 - determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

Collective Land Titles as Part of NRMP

Titles	Number	Communities	Families	Hectares
• Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
• Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
• Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
• Total	83	404	19,868	1,928,514

From Roldán and Sanchez External Evaluation June 2000

Map of Resguardos



Map of Collective Territories for Black Communities



Collective Territories of Ethnic Groups



Land Tenure at End of NRMP

Total Surface Area	National Parks	Resguardos	Collective Territories Black Communities	Hectares
8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305	
	4%	18%	20%	% Total Area

NRMP is responsible for

- 17% of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast.
- 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia in general.

The Natural Resources Management Program

- **Innovative**
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation.
- **Instrumental**
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- **Fundamental**
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and Sucio rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously informed and trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities

On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resources Management

A Review of World Bank Experience in
Colombia

Bettina Ng'weno
25th October 2000

Titling Collective Property

Participation

Natural Resource Management

In the Colombian Choco

Bio- Geographic Region of the Choco

- Extends 1,300 km from Panama to Ecuador
- 100,000 square km
- 8% of national territory
- 77% tropical rain forest
- Elevations range from 0 to 4200m above sea level.
- Average rainfall is between 5,000-12,000mm/year

The People and Their Region

- The Pacific is a region of cultural complexity and diversity.
- Black communities live in the lowlands, river valleys and coasts.
- Indigenous communities live in the higher elevations of the Coast ranges and the Cordilleras of the Andes.

The Inhabitants

- 83 Municipalities
- 2.3 million inhabitants
- 90% Afro-Colombian
- 4% Indigenous
- Some of the poorest in the nation
- 82% do not have sufficient basic necessities

Territorial Use in the Pacific

- Fishing, hunting and other use of forest resources
- Traditional subsistence agriculture
- Mining
- Threat from agro-industry of plantation agriculture, cattle and aquaculture, and the timber industry mobilized native populations to protect their territories since the 1970s.

Land Tenure at the Start of the NRMP

- Most land was public forest reserve under direct state administration.
- If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation.
- 4 million hectares or 44% was without clear land ownership and available for collective titling to Black communities

The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.

The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.

Afro-Colombian as Indigenous

World Bank Indigenous People's Operational Directive

Afro-Colombians:

- 1) make up some of the poorest populations in Colombia
- 2) They possess distinct social and customary institutions
- 3) consider themselves a distinct cultural group.
- 4) have traditionally occupied and used ancestral lands.

Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities

- A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.
- Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

1991 New Colombian Constitution

- Recognizes ethnic groups and cultural plurality
 - Including right to collective territory
- Mandates participation
 - As an integral part of the functioning of the state
- Mandates environmental protection

Transitory Article 55

- Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution;
 - "the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production."
 - This became law 70 in August 1993.

Legislation Created Through NRMP

- Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995
 - This law recognizes Afro-Colombian communities living in the Pacific Basin as ethnic groups and recognizes their collective territorial rights .
 - This decree stipulates how ethnic territorial claims must be put forward, and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
- determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

Collective Land Titles as Part of NRMP

Titles	Number	Communities	Families	Hectares
• Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
• Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
• Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
• Total	83	404	19,860	1,920,514

From Roldán and Sánchez External Evaluation June 2000

Map of Resguardos



Map of Collective Territories for Black Communities



Collective Territories of Ethnic Groups



Land Tenure at End of NRMP

Total Surface Area	National Parks	Resguardos	Collective Territories Black Communities	Hectares	% Total Area
8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305		
	4%	18%	20%		

NRMP is responsible for

- 17 % of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast.
- 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia in general.

The Natural Resources Management Program

- **Innovative**
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation,
- **Instrumental**
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- **Fundamental**
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and Sucio rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously informed and trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities

8.1.2.3 Subcomponente de Titulación y Demarcación de las Reservas Indígenas

Se estableció como objetivo de este componente, apoyar la definición y protección legal de tierras indígenas en el Pacífico, lo cual incluye el otorgamiento de títulos y la delimitación de resguardos existentes por parte del INCORA.

Las metas físicas iniciales del componente incluían la constitución de 40 resguardos a favor de 7.000 personas y la demarcación de 123 más en beneficio de 61.000 personas.

Conjuntamente con los componentes de “Titulación Colectiva de Tierras para Comunidades Negras” y “Apoyo para los Comités Regionales” se culminó la implementación del Plan de Acción concertado en marzo 1998 con las organizaciones de comunidades indígenas y negras del Pacífico con demanda identificada por recursos para adelantar procesos de titulación colectiva de las tierras que han ocupado ancestralmente y en general para garantizar el cumplimiento de las metas de los precitados componentes del PMRN. El mencionado Plan fue elaborado a través de la coordinación interinstitucional entre el INCORA, la RED, el Ministerio del Medio Ambiente.

Este informe destaca las actividades realizadas durante el segundo semestre de 2000, sin embargo en los fundamental integra los resultados obtenidos durante la ejecución del componente durante el período 1994 – 2000.

i. Constitución de Resguardos

En materia de constitución y/o ampliación, a través de la ejecución de este componente del PMRN se logro la legalización de 56 resguardos indígenas (44 constituciones y 12 ampliaciones). Estas actuaciones benefician a 2.573 familias, integradas por 13.622 personas y cubren una superficie de 324.288,23 hectáreas. De lo anterior se infiere que el programa cumplió el 140% de la meta prevista (56 resguardos constituidos y/o ampliados/40 inicialmente previstos). Adicionalmente, se tienen 10 trámites culminados para presentar a consideración de la primera Junta Directiva que se lleve a cabo en el año 2001.

Durante el 2000 se constituyeron 3 resguardos en las regionales de Chocó y Nariño y se amplió un resguardo en Chocó de conformidad con el Cuadro No 6:

CUADRO No 6.CONSTITUCION DE RESGUARDOS

REGIONAL	NOMBRE	TRAMITE	UBICACIÓN	PERSONAS BENEFICIADAS
Choco	Dearadebiakirude (El Tambo)	Constitución	Alto Baudó	123
Chocó	La Cristalina	Constitución	Carmen del Atrato	193
Nariño	El Cedro Las Peñas La Brava Pilbí La Pintada	Constitución	Tumaco	422
Chocó	Bete Auro Bete Auro Buey	Ampliación	Quibdó	190

También se adelantó la substanciación de más de 25 expedientes en la Regional INCORA -Chocó, de los cuales se presentarán a Junta Directiva el próximo año los siguientes expedientes de constitución y/o ampliación de resguardos:

- El Piñal
- Tocolloró
- Sanandocito
- Pescadito
- Chidima Tolo
- Sabaleta
- Lanas del Río Capá
- Arquía
- Alto Bojayá
- Puerto Alegre La Divisa.

Se debe indicar además, que durante el segundo semestre de 2000 se realizó la actualización de 8 estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras en las Regionales de Antiguo Caldas y Chocó, para la constitución de los resguardo de:

ANTIGUO CALDAS

- Mondó - Mondocito
- Tarena

CHOCO

- Pescadito
- Chidima
- Sabaleta
- Río Playa
- Arquía
- Capalanas

Estos procesos quedan pendientes de la realización de levantamientos topográficos, demarcación, estudios de tenencia de tierras y definición de linderos con las comunidades colindantes, trámites que una vez surtidos permitirán la constitución de igual número de resguardos y/o su ampliación, y se espera culminen durante el primer semestre del año 2001.

Con los logros conseguidos en desarrollo del PMRN, el INCORA completa históricamente un total de 181 resguardos indígenas legalizados en el Chocó Biogeográfico (34% del total nacional), que cuentan con una población de 66.289 personas, integradas en 12.123 familias a las cuales se les ha otorgado un área de 1'994.599 hectáreas. Sin embargo, en la región, con los resultados de esta ejecución quedan aún por atender, 49 trámites de constitución y 42 de ampliación en toda la Cuenca.

ii. Demarcación y Delimitación

Al final de la ejecución del componente en materia de demarcación se alcanzó un número de 128 resguardos atendidos, obteniendo con esto un cumplimiento del 104% de la meta inicialmente prevista, es decir 128 demarcaciones/123 propuestas

Durante el 2000, las actividades del componente se orientaron especialmente al cumplimiento de las metas previstas en materia de demarcación de resguardos. En este sentido se resaltan las siguientes actividades efectivamente realizadas:

Regional Incora	Resguardo	Actividad
VALLE DEL CAUCA	La Delfina Cañón del Río Pepitas	Mensura y delimitación
ANTIGUO CALDAS	Mondo-Mondocito Tarena	Levantamiento topográfico y digitalización de planos
	1) Mondo Mondocito 2) Tarena	Señalización y colocación de vallas
NARIÑO	Pialapi-Pueblo Viejo Noasalvi	Mensura y delimitación
	El Gran Sábalo Gran Rosario Piguambi-Palangana Piedra Sellada Pulgande Capoalegre Tortugaña Pipalta Yaguapi El Sande	Señalización y colocación de vallas
CHOCO	Sabaleta Alto Baudó Jurubida – Chori Alto Bojayá (Nambua) Buchadó Amparradó Gegenado	Levantamiento topográfico y digitalización de planos

	Arquía Sanandocito Mumbaradó Tokolloró Río Playa Perancho Peranchito Buchadó Amparradó Tugena Apartadó Pichicora-Chicua-Punto Alegre Beté Auro Beté Auro del Buey Río Icho Quegrada Baratudó Río Pató y Gengadó Río Bebará La Lomita Paina Lanas Wanchiradó Puerto Alegre y La Divisa Agua Clara y Bella Luz Dominicó Londoño Apartadó Puerto Libia Tripicay Puerto Libre del Río Pepe Trapiche del Río Pepe	Señalización y colocación de vallas
	Río Playa Peñas Blancas Río Truandó Yarumal Barranco Alto Guayabal Río Giguarandó Pare-Parecito Silencio Muchidó Alto Bonito Vira Vira	Mensura y delimitación

(Ver Cuadro Nos 1, 2 y 3. del Anexo No 1)

8.1.2.4 Subcomponente de Titulación Colectiva de la Tierra a favor de las Comunidades Negras.

Se definió como objetivo del componente, apoyar las acciones iniciales para reglamentar y titular tierras a las comunidades negras en la región Pacífica, bajo los términos estipulados por la Ley 70 de 1993.

En este sentido se debe dejar claro que inicialmente el programa no estableció una meta concreta en materia de titulación (títulos otorgados, área titulada, etc.). El componente estaba concebido para apoyar el desarrollo de la Ley 70 de 1993 y dinamizar el reconocimiento de los derechos territoriales de los afrocolombianos del Pacífico.

Posteriormente en 1998, cuando se concertó un Plan de Acción para la fase final del Programa, entre las entidades comprometidas con la titulación colectiva (INCORA, Ministerio del Medio Ambiente, RED de SOLIDARIDAD, Plan Pacífico) y las comunidades, se definió una meta para el período 1995 –1999 de 2.3 millones de hectáreas tituladas en beneficio de 100.000 afrocolombianos.

i. Títulos Otorgados

Con la ejecución del componente de Titulación Colectiva de Tierras a Comunidades Negras, se puede concluir que se alcanzó la meta prevista satisfactoriamente. En efecto, se titularon 2,38 millones de hectáreas a 58 Consejos Comunitarios, en beneficio de 113.954 personas agrupadas en 22.132 familias en la Región del Chocó Biogeográfico. Es decir, se cumplió el 100% de la meta inicialmente prevista (2,38 hectáreas tituladas/ 2,3 hectáreas previstas). Las 2,38 millones de hectáreas tituladas equivalen al 50% del territorio susceptible de otorgar colectivamente bajo la Ley 70 de 1993 y tiene un profundo significado en el futuro manejo y conservación de los recursos naturales de esta importante región biogeográfica, así como en la configuración del ordenamiento territorial de la región

Durante el año 2000 se otorgaron 24 títulos colectivos en beneficio de las comunidades negras asentadas en los departamentos de Chocó, Antioquia y Nariño, con un área aproximada de 816.5 mil hectáreas, en beneficio de 30.299 personas, de conformidad con el Cuadro No 7:

CUADRO No 7. TITULOS COLECTIVOS OTORGADOS

Beneficiario	Area en há.	Departamento	Municipio	Personas
Consejo Comunitario de Bocas de Atrato y Leoncito	34.367	Antioquia	Turbo	271
Consejo Comunitario de El Progreso del Campo	9.176	Nariño	La Tola	741
Consejo Comunitario Manos Amigas Patía Grande	66.562	Nariño	Magüí Payán	2.417
Consejo Comunitario de Río Yurumanguí	54.776	Valle de Cauca	Buenaventura	2.918
Consejo Comunitario de Los Mangos	365	Antioquia	Turbo	130
Consejo Comunitario del Río Pepe	8.191	Chocó	Medio Baudó	1.306
Consejo Comunitario de Agricultores del Pacífico	31.476	Nariño	Roberto Payán	1.221
Consejo Comunitario Manatías	4.397	Antioquia	Turbo	152
Consejo Comunitario de ACAPA	94.368	Nariño	Mosquera, Tumaco, Fco Pizarro	8.106
Consejo Comunitario Villa María de Purricha	24.411	Chocó	Bajo Baudó y Pizarro	8.106
Consejo Comunitario de Bellavista Dubaza	2.515	Chocó	Alto Baudó	289
Consejo Comunitario de Puerto Echeverri	4.346	Chocó	Alto Baudó	488
Consejo Comunitario La Amistad	17.655	Nariño	Magüí Payán	491
Consejo Comunitario del Río Salaquí	57.914	Chocó	Riosucio	2.420
Consejo Comunitario del Río Quiparadó	28.156	Chocó	Riosucio	4
Consejo Comunitario La Larga	107.064	Chocó	Riosucio	164
Consejo Comunitario del Río Domingodó				
Consejo Comunitario de Curvaradó				
Consejo Comunitario del Río Jiguamiandó				
Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla				
Consejo Comunitario de Santa Rosa				

de Limón	38.987	Chocó	Riosucio	137
Consejo Comunitario Río Montaña	46.084	Chocó	Riosucio	2.415
Consejo Comunitario de Turriquitadó	54.973	Chocó	Riosucio	1.839
Consejo Comunitario de La Grande	48.971	Chocó	Riosucio	355
Totales: 24 títulos	33.908	Chocó	Riosucio	617
	25.005	Chocó	Riosucio	428
	9.406	Chocó	Riosucio	93
	13.455	Chocó	Riosucio	347
	816.542			30.299

Se resalta aquí, que están pendientes de firma por parte del Gerente General del INCORA 7 trámites de título colectivos por un área estimada de 215.476 hectáreas en beneficio de 12.314 personas, de conformidad con el Cuadro No 8:

CUADRO No 8. PENDIENTES TITULOS COLECTIVOS

Beneficiario	Area en há.	Departamento	Municipio	Familias
1. Consejo Comunitario Truandó Medio	35.992	Chocó	Riosucio	45
2. Consejo Comunitario de Concosta	73.033	Chocó	Bajo Baudó	829
Consejo Comunitario San Agustín de Terrón	16.852	Chocó	Bajo Baudó	115
Consejo Comunitario Pilizá	18.329	Chocó	Bajo Baudó	116
5. Consejo Comunitario San Andrés de Usuragá	13.060	Chocó	Bajo Baudó	54
6. Consejo Comunitario de Sanquianga	33.432	Nariño	Olaya Herrera	684
7. Consejo Comunitario Río Satinga	24.768	Nariño	Olaya Herrera	672
Totales: 7 títulos	215.476			2.515

Durante el 2000 se realizaron cuatro contratos de capacitación en legislación étnica, ambiental y territorial, conformación de consejos comunitarios y presentación de solicitudes de titulación colectiva ante el INCORA con tres organizaciones de comunidades negras en la Región del Pacífico Colombiano, Cuadro No 9:

CUADRO No 9. CONTRATOS DE CAPACITACION

Beneficiario	Area en há.	Departamento	Municipio	Familias
1. Consejo Comunitario Cuenca del Río Iscuandé	29.000	Nariño	Santa Bárbara	1.000

2. Consejo Comunitario Zona de Candelillas	15	Nariño	Tumaco	180
3. Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Limones	11.714	Nariño	Policarpa, Cumbitara y Santa Bárbara	1.171
Totales: 3 títulos	40.729			2.351

Dichos trámites se espera que culminen para el primer trimestre del año 2001.
(ver Cuadro No 4 del Anexo 1

ii. Planes de Manejo en Territorios Colectivos

Durante el desarrollo del programa se adelantó una experiencia piloto de formulación del Plan de Manejo del Territorio de la ACIA (Asociación Campesina Integral del Atrato), El proyecto ejecutado por la Corporación Autónoma de Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCO, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP y la ACIA.

La agencia ejecutora a manera de informe final entregó los siguientes documentos: 1) Propuesta de Plan de Manejo, 2) Metodología, 3) Síntesis Diagnóstica, 4) Caracterización, 5) Plan de Etnodesarrollo, 6) Diagnóstico Económico Ambiental, 7) Normativo, 8) Social y Cultural, 9) Inventario Forestal y 10) Ampliación Análisis Agronómico.

Con base en los lineamientos incluidos en estos documentos se pretende contribuir al desarrollo sostenible del Medio Atrato como subregión geográfica donde se encuentra inmerso el territorio titulado. En ellos se expresan las expectativas de la población a través de perfiles de proyectos en distintas áreas, tales como: infraestructura de saneamiento básico, fortalecimiento de cadenas productivas (plan pesquero), producción sostenible del bosque, fomento al turismo ecológico, recuperación y manejo de humedales, fortalecimiento de cadenas productivas a nivel forestal, escuela de liderazgo, diseño e implementación de un sistema de comunicación e información para el Medio Atrato, fortalecimiento del Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato A.C.I.A., conservación y restauración de los bosques de la subregión, organización y formulación empresarial, programas de vivienda rural, modelo de transporte comunitario, plan de educación ambiental para el control y vigilancia comunitaria del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, delimitación física del territorio e implementación de la carta catastral de los consejos comunitarios locales de la A.C.I.A., implementación del sistema de información territorial, plan de salud rural, mejoramiento sostenible de la actividad minera en el área de influencia.

8.4 SUBPROGRAMA D: EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN, INVESTIGACIÓN y MANEJO DEL PROGRAMA

8.4.1 Componente D.1: Educación e Investigación a Nivel Universitario,

Para los objetivos específicos se definieron los componentes que aparecen en el Cuadro No 12:

CUADRO No 12. OBJETIVOS ESPECIFICOS Y COMPONENTES

OBJETIVO	COMPONENTES
Normalizar el uso pleno de la capacidad instalada de formación de Técnicos y Tecnólogos Forestales.	<ul style="list-style-type: none"> Reactivación del Centro de Formación de Tecnólogos Forestales de la Universidad Nacional de Colombia en Piedras Blancas, Medellín Refuerzo del Programa de Formación de Tecnólogos Forestales en la Universidad Industrial de Santander en Málaga. Reactivación del Programa del Programa de Técnicos Forestales en el Colegio Integrado Nacional del Oriente de Caldas en Pensilvania.
Expandir la capacidad de formación de Técnicos Forestales	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de un Centro de Formación de Técnicos Forestales en la Zona Pacífica, y apoyar a los que se prevían necesarios en el futuro inmediato. Sin embargo, se tomó la decisión de no apoyar la creación de nuevos programas por considerar que la capacidad instalada era suficiente para atender la demanda que se estaba presentando.
Actualizar y reorientar a profesionales forestales en ejercicio para incorporarse a las actividades que el PAFC está desarrollando a través de cursos de educación continuada	<ul style="list-style-type: none"> Programa Forestal de Cursos de Actualización y Perfeccionamiento para Ingenieros Forestales, apoyado con los recursos del fondo para atención de proyectos especiales.
Abrir la posibilidad de capacitar forestalmente a cuadros del nivel Técnico y Tecnológico de campos afines al forestal, para suplir demandas urgentes. Por tratarse de una solución temporal, estas acciones de formación serán promovidas y reguladas por el ICFES, en el marco de formación – en servicio, con ejecución del SENA y el patrocinio y financiamiento de los participantes por las empresas, instituciones y proyectos empleadores ⁹ .	<ul style="list-style-type: none"> Programa Forestal de Educación Continuada para Empresas, instituciones y proyectos del sector forestal con necesidades de educación inmediata, considerado como un subcomponente dentro del componente del ICFES.
Apoyar el proceso de revisión curricular en curso en las instituciones de educación forestal superior y asistir técnica y materialmente a su más efectiva implementación.	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la Revisión del Currículum en el área Forestal y a la Implementación del Nuevo Currículum, ubicado como un subcomponente dentro del componente del ICFES.
Promover y apoyar la reactivación de la investigación en la Universidad, vinculada y coordinada con la del sector, como elemento esencial de la formación profesional y de la formación de investigadores.	<ul style="list-style-type: none"> Ubicar dentro del componente correspondiente al ICFES, un fondo para financiar investigaciones en los programas de pregrado y de postgrado que formen profesionales para el sector forestal, así como de otros profesionales interesados en la temática forestal desde su disciplina. Crear componentes para atender las necesidades de capacitación de docentes, equipos, infraestructura y biblioteca de cada uno de los programas de ingeniería.
Promover y contribuir a implementar la educación ambiental en la educación forestal y en otras carreras estratégicas para el sector.	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación de profesores universitarios en carreras estratégicas en educación ambiental.
Satisfacer un grupo de necesidades misceláneas de la formación forestal, identificadas por el ICFES, como estrangulamientos de bajo costo relativo, que obstaculizan un funcionamiento normal de unidades laboratoriales o servicios de apoyo a la docencia e investigación, en las condiciones actuales.	<ul style="list-style-type: none"> Establecer dentro del componente del ICFES un fondo para atención de proyectos especiales PAFC.

⁹ Se debe señalar que por decisión del DNP el componente SENA se trabajó como un proyecto aparte con objetivos, organización y recursos propios.

Promover y asistir técnica y materialmente a la organización de la Educación Continuada como un proceso regular en el sector forestal.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear dentro del componente del ICFES un fondo destinado a ese fin. • Crear el Programa Forestal de Cursos de Actualización y Perfeccionamiento para ingenieros forestales, técnicos y tecnólogos apoyados con los recursos del fondo de proyectos especiales
Fortalecer al ICFES en tanto la entidad de fomento y supervisión de la enseñanza forestal superior (profesional y técnica), con fuerte ascendente sobre la institucionalidad pública y privada del sector, como punto focal para impulsar, coordinar, orientar y supervisar los procesos docentes y de la investigación forestal en la universidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del ICFES

Cada uno de estos componentes se desagregó a su vez en una serie de acciones encaminadas al cumplimiento pleno de los objetivos antes definidos. Cuadro No 13.

CUADRO No 13. ACCIONES POR COMPONENTE

COMPONENTE	ACTIVIDADES
Reactivación del Centro de Formación de Tecnólogos Forestales de la Universidad Nacional en Piedras Blancas, Medellín	<ul style="list-style-type: none"> • Normalizar el uso pleno de las instalaciones existentes para la formación de 40 tecnólogos forestales anualmente • Financiar los gastos de alojamiento y alimentación de los 40 estudiantes durante el tiempo del proyecto, a través de un sistema de créditos educativos condonables por contraprestación de servicios • Adecuar la infraestructura de salones de clase y vivienda para profesores • Financiar a la universidad el pago de tres (3) docentes con dedicación exclusiva al programa.
Reforzamiento del Programa de formación de Técnicos Forestales de la Universidad Industrial de Santander en Málaga.	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación de créditos educativos condonables por contraprestación de servicios a los estudiantes interesados en cursar estudios de Tecnología forestal • Financiación del pago de tres (3) docentes de dedicación exclusiva para el programa durante el tiempo del proyecto. • Financiación de los equipos necesarios para el desarrollo del programa • Financiación de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del programa • Dotación de la biblioteca con publicaciones necesarias para el programa.
Reactivación del programa de formación de técnicos forestales en el Colegio Integrado Nacional del Oriente de Caldas	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar la formación de técnicos forestales a través de créditos educativos condonables por contraprestación de servicios • Financiar el pago de tres (3) docentes de dedicación exclusiva al programa • Financiar la compra de equipos necesarios para el desarrollo del programa • Dotar la biblioteca con textos y publicaciones necesarias para la formación de los técnicos
Programa de Ingeniería Forestal de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar al programa de los equipos necesarios para el desarrollo de las cátedras y de las prácticas de campo • Reactivar la investigación en la universidad • Apoyar la formación de cuatro docentes a nivel de maestría en temas relacionados con las ciencias forestales • Dotar al Centro de Documentación Forestal de textos y otras publicaciones • Construir aulas y laboratorios para el programa
Programa de Ingeniería Forestal de la Universidad del Tolima	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la Investigación en la Universidad • Dotación del programa con los equipos necesarios para el desarrollo de las cátedras y prácticas de campo • Apoyar la formación de cinco docentes (5) a nivel de maestría en temas directamente relacionados con las ciencias forestales. • Dotar al programa de un laboratorio de hidráulica, necesario para el desarrollo del postgrado en Cuencas Hidrográficas.
Fortalecimiento del ICFES	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación de un grupo administrador del proyecto • Creación de un Programa de Investigaciones para el proyecto, administrado

	por el ICFES <ul style="list-style-type: none"> • Creación de un Fondo para el manejo de los Créditos educativos Condonables para estudios superiores en programas forestales. • Diseño y elaboración de módulos escritos para el desarrollo del curso a distancia de capacitación de docentes universitarios en educación ambiental • Conformación de un grupo administrador del curso en las universidades que sean designadas como coordinadoras regionales. • Desarrollo de cursos a distancia para la capacitación de docentes universitarios.
--	---

8.4.1.1 Acciones Desarrolladas.

A. Capacitación de Tecnólogos y Postgraduados.

Los resultados logrados en este componente se presentan en el Cuadro No 14. Se debe señalar que los datos relacionados con el total de estudiantes para los programas de formación de Técnicos y Tecnólogos se refieren a la cantidad de estudiantes que ingresaron a los programas simultáneamente con los beneficiarios de apoyos educativos, quienes se formaron en la misma cohorte o promoción, pero los beneficios que se derivan del mejoramiento de las condiciones de la planta física, la dotación de los laboratorios, la capacitación de los docentes y el mejoramiento de las bibliotecas tiene un cubrimiento para una población estudiantil y de docentes significativamente mayor en la medida en que estudiantes de todos los programas de la institución han accedido al uso de los implementos y servicios.

CUADRO No 14. RESULTADOS

INSTITUCION	TOTAL DE ESTUDIANTES	ESTUDIANTES FINANCIADOS	ESTUDIANTES GRADUADOS ¹⁰	ESTUDIANTES RETIRADOS	CUPOS OFRECIDOS ¹¹
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA PROGRAMA TECNOLOGÍA FORESTAL	50	48	39	9	50
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER PROGRAMA TECNOLOGÍA FORESTAL	72	46	39	7	40
COLEGIO INTEGRADO NACIONAL PROGRAMA TÉCNICAS FORESTALES	163	83	83	6	80

¹⁰ Los datos de estudiantes graduados reflejan la situación que se presentaba en el proyecto al terminar el primer semestre del año 2000, quedando todavía pendiente la terminación de estudios en el programa de la UIS y la terminación de algunos estudiantes en el programa del Colegio Integrado Nacional del Oriente de Caldas.

¹¹ Las cifras se refieren al número de cupos que anualmente ofrece la institución en sus dos semestres.

UNIVERSIDAD DEL TOLIMA MAESTRIA EN CUENCAS HIDROGRAFICAS	10	3	0	0	10
UNIVERSIDAD NACIONAL MAESTRIA EN MANEJO DE BOSQUES TROPICALES	5	1	0	0	10
TOTALES		181	125	22	

La deserción de estudiantes que estaban financiados por el proyecto, que solo alcanzó a representar al 12% del total, se explican en lo fundamental por el bajo rendimiento académico y por las faltas al reglamento estudiantil que fueron calificadas como graves por las autoridades académicas; muy pocos retiros fueron el resultado de la voluntad de los estudiantes que decidieron no continuar con sus estudios.

B. Fortalecimiento de la Capacidad de Enseñanza

Para que los Planes de Estudio de los centros de formación de técnicos y tecnólogos vinculados al programa se cumplieran cabalmente y con la calidad adecuada, el proyecto definió como uno de sus objetivos la vinculación de un grupo de docentes por institución para reforzar los equipos existentes y asumir tareas relacionadas con la docencia, la investigación y la extensión.

En cumplimiento de este objetivo, los programas de Tecnología Forestal de la Universidad Nacional y de la Universidad Industrial de Santander, así como el programa de técnico forestal del Colegio Integrado Nacional del Oriente de Caldas –CINOC- recibieron cada una el apoyo de tres docentes que se vincularon de tiempo completo a las actividades de la docencia, preparación de materiales y conferencias para las clases, realización de cursos de capacitación cortos para los estudiantes, además de vincularse a proyectos de investigación y asesoría que se desarrollaran en los programas. De otra parte, estas instituciones le proporcionaron a este grupo de docentes capacitación en su proceso de formación como docentes posibilitando su participación en eventos de carácter académico y científico y apoyaron los procesos de adecuación de los planes de estudios.

C. Adecuación Curricular.

Teniendo como base los acuerdos a los cuales se llegó en la etapa de formulación del proyecto, y con base en las discusiones que se dieron al

interior de los programas por parte de los docentes¹², las instituciones reestructuraron sus planes de estudio, a excepción del programa de Ingeniería Forestal de la Universidad Nacional el cual siguiendo lineamientos de políticas académicas internas, se había sometido a este proceso en 1990. Con base en los nuevos planes de estudios se desarrollaron las acciones de formación profesional durante el tiempo de ejecución del proyecto.

Sobre el particular, el **CINOC** adelantó un detallado trabajo de mejoramiento del plan de estudios que se encontraba desarrollando, para lo cual tuvo en cuenta las características del contexto social, cultural de la región geográfica en la cual se encuentra ubicada la institución, y orientó el plan a la formación de un técnico forestal preparado para el manejo de las plantaciones forestales en suelos pendientes de la zona cafetera (cuencas hidrográficas), en atención a que en el área de Pensilvania – Caldas existe una gran extensión de plantaciones de Ciprés, Pino radiata y Pino pátula

Por su parte, la estructura del Plan de estudios organizado por la **Universidad Industrial de Santander** para el proyecto, obedece al desarrollo de los conocimientos necesarios para la formación de un tecnólogo con énfasis en la conservación y la recuperación de suelos degradados de las zonas áridas mediante la aplicación y el diseño de técnicas forestales que sean adecuadas, orientación que tiene en cuenta las características del área en la que se encuentra ubicada la institución, Cañón del Río Chicamocha.

El programa de tecnología fue separado de la ingeniería, dando lugar a dos carreras terminales en la universidad, la Ingeniería Forestal y la Tecnología Forestal, las cuales tienen currículos independientes y quedándole a los tecnólogos la posibilidad de profesionalizarse a través de la homologación de las asignaturas cursadas, con lo cual se está ofreciendo en la práctica un programa de educación que se puede continuar en un segundo ciclo profesional. La universidad se encuentra en el proceso de integrar nuevamente los programas para ofrecer formalmente la formación en un programa por ciclos.

La Universidad Nacional de Colombia, por su parte, mantuvo hasta 1997 su orientación hacia la preparación de un profesional con especiales habilidades para el manejo de zonas de selva tropical, enfoque que ha sido el que tradicionalmente ha tenido el programa. Mediante el Acuerdo 07 del 12 de septiembre de 1997 se aprobó la reestructuración del Plan de Estudios con el que se busca proveer al país y a las regiones de personal profesional en las ciencias forestales a nivel tecnológico, necesario para la implementación y

¹² Los resultados de este trabajo se encuentran publicados en el Folleto: EDUCACIÓN FORESTAL. Actualización y Modernización de los Planes de estudio de los programas que forman profesionales para el sector forestal. ICFES 1995

seguimiento de programas de conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Cabe señalar que la Universidad, a través de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, ha iniciado acciones para desarrollar un sistema de formación dual en Tecnología Forestal el cual consiste en que los estudiantes admitidos desarrollan simultáneamente, pero en tiempos separados, actividades laborales en el sector ambiental o forestal y actividades académicas intensivas concentradas en un lugar cercano a sus sitios de residencia y trabajo. De esta manera, la Universidad planea el currículo para ser impartido por módulos de trabajo los días viernes, sábados y domingos, además de talleres de trabajo y prácticas docentes en periodos de vacaciones laborales.

El sistema exige que el lugar de trabajo académico no sea necesariamente el campus universitario, sino que puede ser un municipio que tenga amplia cobertura geográfica y facilidad de conexión vial. Allí, la Universidad desplazaría semanalmente a los profesores y asistentes, los equipos de campo, manuales de instrucción, etc. En tales lugares es dable hacer prácticas docentes extramurales aprovechando las empresas, industrias e instituciones que existan, y las áreas boscosas y rurales.

Para la implantación del sistema de formación dual se requiere de la existencia de una institución receptora que disponga de aulas, laboratorios y algún sistema propio y eficiente de administración curricular. En la actualidad se está desarrollando con la Fundación Universitaria del Norte Antioqueño FUNA, un programa en el se aplica esta metodología al que están vinculados 34 estudiantes del norte de Antioquia.

Las acciones que en lo académico adelantó la **Universidad del Tolima** estuvieron fundamentalmente ligadas al desarrollo de su programa de pregrado en Ingeniería Forestal y a la reactivación de su Maestría en Cuencas Hidrográficas.

La Universidad reafirmó su interés en la administración y manejo de las cuencas hidrográficas y en el estudio de los ecosistemas de los bosques húmedos tropicales de la región pacífica, área en la cual mantiene desde hace más de 20 años una estación experimental.

Con los equipos entregados por el proyecto a la Universidad se han beneficiado hasta la fecha a cerca de 237 estudiantes de pregrado que han cursado diferentes asignaturas así como a los que adelantan sus estudios de maestría o desarrollan su trabajo de tesis para optar al título profesional.

En lo relacionado con el programa de Maestría en Planificación Ambiental de Cuencas Hidrográficas, con los estudiantes financiados por el proyecto a las

Corporaciones Autónomas Regionales del Valle del Cauca, Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA- y a un docente de la misma Universidad del Tolima, se reanudaron las actividades en el programa con resultados importantes que le han permitido a la institución vincularse a la ejecución de macroyectos ambientales de carácter regional, entre los que se puede mencionar el Proyecto Nevados en el que participan las Corporaciones del Eje Cafetero, el que le ha permitido a la Universidad captar recursos importantes para complementar las acciones que desarrolla el proyecto Adecuación del Sistema de Educación Forestal Especializada.

En cuanto a la **Universidad Distrital Francisco José de Caldas**, se debe señalar que las dotaciones que se le entregaron para los diferentes laboratorios que soportan la investigación, fueron un factor importante para el mejoramiento de la calidad de los egresados y a la vez en el desarrollo de proyectos de investigación y de consultoría que la institución viene desarrollando desde hace algún tiempo.

Con los recursos aportados por el proyecto, se inició la sala de Sistema de Información Geográfica y se fortalecieron las dotaciones de los laboratorios de silvicultura, sanidad forestal, hidrología, botánica y fotogrametría, así mismo el proyecto aportó a la universidad el 75% del valor total del Invernadero en el que en la actualidad se adelantan diversas investigaciones relacionadas con especies con potencial forestal.

De igual manera, la Universidad siguiendo los lineamientos que se discutieron en los eventos en los cuales se trabajó sobre la reestructuración de los planes de estudio, realizó reformas al plan vigente al iniciar la ejecución del proyecto con el ICFES y en la actualidad se encuentra trabajando en el proceso de la autoevaluación del mismo con miras a solicitar su acreditación en un plazo no mayor de un año.

La Universidad, mediante el ofrecimiento del programa de Especialización en Gerencia de Recursos Naturales, ha venido consolidando ésta como una de sus fortalezas y tiene previsto en su Plan de Desarrollo iniciar en breve la oferta de una Maestría en este tema con lo que espera que se consoliden aun más las líneas de investigación con las cuales está trabajando.

La decisión de diversificar los énfasis de los programas, se basó en las ventajas comparativas que presentaban las regiones en las cuales se ubicaban los programas, lo que hacía posible mantener un contacto permanente con un determinado tipo de ecosistemas o de formas de uso de los suelos, y también en la existencia de una tradición y una escuela sobre la cual se había estado trabajando desde hacía ya tiempo. Se buscaba que en el mercado de trabajo se pudieran encontrar profesionales preparados para diferentes propósitos con lo cual la competencia profesional se reduciría un poco, ofreciéndole a los

egresados mayores oportunidades de vinculación al trabajo en los temas para los cuales se habían preparado.

D. Mejoramiento y Dotación de las Instalaciones de los Programas Educativos.

Con el propósito de mejorar la calidad de la formación impartida en los programas y de modernizar la infraestructura de equipos disponibles para realizar actividades de investigación, el proyecto dotó a las instituciones participantes con los elementos necesarios para el desarrollo de las prácticas de campo y la ejecución de mediciones y procesos experimentales en los laboratorios.

La actualización de las colecciones existentes en las **bibliotecas** fue considerada como factor clave para mejorar la calidad de la docencia que se estaba impartiendo en los programas y para ello se destinaron recursos para mejorar las colecciones de libros y revistas y los servicios prestados a los usuarios.

E. Laboratorios y Equipos para Trabajo en Campo

La adecuada dotación con equipos de los laboratorios y los gabinetes de prácticas de campo, fue otra de las preocupaciones principales del proyecto, por considerar que para la formación de los profesionales y de los tecnólogos se debía disponer de los elementos necesarios que garantizaran la calidad de su preparación.

Para cada uno de los programas se destinaron recursos importantes para reponer los equipos obsoletos o para adquirir los necesarios para mejorar la calidad de la enseñanza que se estaba impartiendo.

El tipo de dotación se orientó de acuerdo con la modalidad de los programas, de tal manera que para los de ingeniería los equipos entregados sirvieran para apoyar tanto la docencia como la investigación, mientras que para los programas de formación técnica y tecnológica los equipos entregados servían para apoyar la formación práctica y los trabajos de campo.

La Universidad de Tolima recibió del proyecto equipos para el Laboratorio de Hidráulica, el cual fue igualmente construido por el proyecto para apoyar las labores de docencia en el pregrado y en la maestría en cuencas hidrográficas. De otra parte, se le entregaron equipos para el laboratorio de silvicultura, para realizar mediciones forestales y para orientación en el campo.

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por su parte, recibió del proyecto los equipos necesarios para iniciar el funcionamiento del laboratorio

de Sistema de Información Geográfica, el cual se dotó del hardware y el software básico necesarios para adelantar investigaciones y docencia. Los laboratorios de silvicultura, biología y tecnología de maderas recibieron equipos con los que se mejoró de forma significativa la capacidad de investigación y se optimizó el trabajo de los docentes.

Con la construcción y dotación de los equipos necesarios en un invernadero para el desarrollo de investigaciones (propagación y evaluación de problemas fitosanitarios forestales), la Universidad quedó preparada para prestar sus servicios a las instituciones que requieran desarrollar proyectos y acciones en los temas de silvicultura y de fisiología de las especies forestales.

El apoyo a la **Universidad Nacional de Colombia** se orientó fundamentalmente al programa de Tecnología Forestal al cual se le dotó de los equipos necesarios para el desarrollo de las actividades prácticas de los estudiantes en los procesos de aprovechamiento forestal y aserrado de la madera. Para facilitar el desplazamiento de los docentes y estudiantes desde la sede de Piedras Blancas a la Ciudad de Medellín y para garantizar el transporte de equipos, víveres e insumos al campamento, se dotó al programa con una camioneta de las especificaciones requeridas.

La **Universidad Industrial de Santander** recibió equipos con los que mejoró la dotación existente en los gabinetes de topografía y fotogrametría y en el laboratorio de silvicultura; de igual manera se dotó el taller para el manejo de la madera de un torno, una planeadora y una sierra sin fin; los equipos para realizar trabajos de campo se entregaron en el número apropiado para atender el volumen de estudiantes.

El **Colegio Integrado Nacional del Oriente de Caldas**, fue la institución a la que se le entregó la mayor cantidad de implementos destinados a trabajos de campo, en razón a que ésta tiene por objetivo la formación de los estudiantes en las actividades prácticas del trabajo forestal. Al respecto, se le suministró equipos para mediciones forestales, fotogrametría, tala de árboles, aserrado de la madera, así como para el levantamiento topográfico de terrenos y para la permanencia de estudiantes en el campo.

De igual manera, y teniendo en cuenta las particulares condiciones de la región, la cual se caracteriza por una topografía muy quebrada con carreteras estrechas y sinuosas, se le dotó de un vehículo tipo camión, con carrocería de estacas destinado a servir de transporte de los estudiantes a los sitios de prácticas.

De otra parte, el proyecto entregó al ICFES computadores, fotocopidora y equipos de grabación con el fin de mejorar la capacidad de la institución para el desarrollo de las actividades de coordinación del proyecto.

Se debe indicar que en la Universidad Nacional de Colombia, sede de Piedras Blancas, se realizaron trabajos de adecuación de la infraestructura existente debido a que las instalaciones se encontraban por fuera de uso desde hacia un buen número de años.

F. El Programa de Investigación del Proyecto

Con el propósito de mejorar la capacidad de investigación en las universidades y en los Institutos adscritos al Ministerio del Medio Ambiente, los cuales forman parte del SINA, se consideró que una acción estratégica del proyecto era la de dotar al sector de condiciones que le permitiera fundamentar la base científica sobre la cual decidir el manejo de los recursos naturales y de los ecosistemas. Se trataba entonces de la consolidación de una masa crítica de investigadores dotada de medios de divulgación de los resultados obtenidos en los proyectos que se desarrollaran.

Se diseñó por tanto un componente que tenía como finalidad la financiación de acciones dirigidas a fomentar las investigaciones que pudieran desarrollar las universidades tomando como base de sus programas y líneas de trabajo las alternativas de manejo y solución de los problemas de mayor importancia identificados por las entidades del sector ambiental. Se dejó abierta la posibilidad de financiar proyectos de investigación a los institutos adscritos al Ministerio del Medio Ambiente y a los estudiantes de postgrado que desarrollaran sus trabajos de grado en temas en los cuales las instituciones del SINA tuvieran interés.

Además de la financiación de proyectos, se incluyeron acciones dirigidas a la financiación de eventos de carácter científico tales como congresos científicos, simposios o reuniones de investigadores. Se hizo una provisión de recursos para la financiación de la formación de administradores de centros e institutos de investigación por ser ésta una de las deficiencias existentes en las universidades y en las entidades de investigación que apoyan la labor del Ministerio del Medio Ambiente.

La financiación de publicaciones de carácter científico y la participación de los investigadores en eventos académicos de nivel internacional, fueron otros de los temas que quedaron incluidos en el programa a desarrollar. El acceso a los recursos estaba abierto a todas las instituciones de educación superior y a los Institutos de Investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente.

Para la elaboración del Programa, el ICFES, el Ministerio del Medio Ambiente y las Universidades desarrollaron durante cerca de dos años, desde 1996 hasta agosto de 1998, diferentes acciones tendientes a identificar los problemas a investigar, las áreas sobre las cuales se trabajaría, las líneas de investigación y

algunos proyectos específicos con los cuales iniciar el desarrollo del componente.

Con los temas propuestos por la Corporaciones, se estructuró el Programa de Investigaciones del proyecto, se organizó el Comité Técnico Operativo y se instalaron formalmente los trabajos que en adelante llevaría a cabo el programa. Se identificaron como temas prioritarios los relacionados con la *silvicultura de los bosques naturales de las áreas de Tarapacá (Amazonas y el Pato Caquetá)* y *La silvicultura de especias maderables y no maderables en la amazonia y la orinoquía*. Se prepararon los términos de referencia que servirían para la convocatoria de entidades interesadas en presentar propuestas de investigación en estos temas, la cual se esperaba quedara lista a finales del mes de Agosto de 1998. Por dificultades que surgieron en el proceso de incorporación de los recursos al presupuesto del ICFES este componente no fue posible su ejecución.

G. Capacitación de Docentes

La capacitación de los docentes vinculados a los diferentes programas fue uno de los objetivos definidos del proyecto y uno de los que primeros que se comenzaron a desarrollar, ya que desde antes de que se iniciara formalmente la ejecución de los recursos del crédito BIRF, el ICFES apoyó eventos en los cuales en cada una de las instituciones se capacitaron profesores en metodología de la enseñanza mediante cursos cortos orientados por especialistas.

La necesidad de incidir en los docentes universitarios vinculados a programas de importancia para el sector ambiental, capacitándolos en temas de educación ambiental, fue una de las acciones identificadas como prioritarias por la Red de Formación Ambiental, debido a que se disponía de un diagnóstico en el que se señalaba que los docentes universitarios tenían pocos conocimientos en los temas relacionados con el medio ambiente y desconocían las formas y metodologías que hicieran más eficiente la manera como podían relacionar el trabajo en sus cátedras incorporando la dimensión ambiental, por lo cual se hacía necesario prepararlos en estos aspectos.

Se identificó como alternativa el diseño de un curso a través del cual se aplicara la metodología de la educación a distancia que permitiera dar a conocer los aspectos teóricos y las principales orientaciones conceptuales relacionadas con el ambiente; que ayudara a comprender la forma como se debía incluir la temática ambiental en las diferentes asignaturas de los planes de estudio y ofreciera las herramientas de pedagogía y metodología con las cuales diseñar alternativas para su manejo.

Como resultado de esta acción, el proyecto preparó tres módulos dirigidos a la capacitación de 1000 docentes universitarios de los programas de agronomía, ingeniería química, medicina veterinaria, zootecnia, arquitectura e ingeniería forestal y a la generación de propuestas de los participantes para desarrollar nuevas metodologías de trabajo en grupos interdisciplinarios con las cuales abordar la enseñanza de lo ambiental con una mayor eficiencia.

El curso en el nivel de **diplomado** se llevó a cabo en el segundo semestre del año 2000 y tuvo como objetivos: 1) Analizar los componentes de los fundamentos de la educación ambiental: Modelos, el orden ecosistémico, el impacto ambiental y el orden cultural, para construir un enfoque de la dimensión ambiental como fundamento de programas educativos. 2) Derivar del enfoque las implicaciones y principios curriculares que orienten posteriores desarrollos para el planteamiento de programas educativos.

Queda como resultado de esta actividad un curso totalmente estructurado y organizado para desarrollar a través de instituciones de educación superior acciones de capacitación en temas ambientales dirigidas a los docentes universitarios, curso que tiene la ventaja de incluir módulos dirigidos a diferentes profesiones que en el futuro puedan tener incidencia en el manejo del medio ambiente.

H. Capacitación en Otros Temas

Durante el desarrollo del proyecto se identificaron algunas áreas de importancia para el mejoramiento de la calidad de los egresados de los diferentes programas, tanto a nivel profesional como a nivel de los tecnólogos, y una de ellas fue la del mejoramiento de las bases metodológicas, conceptuales y técnicas sobre las cuales se estaba enseñando el estudio de las cuencas hidrográficas con el fin de generar una masa crítica de técnicos que apoyaran los análisis de las cuencas en las diferentes regiones del país y contribuyeran a la evaluación de las acciones de reforestación que desarrolla el Plan Verde.

Con este propósito se establecieron acuerdos con el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina - CONDESAN, con el fin de que capacitar a un grupo de profesionales, integrado por docentes de las universidades y profesionales de las corporaciones autónomas, en el manejo de los pasos metodológicos propuestos por este Consorcio e implementados en varias cuencas de la región Andina para la aplicación de los modelos georreferenciados que tengan como base de aplicación el paquete computacional Arcview3.1.

Con esta actividad se tiene previsto que los profesionales capacitados sirvan como multiplicadores de las enseñanzas recibidas y de esta manera se espera

llegar a cubrir un grupo mucho más amplio de profesionales de las Universidades y Corporaciones.

En la actualidad se están beneficiando de la capacitación, un grupo de 12 profesionales, 24 técnicos auxiliares, 30 estudiantes de carreras relacionadas con el manejo de los recursos naturales y treinta tecnólogos forestales, como quiera que la capacitación conlleva actividades de tipo práctico en las cuales se aplican los conocimientos que se van adquiriendo en el curso, y con ello se está conformando una base de información de 36 cuencas hidrográficas y/o microcuencas con un área superior a 8000 hectáreas.

I. Apoyos Educativos a través del Fondo ICETEX.

Como quiera que en el país las disposiciones legales impiden a las entidades del Estado la entrega Becas de estudio de forma directa, se utilizó la figura de Créditos Educativos Condonables por Contraprestación de Servicios para manejar los recursos dirigidos a los estudios tanto en la modalidad de formación técnica y tecnológica, como los estudios de postgrado. Para el caso de los estudiantes en programas de formación tecnológica y técnica, se estableció la obligatoriedad de prestar sus servicios profesionales hasta por un tiempo de 800 horas que podían completar durante el tiempo de sus estudios o con posterioridad a la terminación de ellos en una entidad del Sistema Nacional Ambiental- SINA-.

Se debe señalar que a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (a través del programa de Guarda Parques Voluntarios) y de las Corporaciones Autónomas Regionales, se logró la vinculación de un buen número de los estudiantes del programa para cumplir con el requisito establecido para realizar la condonación de su crédito.

8.4.2 Componente D.2: Capacitación Vocacional

El Proyecto de Formación Integral en Uso y Manejo de los Recursos Naturales en la Costa Pacífica y Amazonía Colombiana, realizado durante el período 1996-1999, estuvo dirigido a líderes y pequeños empresarios pertenecientes a comunidades o grupos que han ejercido presión sobre los recursos naturales, de manera particular sobre el bosque, para orientarlos a través de un proceso de formación en su manejo productivo y sostenible.

El proyecto se desarrolló en tres fases: En la primera se realizó el diagnóstico y promoción; en la segunda se llevaron a cabo las acciones de capacitación en áreas temáticas identificadas por la comunidad y se seleccionaron proyectos prioritarios; y en la tercera se desarrolló una estrategia de formación a través de proyectos. En este proceso se formaron 1275 personas.

En la Costa Pacífica, el proyecto se ejecutó en 4 departamentos: Nariño (municipio de Tumaco), Cauca (municipios de Timbiquí y López de Micay), Chocó (municipios de Valle y Nuquí) y Valle del Cauca (municipio de Buenaventura). En la Amazonía, el proyecto se realizó en los departamentos del Amazonas (municipios de Leticia y Puerto Nariño), Caquetá (cuencas de los ríos Losada y Guayabero) y Putumayo (municipio de Puerto Caicedo).

Dentro de las acciones desarrolladas en el proyecto, además de las de capacitación teórico - práctica a las comunidades, cabe destacar las de construcción de viveros para la repoblación del bosque, la instalación de parcelas agroforestales y el montaje de talleres de ebanistería, entre otras.

Cabe destacar la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias alrededor del manejo adecuado de los recursos del bosque. Uno de los casos más significativos fue el diseño y ejecución del plan de manejo y la posterior obtención de licencia de aprovechamiento de 2.500 hectáreas en el Frente de Colonización del Picudo (Putumayo), realizado por la comunidad representada en ORGAFOMAP-AFMAP y asesorado por el docente del Proyecto.

Todos los proyectos que se desarrollaron en las regiones estuvieron siempre marcados por las características culturales y geográficas de las zonas, en donde se tuvieron dificultades de acceso y tropiezos para llegar a las comunidades. Sin embargo, siempre hubo voluntad para superar los problemas y alcanzar las metas.

Este proyecto se denominó en principio (1993 y 1994) “Formación de extensionistas para el aprovechamiento forestal”, con el propósito de “incidir en un mejor aprovechamiento del recurso maderero en la Costa Pacífica donde se presentan índices de desperdicio de hasta un 70% derivados de la utilización de instrumentos y procedimientos de aprovechamiento forestal obsoletos cuya modificación requiere el perfeccionamiento técnico del personal vinculado al subsector maderero”¹³.

El objetivo del mismo permitiría facilitar la creación de condiciones de trabajo que contribuyeran a la disminución de los altos índices de desperdicio del recurso forestal en la Costa Pacífica Colombiana, debido a las inadecuadas prácticas de aprovechamiento. A través de éste se tenía prevista la capacitación de 650 operarios madereros y la actualización de 300 técnicos vinculados a empresas y entidades responsables del aprovechamiento y control forestal de la zona¹⁴.

¹³ Programa de Manejo de Recursos Naturales. Ayuda Memoria de la Misión de supervisión efectuada por el Banco Mundial. Pág. 9. Santa Fe de Bogotá, 7 al 13 de Diciembre de 1994

¹⁴ Ministerio del Medio Ambiente. Programa de Manejo de Recursos Naturales. Informe para Misión del BIRF. 6 al 9 de Junio de 1995. Santa Fe de Bogotá.

Durante el segundo semestre de 1995, le correspondió a la Unidad Coordinadora del PAMRN establecer las condiciones y arranque del PMRN y responsabilizarse de la coordinación y operación de los dos programas, estableciendo los nexos funcionales con el MMA y presenta al BIRF un análisis de los factores que limitan el inicio de la ejecución de algunos componentes de gran impacto del Programa, entre los cuales se destaca, el de Formación de Extensionistas para el Aprovechamiento Forestal.

Al respecto, el MMA acordó con el BIRF y el DNP extender la capacitación hacia otras actividades, en concordancia con el desarrollo de los proyectos en educación ambiental a nivel nacional, para lo cual se acordó el diseño de una estrategia que sería remitida por la Unidad Coordinadora al Banco Mundial a finales del año¹⁵, la cual debía proponer un ajuste en el componente de capacitación, con un enfoque más integral en cuanto al uso y manejo de los recursos naturales provenientes del bosque, ampliando la cobertura a la región de la Amazonía y redefiniendo el tipo de beneficiarios¹⁶.

Finalmente, el BIRF aprobó la ejecución del proyecto “Formación Integral para el Uso y Manejo de los Recursos Naturales en la Costa Pacífica y la Amazonía Colombiana” el cual se debería ejecutar entre 1996 y 1998, iniciando el proceso de formación únicamente con dos grupos de población: organizaciones comunitarias y pequeños empresarios, con los cuales se aplicarían módulos que presentaran actividades desde las más artesanales hasta las más industrializadas relacionadas con el uso y manejo de los recursos naturales en la región. En la Amazonía se iniciaría a manera de proyecto piloto con algunas organizaciones comunitarias¹⁷

8.4.2.1 Descripción del Componente

El Componente tuvo como objetivo formar integralmente a los diferentes grupos de la población beneficiaria en la problemática relativa al uso y manejo actual de los bosques y el conocimiento de las tecnologías adecuadas (tanto tradicionales como modernas) dentro de los principios del desarrollo sostenible. Este objetivo se lograría a través de un proceso de formación dirigido a bachilleres, técnicos profesiones, empresarios vinculados a las instituciones de las regiones, empresarios de gremios y niveles de producción y

¹⁵ Ministerio del Medio Ambiente. Programa de Manejo de Recursos Naturales. Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial. Santa Fe de Bogotá, 29 de octubre a 3 de noviembre de 1995.

¹⁶ Ministerio del Medio Ambiente. Programa de Manejo de Recursos Naturales. Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial. Santa Fe de Bogotá, 2 al 8 de febrero de 1996.

¹⁷ Ministerio del Medio Ambiente. Programa de Manejo de Recursos Naturales. Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial. Santa Fe de Bogotá, 1 al 6 de julio de 1996.

comercialización del sector y a organizaciones comunitarias, de la zona Pacífica y la Amazonía Colombiana.¹⁸

Se elaboraron materiales didácticos de apoyo a los procesos de formación, tales como módulos de aprendizaje y materiales didácticos, adecuados a los niveles de escolaridad y métodos de aprendizaje de los beneficiarios.

Un sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento del proyecto permitió efectuar ajustes oportunos al proceso, de acuerdo con los avances, las condiciones y necesidades de cada región.

8.4.2.2 Situaciones que conllevan a un cambio de estrategia por Proyecto

A finales de 1998, teniendo en cuenta los resultados de ejecución del proyecto, consignados en los respectivos informes de avance y finales presentados por el SENA, el Ministerio del Medio Ambiente decidió efectuar visitas de control y seguimiento que permitieran confrontar y verificar los resultados y la información generada por la entidad ejecutora.

Las visitas tuvieron como propósito verificar el grado de apropiación del proyecto por parte de las regionales y conocer algunos de los resultados del proceso de desarrollo de las acciones del convenio desde la visión de los actores participantes y beneficiarios.

Como resultado de las visitas, se encontraron logros significativos en cuanto a la consolidación de espacios de concertación con las comunidades organizadas y con líderes comunitarios de las diferentes regiones. Igualmente, se reconoció la presencia institucional del proyecto en las zonas y se constató el interés y el compromiso tanto de los ejecutores del mismo, como de las comunidades, para la identificación y formulación de proyectos ambientales.

Por otra parte, se identificaron dificultades en la ejecución del proyecto que no permitían observar avances concretos y resultados del proceso de formación adelantado en cada región. Las dificultades reconocidas estuvieron referidas principalmente a **debilidades en el proceso de coordinación interinstitucional y a inconvenientes de tipo logístico, entre otras.**

Con base en estos resultados, se formularon algunas recomendaciones, con el fin de avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos por el proyecto y para rescatar el interés de las comunidades y la experiencia técnica y metodológica desarrollada en las regionales; así mismo, para responder a los compromisos adquiridos por el proyecto en lo relacionado con el proceso de

formación de las organizaciones comunitarias y los empresarios en torno a proyectos de gestión ambiental.

Lo anterior implicó aunar esfuerzos institucionales por parte del Ministerio del Medio Ambiente y del SENA, en el direccionamiento y orientación de las acciones de formación que permitieran superar las debilidades detectadas en la ejecución y concluir una última fase del proyecto sin detrimento de las comunidades beneficiarias.

Las recomendaciones propuestas, señalaron la necesidad de fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación entre las instancias ejecutoras del proyecto (Coordinador Nacional y Centros Seccionales del SENA), las diferentes instancias del Ministerio y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Del mismo modo, se propuso organizar y realizar un taller nacional con el propósito de concertar planes de acción regional que permitieran planear la fase de cierre del proyecto y priorizar comunidades beneficiarias, en concordancia con las necesidades regionales y las prioridades en materia de política ambiental.

Para abordar la fase de cierre, se reestructuró operativamente su ejecución en las regionales, de tal manera que los Jefes de Centro Seccionales del SENA, asumieran una mayor responsabilidad en el seguimiento de las acciones a nivel regional, y las Corporaciones Autónomas Regionales conocieran y se apropiaran del proceso para que éstas plantearan una dinámica de sostenibilidad del proyecto, una vez se agotaran los recursos de crédito externo. Por otra parte, el proyecto asignó un coordinador regional (técnico-docente) en cada departamento que sería el encargado de adelantar las acciones, priorizando comunidades y temáticas a abordar.

Con este propósito se llevó a cabo el taller nacional de planeación de la fase de cierre, en mayo de 1999, con la participación de los técnicos docentes contratados, los Jefes de Centros Regionales y representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales. El objetivo del evento fue definir los planes operativos y de acción regionales de la fase de cierre del proyecto, con base en la evaluación realizada por el Ministerio del Medio ambiente. Para este taller se planteó el desarrollo de tres módulos de trabajo:- Módulo de Focalización de Comunidades Beneficiarias y Temáticas; - Módulo de Coordinación y Seguimiento Interinstitucional; y Módulo de Sistematización y Difusión.

Como resultado del taller, se priorizaron las comunidades, de acuerdo con criterios de accesibilidad, capacidad de liderazgo, avances y capacidad de respuesta al proceso de formación, posible articulación con proyectos de Corporaciones Autónomas Regionales y nivel de organización.

Adicionalmente, se planteó la necesidad de focalizar la acción hacia la implementación de proyectos piloto sostenibles que fueran el resultado del proceso de formación adelantado y que respondieran a las necesidades planteadas en los diagnósticos realizados al iniciar el convenio.

A partir del mes de Junio de 1999 se inició propiamente la ejecución de los proyectos seleccionados en las regiones, todos ellos con énfasis en la formación de comunidades y grupos organizados en lo referente al uso y manejo de los recursos naturales, con el acompañamiento del Ministerio del Medio Ambiente, a través de visitas de seguimiento a los proyectos y recomendaciones para optimizar el desarrollo de las actividades en cada una de las regiones, hasta su fase de cierre en el primer semestre de 2000.

Las capacitaciones adelantadas para este período (Junio 1999-Marzo de 2.000), así como la ejecución de los proyectos definidos, corresponde a la denominada **fase de cierre**, o última etapa del Proyecto, durante la cual se buscó además la concertación con las entidades regionales para garantizar la sostenibilidad del proyecto, una vez finalizaran las acciones previstas en éste.

8.4.2.3 Resultados

A. Región del Pacífico

Con el propósito de responder a las necesidades de capacitación definidas por las comunidades de los frentes de trabajo mencionados de la zona pacífica, contribuir al mejoramiento del uso y manejo de los recursos naturales, garantizar la sostenibilidad y persistencia, así como propiciar el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las comunidades participantes en el proceso de formación, se adelantaron acciones de formación en las siguientes temáticas:

- Conformación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias y gestión empresarial para el uso, manejo, transformación y mercadeo de productos forestales.
- Capacitación sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales.
- Capacitación en técnicas de producción de material vegetal, aspectos silviculturales para el manejo de la regeneración natural en la zona aluvial y establecimiento de sistemas agroforestales para el mejor uso y aprovechamiento de las áreas agrícolas ya intervenidas.

A través de la capacitación:

- Se generaron espacios de concertación y de convocatoria comunitaria

- Se lograron compromisos de la comunidad para continuar las actividades iniciadas con el proyecto
- Se logró el cambio de valoración hacia el recurso bosque, considerando prácticas tradicionales y técnicas de conservación
- Se inició la recuperación de especies en vía de extinción
- Se fortalecieron los niveles de organización y los mecanismos de participación.

CUADRO No 15.CUMPLIMIENTO DE METAS

DEPARTAMENTO	CAUCA	CHOCO	NARIÑO	VALLE
METAS FISICAS				
LIDERES Y EMPRESARIOS FORMADOS FASE DIAGNOSTICO Y PROMOCION	100	100	454	55
LIDERES Y EMPRESARIOS FORMADOS FASE DE EJECUCION	113	0	53	45
EVENTOS DE CAPACITACION FASE DE EJECUCION	31	0	22	8
PROYECTOS COMUNITARIOS FORMULADOS	17	65	22	9
MODULOS PRODUCIDOS	3	0	4	4
DIAGNOSTICOS MUNICIPALES REALIZADOS	3	1	5	5
ORGANIZACIONES CONSOLIDADAS	2	0	2	2

B. Región de la Amazonía

Se capacitaron y fortalecieron las asociaciones de madereros de Leticia y Puerto Nariño en el manejo silvicultural del bosque y su aprovechamiento sostenible.

Se capacitó un grupo de artesanos de la comunidad indígena de Macedonia en acciones de mejoramiento de la calidad de sus artesanías con base en tecnologías propias, a fin de establecer estándares de calidad.

B.1 Caqueta

Se apoyó la Asociación Municipal de Colonos del Pato, Juntas de Acción comunal y cinco organizaciones más con procesos de formación en Formulación de Proyectos Comunitarios, Ecología y Sistemas Agroforestales.

B.2 Putumayo

Se adelantaron acciones de formación alrededor del proceso de transformación primaria de la madera, consolidación de la organización comunitaria y el manejo sostenible del recurso bosque en el municipio de Puerto Caicedo, Frente de Colonización del Río Picudo.

CUADRO No 16.

DEPARTAMENTO	AMAZONAS	CAQUETA	PUTUMAYO
METAS FISICAS			
LIDERES Y EMPRESARIOS FORMADOS FASE DIAGNOSTICO Y PROMOCION	92	67	75
LIDERES Y EMPRESARIOS FORMADOS FASE DE EJECUCION	28	78	15
EVENTOS DE CAPACITACION FASE DE EJECUCION	30	14	14
PROYECTOS COMUNITARIOS FORMULADOS	12	10	9
MODULOS PRODUCIDOS	3	5	5
DIAGNOSTICOS MUNICIPALES REALIZADOS	2	1	1
ORGANIZACIONES CONSOLIDADAS	3	1	1

C. Proyecto Piloto de Apoyo al Plan de Capacitación con la Asociación Campesina ASCAL-G del Losada -Guayabero.

Sin lugar a dudas, el mayor avance a resaltar en esta fase fue la generación de un escenario de discusión, de controversias, y de diálogo acerca de criterios para la construcción colectiva de un plan de ordenamiento en la zona.

Integrando la información biofísica, social y económica arrojada en su conjunto por las diferentes fases del proyecto, y con la permanente y activa participación de los representantes de las comunidades, se formuló una primera aproximación al ordenamiento del territorio.

El primer paso fue lograr acuerdos en torno a las categorías de ordenamiento, es decir al uso más adecuado de zonas específicas de acuerdo con las condiciones ambientales y a las necesidades sociales dentro del marco conceptual del desarrollo sostenible.

Se enfatizó que lo importante es el concepto de modelo y proceso de desarrollo y los patrones de ocupación que se han adelantado sobre este territorio. Se llamó la atención sobre la necesidad de que las organizaciones comunitarias avancen en la discusión y en la construcción de su proyecto de vida.

Se capacitaron 78 líderes de los cuatro núcleos de ASCAL –G, en áreas como desarrollo sostenible, ecología, medio ambiente, marco jurídico y en herramientas y metodologías de planificación y ordenamiento predial.

Otra meta cumplida fue la consolidación del equipo técnico responsable del proyecto y la elaboración de un material didáctico que permitirá avanzar en la transmisión de los contenidos educativos con la comunidad.

D. Personal formado por Departamentos

La disponibilidad de tiempo por parte de las comunidades, su grado de organización, la dificultad para acceder a los sitios, el conocimiento, y respeto por su cultura son, entre otras, las situaciones que manejaron los docentes para concertar con los beneficiarios su participación en el programa. Igualmente estos factores determinaron el número de participantes por curso.

En la fase de Promoción y Diagnóstico se observa que las comunidades del departamento de Nariño, tuvieron una mayor participación en el proyecto. A diferencia de la fase de ejecución donde el departamento del Cauca logra un significativo número de personas formadas.

Un caso muy particular lo constituye Chocó que a pesar de haber logrado un diagnóstico detallado no participó en la fase de ejecución por decisión del Ministerio del Medio Ambiente.

CUADRO No 17. PERSONAL FORMADO POR DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTO	FASE PROMOCION Y DIAGNOSTICO	FASE EJECUCION
AMAZONAS	92	28
CAQUETA	203	78
CAUCA	100	113
CHOCO	100	0
NARIÑO	454	53
PUTUMAYO	75	15
VALLE	55	45
TOTAL	1079	332

E. Cobertura de los Proyectos Participativos

Como producto de la fase de diagnóstico y promoción las comunidades con asesoría de los docentes precisaron líneas de capacitación y formularon proyectos de acuerdo con sus necesidades.

En el Cuadro No 18, se observa que tanto para la Costa Pacífica como para la Amazonía el manejo pesquero, el aprovechamiento del recurso forestal y su transformación, la elaboración y comercialización de artesanías y la organización comunitaria son algunos de los temas requeridos para capacitación.

CUADRO No 18. LINEAS DE CAPACITACION REQUERIDAS POR LAS COMUNIDADES

DEPARTAMENTO	LINEAS DE CAPACITACION*
AMAZONAS	Plan de Manejo del Bosque Comercialización de artesanías
CAQUETA	Montaje de Plan de Manejo de Residuos sólidos Zonificación y Caracterización de Zonas de Aprovechamiento Construcción de viveros Adecuación y Construcción de estanques piscícolas Manejo de zocriaderos
CAUCA	Mitigación de impactos ambientales producidos por minería Procesos de fortalecimiento de organización comunitaria Establecimiento de estanques piscícolas Talleres prácticos de ebanistería y carpintería
CHOCO	Talla en madera Organización comunitaria Elaboración y comercialización de artesanías Aprovechamiento y manejo de Piangua (<i>Andara similis</i>) Aprovechamiento y manejo de palma Naidí
NARIÑO	Uso y manejo de recursos naturales Zooecría de tortugas Técnicas adecuadas de pesca Cultivos hidrobiológicos Organización comunitaria Establecimiento de viveros de mangle mejoramiento de sistemas productivos agrícolas Saneamiento Básico Manejo de Cuencas Manejo Pesquero
PUTUMAYO	Técnicas de Aprovechamiento Forestal Viveros Fortalecimiento de organizaciones comunitarias
VALLE	Organización Comunitaria Administración y Comercialización Diseños de Tejidos para cestería Carpintería y Ebanistería Legislación Ambiental

Formación Integral en el uso y manejo del recurso maderero
 Técnicas de procesamiento de panela
 Zoolocriaderos comunitarios

En consecuencia, se busca responder a estas necesidades con la ejecución de una selección de proyectos que integran, tanto la capacitación relacionada con los objetivos del proyecto, como el apoyo para la dotación de material y equipo. Dichos proyecto fueron formulados y ejecutados por las comunidades con la asesoría de un docente.

Los proyectos por departamento, aprobados para ejecución se relacionan en el Cuadro No 19:

CUADRO No 19.. PROYECTOS COMUNITARIOS SELECCIONADOS

DEPARTAMENTO	PROYECTOS SELECCIONADOS
AMAZONAS	1. Proyecto piloto de capacitación integral para el uso, manejo y aprovechamiento del bosque ubicado en el área protectora, productora de Puerto Nariño (Asociaciones de madereros de Leticia y puerto Nariño) 2. Proyecto de capacitación integral para la producción de artesanías, con énfasis en el manejo del bosque natural. Artesanos de la Comunidad de Macedonia-Amazonas
CAQUETA	1. Proceso de Formación Integral para la Implementación de Técnicas en el uso de los recursos forestales con las comunidades de la región del Pato (Guayabal)- municipio de San Vicente del Caguan
CAUCA	Fortalecimiento organizativo en el uso, transformación y mercadeo de recursos forestales en la vereda el Trapiche. Municipio de López de Micay y el Corregimiento de Bubuey en Timbiquí.
CHOCO	
NARIÑO	Capacitación para el Manejo de los Ecosistemas de las zonas aluviales en el municipio de Tumaco. Consejo Comunitario La Unión Rosario y Comité de Productores del Río Caunapí
PUTUMAYO	Formación Integral para la transformación Primaria de la madera, en el FCRP Municipio de Puerto Caicedo, Putumayo.
VALLE	Formación Integral para el establecimiento de un vivero en la comunidad indígena de Puerto Pizarío y en la comunidad Afrocolombiana de Cabeceras para la propagación de especies de importancia comercial, cultural y ecológica.

Durante la fase de diagnóstico se adelantaron en total 16 cursos cortos principalmente orientados a la formulación de proyectos y sensibilización

ambiental. En la fase de ejecución se desarrollaron 49 cursos con énfasis en el manejo sostenible del bosque, transformación de la madera, elaboración y comercialización de artesanías, gestión ambiental y administración y mercadeo. Para los temas que se consideró pertinente se elaboraron módulos de aprendizaje, que reforzaron los aspectos teóricos y orientaron las prácticas respectivas. En el Cuadro No 20 se listan las capacitaciones adelantadas y los módulos elaborados.

CUADRO No 20.PROCESO DE FORMACIÓN

DEPARTAMENTO	FASE PROMOCION Y DIAGNOSTICO	FASE DE EJECUCION	MODULOS ELABORADOS
AMAZONAS	Ecología, Formulación de Proyectos Comunitarios	Inventarios Forestales, Manejo De Bosque, Planificación De Viveros Para Producción De Especies Maderables, Sistemas Contables Básicos Y Exportación De Artesanías, Organización Comunitaria, Legislación Forestal	Inventarios Forestales, Manejo de Bosque, Planificación de viveros,
CAUCA	1. Aprovechamiento Integral de la Caña, Formulación de Proyectos, 2. Legislación ambiental, Agroforestería 3. Manejo y Uso de Residuos Sólidos	Carpintería Básica, Ebanistería, Mercadeo y gestión empresarial, Organización comunitaria, Legislación aplicada al aprovechamiento Forestal, Viveros, Sistemas Agroforestales	1. Sistemas Agroforestales, 2. Carpintería, 3. Viveros
CAQUETA	Diagnóstico, Planificación y formulación de Proyectos	plan de Ordenamiento Territorial, planificación de fincas, gestión Ambiental, Legislación, Biodiversidad, Desarrollo Sostenible, Diversificación de cultivos, establecimiento de corredores biológicos, cercas vivas, arborización de potreros	1. Desarrollo sostenible, 2. Ordenamiento territorial, 3. El suelo que pisamos, 4.La danza de la vida, 5. La red de la vida
CHOCO	Diagnóstico, planificación y formulación de Proyectos participativos, Sensibilización en el Uso y Manejo de los Recursos Naturales.		
NARIÑO	Reconocimiento y planificación ambiental, uso y manejo del suelo	Formulación de Proyectos, Fortalecimiento Organizativo, Manejo de Regeneración Natural, Sistemas Agroforestales, Viveros, Manejo empresarial para la comercialización de la madera	1. Formulación de proyectos 2. Sistemas Agroforestales 3. Viveros 4.manejo empresarial de la madera

PUTUMAYO	Sistemas agroforestales, Establecimiento de viveros agroforestales, Organización comunitaria, Piscicultura.	Agroforestería, viveros, formulación de proyectos, legislación forestal, Ebanistería Básica, Organización Comunitaria, Comercialización y Mercadeo de la Madera, Inventario Forestal, Gestión Empresarial, Piscicultura	1. Viveros 2. Sistemas Agroforestales 3. Piscicultura 4. Inventario Forestal
VALLE	Proyectos comunitarios, Sistemas Agroforestales	Mercadeo, Principios de administración, Contabilidad, Manejo de Viveros, Inventario Forestal	1. Mercadeo, 2. Viveros, 3. Inventario Forestal, 4. Contabilidad

vii. Socialización del Proyecto Colectivo Ambiental con Comunidades Negras e Indígenas del Pacífico Colombiano.

En cumplimiento de los objetivos de este componente del crédito, consistentes en ofrecer a las Corporaciones del Pacífico capacitación y asistencia técnica en materia de planificación ambiental, el Ministerio contrató con la ORGANIZACIÓN REGIONAL EMBERA WOUNAAN – OREWA, sus servicios para adelantar el proceso de socialización de la propuesta del Proyecto Colectivo Ambiental con las organizaciones de comunidades negras e indígenas del Pacífico Colombiano, para lo cual se utilizó como metodología de trabajo la realización de reuniones por departamento, con líderes de comunidades indígenas y negras, aunque en espacios separados, en las éstos analizaban los documentos disponibles y hacían los comentarios pertinentes.

En las reuniones regionales participaron representantes de las comunidades negras de ACIA, ACADESAN, ACABA, ASOCASAN, OPOCA, ASOCAMESAN, algunos Consejos Comunitarios, de algunos Palenques de los departamentos de CHOCO, VALLE, CAUCA y NARIÑO. De los mismos departamentos participaron representantes de las comunidades indígenas de Cabildos Mayores de diferentes zonas del Chocó, de la Asociación de Cabildos del Valle, de ACIESCA y OESCA (en el Cauca), y de los Palenques de distintas zonas del departamento de Nariño.

Para el desarrollo de este proceso se tuvieron en cuenta los siguientes principios:

- Respetar la autonomía, unidad, territorio y cultura, principios fundamentales del proyecto de vida de los grupos étnicos.
- Respetar la diversidad étnica y cultural de la región.
- Respetar la autonomía de los procesos comunitarios y organizativos de los grupos étnico – territoriales en el Pacífico.
- Garantizar la plena participación de los grupos étnicos y de sus organizaciones, teniendo en cuenta sus condiciones reales y culturales.

Entre los alcances dados al proceso de socialización del Proyecto Colectivo Ambiental se destacan:

- Constituye un aporte a la construcción de región desde los actores regionales y locales sin pretender validar una política oficial.
- Busca que las comunidades negras e indígenas desde sus propias visiones del territorio y la región reflexionen sobre el proceso de ecorregiones estratégicas regionales y formulen propuestas de articulación con el mismo.
- Estar abierto a las diferentes conclusiones y análisis que realicen las comunidades desde su autonomía, sugiriendo una visión propositiva.

Para la ejecución de este proyecto se adelantaron varias actividades entre las que se destacan las reuniones preparatorias de análisis con el Ministerio del Medio Ambiente, la reunión preparatoria de los talleres subregionales, los talleres subregionales, y las plenarios de comisión de comunidades negras e indígenas.

De los resultados obtenidos de este proceso, cabe destacar los siguientes:

Talleres Subregionales.

a. Chocó

Para las comunidades negras las ecorregiones debe ser un proceso de concertación con las comunidades o sus organizaciones, desde el inicio de su creación hasta su posterior implementación. Estas deben responder a las políticas y reglamentos internos de las comunidades y organización es teniendo en cuenta el territorio colectivo como elemento fundamental, reconociendo las autoridades existentes en los territorios, el respeto a la cultura y las costumbres de sus habitantes. Se rechaza la política aplicada por la Unidad de Parques por no responder a los intereses comunitarios y de las organizaciones. Para hacer efectivo el PCA recomiendan impulsar el ordenamiento territorial y la elaboración de los planes de manejo, con la participación de otras instituciones pero sin poder de decisión frente al interés y el querer comunitario y organizacional.

Para las comunidades indígenas los parques nacionales han sido una experiencia que, además de no aplicar el mecanismo de la participación para la conservación, le ha servido a las ONGs para implementar investigaciones y desarrollar propuestas que van en contra de las comunidades. Consideran que los fundamentos de la política ambiental para las comunidades son los territorios indígenas, la diversidad cultural y la jurisdicción especial indígena, por lo que se debe introducir en la política el marco legal y cultural de los pueblos indígenas. Se deben considerar a los Territorios Indígenas como figura de planeación y sus autoridades debe asumir la dirección y orientación de las acciones en ellos desarrolladas, ya que son la mejor garantía de la conservación de la diversidad cultural y biológica para estos pueblos.

Estas comunidades definieron como líneas de acción, para trabajar en los territorios indígenas, el ordenamiento territorial, la seguridad alimentaria y el fortalecimiento institucional.

b. Cauca.

Para las comunidades negras se destaca la necesidad de trabajar los planes de ordenamiento territorial desde la propuesta de territorio – región del Pacífico.

Se denuncia la explotación indiscriminada de bosques y la extracción minera con maquinaria que contamina el medio ambiente. Recomiendan superar la etapa de los diagnósticos y se adelanten acciones ya. Entre los perfiles de proyectos para ser abordados desde el PCA se destacan la generación de una estrategia de comunicación popular, que garantice eficacia y sea participativa, y la identificación de zonas vulnerables y de conflicto ambiental y proponer programas.

Para la comunidad Eperara Siapidara debe existir coherencia en el discurso conservacionista del Ministerio y las acciones de fumigación de los territorios que han conservado desde tiempos inmemoriales, lo que les genera problemas de inseguridad alimentaria. Reconocen que falta más información sobre diferentes aspectos de la política ambiental como mercados verdes y producción más limpia y les preocupa que se realicen avances sobre los mismos sin que para ellos exista claridad sobre estos aspectos. La situación ambiental de sus territorios la consideran grave por la explotación de madera sin control, por la ausencia del Estado en la región y por las fumigaciones de su territorio.

c. Valle.

Para las comunidades negras de este departamento, se plantea la necesidad de identificar en las discusiones con el Estado las problemáticas que los afectan, en particular los procesos de violencia en las regiones que habitan, los cuales generan desplazamientos, muertes, amenazas, desaparición, bloqueo económico, la no movilización por ríos y la restricción de alimentos y drogas. Consideran como prioridad avanzar en el proceso de titulación colectiva de los territorios, para dar cumplimiento a los Derechos Colectivos que se vulneran principalmente con la violencia. Este proceso, para que sea efectivo, debe estar acompañado de la implementación de políticas de manejo territorial como los planes de manejo y el desarrollo del Derecho Interno para que los Consejos Comunitarios ejerzan su autoridad y gobierno.

d. Nariño.

Para las comunidades negras del departamento, el PCA cae en la tradicional exclusión de estas comunidades en la medida que no hubo participación de las mismas en el proceso de formulación y por tanto no expresa sus intereses estratégicos. Para ellos el PCA es un instrumento institucional y no comunitario, por lo que recomiendan que se les permita definir sus prioridades ambientales para que la concertación sea ágil y fructífero. El concepto de ecorregión no corresponde al concepto de territorio región de estas comunidades; por tanto, la política ambiental debe tener como objetivo fundamental la construcción de territorio región y la consolidación de los

gobiernos locales de los grupos étnicos en sus territorios colectivos. La política ambiental se debe construir para el Pacífico sobre tres ejes a saber: lo étnico, la territorialidad y la perspectiva de desarrollo.

Para la comunidad indígena AWA, lo fundamental es la defensa del territorio, los recursos naturales, la autonomía, el rescate de los valores culturales y la constitución de la identidad territorial indígena. Para ellos es importante la capacidad de liderazgo para la gestión y ejecución de proyectos que busquen mejorar la calidad de vida de estas comunidades. Exigen coherencia entre el discurso conservacionista del Estado y las acciones de erradicación de cultivos que afectan la vida social, económica y cultural de las comunidades. Lo fundamental, para ellos, es fortalecer el control y manejo de los territorios indígenas a partir de la solución de los problemas que los afectan desde la organización indígena.

Taller Regional.

En este se realizó un análisis de la situación de la región del Pacífico y en las comisiones de comunidades negras e indígenas se debatió el PCA a partir de los temas relacionados con la identificación de procesos de gestión ambiental en marcha, conflictos relevantes, actores para interlocución y líneas de acción. Como resultado se dispone de un análisis de la situación general del Pacífico Colombiano en la que se reconocen las potencialidades de esta región así como de los problemas que la afectan.

a. Plenaria de trabajo en comisión de comunidades negras.

Recomiendan que en lugar de crear ecorregiones estratégicas, lo que se requiere es que los títulos colectivos sean considerados como entes de gestión ambiental y que se reconozca a los Consejos comunitarios su condición de máxima autoridad administrativa de su territorio. El PCA desconoce la existencia de las autoridades de las comunidades y le otorga a la Unidad de Parques facultades a pesar de haber tenido intervenciones que han vulnerado las tradiciones, costumbres y el manejo del territorio de estas comunidades.

Entre los procesos de gestión ambiental en marcha resaltan la titulación colectiva de tierras de comunidades negras, los planes de manejo de los territorios colectivos, los planes de ordenamiento territorial y la implementación de parcelas productivas. Entre los conflictos relevantes, destacan la explotación irracional e ilegal de los recursos naturales, la cacería indiscriminada de fauna silvestre con métodos no tradicionales, la falta de control y vigilancia en el uso y manejo de recursos naturales por parte de las entidades con esta función, lento proceso de titulación de los territorios colectivos, el narcotráfico, la confrontación de grupos armados y el desplazamiento masivo de la población de sus territorios.

Entre las líneas de acción que deben implementar en los territorios colectivos se destacan el ordenamiento territorial, los planes de manejo, la implementación de parcelas productivas (como una forma de mejorar la seguridad alimentaria), el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios (a través de programas de capacitación que apoyen la gestión), la expedición e implementación de reglamentos internos de los consejos comunitarios (que en materia ambiental deben ser respetados por las CARs), adelantar acciones que permitan velar por los derechos humanos e incorporar el componente de género en la gestión ambiental.

b. Plenaria de trabajo en comisión de comunidades indígenas.

Señalan las pocas ejecutorias del Ministerio en relación con la puesta en marcha del SINA y la debilidad institucional que lo caracteriza. El Ministerio echa por la borda la mirada que pregona de pensar localmente y actuar globalmente y con visión de futuro. Solicitan, de otra parte, que las autoridades ambientales reconozcan las leyes que sobre recursos naturales y medio ambiente, como instrumento de manejo del territorio, han aprobado las comunidades y organizaciones.

Como en el caso de las comunidades negras, los indígenas plantean que se deben considerar sus territorios como estrategias de la gestión ambiental en la región y que las acciones se definan en el marco de las políticas que cada organización ha establecido de acuerdo con la problemática que los afecta.

Para estas comunidades los procesos de gestión ambiental en marcha se relacionan con la exigencia de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, la definición de los planes de vida de los pueblos indígenas, la elaboración de diagnósticos ambientales y étnicos de sus territorios, los planes de ordenamiento territorial y ambiental de resguardos y territorios tradicionales indígenas, la expedición de leyes de recursos naturales y medio ambiente aprobadas por las autoridades indígenas, la puesta en marcha de un centro de investigaciones propio de la organización indígena, estudios de impacto ambiental, social y cultural por obras de infraestructura y acciones tendientes a control de cultivos ilícitos en los territorios.

Entre los conflictos ambientales destacan los relacionados con los bloqueos económicos realizados por los grupos armados, los cuales provocan problemas de inseguridad alimentaria; la explotación sin control ni vigilancia de los recursos naturales, la cual está afectando la estabilidad ambiental y productiva de los territorios; la ausencia del Estado y la falta de voluntad política para garantizar el reconocimiento, el desarrollo y el respeto al derecho de los pueblos indígenas; el incremento de los grupos armados al margen de la ley que violan sus autonomías, saquean sus territorios y los convierten en campos

de guerra, generando terror, muerte y desplazamiento con consecuencias nefastas para las culturas; la implementación de planes y programas estatales que agudizan los conflictos sociales y la confrontación militar; la implementación de proyectos de infraestructura en materia vial, minero energética, industrial y de investigación que profanan los territorios indígenas; el impacto negativo del crecimiento del narcotráfico, la fumigación de cultivos y la pérdida de las formas tradicionales de producción y de tecnologías propias.

Proponen como líneas de acción la terminación del proceso de titulación de los territorios indígenas, el ordenamiento territorial para crear los territorios indígenas autónomos, el ejercicio pleno de la justicia indígena, el respeto de las normas de manejo de los recursos naturales expedidas por las autoridades de cada pueblo, el fortalecimiento de la autoridad y gobierno indígena y la seguridad alimentaria, mediante la definición de programas productivos consistentes con las tradiciones de cada pueblo.

Finalmente, las comunidades negras e indígenas identificaron algunas áreas que requieren de acciones especiales de recuperación y conservación, entre las que se destacan el Golfo de Urabá, el Medio Atrato, Cencas de los Ríos Naya y Guapí, Satinga – Sanquianga, Sistema Lagunar del Patía, Cuenca del Río Mira y corredor de la frontera, Tapaje – Iscuandé, Telembí – Magui, Areas Urbanas y Bosques de Niebla o Piedemonte Costero.

8.1.2.6 Subcomponente de Comités Regionales

Con este mecanismo de participación se busca apoyar la operación de grupos regionales representantes de las comunidades negras e indígenas, para garantizar su participación en las instancias de planificación, ejecución y seguimiento del PMRN. A través de este componente se han habilitado importantes espacios de interlocución y concertación autónomos (interétnico e intraétnicos) y mixtos (instituciones-comunidades), que han apoyado decididamente los avances en los procesos de titulación colectiva a comunidades indígenas y negras.

El componente de Comités Regionales, entendido como una estrategia para promover la participación en el marco de la ejecución del PMRN, en especial la de las comunidades negras e indígenas en las acciones dirigidas a fortalecer y consolidar sus derechos territoriales, no se condicionó a metas específicas.

Las estrategias de participación ciudadana implementadas en el marco de la ejecución del Componente continúan consolidándose al interior de la Red de Solidaridad Social y hace parte importante de la política social del actual Gobierno en la Región del Chocó Biogeográfico.

En desarrollo de este componente se realizaron más de 100 eventos entre encuentros y talleres autónomos (intra e interétnicos) y de concertación Estado – Comunidad, también reuniones de coordinación interinstitucional, relacionados con los distintos temas enmarcados en las cuatro estrategias básicas definidas para su ejecución.

Durante el período 1994 – 2000 y más concretamente a partir de 1996, desde Comités Regionales – PMRN, se trabajó de manera coordinada con los Componentes ejecutados por el INCORA, en especial en el apoyo a actividades tendientes al fortalecimiento organizativo y acompañamiento a eventos de concertación para la definición de los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas de la Región del Pacífico Colombiano. Sus actividades se orientaron a garantizar los procesos de participación comunitaria y concertación de principios, criterios y mecanismos de intervención institucional, así como, a la revisión, seguimiento y control de proyectos y a la coordinación institucional para la consolidación de los derechos territoriales de las comunidades negras y pueblos indígenas del Pacífico Colombiano.

Como se mencionó, el componente de Comités Regionales del Programa de Manejo de Recursos Naturales se ha venido consolidando al interior de la Red de Solidaridad Social y se ha convertido en un importante medio para apoyar la gestión de la política social del Gobierno Nacional en la Región.

Al final de la ejecución del PMRN, podemos afirmar que la metodología implementada coadyuvó en gran medida el logro de los resultados obtenidos en el marco de los componentes territoriales del Programa. De igual manera, permitió consolidar un ambiente de confianza entre el Estado y las comunidades étnicas beneficiarias, facilitando la interlocución directa en relación con la focalización y priorización de las inversiones públicas dirigidas a apoyar los procesos de definición territorial a favor de las comunidades negras e indígenas de la región Pacífica

Durante el 2000 el Componente “Apoyo para los Comités Regionales” – PMRN, trabajó de manera coordinada con los Componentes del PMRN ejecutados por el INCORA, en especial en el apoyo a actividades tendientes al fortalecimiento organizativo y acompañamiento a eventos de concertación para la definición de los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas de la Región del Pacífico Colombiano

Las actividades realizadas por este componente durante el período indicado se orientaron a dar continuidad a los procesos de participación comunitaria y concertación de principios, criterios y mecanismos de intervención institucional, identificación, diseño, ejecución, seguimiento y control de proyectos y a la coordinación interinstitucional que permita la construcción colectiva de un modelo de desarrollo para el Pacífico.

La experiencia del Componente fue un soporte para la estrategia de participación comunitaria, en la medida en que ha convocado y trabajado sistemáticamente con organizaciones étnico territoriales de comunidades negras e indígenas en la definición concertada de sus territorios colectivos y ha liderado procesos de coordinación interinstitucional con las entidades competentes.

Los eventos realizados en desarrollo de este componentes han ampliamente reseñados en otros informes, por lo que aquí sólo se relacionan las actividades más destacadas que se apoyaron en el año 2000.

- **Concertación interétnica del Medio Baudó** con la participación del INCORA, la RED y el MMA, para avanzar en la resolución de los conflictos interétnicos que posibilitara la titulación colectiva a favor del Consejo Comunitario General del Río Baudó –ACABA y la consolidación de los resguardos indígenas limítrofes.
- **IX Comité Regional Indígena**, cuyo objetivo central estaba articulado al seguimiento a los compromisos VIII Comités Regional Indígena y concertar una agenda de trabajo entre la Unidad Administrativa Especial del Sistema

de Parques Nacionales y Naturales y las Organizaciones Indígenas de la Región.

- **Asambleas Regionales y Asamblea Nacional de Consejo Comunitarios y Foro por la Paz.** Este evento se realizó con el propósito de discutir las recientes responsabilidades de los consejos comunitarios en materia de ambiente, territorio y gobierno, así como de analizar la situación de orden público que vive la Región.
- **Comité Regional sobre la Reglamentación del Capítulo IV de la ley 70/93.** En este espacio se buscó, unificar una propuesta de reglamentación del Capítulo IV de la ley 70/93.
- **Plan de formación AWA,** cuyo fin era el apoyo al formación de líderes y seguimiento del proceso de definición territorial
- **Comité Regional entre Comunidades Negras y la UAESPNN,** tendiente a la definición de una agenda de trabajo conjunta comunidades negras UAESPNN para tratar el tema titulación colectiva de comunidades negras y sistema de áreas protegidas desde el punto de vista ambiental.
- **Formulación Plan de Manejo Subregional del Bajo Atrato,** con el fin de apoyar la formulación e implementación del Plan de Manejo del territorio colectivo.
- **Comisión de territorio ampliada,** Se reunió esta instancia de la Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, con el fin de discutir el tema de las áreas de uso público y la ocupación de manglares, en la búsqueda de soluciones y consensos Estado-comunidades en torno a la titulación colectiva de zonas de manglar.
- **Taller de elaboración de proyectos municipales de Guapi, Timbiquí y López de Micay,** se programó este espacio para realizar una evaluación e identificación de los procesos productivos de la región, unificación de criterios frente a la acción institucional de la RED y priorización de proyectos por municipio.
- **Taller de discusión sobre la reglamentación de la ley 70/93, en Buenaventura,** con el fin de elaborar con la participación de los Consejo Comunitarios de Buenaventura la propuesta de reglamentación de los capítulos IV y V de la ley 70/93.

- **Realización del Encuentro Interétnico de Buenaventura**, cuyo objetivo fue analizar la problemática territorial en la búsqueda de soluciones, entre las comunidades negras e indígenas de los ríos Naya, Dagua y Calima..
- **Apoyo a la realización de la IV Asamblea general de la ACIESCA (Organización Indígena del Cauca).**
- **Reuniones interétnicas en:** El Progreso (Nariño), Alto Mira (Nariño), Río Telembí, (Cauca), Río Chagüí (Nariño), Palenque El Congal (Valle), Bajo Atarto y Uraba Chocoano (Chocó).
- **Taller final y de conclusión del componente Apoyo para los Comités Regionales**, este evento reunió al grupo que actuó durante la ejecución del componente como “Asesores Regionales”, con el fin de evaluar el desarrollo y los logros del mismo y precisar los aportes al documento síntesis de los componentes sociales del PMRN.
- **Taller “La dimensión ambiental en el ordenamiento territorial para representantes de las organizaciones sociales en el SINA”**, el cual estuvo dirigido a proveer de herramientas a los delegados de las organizaciones y funcionarios públicos para participar de una manera cualificada en los procesos de ordenamiento territorial.
- **Taller de fortalecimiento de las organizaciones de Comunidades Negras**, mediante el cual se pretendió construir una propuesta de prevención y resistencia frente al conflicto armado y de prevención y resistencia pacífica.
- **Mesas de trabajo con poblaciones de desplazados de Unguía y Acandí**, para establecer un mecanismo de concertación y planificación permanente entre el Estado y las Comunidades Desplazadas.
- **Encuentro de líderes indígenas del Pacífico**, el cual tuvo como propósito, la evaluación del PMRN y definir su proyección para los pueblos y territorios indígenas.
- **Otros talleres de apoyo**, en los que se trabajó distintos temas relacionados con la formulación de planes de manejo en territorios colectivos, fortalecimiento organizativo de comunidades negras e indígenas, apoyo a visitas técnicas para la definición territorial.



Record Removal Notice

File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date March 2001	Document Type Paper			
Correspondents / Participants				
Subject / Title Sintesis de los Resultados d los Compnentes sociales del programa asociados con titulacion colectiva de tierras para comunidades negras y pueblos indigenas del Pacifico Columbia				
Exception(s) Deliberative Information				
Additional Comments		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group.		
		<table border="1"><tr><td>Withdrawn by Sherrine M. Thompson</td><td>Date July 31, 2019</td></tr></table>	Withdrawn by Sherrine M. Thompson	Date July 31, 2019
Withdrawn by Sherrine M. Thompson	Date July 31, 2019			

On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resource Management: Implementing Indigenous and Afro-Colombian Demands

A Review of Bank Experience in Colombia

Since 1994, the World Bank has been supporting the Colombian Ministry of Environment in the implementation of a Natural Resources Management Program (NRMP). It included three components of titling and demarcation of Indigenous resguardos, titling of Black community lands, and setting up of Regional Committees. The objectives are: 1) stopping the process of degrading natural resources, 2) promoting and improve the sustainable management and use of natural resources, 3) strengthening the capacity of the environmental, institutional and community management.

World Bank funds have been used to contract Afro-Colombian and Indigenous community organizations to inform rural peoples about these new laws, as well as to set the groundwork for the granting of collective titles. One of the benefits of the NRMP was that due to this active community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals.

The NRMP went through three important transformations:

- 1) the Yanaconas Meeting of 1992 where the World Bank presented the proposed program for review by community organizations and representatives prior to initiation of the loan. Due to community demand, this meeting led to the reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity, the recognition of community territorial rights, including collective titling for Black communities, and, participation in the planning, execution and follow up of the program as the bases for the sustainable development of the region.
- 2) the Inter-Ethnic Regional Committees starting in 1997 were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts, and to develop knowledge of the territorial rights, the actions of the state and external violent factors. Significantly, as the exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution.
- 3) set up to combat tensions between the community and the government, the Action Plan of 1998 linked the operational plans for all three components into a single integrated work program with specific goals including strategies of territorial definition, capacity building, strengthening of intercultural understandings and conflict resolution.

An essential legal framework both existed and was created through the NRMP. Most important of these transformations was the 1991 new Colombian Constitution, which recognizes ethnic groups and their rights, including the right to collective territory and mandates participation as an integral part of the functioning of the state, for the first time. The NRMP is able to work from, and with these legal transformations, to make real some of the rights guaranteed in the constitution and to push for compliance with others, while at the same time the political will of the constitution enabled the NRMP to develop and implement environmental and territorial policy.

The existence of special legislation in independent forms gave rights to Indigenous and Black communities over areas that they occupy, but does not resolve complex situations where one or

other share territories and have managed to develop forms of shared understanding and administration. In effect the legislation blocks the creation of joint inter-ethnic territories in spite of the community demand.

In the Pacific, which used to be on the margins of Colombian violence, today the phenomenon of violence causes a permanent state of anxiety causing large displacements of poor peasants to urban centers. The violence breaks up social networks and internal governing, disturbs economic life and traditional forms of work, and breaks up traditional ways of managing nature, using natural resources and defending ecosystems. Nevertheless, collective titles not only set up legal basis to claim back the territory in the future but specifically register the social, cultural and political existence of communities associated with the land and the moral obligation of the state to their members.

The NRMP was innovative in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation, instrumental in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and fundamental to the creation of strong bonds between local residents and state institutions. A lot of the success was due to the coordinating efforts on the part of the Project Coordination Unit in the Ministry of Environment, which had to balance limiting and controlling spending with giving autonomy and agency to the institutions they worked with. Structural institutional transformations, not just within the local community organizations but also within the executing and coordinating agencies, are the basis of sustainability in such a program. In order to make participation a reality it was necessary to strengthen communities and their organizations as well as implementing agencies.

Titling gave a clear and solid ownership over territory and a legal base effective to protect it. In the context of armed conflict the winning of ownership over the land, through NRMP, has represented for many communities of the Pacific a real possibility for the defense of life and a degree of independence from the conflict. Titling has also acted as a base for bargaining and legitimacy. In spite of the insecurity and upheaval brought about by the violent situation, land titles lend a specific long-term stability and permanence to communities.

The efforts to obtain titles and the titling itself have contributed to strengthen the internal forms of government and the community's negotiating capacity. Yet, productive actions that complement the Land Titling components of the NRMP are necessary to ensure the future long-term wellbeing of the communities. The legal status of the collective titles to Indigenous and Black communities affects how they operate as territories and how the councils can operate as governing bodies. A clarifying of legal positioning of ethnic territories, and municipalities in regard to one another, of revenue and resource collection and distribution, and of the administrative support from local and central government for the functioning of the territories would be needed to address arising territorial conflicts between administrative units.

The long-term effect of titling has been conservation through appropriation. The participatory nature of the program increased the community's security in their capacity to make claims and to manage resources helping to recuperate cultural uses of territory and traditional knowledge about biodiversity. Due to community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals. Environmental programs that want to secure citizen participation need to give special support to strengthening community organizations where they already exist, and to push for their formation where they are lacking.

Anexo 3.

Componente: Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas

Cuadro 1. Constitución y/o ampliación de resguardos indígenas

Resguardos	Localización		Área (ha)	Beneficiarios		
	Municipio	Departamento		Personas	Familias	
Majore - Ambura	Urao	Antioquia	6,950.00	22	141	
Murri Pantanos	Frontino		30,288.00	443	76	
Chontadural Cañero (ampliación)	Mutató		9,850.00	159	36	
Sever (constitución -ampliación)	Dabeiba		10,384.05	444	79	
Chaquenoda (ampliación)	Frontino- Dabeiba		15,985.74	57	12	
La Palma (constitución -ampliación)	Apartadó		411.37	288	57	
Nusido	Frontino		258.83	209	33	
Choromandó Alto Medio	Dabeiba		3,035.00	57	12	
Santa María el Charcón	Uramita		130.93	80	18	
Caiman Nuevo	Turbo y Necoclí		210.91	779	141	
Andabú	Urao		16,661.00	319	62	
Abibe Mutatá	Mutatá		32,482.00	530	89	
Las Playas	Apartadó		176.00	144	32	
Abibe Chigorodó	Chigorodó y Mutatá		10,992.00	762	129	
Subtotal				137,815.83		917
Isla del Mono	López de Micay		Cauca	1,560.00	48	12
Cope del Río Ingara	San José del Palmar		Chocó	122.05	159	34
Sabaleta	Carmen de Atrato	610.05		247	26	
Peñas del Olvido	Tadó	231.80		305	62	
Ríos Pato y Jengado (ampliación)	Quibdó	1,746.00		150	27	
Río Bebara	Quibdó	27,119.00		170	37	
San José Amia de Pato	Quibdó	820.00		80	11	
Pinchicora- Chiue - Punto Alegre	Bojaya	23,383.00		389	71	
Puerto Libia Tripicay	Alto Baudó	2,119.00		149	27	
Puerto Antioquia	Bojaya	280.00		53	8	
La Puria	Carmen de Atrato	5,237.00		283	63	
La Lomita de Curandó	Quibdó	1,017.00		68	14	
Paina	Quibdó	2,834.00		45	10	
Guarandó- Carrizal	Quibdó	72.00		63	12	
Miasa de Partadó	Quibdó	2,289.00		86	15	
Mungaradó	Quibdó	563.00		83	15	
Perancho (ampliación)	Riosucio	287.00		79	17	
Peranchito (ampliación)	Riosucio	250.00		129	29	
Tungina Apartadó	Bojaya	211.87		140	27	
Abejero	Carmen de Atrato	230.50		31	6	
Dearabe Blakirude	Alto Baudó	6,019.92		123	26	
La Cristalina	Carmen de Atrato	12,536.78	193	40		
Bete, Auro Bete y Auro Buey	Quibdó	168.00	190	34		
Nussi Purru	Juradó	19,527.83	262	45		
Tarena	Tadó	11,123.33	445	72		
Mondo Mondocito	Tadó	528.50	290	51		
Subtotal			119,326.63	4212	779	
Tortugaña - Telembi - Pindé - Pitadero	Barbacoas y Ricaurte	Nariño	24,918.00	1,007	197	
Piedras Sellada-Q. Tronquera	Tumaco		2,281.80	85	18	
Pipalta -Palbi - Yaguapi	Barbacoas		2,256.00	87	17	
Gran Rosario	Tumaco		15,560.60	913	154	
San Agustín -La Floresta	Tumaco		53.70	27	6	
El Sande	Ricaurte		8,825.00	1,061	173	
Piguanbí -Palangalá	Tumaco		500.00	302	48	
Pulgandé	Tumaco		1,034.00	170	20	
Sanquianguita	Olaya Herrera		1,029.30	30	5	
El Cedro, Las Peñas, La Brava, Pilvi y P	Tumaco		4,983.23	422	50	
Integrado del Charco	El Charco		3,822.57	505	92	
San Juan Pampon	La Tola -Nariño		152.13	36	7	
Subtotal				65,416.33	4645	787
La Loma de Citabara Palestina	Mistrató	Risaralda	269.01	367	66	
TOTAL			324,387.80	9272	2561	

Sub-component A. 5 – Titling of black communities.

4.2.7 The purpose of the sub-component was to support initial actions to regularize and title traditionally-occupied land to the black communities. The Constitution of 1991 and the subsequent law (*Ley 70*, 1993) recognized the rights of black communities to the collective ownership of the lands that they have traditionally occupied, in the Pacific coastal region and elsewhere in the country. This constitutional and legal provision had as its principal objective the legalization of these lands, recognizing that prior to 1991 there had existed significant legal obstacles to this.

4.2.8 The Pacific Watershed (*Cuenca del Pacifico*) covers 10.08 million ha and has a wide variety of coastal ecosystems and humid tropical forest. In 1959, it was declared to be a Protected Forest Reserve (RFP). The Natural Resources Code (*Código Nacional de Recursos Nacionales*) of 1974 forbade the individual or collective titling of the unoccupied land (*terrenos baldíos*) in the areas of forest reserve. However, the Law 135 of 1961 (the *Ley de Reforma Agraria - LRA*), through the mechanism of “removal of areas” from the forest reserve, actively encouraged the creation of colonies of peasant farmers, both local and migrants from other parts of Colombia, over large parts of the region. In the thirty years following the LRA, close to 1.5 million ha were removed from the forest reserves and given individual titles, and in 1993 a further 0.5 million ha were the subject of title applications. Law 135 of 1961 provided for indigenous communities of the region the opportunity to have their collective rights legalized over their ancestral lands *via* the establishment of indigenous reserves (*resguardos indígenas*) in unoccupied land and the establishment, expansion and legalization of the reserves.

4.2.9 By 1993, when Law 70 came into effect, the Agrarian Reform Institute (*Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA*) had legalized in the Pacific area 137 indigenous reserves with 1,681,963 ha benefiting 9673 families, and was processing a further 44 reserves with 324,288 ha. Applications were expected to expand and create new reserves covering a further 500,000 ha. In 1991, eight National Parks with an area of 580,500 ha were in existence and eleven “special natural areas” with an area of 346,200 ha had been created for a wide range of purposes ranging from national defense to university research. Thus, at the beginning of the 1990s a process of territorial definition was well advanced in the Pacific region in favor of a range of institutional actors and individuals which ignored the rights of the black communities as an ethnic group settled in the region and with “ancestral” occupation of land but lacking any title of ownership (in spite of the efforts made by their organizations for the legalization of their lands). By 1993, when Law 70 was promulgated, the status of land tenure in the Pacific region was as follows:

	Area (ha)
Private property	1,820,000
<i>Resguardos Indigenas</i> in existence	1,681,963
<i>Resguardos Indigenas</i> and <i>Reservas</i> in formation	824,288

National Parks	580,500
Special Natural Reserves	346,200
Urban Areas	140,205
Area available for collective titling to black communities	4,686,844
Total area of the Pacific watershed area	10,080,000

4.2.10 The sub-component was designed to “support initial actions to regularize and title land of black communities in the Pacific Region” and, as described in the LA and the SAR, it was clearly seen as facilitating or paving the way for such titling; there were no quantitative targets set for the number of titles to be granted or area to be covered. In the *Convenio* between the MMA and INCORA, however, six specific commitments were agreed upon:

- (a) the dissemination of information on ethnic legislation and training of communities in their new rights;
- (b) the strengthening of organization and processes in the black communities to improve their management and communication capacity;
- (c) the achievement of advances in the agreed and participatory definition of the territorial rights of ethnic groups in the Pacific and other regions of Colombia;
- (d) the institutional development of INCORA to serve as a facilitator in the solution of intra and inter-ethnic conflicts;
- (e) the promotion of collective titling as a strategy for conservation and sustainable use of bio-diversity in the Pacific region; and
- (f) the collective titling of 2.3 million ha of land during the five-year life of the *Convenio*.

4.2.11 During the period 1996-2000, INCORA succeeded in establishing 58 collective titles over 2,359,204 ha of land, benefiting 497 communities (with 22,132 families and 113,954 people in total). In addition, a further 91 applications for collective titles are being processed and the average state of advance is approximately 70 percent. These 91 applications cover 2,541, 923 ha and will benefit 31,234 families.

4.2.12 In the achievement of these results, numerous obstacles were overcome and a significant number of collateral benefits was generated. These included the resolution of legal restrictions on the inclusion of areas of coastal mangrove forests in collective titles, the processing of titles for communities displaced by violence, and the resolution of problems originating in the over-lapping of areas defined for National Parks and other state entities with the ancestral lands of black communities.

4.2.13 The sub-component made important advances, in particular, in training and organizational strengthening. The Regional Committees of the program were planned as the focal points of meeting with the black and indigenous communities on the subject of

collective titling. During the life of the *Convenio*, six Regional Committees and two Inter-ethnic Regional Committees were established. Under the *Convenio*, 36 training exercises were carried out to support black communities in the establishment of their Community Councils (*Consejos Comunitarios - CC*) and in the formulation and presentation of their applications for collective titles. More than 150 CCs were formed, which all presented their titling requests for an area of 4,546,497 ha benefiting 74,446 families. In May 2000, the first National Assembly of Community Councils of the Pacific region was held, with the participation of 148 CCs.

4.2.14 In terms of institutional development, INCORA created first a Division and later a Program of Support to Black Communities in order to meet its responsibilities under the *Convenio* and with respect to Law 70. The Loan and the *Convenio* made a fundamental contribution to the functioning of the Technical Committee (*Comisión Técnica - CT*) which was created under Law 70. The CT was composed of delegates from INCORA, IGAC, and MMA, and was responsible for the technical evaluation of the applications for collective titling and for delimiting the area to be titled. The TC did not have the financial resources to contract personnel, and it was agreed that the operation of the Central Support Unit of the CT would be financed from the Loan *via* the *Convenio* between MMA and INCORA.

4.2.15 In order to overcome the serious deficiencies in mapping and related thematic information available to the CT, a Geographic Information System (GIS) was created by INCORA for the black and indigenous communities. The basic levels of information include the areas covered by collective titles given and under study, indigenous reserves, municipalities, and national parks. This GIS is based on the GIS developed under Sub-component A.2 by the IGAC.

RESUMEN EJECUTIVO

**TITULACION DE LOS TERRITORIOS COMUNALES DE
LOS GRUPOS ETNICOS EN EL PACIFICO
COLOMBIANO**

EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE TITULACIÓN COLECTIVA DE TIERRAS A LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y AFROCOLOMBIANAS DEL PACIFICO, Y DE COMITES REGIONALES DEL PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES – PMRN – DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE DE COLOMBIA.

Bogotá, septiembre de 2000

CONTENIDO

1. LA REGION DEL PACIFICO

2. SITUACION ACTUAL

3. EL PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES - PMRN –

3.1 Antecedentes

3.1.1 La visión regional

3.1.1.1 *La relación entre el Estado y la región*

3.1.1.2 *El sistema extractivo de recursos naturales*

3.1.1.3 *La colonización*

3.1.2 Antecedentes directos del Programa

3.1.3 La Constitución Política de 1991 y el reconocimiento de las reconoció las comunidades afrocolombianas

3.1.4 El encuentro de Yanaconas y la búsqueda de un espacio y unos procedimientos claros para la concertación –Gobierno-comunidades

4. EL PROGRAMA

4.1 Objetivos y subprogramas

5. 1 Estructura, operación y concertación del Programa

5. 1.1 Administración

5. 1.3 Los comités regionales

5. DESARROLLO DEL PROGRAMA

5.1. 2 Esquema general de concertación y participación en el Programa

5.1.4 Las actas de concertación territorial entre comunidades indígenas y afro colombianas.

5.2 Las dificultades encontradas y su respuesta

5.2.1 Dificultades

5.2.1.1 *De contexto*

5.2.1.2 *Relativas a la percepción y participación de los grupos étnicos*

5.2.1.3 *Institucionales*

5.2.1.4 *Al interior de las comunidades*

5.2.2.1 La población desplazada**5.2.2.2 La titulación colectiva en las áreas de manglar****5.4 Algunas lecciones aprendidas****6. 2 Resultados obtenidos****6. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS****6.1 Definición de metas****6.2.1 Constitución y ampliación de resguardos indígenas****6.2.1.1 Constitución de resguardos****6.2.1.2 Ampliación de resguardos****6.2.1.3 Resumen****6.2.2 Alindamiento de tierras de indígenas****6.2.2 Titulación de tierras de comunidades negras****6.2.3 Los resultados de titulación en su conjunto****6.2.5 Análisis de resultados****6.2.5.1 Contribución a la conservación de la biodiversidad****6.2.5.2 El fortalecimiento de las comunidades de base****6.2.5.3 La situación territorial al final del Programa****6.2.6 Una mirada hacia el futuro****6.2.6.1 La memoria cultural del proceso seguido****6.2.6.2 La planificación participativa y los planes de manejo sostenible de los territorios colectivos****6.2.6.3 Una acción integral para fortalecer la seguridad territorial de las comunidades****7. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS****7.1 El Programa****7.1. 3 Programas de gobierno y programas de Estado****7.1.1 Criterios de programación y de trabajo****7.1.4 El Riesgo de entidades técnicas cumpliendo funciones políticas****7.1.5 El flujo ágil de los recursos, un asunto que merece atención****7.2 Asuntos legales****7.2.1 la normatividad vigente y los territorios bi-étnicos****7.2.2 La perspectiva regional de estudio de los problemas.**

7.2.2 Naturaleza de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras.

7.2.3 Procedimiento de Titulación de las Comunidades Negras

7.3 La participación

7.3.1 El apoyo a la organización, condición para la participación

7.3.2 La capacitación y la información previa, otras condiciones para la participación

7.3.3 La participación comunitaria en el PMRN, aporte al fortalecimiento institucional

7.3.4 La Participación, un factor de economía y eficacia para la administración

7.3.5 La Participación comunitaria directa, paradigma de eficacia.

7.3.6 El necesario desarrollo legal de las normas sobre participación

7.3.7 La participación comunitaria en el PMRN, contribución al mantenimiento del saber y la cultura tradicionales

7.4 Convivencia interétnica

7.4.1 Los Comités regionales, instancias de solución pacífica de conflictos

7.4.2 La capacitación de las comunidades, factor importante para procurar la solución de conflictos interétnicos

7.5 El PMRN y el tema de la paz

7.5.1 La Organización y la seguridad territorial, gestores de iniciativas para la paz

7.5.2 Tierra y gobierno propios, aportes a la paz y al orden legal

7.6 El PMRN y el medio ambiente

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

7.6.2 Ausencia de interés en el aprovechamiento de la voluntad de cooperación ambientalista de las comunidades

7.6.3 El inadecuado manejo de la voluntad de apoyo comunitario a la protección del medio ambiente

7.6.4 Necesidad de acciones complementarias al programa de titulación, para asegurar el bienestar de las comunidades.

EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE TITULACIÓN COLECTIVA DE TIERRAS A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANAS DEL PACÍFICO, Y DE COMITES REGIONALES DEL PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES – PMRN – DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE DE COLOMBIA.

1. LA REGION DEL PACIFICO

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

La región es considerada como una de las áreas más lluviosas del mundo - llueve entre 5.000 y 12.000 mm/año. Es también una región cubierta de bosques tropicales (77% del área), que se estiman 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 afro-descendientes 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 afro-descendientes 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.

Se suelen distinguir entre los *Embera* 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 cultivan pequeñas parcelas de plátano y maíz y crían algunos vacunos.

2. SITUACION ACTUAL

Desde la década del 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, 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.

Las condiciones de vida de la población son deficitarias

El ingreso per cápita es inferior a US \$ 500 y el 84% de la población, se considera, tiene necesidades básicas insatisfechas - frente al 32.2 % de la Nación. En 1998- existían 1.6 médicos por cada 10.0000 habitantes; la población adulta analfabeta era cercana al 39% - frente a 9.2 nacional- y se registraba la tasa de mortalidad más alta del país –superior a 100 por cada mil nacidos vivos -¹.

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 sobre la base del cultivo de palma africana y la cría de camarones en estanques (municipio de Tumaco). En la zona andina se presenta una incipiente ganadería de vacunos y el cultivo y procesamiento de caña panelera. Tienen también alguna importancia los servicios (en especial, públicos), el comercio y el transporte fluvial y marítimo

¹ Fuente: Espacífico. Programa BID – Plan pacífico 1998/ Biopacífico 1998

Por ser una región predominantemente de ocupación de grupos étnicos, tienen un gran peso económico los sistemas tradicionales de producción que están orientados fundamentalmente a la auto-subsistencia 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, 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, muchas veces 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, todavía en pequeña escala, 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 grupos armados han llegado a la región aprovechando sus condiciones estratégicas. Las organizaciones étnicas y comunitarias han pedido respeto por la vida y paz de las 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.

3. EL PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES - PMRN –

3.1 Antecedentes

3.1.1 La visión regional

Tres consideraciones generales muestran la visión regional que se ha tenido en la políticas publicas-

3.1.1.1 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 vieja 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 investigadores "invisibilidad" de las poblaciones negras, bien puede ser señalada como un atributo negativo aplicable por igual a comunidades indígenas y negras hasta apenas dos o tres décadas atrás.

3.1.1.2 El sistema extractivo de recursos naturales

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

3.1.1.3 La colonización

Las actividades mineras y madereras, estuvieron acompañadas en las últimas cinco décadas del siglo veinte por otro muy serio factor de perturbación ambiental: la colonización, espontánea o abiertamente estimulada por el Estado. En las solas 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.

3.1.2 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 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 de política ambiental (CONPES - DNP-254 agosto 1 de 1991), marco de política indispensable para el desarrollo del Plan.

El 5 de julio de 1991 en el país 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.

3.1.3 La Constitución Política de 1991 y el reconocimiento de las comunidades afrocolombianas

Aunque la señalada Ley Agraria del 61 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 91, 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 55 (transitorio) 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 la señalada Ley de un reglamento especial para la legalización de tierras a las comunidades.

3.1.4 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 Consultiva de Alto Nivel, máximo organismo de concertación del sector comunitario afro-colombiano 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 Yananconas se formulan los Proyectos: fortalecimiento del desarrollo sustentable y la identidad cultural mediante la titulación de tierras a las comunidades negras del Pacífico Colombiano, y "Titulación en resguardos indígenas" que acogería posteriormente el Programa de Manejo de Recursos Naturales – PMRN -.

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

- El peso de la responsabilidad constitucional y legal que gravitaba sobre el Estado colombiano para reconocer a tales comunidades el derecho sobre los territorios que han poseído de tiempo atrás.

- La necesidad de asegurar a las políticas de protección del medio ambiente una base sólida y permanente de apoyo en las mismas poblaciones que habitan los espacios que se pretende salvaguardar.
- La urgencia de crear una alternativa real de entendimiento con las comunidades, que hiciera posible la concertación con ellas para la formulación y ejecución de las programaciones susceptibles de ejecutar y que neutralizara la formación de expectativas inalcanzables.
- La conciencia de hacer un claro reconocimiento al aporte que los modelos de uso de la tierra y los recursos de estas comunidades han hecho al salvamento 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 los múltiples y serios conflictos y contradicciones entre las distintas etnias de la Región (en buena parte alentados por las desiguales formas de tratamiento aplicadas por el Estado en desarrollo de sus políticas), entre las etnias y las entidades de Estado y aún entre estas últimas, la conveniencia de asegurar la transparencia en la orientación y manejo de los proyectos, y la necesidad de un espacio constante de debate para exigir el avance de los trabajos y el ajuste de los programas cuando fuere menester, hacían aconsejable y conveniente la formulación y adopción, con identidad y recursos especiales, de un proyecto claramente definido 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.

Tuvo origen, así, el llamado Proyecto de Comités Regionales, que fue puesto 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 y aún de evaluación y fiscalización para los demás componentes del Programa, y de manera especial como una instancia de la que las propias poblaciones tradicionales del Pacífico podrían valerse para agilizar el proceso de reconocimiento de sus derechos territoriales.

4. EL PROGRAMA

4.1 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 - COMPES - ², el día 22 de Agosto de 1993. Un año después, en Agosto 9 de 1994, se suscribió el contrato de préstamo del Banco Mundial. En el Programa quedaron claramente establecidos como objetivos fundamentales los siguientes³:

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

³ En su formulación inicial el programa contemplaba los cuatro grandes subprogramas siguientes: de Política Forestal y Desarrollo Estratégico, de Rehabilitación de Micro-cuencas,

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

5. DESARROLLO DEL PROGRAMA

5. 1 Estructura, operación y concertación del Programa

5. 1.1 Administración

El PMRN, de manera esquemática 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. Una persona fue contratada para el seguimiento de los componentes de titulación de tierras y comités regionales y para servir de enlace entre el Programa y las Instituciones.

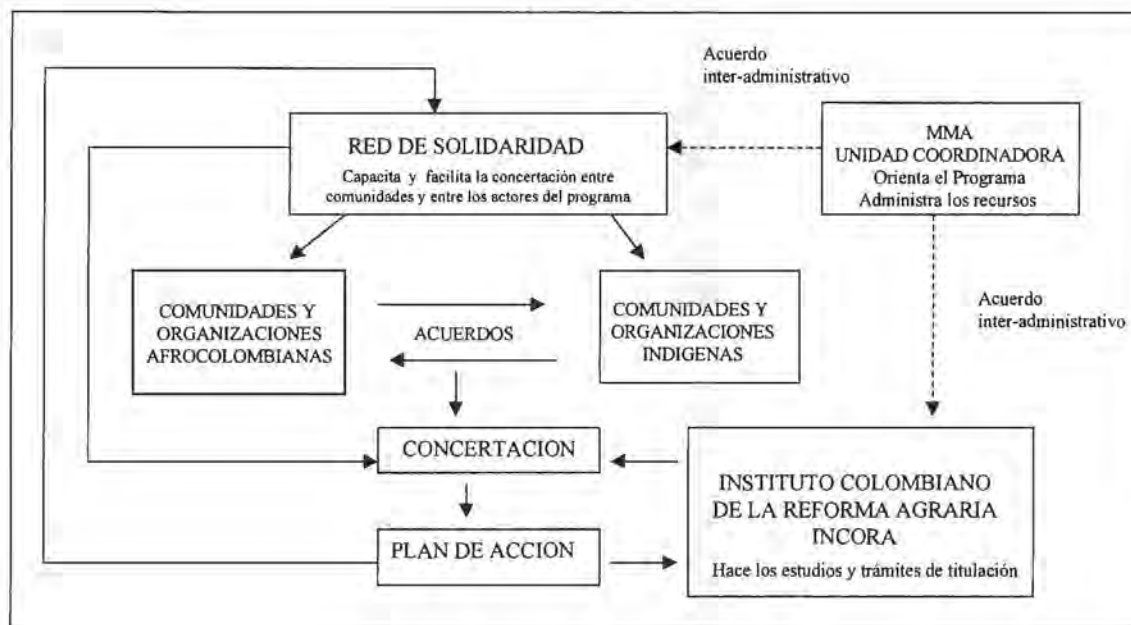
El manejo financiero se basó en contratos Inter.-administrativos con las entidades ejecutoras, en este caso, el Instituto Colombiano de la reforma Agraria – INCORA – y la Red de Solidaridad de la Presidencia de la República –RSS - . En cada una de estas instituciones existía una persona responsable, coordinadora del componente. En estos contratos a la entidad ejecutora, frente a objetivos precisos, se le hacía transferencia de los recursos. Para la contratación de terceros, no vinculados al Estado, se facilitaba la contratación a través de un fondo en fideicomiso administrado por el PNUD y en el último tiempo por la CECAB.

5.1. 2 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 convenían con las comunidades y sus organizaciones las acciones que se irían a desarrollar. Sobre esta base los coordinadores de los componentes y la Unidad

de Parques Nacionales Naturales, y de Educación, Capacitación, Investigación y Administración del Programa. Cada uno de estos subprogramas a su turno presentaba diversos componentes o proyectos, cada uno de los cuales comprometía 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. Pero ni en este subprograma ni en los demás, se había previsto 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.

Coordinadora preparaban un documento que era discutido en un comité interétnico con la presencia de las Instituciones. El resultado se traducía en el Plan de Acción, fundamento de los contratos inter-administrativos y de los convenios con las organizaciones comunitarias. La siguiente gráfica muestra el esquema de concertación.



5. 1.3 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 regionales hicieron posible la concertación local

La concertación de los objetivos del Programa comienzan con el Encuentro de Yanaconas (1992) pero sólo cobra realidad programática hasta abril de 1996 cuando se Convoca el Primer Comité Regional para la Titulación Colectiva en Cali., " con el fin de concertar con las entidades involucradas los principios, criterios, y garantías que orientan este proceso con el fin de adelantar un ejercicio de focalización y priorización⁴. En este Comité se adopta como experiencia piloto de titulación, a favor de los afro-colombianos, la región del medio Atrato, en el Chocó, donde tiene asiento la organización 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.

⁴ ." Revista El Híbero noviembre de 1996 pag.2

Los comités se realizaron primero en función de la titulación para los afrocolombianos⁵, 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, el Instituto Geográfico –IGAC–, la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras y el proyecto del Ministerio del Medio Ambiente GEF-BIOPACIFICO, entre otros.

En los comités se trataban temas como los siguientes:

- Estudio de las solicitudes de apoyo para reunir la información que acompaña a las solicitudes
- Problemas surgidos en la delimitación de territorios entre comunidades negras e indígenas.
- Problemas tenidos en el alindamiento
- Informes sobre el estado de los trámites y el cumplimiento de los compromisos
- Parcialidad e intervención de funcionarios a favor o en contra de alguno de los grupos
- Permisos forestales
- Mejoras de terceros en territorios indígenas⁶.

De la experiencia de los comités de comunidades negras surge un derrotero muy interesante para ser tenido en cuenta en los 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.

El Segundo Comité Regional con los afrocolombianos se realizó en Tumaco en al que se creó la Comisión Mixta – inter-institucional – de Gestión y Seguimiento. El tercer Comité celebrado en abril 9 -12 de 1996 estableció, por vez primera, un conjunto de orientaciones para la aplicación de los derechos territoriales consagrados en la Constitución Política y la ley 70 de comunidades negras.

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 comités regionales.

La estrategia de Comités Regionales desarrollada por la Red de Solidaridad Social ha sido adoptada para otros programas como un apoyo a la gestión de la política social del Gobierno Nacional en la Región, especialmente en la atención de la población desplazada por procesos de violencia.

⁵ 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 70s. Los afro-descendientes apenas comenzaban el proceso.

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 estas obras suelen reclamar derechos territoriales

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 – ICANH - .

5.1.4 Las actas de concertación territorial entre comunidades indígenas y afro colombianas.

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 espacial importancia porque involucraban de manera directa a las comunidades en conflicto.

Estos acuerdos entre comunidades incluyen cláusulas como las siguientes contenidas en el *acta de concertación territorial* entre el Consejo comunitario del río Baudó y sus afluentes – ACABA - y la organización regional Embera Waunan 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 la 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 también, 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 – en 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 funcionales, asegurando transparencia y confianza en la ejecución por parte de las comunidades. Sin embargo, tuvo 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 un institución del estado como garante , en este caso la Red de Solidaridad Social –RSS -, además de respetar el fuero interno y la autonomía de las comunidades, facilita las labores de demarcación.

5.2 Las dificultades encontradas y su respuesta

5.2.1 Dificultades

5.2.1.1 De contexto

El Programa opta por apoyar el proceso de titulación colectiva con el convencimiento que tendrá 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 ese contexto:

- El programa se formuló y los recursos se contratan 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 afectando los territorios de comunidades negras e indígenas.

5.2.1.2 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 de afrodescendientes 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 sobre los que tenían aspiraciones – muchos en estudio para la constitución de resguardos - fueran dados a las familias negras.

En la marcha del programa se generaron tensiones entre los grupos étnicos. Al comienzo del Programa los afrodescendientes lograron rápidamente ocupar los cargos públicos que se dedicaban a la titulación de 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 tuvieron alguna participación en la RSS. Esto generó algunos celos y rivalidades. Decía el acta del comité regional indígena de Febrero de 1998 realizado los días 5 y 6 en Bogotá: "...no hay claridad, por parte de la 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 juicios de los indígenas el caso más ilustrativo de esta situación se presentaba en el resguardo de Juradó.

Estas controversias se leyeron como falta de voluntad política respecto de los indígenas en la regional del INCORA, esto fue especialmente crítico en el Chocó. (actas del CRI 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 esta problemática.

5.2.1.3 Institucionales

El Programa tuvo crisis internas – entre las instituciones – ocasionadas por los cambios frecuentes en los ejecutores, especialmente del INCORA, los ajustes propios de los cambios de Gobierno y los celos inter-institucionales, amén de las visiones propias de cada entidad.

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

Otras dificultades surgían del orden legal existente. Por ejemplo, en varias ocasiones, se acusó al MMA por su lentitud en la expedición del concepto de

⁷ La Misión de Banco de enero de 1998 constató que había un desnivel en el desarrollo de los componentes y que las actividades de demarcación y constitución de resguardos indígenas tenía un retraso. 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 de afrodescendientes.

⁸ Todavía en el acta del IX Comité Regional de los Pueblos Indígenas reunido en Bogotá en mayo de 2000, los indígenas se quejan 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..."

función ecológica de los resguardos y la reversión de los títulos individuales en áreas de resguardo o solicitadas para titulación colectiva⁹.

Gracias a la secretaría Técnica del la Unidad coordinadora, que mantuvo siempre una actitud independiente, muchas de estas dificultades se pudieron sortear.

5.2.1.4 Al interior de las comunidades

En las mismas comunidades, especialmente afrocolombianas se presentaron dificultades internas por la intromisión de intereses de terceros, por dificultades en la comprensión de la Ley 70 de comunidades negras y muchas veces por desacuerdo en 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.

5.2.2 Dos momento críticos para el Programa

5.2.2.1 La población desplazada

Un duro golpe para el Programa significó el desplazamiento forzoso y masivo de algunas comunidades negras del bajo río Atrato, en el Chocó, proceso que viene produciéndose desde 1996, siendo el momento más crítico el mes de febrero de 1997. Estas comunidades habían obtenido sus títulos o los estaban tramitando. Este desplazamiento fue ocasionado por la violencia producida por el conflicto armado que vive el país, que se ha ensañado sobre la población civil, especialmente en las áreas rurales¹⁰. 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, gracias a una labor paciente de la Iglesia y algunas organizaciones de DDHHH, están regresando a su hogares. Este regreso y reinstalación de las familias se ha venido acompañando por una Comisión Mixta de Verificación.

⁹ Por ejemplo, Este conflicto se presenta – entre otros - en el territorio Awa donde se superponen áreas solicitadas como resguardo y títulos individuales otorgados por el INCORA. Señalaban los indígenas en uno de los comités regionales: " No hay claridad por parte de la 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".

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 pro 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)

La Red de Solidaridad Social ha jugado allí un importante papel logrando que por decreto 489 de 1999 se le asignara como función al atención a la población desplazada.

Entre las poblaciones más afectadas están las 23 comunidades del Consejo Comunitario del río Cacarica, municipio de Riosucio, Chocó, que estaban tramitando su título al momento de su desplazamiento. 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 resolución 841 de abril 26 de 1999 se les otorgó el título colectivo a las comunidades del río Cacarica, sobre 103.561 hectáreas lo que favorecía 710 familias. Seguramente la titularidad sirvió de aliciente para el progresivo retorno de las familias a sus tierras, proceso no exento de problemas, que se viene cumpliendo lentamente con el apoyo de la Comisión Mixta de Verificación.

El desplazamiento también afectó comunidades indígenas- este 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.

5.2.2.2 La titulación colectiva en las áreas de manglar

Otra crisis se ocasionó por la incertidumbre en la inclusión de áreas de manglar¹¹ en los territorios colectivos de comunidades negras.

Al sur del río San Juan, la planicie aluvial se va ampliando de unos pocos kilómetros en el departamento del Valle, a un extenso territorio plano en el departamento de Nariño. En el borde del litoral se va ampliando también, en la medida que se avanza hacia el sur, un corredor de manglares que cubren la bajamar 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, *Gran Consejo Comunitario del Río Patía Grande, sus Brazos y la Ensenada* conocido también como ACAPA. El Territorio Colectivo del Gran 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 que demandaba 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 sobre si era viable su titulación.

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 productivo del Pacífico.

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 sub-asociaciones; así: 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*). En estos bosques, en palafitos o sitios elevados, levantados por las familias con desechos de madera, viven numerosas comunidades. En este bosque inundable se obtienen valiosos recursos de pesca y las mujeres y los niños realizan a diario la recolección de cangrjos 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.

Inicialmente el Gobierno nacional se concluyó que los bosques de manglar no eran susceptibles de ser incluidos en los globos demarcados. Al llegarse al caso de 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 de esa manera, “ la ley 70 se estaría convirtiendo en una ley de expropiación”.

Se pidió concepto al Ministerio del Medio Ambiente y esto ocasionó una interesante polémica jurídica que desafortunadamente ocasionó un retraso en el proceso en su conjunto, desánimo en las comunidades y en sus dirigentes. Hubo diferentes posiciones, unos 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 transfería la responsabilidad de las decisiones al Ministerio del Medio Ambiente que a su vez alegaba que esta era responsabilidad del INCORA y no de ellos. Posiciones apasionadas salieron de diferentes dependencias de Ministerio y de la Comisión Técnica. Finalmente la presión comunitaria que empezaba a extenderse a todo el Pacífico y una posición favorable del Instituto de Investigaciones Marinas – INVEMAR - llevaron a un acuerdo adoptando la fórmula que décadas atrás se había adoptado para la constitución de los resguardos territoriales a favor de los indígenas y era la de 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 que las comunidades adquieren un derecho exclusivo de usufructo.

5.3 El Plan de Acción concertado, una respuesta eficaz frente 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 desafío en un momento de crecientes tensiones entre las instituciones y el movimiento comunitario. Gracias a la

estrategia de Comités Regionales y del empeño del grupo de trabajo de la Red de Solidaridad Social se llega a un clima de entendimiento y cooperación que se traduce en el diseño concertado del Plan de Acción que, si bien es cierto no es un documento técnicamente elaborado, tiene la virtud de reflejar el pensamiento de las organizaciones de base y su compromiso de sacarlo adelante.

El plan de Acción se propuso como objetivo “ *fortalecer la coordinación inter-institucional 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 le dan una orientación al Programa hacia el desarrollo de base, yendo más allá del cumplimiento de los compromisos formales de la titulación colectiva.

Se propuso el Plan de Acción como uno de sus fines, el fortalecimiento de la gestión y coordinación autónoma de las comunidades y sus organizaciones representativas considerando que “ el moderno estado colombiano esta soportado en principios y valores como, pluriculturalidad, multiétnicidad, democracia participativa, respeto a la diferencia y tolerancia. Para que en la práctica la aplicación y efectividad de tales postulados sean reales 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 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 pag.9) .

Proponía igualmente el Plan habilitar espacios de encuentro y concertación entre el Estado y las comunidades, la apropiación 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.

Fortalecer las relaciones de entendimiento interculturales

Una de las estrategias que más llama la atención del Plan de Acción, porque 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 la atención y solución de conflictos intra e interétnicos, asociados al territorio y a los recursos naturales.

El Plan propuso para evitar los malentendidos por las diferencias en los enfoques y procedimientos de trabajo de las instituciones y organizaciones, unificar los criterios de planificación y ejecución del Programa y una mayor integración entre los niveles nacional y regional. Recomendó finalmente el Plan la formulación y puesta en marcha de políticas de convivencia

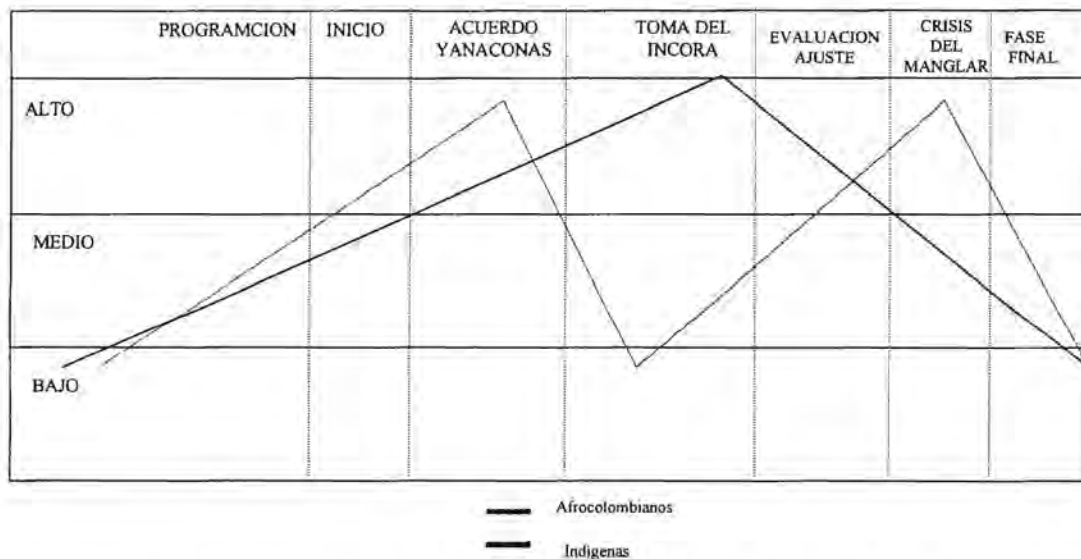
interétnica y la promoción de la seguridad, el derecho a la vida y el mantenimiento de la paz social.

La crisis de 1998 puso a prueba el mecanismo de concertación y fue gracias al trabajo y la programación conjunta entre indígenas y afrodescendientes, con la participación de las entidades ejecutoras y el programa mismo, todos en igualdad de condiciones, como logra superarse esta primera crisis de confianza. Dos directores regionales del INCORA en el Chocó debieron salir 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 e 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 todavía no se han evaluado.

5.4 Algunas lecciones aprendidas

La siguiente gráfica muestra los niveles críticos en el entendimiento entre las partes para 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, 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 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 diferentes grupos étnicos o a su interior.
- Otra lección aprendida de estos sucesos es la de la importancia y necesidad para un programa de tan alto contenido social, de la capacitación e inducción previa de los funcionarios que iban a intervenir el programa. En esto fue débil el PMRN.

6. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

6.1 Definición de metas

Las metas a veces fueron imprecisas y debieron ajustarse en ocasiones. Es explicable que en programas de esta naturaleza tengan que hacerse cambios sobre la marcha a causa de los 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 campo.

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

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

Indígenas	Afrodescendientes
Objetivo: Apoyar la definición y protección legal de tierras indígenas en el Pacífico, lo cual incluye el otorgamiento de títulos y el alindamiento de los resguardos existentes.	Objetivo : Apoyar las acciones iniciales para el cumplimiento de la Ley 70 de 1993 y las normas reglamentarias y titular tierras a las comunidades negras en la región Pacífica.
Metas	
Constitución de 40 resguardos en favor de 7.000 personas resguardos	Apoyo a la capacitación de las comunidades con miras a la titulación de 1 millón de hectáreas
2 experiencias piloto de constitución y demarcación de resguardos	Inicialmente se propuso titular 2.300.000 hectáreas. Luego se propuso como meta la expedición de 12 títulos colectivos sobre 841.000 hectáreas
Alindamiento de 123 resguardos (Se estimaba un área cercana a las 11.000 hectáreas).	

El componente 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. Sobre este componente no se definieron metas específicas.

6. 2 Resultados obtenidos

6.2.1 Constitución y ampliación de resguardos indígenas

6.2.1.1 Constitución de resguardos

En desarrollo del Programa se constituyeron 39 resguardos y se ampliaron 7. Estos 39 resguardos comprenden un área de 244.966 hectáreas, su mayoría localizados en los departamentos de Chocó (15); Antioquia (13) y Nariño (8).

Conjuntamente con las siete ampliaciones que se hicieron a resguardos ya constituidos, que abarcaban 20.243 hectáreas, el área entregada a las comunidades indígenas fue de 265.209 hectáreas¹².

Estas 265.209 hectáreas que benefician 44 comunidades y 2.096 familias, representan el 17.8 por ciento del área legalizada en el Pacífico, como resguardos indígenas, hasta el momento. Estos resguardos ocupan, de manera continua, como puede verse en el mapa anexo casi toda el área alta de la Serranía del Baudó (parte superior izquierda del mapa).

Los 39 resguardos constituidos con el apoyo del PMRN. que pueden verse en el cuadro siguiente, son el resultado de un trabajo que va del año 1994 a 1999, es decir de cinco años, una época compleja para los indígenas si se consideran los 25 años anteriores, 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.

¹² Deja el Programa para su adopción los actos administrativos para constituir 3 nuevos resguardos indígenas: Tambo Biakirudé – Dearade Biakirudé (Chocó); La Brava (Nariño), Auró Beté del Río Buey (Chocó).

PMRN. Resguardos territoriales indígenas constituidos

Resguardo	Municipio	Departamento	Area (Has.)	Familias
Abejero	Carmen de Atrato	Chocó	230	6
Abibe-Chigorodó	Chigorodó-Mutatá	Antioquia	10.992	126
Abibe-Mutatá	Mutatá	Antioquia	32.482	89
Andabú	Urrao	Antioquia	16.661	62
Caimán Nuevo	Turbo Necoclí	Antioquia	210	141
Chaquenodá	Frontino	Antioquia	8.492	12
Choromandó Alto y Medio	Dabeiba	Antioquia	3.035	12
Copé del Río Ingará	San José del Palmar	Chocó	122	34
El Sande	Ricaurte	Nariño	8.825	173
Gran Rosario	Tumaco	Nariño	15.560	154
Güarandó –Carrizal	Quibdó	Chocó	72	12
Isla del Mono	López de Micay	Cauca	1.560	12
La Loma de Sitabará-Palestina	Mistrató	Risaralda	269	66
La Lomita de Curundó	Quibdó	Chocó	1.017	14
La Palma	Apartadó	Antioquia	104	32
La Puria	Carmen de Atrato	Chocó	5.237	63
Las Playas	Apartadó	Antioquia	176	32
Majoré-Amburá	Urrao	Antioquia	6.950	141
Miasa de Partadó	Quibdó	Chocó	2.289	15
Mungaradó	Quibdó	Chocó	563	15
Murri-Pantanos	Frontino	Antioquia	30.288	76
Nusidó	Frontino	Antioquia	258	33
Paina	Quibdó	Chocó	2.834	10
Peñas del Olvido	Tadó	Chocó	231	62
Pichicorá-Chiué-Punto Alegre	Bojayá	Chocó	23.383	71
Piedra Sellada-Quebrada Tronquería	Tumaco	Nariño	2.281	18
Piguambí-Palangala	Tumaco	Nariño	500	48
Pipalta-Palbiyagüapi	Barbacoas	Nariño	2.256	17
Puerto Antioquia	Bojayá	Chocó	280	8
Puerto Libia-Tripicay	Alto Baudó	Chocó	2.119	27
Pulgande-Campo Alegre	Tumaco	Nariño	1.034	20
Río Bebará	Quibdó	Chocó	27.119	37
Sabaleta	Carmen de Atrato	Chocó	610	26
San Agustín-La Floresta	Tumaco	Nariño	53	6
San José Amiá de Pató	Quibdó	Chocó	820	11
Sanquianguita	Olaya Herrera	Nariño	1.029	5
Santa María-El Charcón	Uramita	Antioquia	130	18
Sever	Dabeiba	Antioquia	9.977	54
Tortugaña-Telembí-Pundé-Pitadero	Barbacoas-Ricaurte	Nariño	24.918	197
Total			244.966	1.958

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.

6.2.1.2 Ampliación de resguardos

Los resguardos que fueron ampliados se muestran en el siguiente cuadro:

PMRN. Resguardos ampliados en su territorio

Resguardo	Municipio	Departamento	Area (Has.)	Familias
Sever	Dabeiba	Antioquia	406	25
Chontadural-Cañero	Mutatá	Antioquia	9.850	36
Chaquenodá	Frontino	Antioquia	7.493	12
Ríos Pató y Jengadó	Quibdó	Antioquia	1.746	27
Perancho	Río Sucio	Chocó	287	17
Peranchito	Río Sucio	Chocó	250	29
Tunjiná-Apartadó	Bojayá	Chocó	211	27
Total			20.243	173

6.2.1.3 Resumen

En resumen se obtuvieron los siguientes logros en materia de tierras de indígenas:

Concepto	No.	Comunidades	Familias	Area (has.)
Constitución de resguardos Indígenas	39	39	1.958	244.966
Ampliación de tierras de resguardos indígenas	7	5	138	20.243
Total	46	44	2.096	265.209

6.2.2 Alindamiento de tierras de indígenas

El alindamiento se refiere a:

- La medición técnica del perímetro de muchos resguardos que se crearon 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.

El alindamiento 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, se afectan expectativas territoriales distintas.

Para estos alindamientos el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA – contrató empresas particulares. Esta actividad tuvo 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. En el Chocó se logró alindar los siguientes resguardos territoriales indígenas:

<i>Chocó: Territorios alindados</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Tambo Biakirude • Sirena Berrecuy • Bajo Grande • Patio Bonito Torreidó • Puerto Chichiliano • El Guayabo (Do Imama Tumá) • El Piñal • Chigorodó Membá • Puerto Alegre La Divisa 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominicó Dondoño • Aguaclara Bellaluz • Catrú Dubasa – Ankosó • Puerto Libre Río Pepe • Quebrada Querá • Santa Cecilia de la Quebrada Oro Chocó • Bellavista Unión Pitalito • Ordó Sivirú • Purrichá

<i>Alindamientos próximos a concluir</i>	
Departamento	Resguardos
Choco	<ul style="list-style-type: none"> • Guadualito • Río Mumbú • Wanchiradó • Paso Río Salado • Río Capa y Lanás
Cauca	<ul style="list-style-type: none"> • La Playita San Francisco • San Isidro Almorzadero – La Nueva Unión • Bellavista Partidero
Risaralda	<ul style="list-style-type: none"> • Bochoroma – Bochoromacito • Gitó – Docabú • Unificado Chamí del Río San Juan
Nariño	<ul style="list-style-type: none"> • Chagüí – Chimbuza – Vegas • Palmar Imbí • Alto Cartagena • Cabildo Integrado Cuaiquier

Algunas lecciones aprendidas

- El alindamiento es necesario para la conformación de un sistema de registro técnico. El IGAC ha sido un apoyo importante para el INCORA pero no se cuenta todavía con un sistema adecuado que pueda certificar, informar y seguir el proceso de los predios colectivos titulados o reconocidos como resguardo.
- El alindamiento debe comprender tanto su componente técnico como social.
- Esta es una labor donde la participación comunitaria es fundamental
- Se necesitan una instancia independiente – de los actores en conflicto – que pueda mediar y resolver los asuntos en campo.

6.2.2 Titulación de tierras de comunidades negras

La titulación a colectiva a las comunidades negras es el mayor logro del Programa. Se consiguió un resultado significativo: 1.655.305 hectáreas con 360 comunidades y cerca de 18,000 familias beneficiadas. 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 novedosos mecanismos de concertación y de resolución pacífica de conflictos territoriales. Con recursos del Programa se capacitó a los dirigentes comunitarios y fueron las mismas organizaciones y consejos comunitarios los que realizaron parte de los estudios que la ley exige para que un globo de terreno sea reconocido como de propiedad colectiva.

La titulación colectiva a las comunidades negras fue el mayor del Programa. Se titularon 1.655.305 hectáreas en beneficio de 360 comunidades y cerca de 18.000 familias. Los sistemas productivos de estas comunidades son en términos generales compatibles con la conservación del patrimonio natural de la región¹³.

Sin excepción, todos los dirigentes comunitarios entrevistados resaltaron el aprendizaje obtenido con el Programa al que se refirieron algunos 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 inter-étnica fueron experiencias que todos valoraron como una contribución del Programa.

El cuadro siguiente muestra los títulos otorgados. Se incluyen algunos, como el del ACAPA que al momento de redactar este texto, su resolución estaba para la firma del Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA -.

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.

PMRN. Cuadro Títulos Colectivos adjudicados a las comunidades afrocolombianas

Territorio colectivo	Municipio	Depto.	Area (has.)	Nº Com.	Fam.
Acapa	Mosquera, Pizarro	Nariño	94.388	31	1.453
Acia	Quibdó/Bojaya/Atrato	Chocó	525.664	92	6.275
Acia	Vigía/Murindó/Urrao	Antioquia	169.581	28	1.629
Agricultores del Patía	Roberto Payán	Nariño	31.475	5	202
Alto Guapí	Guapí	Cauca	103.742	11	437
Apartadó Buenavista	Riosucio	Chocó	19.153	1	29
Bajo Potedó	Buenaventura	Valle	1.473	1	32
Bocas de Atrato/leocinto	Turbo	Antioquia	34.366	2	49
Bocas de Taparal	Riosucio	Chocó	9.494	1	45
Campo Hermoso	Buenaventura	Valle	1.138	1	73
Chicao	Riosucio	Chocó	18.026	1	58
Clavelino	Riosucio	Chocó	3.709	1	27
Dos Bocas	Riosucio	Chocó	8.734	1	16
El Progreso	Roberto Payán	Nariño	29.969	9	314
El Progreso del Campo	La Tola	Nariño	9.175	22	152
Guadualito	Buenaventura	Valle	1.159	1	60
La Madre	Riosucio	Chocó	8.231	1	30
La Nueva	Riosucio	Chocó	12.738	1	41
Los Mangos	Turbo	Antioquia	384	1	33
Manaties	Turbo	Antioquia	4.397	1	28
Manos Amigas del Patía	Payán	Nariño	66.562	13	395
Mayorquín-Papayal	Buenaventura	Valle	19.060	7	267
Río Cacarica	Riosucio	Chocó	103.024	23	710
Río Cajambre	Buenaventura	Valle	75.710	11	1.479
Río Napí	Guapí	Cauca	47.007	14	438
Río Pepe	Medio Baudó	Chocó	8.191	4	294
Río Raposo	Buenaventura	Valle	20.536	14	583
Río San Francisco	Guapí	Cauca	26.232	9	138
Río Yurumangí	Buenaventura	Valle	54.776	13	529
San Fco. De Cogucho	Alto Baudó	Chocó	8.773	1	83
San Isidro	Quibdó	Chocó	12.851	1	206
Taparal	Buenaventura	Valle	1.720	1	52
Unicosta	Santa Bárbara	Nariño	16.063	10	245
Unión Patía Viejo	Manguí/Payán	Nariño	41.197	18	636
Veredas Unidas	Tumaco	Nariño	13.170	3	229
Villa Conto	Quibdó	Chocó	29.026	1	330
Villa María de Purriche	Bajo Baudó Pizarro	Chocó	24.441	6	175
TOTALES			1.655.305	360	17.772

Hay áreas extensas como la del ACIA o el Alto Río Güapi, que integran un segmento de la cuenca de un río principal y varias sub-cuencas con numerosas comunidades; hay también cuencas cortas como la del río Cajambre, en las que viven familias de una misma parentela y hay títulos con áreas pequeñas, como algunas tituladas en el valle del Cauca, que muestran la existencia de factores limitantes a la tenencia de la tierra por las comunidades, tal es el caso de los parques o de áreas del dominio de la Nación.

6.2.3 Los resultados de titulación en su conjunto

Los resultados en materia de demarcación y legalización de territorios colectivos a favor de los grupos étnicos fueron, a la fecha en que se redactó este informe, los siguientes:

Concepto	Titulos	Comuni- dades	Familias	Area (Hectáreas)
Titulación colectiva comunidades negras	37	360	17.772	1.655.305
Constitución de resguardos indígenas	39	39	1.958	244.966
Ampliación de tierras de resguardos indígenas	7	5	138	20.243
TOTAL	83	404	19.860	1.920.514

El comportamiento frente a las metas propuestas puede decirse que fue bueno. Se constituyeron los resguardos de indígenas previstos, y la meta inicial de titulación a favor de las comunidades negras se cumplió en un 72 por ciento.

A juicio de algunas personas, al componente de legalización de tierras de indígenas le faltó un mayor liderazgo institucional y un mayor grado de compromiso de quienes tuvieron la dirección del programa de indígenas.

El total de familias beneficiadas con la titulación colectiva fue de 19.860 familias, lo que representa cerca de cien mil personas.

Familias beneficiadas	No.	%
Indígenas	2.096	10.55
Comunidades Negra	17.772	89.45
Total	19.868	100.0

La mayor dedicación a las familias negras se explica por el impulso que tuvo la titulación para este sector de la población con el Programa, en un momento clave de la vida de las comunidades afrocolombianas en el cual se empezaba a reconocer sus derechos colectivos a la tierra. El cuadro siguiente muestra

como el 100 por ciento de lo ejecutado en reconocimiento de los derechos de las comunidades negras, se ha hecho gracias al Programa.

Porcentaje de lo obtenido por el Programa respecto del total titulado se manera colectiva

Grupo étnico	Has	%
Indígenas	265.209	17.85
Comunidades Negras	1.655.305	100.0
Total	1.920.514	

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 índole social, tan valiosos como la misma titulación, este es el caso del fortalecimiento organizativo, y las posibles consecuencias favorables en la conservación de los recursos biológicos de la región.

6.2.4 Recursos invertidos

Los tres componentes territoriales, titulación colectiva a comunidades negras, constitución de resguardos indígenas y comités regionales tuvieron una asignación de 4.09 U.S. millones de los cuales se habían ejecutado hasta comienzo de 2000 – vigencia de 1999 – 3.25 millones.

Componente	Recursos asignados
Resguardos Indígenas	0.71
Territorios de comunidades negras	2.13
Comités Regionales	1.25
Total	4.09

Al final de su ejecución el Programa mostraba un rezago en el componente indígena.

6.2.5 Análisis de resultados

El Programa en términos generales cumplió con las metas que se propuso y generó invaluable procesos de fortalecimiento y desarrollo de base de las comunidades.

6.2.5.1 Contribución a la conservación de la biodiversidad

Resulta sin embargo necesario mirar los resultados del programa a la luz del objetivo final del mismo que era el de contribuir a la conservación de la biodiversidad regional con la participación de la población local.

Si se examina los resultados, se encuentra que este objetivo de conservación y uso sostenible de la biodiversidad tiene una base sólida y que, gracias al mismo, 1.920.514 hectáreas, casi en su mayoría de bosques tropicales, están fuera del mercado de tierras y de alguna manera con una mayor perspectiva de conservación. Esta área titulada de manera colectiva por el PMRN representa el 23% del área de la Región.

Para ver el alcance de la titulación colectiva sobre los ecosistemas del Pacífico, se hizo el ejercicio de cruzar los distritos biogeográfico de la región (Biopacífico /Walschburger /Herrera /Zonificación Ecológica PMR 1999) y los títulos colectivos otorgados. Se incluyó la caracterización original, que incluye el distrito Urumita que no se contempla en el PMRN y la región al sur del Patía, sobre la que hay muy poca información ecológica, se asimiló al distrito biogeográfico de Guapi.

Distribución del área de los territorios colectivos y los parques en los distritos biogeográficos							
DISTRITO	Superficie	Parques	Resguardos	C. Negras	T. Colectivos	A. Des. Sostenible	
BIOGEOGRAFICO	Distritos	1	2	3	2+3	1+2+3	%
	total has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	
PLUVIAL CENTRAL	2,086,753	51,536	221,678	912,694	1,134,372	1,185,908	34.10
MIRA	707,461		99,039	13,170	112,209	112,209	3.23
URABA	518,903	73,739	1,460	39,147	40,607	114,346	3.29
BAJO ATRATO	993,078		216,645	183,109	399,754	399,754	11.49
URAMA	203,932	1,644				1,644	0.05
ALTO PATIA	426,071	22,615				22,615	0.65
ALTO CALIMA	61,809						-
ALTO SAN JUAN	451,846	59,966	15,941		15,941	75,907	2.18
TATAMA	69,482	2,439				2,439	0.07
CUMBAL	191,363		64,193		64,193	64,193	1.85
GUAPI	281,524			465,810	465,810	465,810	13.39
FRONTINO	322,773	29,572	21,475		21,475	51,047	1.47
CITARA	188,553		37,902		37,902	37,902	1.09
COSTERO CENTRAL	487,859	38,066	166,115		166,115	204,181	5.87
ALTO DAGUA	120,008	19,796				19,796	0.57
BAUDO	1,183,164	37,384	641,205	41,375	682,580	719,964	20.70
	8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305	3,140,958	3,477,715	100.00

El ejercicio muestra que lo titulado hasta el momento cubre 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, Güapi, y el Bajo Atrato.

El distrito Pluvial Central, donde se concentran los esfuerzos de la titulación colectiva y del PMRN, es el de mayor biodiversidad de la región. Según el estudio realizado por BIOPACIFICO / Zonificación Ecológica, este distrito ocupa el primer lugar en la biodiversidad del Pacífico. 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) para un total de 3.163 especies registradas

(Biopacífico 1999). Es también este distrito Pluvial Central el principal territorio del grupo étnico afrocolombiano.

El Baudó, que le sigue en importancia corresponde a una Serranía de convivencia entre afrocolombianos e indígenas, pero es para los sectores *Embera* más tradicionales su principal área en la que habitan. El Baudó, por su geografía vertical, ofrece un complejo mosaico eco-sistémico 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 Güapi, 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 afro-colombiana. Preocupa la escasa cobertura del programa en Mira y Citará, áreas de presión económica sobre las comunidades tradicionales y los ecosistemas de vida silvestre.

6.2.5.2 El fortalecimiento de las comunidades de base

El Programa en términos generales cumplió con las metas que se propuso 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.

6.2.5.3 La situación territorial al final del Programa

El cuadro siguiente muestra cual es el panorama territorial que se tiene al concluir el Programa :

- El área total de la región tiene 8.294.578 hectáreas, en su mayoría cubiertas de bosques.
- De éstas, el 53.7 por ciento muestra diferentes niveles de intervención humana.
- El 42.2 por ciento corresponde a bosques continuos, conservados.
- Los pueblos indígenas tienen legalizadas sus tierras bajo el régimen de resguardos sobre 1.485.653 hectáreas, esto es, sobre cerca del 18 por ciento del total del territorio.
- Las comunidades negras tienen reconocimientos, como territorios colectivos, sobre 1.655.305 hectáreas, es decir, sobre el 20 por ciento del territorio.

- El área total de territorios colectivos – de indígenas y afrocolombianos – es de 3.140.958 hectáreas, lo que representa cerca del 38 por ciento del territorio.
- El área de parques representa apenas el 4% del territorio
- Si a esta área en territorios colectivos se suma el área en parques (336.757 hectáreas), se tiene un área con un alto potencial para la conservación y el desarrollo sostenible de la biodiversidad de 3.477.716 hectáreas, es decir, cerca del 42 por ciento del territorio.

Región del Pacífico. Cuadro Resumen Situación general de cobertura en bosques, tenencia colectiva de la tierra y parques

	Área	%	Descripción
Área total de la región	8.294.579	100.0	
Área intervenida	4.456.515	53.73	Porcentaje del área en bosques y áreas silvestres intervenidas
Área en vegetación continua	3.838.064	46.27	Porcentaje del área en bosques continuos
Área en territorios colectivos	3.140.958	37.87	Porcentaje respecto del área total Porcentaje respecto del área total territorios colectivos
Indígenas	1.485.653	47.3	Porcentaje respecto del área total territorios colectivos
Afrocolombianos	1.655.305	52.7	Porcentaje respecto del área total territorios colectivos
Área en parques	336.757	4.06	Porcentaje respecto del total de la región
Área en parques y territorios colectivos	3.477.715	41.93	Porcentaje respecto del total de la región

Conclusión general

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 recomendaciones de Proyectos como el BIOPACIFICO y la Agenda Pacífico XXI que apuntan al desarrollo sostenible de la región.

6.2.6 Una mirada hacia el futuro

6.2.6.1 La memoria cultural del proceso seguido

Una de las preocupaciones que se advierten en el plan de Acción de 1998 es la de 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, donde viejos, cazadores, recolectores y médicos tradicionales se dieron a la tarea de reconstruir la historia de la ocupación de los territorios comunitarios y de explicar, desde la 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 quebradas, 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* - hechos por los expertos en el conocimiento del territorio pero, como lo reconocen algunos de los dirigentes afrocolombianos entrevistados, lo más importante fue el hecho de 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. Pocos de estos materiales quedaron consignados en las cartillas y materiales de capacitación. El Programa, a través de la Red de Solidaridad, publicó algunas memorias como la del proceso seguido por el Consejo de Junta Patía y el ACIA utilizó algunos de estos trabajos en sus cartillas de capacitación.

Queda sin embargo un archivo documental que debería 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.

6.2.6.2 La planificación participativa y los planes de manejo sostenible de los territorios colectivos

Este ordenamiento y planificación es la tarea que sigue a la titulación colectiva y es su fin el 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 serio del gobierno nacional para apoyar los procesos participativos de ordenamiento y planificación para la

conservación y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente biológicos, existentes en los territorios colectivos de comunidades negras e indígenas. Esta sugerencia fue hecha al Ministro del Medio ambiente por el Coordinador de la Secretaría Técnica del Programa¹⁴ y fue, en cierta medida, que gracias a la iniciativa de esa misma Secretaría, se consiguiera que el Plan Pacífico, del Departamento Nacional de Planeación, destinara recurso para este fin.

Un antecedente muy importante de planificación participativa, desafortunadamente muy poco divulgado, es el ejercicio hecho por la Organización Regional Indígena Embera – Waunana – OREWA – sobre el que existe un documento titulado “ Lo que Queremos y Pensamos Hacer en Nuestro Territorio” - *Tachirá truade quíchadaphéda maphe oquirá tuanurá* - . En este *plan de vida*, como es común que denominen 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 ecosistémica, social y culturalmente en crisis.

6.2.6.3 Una acción integral para fortalecer 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 y las personas. 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.

7. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

7.1 El Programa

7.1.1 Criterios de programación y de 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. El PMRN no tuvo en sus comienzos ni un estrategia ni unos criterios muy claros. Por lo menos así sucedió en los componentes de titulación a las comunidades indígenas y negras. Esto parece haber incidido en la lentitud de

¹⁴ Decía en la comunicación enviada al Ministro el Coordinador de la Secretaría Técnica, Ingeniero Diomedes Londoño, a finales de 1998: “ ... al proceso legal de titulación debe seguir otro de planificación y uso sostenible del territorio, para la conservación del patrimonio natural de la nación y para garantizar el progreso y bienestar de las sociedades local y nacional. En este campo se ha iniciado una experiencia piloto en el territorio de la Asociación Campesina Integral del Atrato – ACIA -, de la cual se espera obtener elementos conceptuales y metodológicos, susceptibles de ser extrapolados a otras experiencias similares. Sin embargo, al expectativa de las comunidades es contar con el apoyo técnico y económico del Estado, para abordar tales proceso de planificación. Así mismo, debe ser preocupación del Estado apoyar y orientar dichos procesos en dirección a garantizar que efectivamente la titulación colectiva se consolide como una estrategia de conservación”.

los avances en la primera fase del trabajo. Cuando se formuló el plan de acción y se definieron criterios, el programa cobró una dinámica propia.

7.2.2 La perspectiva regional de estudio de los problemas.

La dimensión del PMRN, en sus componentes, en el número de las instituciones comprometidas y en su cobertura hizo forzoso tanto para las entidades del Estado como para las propias organizaciones comunitarias el reflexionar y analizar los problemas desde una perspectiva regional. Este hecho puede entenderse como un logro y un avance, en la medida en que puede facilitar en el futuro que la planificación y adopción de políticas aplicables en la región puedan tener una mayor cobertura y una mayor solvencia técnica y social en sus contenidos. También en la medida en que puede abrir a las organizaciones, mayores posibilidades de entendimiento y seriedad en sus propósitos de trabajo.

7.1. 3 Programas de gobierno y programas de Estado

La experiencia, al examinar la suerte de los Programas impulsados en Colombia y otros países de la Región, muestra la tendencia a diseñar y apoyar la realización de programas de Gobierno, no de programas de Estado de largo alcance. En el caso del PMRN, este alcanzó a cubrir tres períodos presidenciales. La revisión de su desarrollo muestra que un factor determinante en el hecho fue la participación de las comunidades que hizo exigible su continuidad en el tiempo, a pesar de los cambios de Gobierno.

7.1.4 El Riesgo de entidades técnicas cumpliendo funciones políticas

La experiencia del comportamiento de las entidades públicas en los momentos de dificultades o conflictos que se vivieron en desarrollo del Programa, muestra el riesgo que se corre cuando entidades de carácter técnico o facilitador entran a asumir posiciones ajenas a su función en conflictos territoriales.

7.1.5 El flujo ágil de los recursos, un asunto que merece atención

Las irregularidades y dificultades ocurridas en el flujo de los fondos del programa, con destino a cada uno de sus componentes, parecen haber incidido seriamente en la marcha y cumplimiento de las metas de éstos. Resulta claro, entonces, que en la planeación de las modalidades de funcionamiento de los programas, debe asignarse una atención muy especial a la regularidad en el funcionamiento de este punto.

7.2 Asuntos legales

7.2.1 la normatividad vigente y los territorios bi-étnicos

La existencia de la legislación especial que, en forma independiente, otorga derechos a comunidades indígenas y negras sobre sus áreas de ocupación, no resuelve situaciones complejas en las cuales unas y otras comparten territorios comunes y han conseguido desarrollar formas de entendimiento y

administración compartidas. Se demanda con urgencia la revisión de las normas legales y la flexibilización de los programas de gobierno en esta materia.

7.2.2 Naturaleza de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras.

Desde el punto de vista de la legislación que la rige y de su funcionamiento actual las figuras del Consejo Comunitario de las comunidades negras y de su junta directiva, si se compara con la del cabildo indígena y el Consejo de las entidades territoriales indígenas previstas en la Constitución Política, carecen del carácter de entidades de derecho público, de las atribuciones y ventajas que esta condición les otorgaría para hacer una adecuada administración de los intereses comunitarios. Esta situación limita seriamente las perspectivas y posibilidades futuras del desarrollo y manejo territorial de las comunidades.

7.2.3 Procedimiento de Titulación de las Comunidades Negras

La experiencia en los trámites de titulación de tierras, señala que la unidad en la dirección de los procesos (existencia de una entidad responsable), facilita el avance y la agilidad de los mismos. En el caso del Decreto reglamentario de la Ley 70 en la titulación de tierras a las comunidades negras, hay un exceso de entidades participantes. Los procedimientos dispendiosos y largos elevan los costos de la titulación y dificultan la participación de las comunidades. Debe pensarse en la revisión del Decreto 1745 en este particular.

7.3 La participación

7.3.1 El apoyo a la organización, condición para la participación

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, ya existentes de tiempo atrás entre los indígenas pero de muy reciente formación o de formación coyuntural con el Programa entre los afrocolombianos. No llegó a darse participación significativa de parte de aquellas poblaciones que carecían de formas al menos incipientes de organización. Resulta necesario, a propósito de esta constatación, resaltar la importancia que para los programas de medio ambiente que buscan asegurar la participación ciudadana, representa la prestación de un apoyo especial al fortalecimiento de la organización allí donde ya exista y de impulso a su formación donde esto no suceda.

7.3.2 La capacitación y la información previa, otras condiciones para la participación

La experiencia de la 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, mostró que la agilidad en el curso 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 como base informativa para la toma de una decisión de titulación, pudo darse sólo en aquellos casos en los que las propias organizaciones habían realizado un trabajo previo de información y capacitación entre las comunidades. Resulta necesario, por lo tanto, deducir que la participación encuentra en la capacitación previa sobre los asuntos por resolver una condición importante para ser eficaz.

7.3.3 La participación comunitaria en el PMRN, aporte al fortalecimiento institucional

El modelo de participación comunitaria acogido y practicado a través del PMRN parece haber tenido una proyección positiva en el ámbito del fortalecimiento institucional. Por una parte, porque ha señalado para otras entidades del Estado alternativas en la definición y adopción de fórmulas para incorporar la participación ciudadana a 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 la decisión de darle cumplimiento como requerimiento importante en el ejercicio de sus funciones.

7.3.4 La Participación, un factor de economía y eficacia para la administración

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

7.3.5 La Participación comunitaria directa, paradigma de eficacia.

La eficacia demostrada de los Comité 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. Paradójicamente, la llamada "Consultiva de Alto Nivel", como instancia de ley para la concertación nunca pudo definir una agenda de trabajo con este propósito.

7.3.6 El necesario desarrollo legal de las normas sobre participación

Aunque las diversas y muy claras disposiciones que, en materia de participación ciudadana en los asuntos públicos y en especial en los administrativos que le conciernen, no ha tenido prácticamente ningún desarrollo legal, resulta claro que las propias organizaciones de la sociedad civil, y en el caso concreto del Pacífico las poblaciones indígenas y negras organizadas, han adquirido una gran conciencia de este derecho y han empezado a demandar y conseguir en parte que, aún sin mediar disposiciones legales y reglamentarias, las entidades lo reconozcan como una responsabilidad y como una exigencia de la calidad de los servicios que presta la administración pública. Resultaría, sin embargo, importante que estos avances, como los

conseguidos en la experiencia del PMRN, pudieran ser institucionalizados como un medio de asegurar su consolidación y permanencia.

7.3.7 La participación comunitaria en el PMRN, contribución al mantenimiento del saber y la cultura tradicionales

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.

7.4 Convivencia interétnica

7.4.1 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.

7.4.2 La capacitación de las comunidades, factor importante para procurar la solución de conflictos interétnicos

El cumplimiento de los componentes de titulación a comunidades indígenas y negras en el Pacífico permitió comprobar que entre estos dos sectores y aún entre comunidades indígenas o entre comunidades negras, se presentan frecuentes conflictos determinados por distintas motivaciones y, muy especialmente, por el aprovechamiento de la tierra o de los recursos naturales que esta contiene. Resulta alentador y ejemplificante para las propias comunidades indígenas y negras de la Región y para el estado, descubrir que con el aporte pequeño de la capacitación y la orientación, las propias comunidades y sus organizaciones pueden hallar la forma adecuada y pacífica de resolver sus conflictos y convivir pacíficamente.

7.5 El PMRN y el tema de la paz

7.5.1 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 poblaciones nativas, ha determinado 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. Indígenas y afrocolombianos han postulado la paz como su bandera de lucha.

En la formulación y defensa de esta posición han 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.

7.5.2 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.

7.6 El PMRN y el medio ambiente

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

Tres millones ciento cuarenta y un mil hectáreas reconocidas como propiedad colectiva a las comunidades, y localizadas en los bosques del Pacífico, representan un factor de alta trascendencia en las políticas medioambientales que desarrolla o pueda desarrollar el Estado en esta Región. No obstante, las entidades del Estado no parecen asumir esta realidad ni tomarla en cuenta en la definición de sus planes y programas, ni en la adopción de medidas de orden legal o administrativo. La lección aprendida en este caso parece indicar la necesidad de que el Estado tome más en serio que la política de medio ambiente debe hacerse con la gente, si no se quiere que la gente tenga que hacerla sin el Estado. Resulta paradójico, pero aún no existe un estudio sobre las incidencias de la tenencia de la tierra en el estado de conservación de la biodiversidad.

7.6.2 Ausencia de interés en el aprovechamiento de la voluntad de cooperación ambientalista de las comunidades

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 en Nariño). No obstante, la autoridad ambiental no ha aprovechado esta coyuntura favorable para desarrollar iniciativas de mayor acercamiento con las comunidades para mantener y consolidar este compromiso. Este desinterés se manifiesta en la desidia para reglamentar la Ley 70 en su capítulo IV sobre recursos naturales. El llamado Plan Pacífico ha financiado los llamados planes de manejo de los recursos de los territorios colectivos, a través del Instituto del Pacífico. No obstante esto sigue constituyendo una iniciativa aislada de un sector y no ha sido adoptada como una política del Ministerio.

7.6.3 El inadecuado manejo de la voluntad de apoyo comunitario a la protección del medio ambiente

Hay en las Comunidades negras e indígenas no sólo una actitud positiva en la defensa y protección del medio ambiente y de los ecosistemas en el Pacífico, sino una real voluntad y una decisión en este sentido. No obstante, las decisiones que ha tomado el Estado, por ejemplo en la creación de parques naturales nacionales, han sido inconsultas y en el pasado han creado fricciones y conflictos innecesarios y han limitado las posibilidades de concertación y reducido las posibilidades de apoyo de la población nativa a estos programas. Resulta claro, según esto, que la política de medio ambiente en general y la de parques, en especial, deben ser políticas concertadas con las comunidades.

7.6.4 Necesidad de acciones complementarias al programa de titulación, para asegurar el bienestar de las comunidades

Al concluirse 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, tarde o temprano las comunidades tendrán que recurrir al aprovechamiento no sostenible de los recursos de su territorio.

N°15-16 \$3.500

ECOLOGICA

POLITICA-MEDIO AMBIENTE-CULTURA



Proyecto Biopacífico
“Sabemos más de la Luna que del Chocó”



página 12



página 32



página 60



página 80

3 EDITORIAL

4 NATURALEZA
Pacífico biodiverso
Germán Andrade

10 Diario del San Juan y del Atrato (Fragmento)
Eduardo Cote Lamus

12 ANALISIS
El Chocó y el resto del mundo
Julio Carrizosa

18 Prioridad: educar inversionistas
Entrevista a Manuel Rodríguez

24 PROYECTO
Proyecto Biopacífico
Servio Tulio Díaz

32 POLEMICA
GEF: donación o evasión
Juan Pablo Ruiz

36 PERSPECTIVAS
¿Por qué está "in" el Pacífico?
Fernando Casas

41 La letanía musical del aguacero
Arturo Guerrero

42 LIBROS

44 COMUNIDADES
"Las caras lindas de mi gente negra"
OBAPO

52 INDIGENAS
Los indígenas del Pacífico
Camilo Hernández

56 BIODIVERSIDAD
"Sabemos más de la luna que del Chocó"
Alwyn Gentry

60 BIOTECNOLOGIA
Patentes: vía libre al saqueo genético
Santiago Carrizosa

66 OPINION
"El saber popular como ciencia"
Constanza Vieira

68 ESTRATEGIA
Procesos sociales, biodiversidad y cultura
Mary Lucía Hurtado y Juan Manuel Navarrete

73 Vivir del clima
Alfredo Vanín

76 EXPERIENCIAS
Poliducto: ruta de concertación

79 Cuento
Gustavo Wilches

80 MUSICA
Del currulao a la salsa
José Arteaga

83 DESARROLLO
En vías de desarrollo
Diego Piedrahita y María Estella Pineda

87 ESPECIE EN EXTINCION

Directora Martha Cárdenas **Editora** Angela Sánchez **Consejo editorial** Julio Carrizosa, Germán Andrade, Fernando Casas, Hernán Darío Correa, María Cristina Franco, Juan Pablo Ruiz, Ana María Echeverry, Augusto Angel, Martha Cárdenas, Guillermo González
Coordinación editorial Juan Andrés Valderrama

Diseño, diagramación Camila Césarino Costa, Paula Iriarte **Fotocomposición** Zetta Comunicadores **Fotomecánica** Elograf **Foto carátula** Diego Samper
Las fotografías de Constanza Ramírez son del programa Travesías de Audiovisuales, de la serie Territorios negros, dirigido por Alfredo Molano y realizado por Constanza Ramírez.

Distribución Tercer Mundo Tel. 255 1539 **Suscripciones** Calle 26 N°5-52 Torre B Tel. 2828974 Bogotá Colombia **Registro Ministerio de Gobierno** Derecho de Reserva 196 del 30 de enero de 1990 **Publicación auspiciada por la Fundación Friedrich Ebert de Colombia / FESCOL** ISSN 0121-3725

Impresión ESCALA tel 2978200 bogotá

ECOLOGICA

POLITICA-MEDIO AMBIENTE-CULTURA

Revista fundada en enero de 1989
Año IV n° 15-16 mayo/octubre 1993



Este número es coeditado con el Proyecto Biopacífico

Por el Pacífico

Durante el último año diversos acontecimientos se han conjugado para cambiar la percepción nacional sobre el Pacífico y sus 817 mil habitantes. Ya no se habla de negros sino de afrocolombianos. No se nombra el litoral a secas, sino la región biogeográfica del Chocó. No se menciona la resistencia civil a obras del Estado, sino la concertación con las comunidades. Ya no hay tierras baldías en selva abierta, sino "territorios de titulación colectiva de las comunidades". Su población no se designa negra, indígena y mestiza sino "pluriétnica y multicultural". El Pacífico tradicional, el gran olvidado por las inversiones estatales y los discursos presidenciales, cada vez tiene mayor presencia, al menos teórica, en sectores gubernamentales, académicos, ambientales e industriales.

Para el sector productivo tradicional, el Pacífico se ha vuelto atractivo en épocas de apertura por su posible conexión con el exterior y con Centroamérica; por sus enormes reservas mineras, madereras y marinas; y, más recientemente, por su potencial para el desarrollo de productos biotecnológicos, particularmente medicinas y fármacos derivados de sus generosas fauna y flora.

La privilegiada riqueza biológica del área, que la convierte en uno de los diez hot spots, o prioridades mundiales de conservación, por su alta y amenazada biodiversidad, es el interés central de organizaciones ambientales nacionales y, especialmente, internacionales.

Desde adentro, los pobladores del Pacífico han iniciado también la reflexión sobre su identidad y vínculos raizales, a partir de los nuevos preceptos constitucionales que les otorgan derechos especiales. La Ley de negritudes, sancionada recientemente por el presidente César Gaviria, marca una nueva era para la que se ha dado en llamar "afrocolombia".

La sumatoria de estos sucesos saca a la luz paradojas y contradicciones entre riqueza biológica y pobreza económica;

entre ciencia y saber popular; entre planes de desarrollo y prioridades de conservación ecológica, y en las relaciones entre el Estado y las comunidades.

Esta edición doble de Eco-Lógica, realizada con el auspicio y la colaboración especial del Proyecto Biopacífico, se aproxima a los diversos acontecimientos que empiezan a cambiar la visión del Pacífico y evidencia tales contradicciones. Describe en detalle el Proyecto para la conservación de la biodiversidad del Chocó biogeográfico, Biopacífico; aborda el contexto internacional que, luego de la Cumbre de la Tierra, dio a Colombia una nueva carta de negociación con el reconocimiento mundial de la alta diversidad biológica de la región. Igualmente, abre la polémica sobre los criterios del Global Environment Facility (GEF) o Fondo Mundial para el Medio Ambiente, entidad que financia el Proyecto Biopacífico.

El proceso de reglamentación y los alcances de la nueva Ley de negritudes, que legisla sobre los derechos especiales de estas comunidades que conforman el 90% de los habitantes del Pacífico, son analizados por los protagonistas. Una separata especial con el texto de la Ley, editada por la nueva revista ambiental Esteros, circula con esta edición especial.

Líderes negros, entre ellos Gustavo Vanín, Zulia Mena y algunos miembros de organizaciones comunitarias como la Obapo, colaboran en este número especial, que intenta una amplia mirada sobre la música, el medio ambiente y el espíritu contemplativo de la gente del Pacífico.

Por otra parte, se ponen de presente las incongruencias del Estado que, a la par que lanza estrategias nacionales de biodiversidad y de desarrollo sustentable, gestiona planes de desarrollo con escaso o ningún componente ambiental.

Finalmente, se advierte sobre los peligros de la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual sobre semillas, plantas o productos derivados de la fauna y flora del trópico.



Diglossa cyanea, "azucarero" o "robanectar". Selvas de montaña de la cordillera andina, vertiente del Pacífico.



Parque natural Utría.

Por Germán Andrade*

Proyecto Biopacífico



La región biogeográfica del Chocó, que abarca el andén Pacífico desde la frontera con Panamá hasta el Ecuador, concentra una de las mayores riquezas del planeta en diversidad de plantas y animales. El autor plantea propuestas de conservación, más allá de los Parques naturales.

La primera sospecha de que en la vertiente del Pacífico de la Cordillera Occidental y en las tierras bajas se encuentra una de las mayores concentraciones de la flora y fauna silvestre del planeta, fue registrada en 1943 en la *Geografía económica del Chocó*, de la Contraloría General de la República: "La fauna chocoana es abundantísima y en su territorio se encuentran casi todas las especies de las regiones húmedas tropicales... porque es mucho el territorio todavía cubierto de selva, y son grandes las extensiones de tierra cenagosa, y por consiguiente apta para la vida de ciertas especies".

**Artículo dedicado a la memoria del botánico Alwyn Gentry, trágicamente desaparecido a mediados de agosto, y quien le mostró al mundo la excepcional diversidad de la flora del Chocó biogeográfico.*

Riquezas, amenazas y propuestas de conservación

Pacífico biodiverso

Estas apreciaciones vivas en los saberes populares son confirmadas hoy por la ciencia occidental, que permite comparar esta región con el resto del mundo. Cincuenta años después, la preocupación es diferente: por primera vez este territorio puede dejar de estar cubierto de selva.

¿Dónde está la biodiversidad?

La diversidad natural en Colombia, al igual que en el resto del mundo, no se encuentra homogéneamente distribuida. Para saber cuál región es más rica, a veces los biólogos comparan el número de especies entre parcelas de una hectárea -entre el Chocó y la Amazonia por ejemplo-, o todas las especies que se han registrado en un territorio, es decir, la biodiversidad regional. No hay pues una forma única de medir la biodiversidad.

De cualquier forma, la región del Pacífico colombiano, llamada también Chocó biogeográfico, sobresale por contener una de las concentraciones más grandes de fauna y flora del mundo. La mayor riqueza de especies se encuentra en el extremo norte y noreste de la región, en las cuencas de los ríos Sinú y San Jorge, en el Parque nacional natural Paramillo, y hacia la frontera con Panamá entre el Atrato y la Serranía del Darién, en el Parque Los Katíos. Este último, por ejemplo, sobrepasa las 600 especies de aves, es decir, más de las existentes en toda Norteamérica.

Gran diversidad también se encuentra en la vertiente de la Cordillera Occidental, donde algunos grupos de animales y plantas alcanzan las marcas mundiales de riqueza de especies. En ninguna otra parte hay más anturios, orquídeas, platanillos,

mariposas, "uvos de monte" o aves con distribuciones geográficas muy restringidas. Además, la región es atravesada por una cuarta cordillera, la Serranía del Baudó, corredor natural para la penetración de la fauna y flora de Centroamérica.

Pero no todo en la región es selva húmeda. Los valles secos del Patía y del Dagua contienen una flora y fauna menos rica, pero con especies diferentes que contribuyen a la biodiversidad regional. Tiene por lo menos 13 especies de aves únicas y algunas plantas que no se encuentran en ningún otro lugar del mundo.

En el Pacífico colombiano se encuentran entre siete y ocho mil especies de plantas (de las 45.000 que puede haber en Colombia). El Departamento del Chocó contiene 3.866 especies. También se encuentra una de las mayores concentraciones de plantas y animales endémicos, es decir, con una distribución geográfica pequeña. Por lo menos la cuarta parte de las plantas son exclusivas de la región. La fauna, aunque menos conocida, es muy rica y los anfibios muy diversos. También hay gran cantidad de especies endémicas y otras aún sin describir, especialmente en las selvas de la cordillera. Entre las aves, hay varios centenares de especies en las tierras bajas. Es una de las áreas con grandes concentraciones de especies endémicas de Sur América.

Serranía del Darién





Eichornia azurea, planta flotante de los humedales del bajo Atrato en el Parque Nacional de Los Katíos.

Naturaleza en peligro

En esta región, una de las grandes áreas silvestres que aún sobreviven en el país, la ocupación humana y la explotación de los recursos naturales ha golpeado severamente la biodiversidad. Hay ecosistemas y especies vulnerables o en peligro de desaparecer.

Entre los ecosistemas más amenazados están las selvas inundables, muy desconocidas a pesar de su valor ecológico. Las formas de este tipo de vegetación tienen nombres locales, según la especie de árbol dominante: así, en los guandales predomina el guandal, en los natales el nato, con el sajo y cuángare se forman los sajales y cuangariales y, por último, la palma del naidi forma extensos naidizales.

Estas formaciones están crecientemente amenazadas. Había, por ejemplo, más de 100.000 hectáreas de naidizales, que han sido objeto de explotación intensiva. Hoy no se sabe cuántas quedan. El natal, que cubrió una superficie de 30.000 has. es el menos intervenido. En cambio, del guandal, con unas 240.000 has., sólo quedan unas 18.000 en estado original, pues 34.000 han sido intervenidas, mientras el resto está en proceso de regeneración. Los manglares han

sufrido fuerte presión de la extracción o han sido destruidos para el desarrollo de camaroneras. Una alta proporción está en proceso de regeneración natural.

En las llanuras periódicamente inundables del bajo Atrato crece un tipo de selva inundable denominado catival, donde predomina el árbol cativo. En su estado original se extendía sobre 363.000 has. Hermosos rodales casi puros, con árboles de hasta 45 metros de altura, fueron transformados por la colonización y la explotación comercial en campos de cultivo y pastizales. En el bajo Atrato, hacia 1987 restaban sólo unas 90.000 has. Es decir, la tasa de destrucción es de 8.200 has. por año. Como resultado, la formación catival se encuentra en peligro de desaparecer. Sin los cativales, además de su biodiversidad, se habrá perdido un ecosistema de gran valor estratégico, pues las selvas que presentan tendencias a la homogeneidad de especies son las que ofrecen mejores posibilidades de producción sostenible de madera.

En peligro también están los ecosistemas y la biota de los valles secos, como en el cañon del Dagua y en el del Patía. La vegetación natural fue transformada, poniendo en peligro algunas plantas muy raras como el cactus

(*Freilea colombiana*) y el venado (*Odocoileus virginianus tropicalis*), este último probablemente extinto.

Por último, están crecientemente amenazadas las selvas nubladas situadas sobre las serranías bajas y aisladas de la cadena de los Andes. En el Cerro Tacarcuna, de la Serranía del Darién, por ejemplo, por encima de los 1.500 metros, las especies de flora son diferentes a las de las selvas de las tierras bajas y no menos del 24% de las plantas con flores parecen exclusivas de estas alturas. La deforestación de un lugar tan localizado acarrearía pérdida mundial de especies.

Semnornis ramphastinus o "compás".



La deforestación de grandes territorios es el factor que más incide en el agotamiento de las poblaciones y, en últimas, en la extinción masiva de especies. La destrucción de las selvas es muy grave en el extremo norte de la región, en los valles del Sinú y San Jorge y en Urabá. Para el científico Haffer estas áreas en 1959 representaban "una de las regiones más remotas y menos desarrolladas de Colombia". También en el bajo Calima y Málaga y en los corredores de penetración desde la zona andina, aumenta a grandes pasos la deforestación.

Siendo muy poco lo que se conoce sobre la gran mayoría de la fauna y la flora de la región, es muy difícil definir en que estado se encuentran las poblaciones de las especies más amenazadas. Se sabe que la caza está agotando las poblaciones del oso hormiguero, el jaguar, la danta del Chocó, el manatí del Caribe y el venado del Dagua, entre otros. El oso andino presenta aún buenas poblaciones en las vertientes de la Cordillera Occidental, pero éstas se ven amenazadas por la deforestación y la fragmentación del hábitat.

El tráfico de fauna silvestre ha contribuido a la disminución de muchas poblaciones, como por ejemplo, las guacamayas, tucanes, loros y el compás. La caza de subsistencia también puede afectar algunas poblaciones de flora y fauna. Una parte de las aves está amenazada porque se caza con fines de subsistencia, como los pajiiles, pavas y las gallinetas de monte.

Anolis gorgonae, "lagarto", especie endémica del Parque Gorgona.



Incluso en algunas áreas indígenas o con población rural ribereña, donde erróneamente se ha supuesto que el uso de los recursos naturales no causa ningún efecto negativo, a pesar de la baja densidad humana, la sobreexplotación de la fauna se nota cuando la gente ya no puede obtener grandes mamíferos o aves, y comienza a cazar otros animales menores.

En los reptiles, una especie de tortuga terrestre llamada cabeza de trozo, es una de las menos conocidas y posiblemente más amenazadas del Chocó. Además, en los ríos Atrato, San Juan y Baudó fueron comunes los caimanes del Magdalena (*Crocodylus acutus*), hoy exterminados.

La conservación en el pacífico colombiano

La conservación de la biodiversidad de la región, como acción institucional, se ha centrado en el establecimiento de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, con nueve unidades que cubren cerca de 995.500 hectáreas (Cuadro 1).

MAMIFEROS Y AVES EN EXTINCIÓN

NOMBRE VULGAR	NOMBRE CIENTIFICO
Oso hormiguero	<i>Mirmecophaga tridactyla</i>
Jaguar	<i>Felis onca</i>
Mico de noche	<i>Aotus lemurinus</i>
Marimonda	<i>Ateles paniscus hybridus</i>
Mico cariblanco	<i>Cebus albifrons</i>
Puerco espín	<i>Coendu vestitus</i>
Danta del Chocó	<i>Tapirus bairdii</i>
Nutria	<i>Lutra longicaudis</i>
Manatí del Caribe	<i>Trichechus manatus</i>
Oso andino	<i>Tremarctos ornatus</i>
Venado del Dagua	<i>Odocoileus virginianus tropicalis</i>
Tinamú del Chocó	<i>Crypturellus kerriae</i>
Pajiil del Chocó	<i>Crax rubra</i>
Guacamaya verde grande	<i>Ara ambigua</i>
Loro	<i>Pionopsitta pyrrhia</i>
Compás	<i>Semnornis ramphastinus</i>
Oropéndola	<i>Psarocolius cassini</i>
Tángara	<i>Bangsia melanochlamys</i>
Tángara	<i>Bangsia aureocincta</i>
Semillero de Tumaco	<i>Sporophila insulata</i>

Los parques protegen legalmente sólo partes de algunas unidades biogeográficas y un poco mejor la diversidad de ecosistemas regionales. Hay áreas de conservación muy diversas como Paramillo, en su estado natural con el mayor número de tipos de ecosistemas. Utría, en el litoral de la Serranía del Baudó, a pesar de su tamaño relativamente pequeño, tiene selva tropical, selva de serranía, manglares, arrecifes coralinos, litorales rocosos y playas entre otros.

**CUADRO 1
PARQUES NACIONALES NATURALES
EN EL PACÍFICO COLOMBIANO**

PARQUE	AREA(HA)	FECHA DE CREACIÓN
Paramillo	460.000	Acuerdo 25-V 1977
Farallones de Cali	150.000	Resolución 92-VII 1968
Sanquianga	80.000	Acuerdo 22-V 1977
Katíos	72.000	Acuerdo 37-IX 1973
Utría	54.000	Acuerdo 05-V 1987
Tatamá	54.300	Acuerdo 05-V 1987
Gorgona	49.200	Acuerdo 062-XI 1983
Munchique	44.000	Acuerdo 20-V 1977
Las Orquídeas	32.000	Acuerdo 14-III 1973

Es urgente revisar el sistema de parques, en especial por las posibles ampliaciones de algunas reservas situadas en la vertiente de la cordillera, de manera que puedan incluir los ecosistemas y la biota típica de las tierras bajas. Una importante propuesta en este sentido es la creación de un corredor de conservación en la selva andina del Pacífico, uniendo el parque de Farallones de Cali con Munchique y creando nuevas áreas de conservación en el Cerro Torrá y la Cordillera de los Paraguas.

Para las áreas marinas, no existe ningún análisis de prioridades. Aún así, parece indispensable declarar reservas en la Isla de Malpelo y Cabo Marzo.

A pesar de la importancia de los parques, esta forma jurídica de conservación está en crisis. Por un lado, gran parte de la población asentada en la región vive del aprovechamiento directo de los recursos naturales, la extracción de madera, la pesca y la caza, contribuyendo a agotar las poblaciones de algunas especies. La colonización proveniente del interior propicia la transformación de las áreas selváticas, destruyendo los ecosistemas naturales y provocando la extinción masiva de especies. Tales circunstancias, no están del todo ausentes de las áreas ya reservadas.

Algunos parques nacionales de la región presentan una aguda problemática, debida también a la insuficiente planificación y a la escasa ejecución de acciones de conservación. Algunos de los parques de la región se encontraban habitados antes de su declaración, fenómeno que se ha incrementado hasta convertirse en una amenaza de gran

magnitud. Ha faltado también una política coherente del gobierno nacional que evite la generación de condiciones de difícil o imposible manejo. Hay áreas de conservación amenazadas por el desarrollo de obras de infraestructura, tales como algunas carreteras o represas.

Además, los parques se deben integrar a los intereses locales y regionales con políticas

de participación de la ciudadanía para que gocen de los beneficios que generan, de modo que las comunidades sean compensadas por el no uso de los recursos naturales.

Conservación más allá de los parques

Fuera de los parques es necesario el manejo especial de zonas de alta prioridad biológica y crear reservas comunitarias, regionales y municipales.

Categorías especiales de manejo deberían estudiarse cuidadosamente para zonas como los ríos Beverá y Andágueda, las serranías del Baudó y Darién y lugares sobresalientes como Cabo Corrientes y Bahía Málaga.

Las áreas de conservación deben complementarse con una política territorial que permita la conservación y uso adecuado de la biodiversidad, con diferentes categorías legales (Cuadro 2). Como marco de política ambiental general se debe buscar integrar la cultura con las áreas silvestres, y no pretender la transformación radical de los ecosistemas forestales.

La gran fragilidad del ecosistema natural, con altísima pluviosidad e inestabilidad, hace que en las áreas transformadas se produzca erosión y pérdida de suelos, haciendo difícil suplir las demandas sociales y creando problemas ambientales de repercusión extraregional.

Además, gran parte del territorio en la región del Pacífico colombiano es resguardo indígena o territorio comunitario de grupos afroamericanos. Por su importancia, uno de los grandes retos es lograr que estas tierras sean unidades de manejo de recursos naturales.

Por lo tanto, es necesario delimitar áreas con objetivos precisos de manejo forestal, para pesca e incluso como cotos o reservas de caza, en donde las poblaciones vegetales y animales se encuentren bajo manejo para una producción sostenible.

La necesidad de conservar la biodiversidad, y a la vez buscar el mejoramiento social, se presenta especialmente en sitios donde las actividades extractivas han degradado los ecosistemas, sin que se hayan constituido agroecosistemas estables y productivos, como en el bajo Calima y otras áreas sometidas a extracción forestal.

Se requieren fórmulas combinadas de protección y producción en lugares críticos como la Serranía de Abibe, arruinada en su potencial natural por la colonización, en la que debería emprenderse la restauración ecológica de las cuencas hidrográficas del corredor bananero de Urabá.

**CUADRO 2
ALGUNAS OPCIONES TERRITORIALES PARA LA CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD**

<i>In situ</i>
Áreas del Sistema de parques nacionales (Parques, reservas naturales y santuarios)
Reservas de recursos naturales (Reservas forestales, territorios fáunicos, reservas y cotos de caza)
Territorios étnicos y comunales (Reservas y resguardos indígenas, territorios comunitarios)
Áreas de restauración ecológica (Áreas de recuperación para la preservación, cuencas en ordenación)
Áreas de manejo forestal y de vegetación (Bosques bajo manejo silvicultural, plantaciones forestales, áreas de revegetación)
Áreas agroforestales
<i>Ex situ</i>
Jardines botánicos y zoológicos
Invernaderos
Bancos de germoplasma
Bancos de genes

DIEGO GARCÉS



Bothrops microsthalmus, "custronarices", selvas subandinas de la vertiente del Pacífico. Parque Munchique.

ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE BIODIVERSIDAD Y CONSERVACIÓN EN LA REGIÓN

Bernal, R. y D. Restrepo. 1991. Peligran dinosaurios vegetales. *Revista Eco-Lógica* 8: 10-15.

Budowsky, G. 1988. Desarrollo sostenible. El caso de la Provincia Fitogeográfica del Chocó. En: *Ecobios Colombia* 88. Biblioteca Andrés Bello No. 2 Inderena. Bogotá.

Forero, E. y A.H. Gentry. 1989. Lista anotada de las plantas del Departamento del Chocó, Colombia. *Biblioteca José Jerónimo Triana* No. 10. Instituto de Ciencias Naturales. Museo de Historia Natural. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Galeano, G. y R. Bernal. 1987. Palmas del Departamento de Antioquia. Región Occidental. *Universidad Nacional de Colombia*.

Gentry, A.H. 1986. Species richness and floristic composition of Chocó region plant communities. *Caldasia* 15: 71-91. Instituto de Ciencias Naturales Universidad Nacional de Colombia.

Gentry, A.H. 1991. El bosque nublado de Colombia. En *Bosques de Niebla de Colombia*. Cristina Uribe Editores. Banco de Occidente. Bogotá.

Haffer, J. 1959. Notas sobre las aves de la región de Urabá.

Haffer, J. 1970. Geologic-climatic history and zoogeographic significance of the Urabá region in northwestern Colombia. *Caldasia* 10(50): 603-636. Instituto de Ciencias Naturales Universidad Nacional de Colombia.

Hernández, J., R. Ortiz, T. Walschburger y A. Hurtado. 1992. Estado de la biodiversidad en Colombia. *Acta Zoológica Mexicana. Volumen Especial* 1992.

Hilty, S.L. y W.L. Brown. 1986. A guide to the birds of Colombia. Princeton University Press. Princeton. New Jersey.

INDERENA. 1984. Colombia. Parques Nacionales. Inderena, Fen. Bogotá.

Lozania 12:1-49. Instituto de Ciencias Naturales Universidad Nacional de Colombia.

Lynch, J.D. 1986. New species of Eleutherodactylus of Colombia. (Amphibia: Leptodactylidae) II: Four species from the cloud forest of the western cordillera. *Caldasia* 15(71-75): 629-647. Instituto de Ciencias Naturales Universidad Nacional de Colombia.

Selvas andinas en el "Paramillo del Sinú".



Flora típica de los páramos de la Cordillera Occidental.



DIEGO GARCÉS

DIEGO GARCÉS



FUNDACION ALEJANDRO ANGEL ESCOBAR

RECUERDA

QUE A PARTIR DEL 17 DE ENERO DE 1994
SE ABRIRAN LAS INSCRIPCIONES PARA
PARTICIPAR EN LOS CONCURSOS
CORRESPONDIENTES A 1993, ASI:

2 PREMIOS DE CIENCIAS
PARA INVESTIGACIONES O TRABAJOS
CONCLUIDOS O PUBLICADOS DURANTE 1993.

2 PREMIOS DE BENEFICENCIA,
PARA INSTITUCIONES QUE DESARROLLEN
ACTIVIDADES EN FAVOR DE LA COMUNIDAD.

Eduardo Cote Lamus

El río es mil veces un arco. Porque el río no es solo el andar, el oro del fondo, el platino del subfondo, el verde compacto de las riberas: es el rey de la selva. Y sabe comportarse según su rango. Cordial: abre sus aguas, se expande igual que los brazos en ademán de abrazo, se hace límpido, tierno, deja ver las piedrecillas del fondo; es plano, uno que otro corrental, para hacerse en la curva siguiente la mano crispada, lista al ataque, cerrado, enigmático, como las rayas de las palmas.

Diario del alto San Juan y del Atrato

Fragmento

El río es el amo de la manigua. Las piedras, los grandes árboles, los numerosos animales, son sus fieles servidores. Ahora viene la canoa, da un rodeo; el negro hunde la palanca en el pecho del agua como una tosca espada y la convierte en movimiento. De lejos mira un pájaro salvaje perderse con su canto apresurado entre las copas de los árboles, y más lejos aún, por el firmamento, lo vigila el ojo grande del cielo. Pero, ahí, el río no es la mano cordial sino la piel de un abrazo receloso; el agua es pesada, dolorida por la draga; lo único que flota es el agua, semejante a los ojos del negro cuando se emborracha, resentido y odiando. El negro, quiero decir, el río, sonríe, pero en sus ojos la embriaguez -alcohol u odio o resentimiento- achica su mirada o la anchura para volverse hondo. Si se lanza -pensaba yo-, la piedra más pesada, la solidez del mineral flotaría como un pez; y si se vuelve a lanzar tampoco alcanzará el fondo. Hay que ejecutarlo al conjuro de misteriosas palabras, de pensamientos más verdaderos; con justicia, como pide el negro que se le hable. Entonces hay que preguntar. Saber formular la pregunta, el juicio, el deseo. Hacerla redonda, sin que en ella esté, tácita, la respuesta. De buena fe, desde el hondón del alma sin retórica, *¿Dime, negro, ¿cómo entiendes el río?*

Y el río San Juan no huye sino permanece: es el animal más grande de la selva.

2 de septiembre de 1958.
Andagoya. El San Juan

Por Julio Carrizosa Umaña

Director del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), U. Nacional

En los últimos años ha empezado a surgir una nueva percepción biopolítica del Chocó. Esta se fundamenta en el concepto de biodiversidad y se enmarca en los acuerdos de la Cumbre de la Tierra.

ANALISIS



Los peligros de la visión geopolítica y mercantilista del Pacífico

El Chocó y el resto del mundo

Bahía de Buenaventura



Los centros urbanos del Pacífico crecen sin planificación, al ritmo de las migraciones.

Durante este siglo los colombianos hemos percibido al Chocó como un obstáculo en nuestras relaciones con el resto del mundo; un umbral selvático y húmedo por donde es necesario construir carreteras para exportar el café del occidente y transportar los productos de los países desarrollados hacia la cordillera. Algunos también saben que el Chocó incrementa con oro las reservas nacionales y produce madera exportable, pero estos flujos de productos hacia el mercado externo no se consideran muy significativos.

Frente a esta visión, un poco primitiva y muy mercantilista, durante los últimos 30 años ha sido común en

algunos círculos académicos y gubernamentales, una percepción geopolítica que periódicamente resurge en las páginas interiores de los diarios, sintetizada en frases como la "apertura" o la "conquista del Pacífico". La prosperidad del Japón y el auge de los llamados tigres asiáticos han impulsado reeientemente esta idea con ilusiones desarrollistas. Es así como se ha llegado a considerar al Chocó como la puerta al Japón, haciendo ingenua abstracción de miles de kilómetros de agua salada.

Más allá de aquellas ilusiones, evidentemente enraizadas en las ideologías dominantes en el siglo XIX, ha surgido, en los últimos 10 años, otra

percepción del Chocó en relación con el resto del mundo, percepción que caracterizaremos como biopolítica y que está fundamentada en el concepto de biodiversidad y enmarcada por los acuerdos que se lograron en Rio de Janeiro sobre la necesidad de proteger el medio ambiente global.

Geopolítica y biopolítica

El análisis biopolítico apenas se inicia y pasará un tiempo antes de que se consolide teóricamente y de que sea común su uso en todos los círculos del poder, pero ya los bancos y las agencias internacionales empiezan

La geopolítica es considerada por algunos como la expresión intelectual y el arma de análisis del imperalismo decimonónico y tuvo sus principales intérpretes en las escuelas de guerra de Alemania y Francia. Luego de la Segunda Guerra Mundial la geopolítica fundamentó la mayor parte de los movimientos estratégicos de la guerra fría, especialmente a través del llamado efecto dominó que justificó varias de las aventuras guerreras de la época y que, al fin y al cabo, tuvo plena realización en el más imprevisible de los escenarios, la Unión Soviética. La teoría de los polos de desarrollo puede considerarse como una variante civil que comparte muchos de sus instrumentos de análisis con la geopolítica y se identifica con ella en la prioridad asignada a la distancia y a la vecindad física como factores de los cambios en las relaciones entre dos sistemas.

En América del Sur los análisis geopolíticos han entrado varias veces en conflicto con los intereses de protección ambiental debido, principalmente, a que dentro de ese tipo de análisis es imposible considerar a los microelementos del ambiente, el cual es manejado como una caja negra cuyo funcionamiento interno no es importante. Fue así como en Brasil, Venezuela y Perú durante la segunda mitad de este siglo los gobiernos jugaron con la geopolítica del espacio interno, aplicando el pensamiento de los mariscales alemanes a la ocupación de la cuenca amazónica, considerándola esencialmente como un espacio que debería poblarse antes de que fuera ocupado por los vecinos. En Colombia, afortunadamente, la debilidad de nuestro Estado y su concentración en el espacio andino evitó que las marchas hacia el oriente o las carreteras transamazónicas pasaran de ser noticias periodísticas, pero todavía es posible oír las mismas teorías reproducidas en la boca de los funcionarios menores del Amazonas o del Guainía.

Otra de las obsesiones del análisis geopolítico en América del Sur ha sido lograr el transporte transcontinental de océano a océano sin depender del canal de Panamá, proeza en la que cada cuatro años se embarca uno que otro gobierno. En varios

de los países de la cuenca del Pacífico Sur es posible encontrar pequeños tramos de carreteras transcontinentales financiadas, la mayoría de ellas, por el Brasil en su afán de llegar a otro océano. También algunos de los proyectos que en Colombia tratan de, o han tratado de atravesar el Chocó utilizan como argumento la necesidad de dar salida a Venezuela hacia el Pacífico, versión geopolítica innovadora por lo altruista, que probablemente oculta otros intereses más domésticos.

En general, la geopolítica parece ser de utilidad para analizar e, inclusive, para promover macroprocesos críticos en los que las grandes masas son manejadas para tomar decisiones prediseñadas; pero ha mostrado ser bastante débil tanto para analizar y comprender, como para operacionalizar procesos de menores dimensiones, aquellos que, al fin y al cabo, son los que constituyen la realidad holística. Estos valores y falencias corresponden a defectos congénitos; poco más podría esperarse de una ciencia nacida de la necesidad de racionalizar y explicar las decisiones que unos toman sobre el territorio que es propiedad de otros.

Exológico y Ecológico

Mi preocupación actual y la que justifica este artículo es evitar que las coincidencias conceptuales entre geopolítica y biopolítica, sus matrices macros y externas, conduzcan a la segunda a fundamentar un manejo *exo-lógico* y no *eco-lógico* de la biodiversidad del Chocó. Como lo he explicado en otra parte y hace varios años, la actitud exológica es la de aquel en cuya mente predomina la visión de lo que es diferente a su propia casa o nicho. El *exólogo* aparece en todos nosotros en ciertas ocasiones, cuando elaboramos fantasías o cuando tenemos la vivencia de lo extraño, y eso no es malo siempre y cuando esa prioridad de *exosobre* *ecose* equilibre con la consideración de lo propio y del ambiente cercano.

Siendo pesimista, esa dominancia de lo *exo-lógico* podría suceder o acelerarse, si los proyectos que se adelantan para proteger y desarrollar en forma sustentable esa biodiversidad se contagian de los argumentos



PIERRE HERON

Los colonos del interior han inducido la extracción de madera.

mercantilistas y geopolíticos que todavía aparecen cuando se habla del Pacífico colombiano. Ese contagio se facilita si los proyectos acentúan su carácter macro y externo y se dificulta si, al contrario, los proyectos profundizan en lo micro y lo interno.

Al profundizar en lo micro los proyectos evitarían, por ejemplo, la tentación de sintetizar el todo, evitando la elaboración de tipologías de las formaciones vegetales, de las cuales ya tenemos suficientes, y podrían avanzar en la comprensión de funciones e interrelaciones que son el verdadero fundamento de la biodiversidad. En lugar de elaborar nuevos macromodelos descriptivos, construirían micromodelos del funcionamiento de plantas o de comunidades seleccionadas, utilizando los nuevos instrumentos de la ecología de campo.

Si se prioriza lo interno los proyectos tendrían que aumentar la inversión en conocer y fortalecer las estructuras sociales del Chocó y en el diseño y la promoción de nuevos productos y servicios fundamentados en la biodiversidad y útiles, en forma sustentable, para las comunidades chocoanas. En lugar de concentrarse en encontrar la forma de disminuir el pago de regalías por patentes al exterior se abrirían para impulsar la

creación científica-tecnológica y cultural interna que mereciera el pago de mayores regalías en sentido contrario.

Si los proyectos para proteger la biodiversidad del Chocó le dan prioridad a los estudios macroecológicos y a los objetivos globales y externos el riesgo que se corre es que al final de los trabajos sólo hayamos logrado un conjunto de información útil para cumplir esos objetivos: grandes modelos sobre los cuales se puedan plantear las estrategias geopolíticas de vigilancia y control, en lugar de los pequeños pero detallados modelos necesarios para desarrollar desde adentro nuestras ventajas comparativas frente a la competencia global por el uso de la biodiversidad.

Biodiversidad y ventajas comparativas

¿Cómo aprovechar nuestra biodiversidad para aumentar el valor agregado de nuestros productos y servicios y, así, gozar plenamente de esta ventaja comparativa? ¿Cómo pasar de simples celadores o vigilantes de la biodiversidad a ser sus transformadores para mejorar la calidad de nuestra vida?

Desgraciadamente esto no se dis-

cutió en Río; la biodiversidad se trató allí dentro del concepto decimonónico de un recurso natural a cambio del cual lo más a que pueden aspirar los países pobres es a buenos precios y regalías abundantes, siempre y cuando lo cuiden y lo entreguen sin problemas.

El problema no es sencillo pero creo que es imprescindible plantearlo y establecer estrategias para avanzar en su solución. Si se quiere de verdad garantizar la protección de la biodiversidad en los pueblos pobres es preciso aclarar cuáles son las ventajas comparativas que les proporciona su propiedad y, evidentemente, estas no se deben reducir a esquemas de regalías, como lo que desgraciadamente se acordó en Costa Rica, ni manejarlas como un caso más del comercio internacional de las llamadas materias primas.

En el caso del Chocó tenemos la oportunidad de emprender este tipo de estudios dentro de los proyectos que tienen financiación externa y creo que debemos insistir en que se les dé allí una prioridad adecuada aun cuando no hayan sido identificados en los esquemas iniciales.

Lo anterior supondría ligar más estrechamente los inventarios y estudios básicos de índole biológica y ecológica, con la realidad de la so-

ciudad chocoana y con su visión del futuro deseable, así como con el potencial de la estructura socioeconómica que la rodea. Para esto es aconsejable, como lo he escrito antes, profundizar lo más posible en el concepto de calidad de vida que fundamenta la estabilidad de las comunidades indias y negras que, al fin y al cabo, han protegido secularmente esta biodiversidad.

Los objetivos de estas comunidades difieren en puntos fundamentales de los de los colonos del interior que han ocasionado los procesos de deforestación en el bajo Atrato y en la carretera a la Base naval de Bahía Málaga. Se trata de familias que han estado asentadas a lo largo de los ríos desde hace varias generaciones manteniendo un estilo de vida muy austero en el que valores sociales como la paz, la amistad y la solidaridad han tenido mayor importancia que el aumento y la acumulación del ingreso monetario. Este modo de vivir es coherente con las características de su medio físico, el cual les provee de nutrición, recreación y vivienda adecuada siempre y cuando no se destruya la selva cercana o se contaminen los ríos. Sin embargo, su nivel de vida es bajísimo y su pobreza absoluta, si utilizamos para medirlos cualquiera de los índices socioeconómicos popularizados por las Naciones Unidas.

Enfrentados a estos grupos se encuentran los de colonos antioqueños, caldenses y vallunos que constantemente tratan de avanzar en territorio chocoano para extraer oro, deforestar, vender la madera y ensayar algún cultivo o, sobre todo, levantar ganado. Los valores y objetivos de estos grupos son los dominantes en el resto del país: la maximización del ingreso económico para la adquisición de los bienes y servicios que ofrece el medio urbano. Son la vanguardia de los intereses del resto del mundo.

Las comunidades negras e indias tradicionalmente han retrocedido o migrado a las ciudades conforme avanza la colonización y en la actualidad es posible observar entre los jóvenes negros una fuerte tendencia a rechazar el estilo de vida rural de sus mayores y a buscar soluciones en la música y el deporte. Sin embar-

go, persisten grupos familiares interrelacionados en comunidades ribereñas que se mantienen fuertemente unidos y que ahora reclaman una actitud más clara del Estado frente a las puertas abiertas por la nueva Constitución.

No creo que el enfoque adecuado sea encontrar métodos para promover dentro de estas comunidades la protección de su propio entorno, ya que eso lo han hecho durante varios siglos, sino hallar estrategias para fortalecer social y económicamente su cultura en forma tal que puedan resistir agresiones y tentaciones externas. ¿Cómo las ventajas comparativas proporcionadas por la biodiversidad pueden contribuir a este fortalecimiento?

¿Esa es la pregunta de fondo.

En un estudio anterior sobre la cuenca media del Atrato identificamos algunas de estas estrategias, la mayoría de ellas más sencillas y baratas de lo que pudiera pensarse, pero todas fundamentadas en algo imprescindible: el respeto a las comunidades que la habitan actualmente y a su visión del mundo; tan valiosa ésta última como la biodiversidad de las plantas y animales que los rodean.

El análisis de esta visión y de los conflictos que genera al Chocó su contacto con el mundo exterior podría proporcionar a los proyectos que se inician guías importantes para evitar un posible y muy lamentable fracaso.



¿Cambiará la perspectiva internacional del Pacífico?

MARTA LUZ MACHADO

Cómo nació y para dónde va el Proyecto Biopacífico

Prioridad: educar inversionistas

¿Cómo consiguió el gobierno la donación de US\$ 9 millones para conservar el Chocó biogeográfico? ¿Qué papel juegan las comunidades, el Estado y los inversionistas privados? Responde Manuel Rodríguez, gerente del Inderena y director del proyecto.



La extracción artesanal de oro causa un impacto ambiental mínimo.

Hace tres años, los países más ricos del mundo decidieron donar mil millones de dólares para crear el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environment Facility-GEF).

Este fondo se destinaría a financiar programas ambientales en los países del Tercer Mundo, exclusivamente en cuatro áreas que las naciones del Norte consideran problemas globales: reducción de la capa de ozono, calentamiento de la tierra, contaminación de mares y océanos, y protección de la biodiversidad.

A finales de 1990, el GEF, formalmente constituido, abrió la convocatoria internacional para la presentación de proyectos. En el caso colombiano, la oferta fue atendida conjuntamente por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que presentaron 20

proyectos sobre los cuatro temas "globales".

El único proyecto que logró captar la atención de los jurados del GEF fue la propuesta de conservación de la biodiversidad en la región biogeográfica del Chocó, por figurar en la lista de los diez *hot spots* o áreas prioritarias de conservación más biodiversas y amenazadas del planeta.

De hecho, en esa misma época, la atención de la comunidad científica mundial empezaba a desplazarse de la Amazonia -considerada hasta entonces el banco genético más importante del planeta- hacia el andén Pacífico del norte de Suramérica o región biogeográfica del Chocó, donde empezaba a descubrirse una prodigiosa diversidad de especies, especialmente de flora.

Contrario a lo que se suele creer, el Chocó biogeográfico no se limita al departamento de ese nombre, sino que abarca todo el andén

Pacífico del norte de Suramérica, desde la frontera con Panamá hasta la del Ecuador. El 92% de su extensión está ubicado en territorio colombiano en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba y Risaralda.

Por eso, desde el principio el proyecto fue planteado como una iniciativa del gobierno colombiano y su dirección general quedó en cabeza del gerente del Inderena, Manuel Rodríguez Becerra, quien describe así el "parto" y los alcances del polémico proyecto:

ECO-LOGICA: ¿Cómo consiguió Colombia la donación de US\$ 9 millones del GEF para financiar el proyecto de Biopacífico?

MANUEL RODRIGUEZ: Luego de detectar el interés del GEF, nos concentramos en elaborar una propuesta ajustada a las exigencias del organismo internacional, pero adaptada también a la realidad socioeconómica de una de las regiones más deprimidas del país.

En la concepción del proyecto participó un nutrido conjunto de funcionarios, entre quienes se destacan Jorge Hernández Camacho, cabeza científica del Inderena, y Diana Pombo, en ese entonces coordinadora del Programa Colombia de Cooperación Internacional para el Medio Ambiente.

El GEF decidió delegar la negociación del proyecto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una de cuyas funcionarias, la colombiana Claudia Martínez, cumplió un papel clave en la tramitación del mismo.

¿Es cierto que el Banco Mundial, entidad que maneja en fiducia los fondos del GEF, inicialmente se opuso a entregar ese dinero a Colombia?

Al principio existían dudas del Banco Mundial sobre la capacidad del gobierno colombiano, y particularmente del Inderena, para manejar estos recursos. Ello se debía a una cierta "estrella negra", originada en la década del 80 cuando el Instituto perdió un crédito por US\$ 13 millones para adelantar el Programa de Recuperación del Alto Magdalena (PROCAM).

Sin embargo, en visita oficial del presidente Gaviria en 1990 al PNUD en Washington, y tras un intenso "lobby" con los funcionarios del Banco Mundial y las Naciones Unidas, se logró vencer ese prejuicio. Finalmente el GEF decidió aprobar la primera versión del proyecto.

Se creó entonces un comité ejecutivo, constituido por el Banco Mundial, el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y los representantes del gobierno colombiano. Los recursos serían administrados por el PNUD y mantenidos en fiducia por el Banco Mundial.

En una región tan pobre como la del Pacífico colombiano, ¿cómo plantearon la propuesta de ejecutar US\$ 9 millones para conservar la biodiversidad?

La realidad del Pacífico colombiano es que, si no somos capaces de resolver las condiciones de pobreza de las comunidades negras, indígenas y mestizas, con base en el uso sostenible de los bosques, nunca lograremos conservar esa región.

Después de discutir cinco versiones, se aprobó una propuesta final que conserva la concepción original del proyecto en tres pilares fundamentales:

a. Aumentar el conocimiento de la biodiversidad de la región, a través de la investigación científica. Si bien los científicos sospechan que esta región podría ser la más biodiversa de la Tierra, existe poca documentación.

b. Explorar usos potenciales y sostenibles de la biodiversidad en favor del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región. Desarrollar así un conjunto de proyectos piloto para crear paquetes tecnológicos que puedan ser utilizados por las comunidades de la región para el uso de la fauna y flora "in situ" (en el medio silvestre) y "ex situ" (en laboratorios, zoológicos, etc.). En el caso de la fauna, por ejemplo, existe una serie de roedores susceptibles de zootecnia como fuente de proteína para la gente de la región.

c. Traducir y difundir la información científica sobre las singularidades ambientales del Pacífico para orientar una nueva forma de manejo, uso y administración de sus recursos por parte de las comunidades, el Estado, los gobiernos locales y nacionales, y las empresas y capitales privados que invierten en la región.

La idea es desarrollar estrategias para que estos sectores tomen conciencia de la importancia y fragilidad de la región, así como de las formas alternativas de desarrollo sustentable.

Si el proyecto fue aprobado desde octubre del 91, ¿por qué tardó casi un año en despegar?

Después de dilatadas discusiones, se creó la estructura interna del Proyecto Biopacífico, cuya coordinación nacional fue encargada al consultor ambiental Fernando Casas. Este coordina en Bogotá, bajo la dirección del Inderena, el DNP y el PNUD, un grupo de 17 profesionales, dedicados a coordinar las áreas de investigación científica, análisis socioeconómico, comunicación, educación y organización institucional.

¿Por qué el proyecto no incluye el mar? Biopacífico no cubre el mar, ni los recursos hidrológicos continentales ni tampoco los recursos madereros. Otros proyectos, finan-



Playa de Nabugá, en la mira de los proyectos ecoturísticos.

ciados con recursos internacionales, se ocupan de esas áreas.

El Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC) se encargará de los recursos forestales maderables, a través de varias estaciones que darán asistencia técnica a las comunidades.

También está en marcha un programa de fortalecimiento y creación de Parques Naturales, adicionales a los ocho ya existentes en la región, financiado con US\$ 8 millones del gobierno de Holanda, y evaluado por el World Wild Fund-wwf (Fondo Mundial para la Protección de la Vida Silvestre).

Adicionalmente, se adelanta el proyecto de protección de manglares, por valor de US\$ 2.5 millones, financiado por la Organización Internacional de Maderas Tropicales.

Varios críticos, especialmente en el Pacífico, cuestionan el carácter centralista del proyecto y la falta de consulta a las comunidades durante su formulación.

Antes de su aprobación y con el fin de no crear falsas expectativas, no divulgamos el proyecto entre las comunidades. Sin embargo, el plan operativo fue distribuido entre más de mil personalidades locales y nacionales para recoger sus críticas y propuestas.

En cuanto a la sede, decidimos escoger a Bogotá porque es la única ciudad que brinda la infraestructura necesaria para las comunicaciones y operatividad del proyecto. Sin embargo, tenemos comunicación permanente

con las comunidades del Pacífico, a través de cuatro coordinadores regionales en Quibdó, Apartadó, Popayán y Buenaventura, además de una subsección en Guapi, Cauca.

Pero, ¿por qué excluyeron a las comunidades en la formulación?

El reto de Biopacífico es orientar un cambio radical de la imagen y el manejo de los recursos de la región. Si bien las comunidades tienen enorme influencia y en ningún momento pueden descuidarse, no son las únicas fuerzas que operan allí.

Los movimientos "verdes", por falsos poderes sobre su interrelación con el Estado, los políticos y el sector privado, tienden a concentrarse únicamente en las comunidades, a mi juicio, de una manera equivocada y reduccionista.

De hecho, existen en el Pacífico otras fuerzas externas que inciden radical y casi siempre negativamente, en el uso de los recursos: el Estado, los gobiernos nacionales y locales, los inversionistas privados y los inmigrantes del interior del país.

En esos niveles, y en general en todo el país, existe una gran inconciencia sobre la diversidad biológica. Es un tema que pertenece a los círculos cerrados de científicos y, en otro plano, a las comunidades negras e indígenas que han demostrado durante siglos formas armónicas de convivencia con la biodiversidad del Pacífico. Armonía que cada día se pierde debido, precisamente, a la presión



Explotación de cative en el río Salagui.

de estas fuerzas externas. Es el caso de algunos resguardos indígenas del Parque Natural Utría, donde la caza tiene en peligro de extinción un alto porcentaje de fauna.

¿En qué medida la acción depredadora del Estado ha sido amparada por el Inderena?

La historia de las obras públicas en el Pacífico es una historia de depredación, uso de tecnologías no apropiadas y, en muchas ocasiones, de corrupción.

En la memoria del Inderena hay un extenso historial de conflictos con los ministerios de Obras Públicas, Minas y otras entidades del Estado, por construcción de carreteras, hidroeléctricas y otras obras de infraestructura sin contemplaciones ambientales.

Por ejemplo, Inderena tuvo que suspender la construcción de la carretera que comunicaba a Bahía Málaga con el río San Juan, porque estimularía la deforestación del bajo San Juan, sin que el Estado pudiera tener presencia para controlarla.

Igualmente, un tramo de la carretera Panamericana, que comunicaría a Pereira con el Pacífico, fue suspendido por falta de licencia ambiental.

En proyectos hidroeléctricos, el Instituto negó el concepto de viabilidad ambiental para la construcción de las hidroeléctricas Arrieros de Micay, y para el Proyecto Calima III, que contemplaba el trasvase del río Cauca sobre el Calima.

La base naval de Bahía Málaga, construida en un área con vocación de Parque Natural, ¿es otro ejemplo de las obras públicas depredadoras?

La base naval, construida durante el gobierno de Belisario Betancur, es un buen ejemplo de una obra hecha sin tomar todas las medidas de control del impacto ambiental. Ello ha traído graves perjuicios para el bosque de la región. Particularmente grave fue la construcción de la carretera Buenaventura-Bahía Málaga, que propició la destrucción de buena parte de los bosques vecinos en forma totalmente irracional y en un área considerada de alta biodiversidad.

Tampoco hoy parece haber articulación entre los planes de desarrollo del Pacífico y la variable ambiental.

El Proyecto Biopacífico, junto con el de zonificación ambiental de la región, financiado con recursos del Banco Mundial, deberán ser las guías para que el país decida qué áreas del Pacífico se pueden sacrificar para obras de desarrollo y cuáles no.

Partimos de aceptar la necesidad de las obras (puertos, vías, poliducto, hidroeléctricas, etc.), pero antes hay que conocer las singularidades físicas de la región para no perder las inversiones ni el patrimonio natural.

El problema del Pacífico es su gran fragilidad ecológica. El director del Jardín Botánico de Londres me decía que el ideal era no tocar ni una hoja. Explicaba que, además de la alta biodiversidad, está conformado por una serie



Acción devastadora de las dragas en busca de oro.

de mosaicos ecológicos, con muchos endemismos y ecosistemas únicos, que desaparecerían para siempre porque no hay similares en el Pacífico ni en el planeta.

Hacer una obra en el Pacífico implica multimillonarias inversiones: se trata de intervenciones en plena selva húmeda tropical, y no en una zona atemperada de los Andes o del Caribe, donde las condiciones son menos complejas para la construcción de infraestructura.

Las condiciones climáticas del Pacífico son muy adversas. No hay que olvidar que es una de las zonas más lluviosas del mundo. Hay muy poca experiencia de cómo diablos manejar una región donde llueve entre 4 mil y 14 mil milímetros al año.

La sola construcción de una carretera en medio de tanta lluvia, ya de por sí crea problemas serios de ingeniería. La fragilidad de los suelos eleva los costos de mantenimiento porque la lluvia levanta el pavimento y... ¡llueve todos los días!

¿Son esas las condiciones para construir la carretera Panamericana a través del Tapón del Darién?

El actual gobierno, así como los de Panamá y México, se han mostrado muy interesados en finalizar esa vía que habría de unir todo el continente, desde la Patagonia hasta Alaska.

Sin embargo, es bueno recordar dos ejemplos que ilustran las dificultades de construir carreteras en el Pacífico para que no nos hagamos tantas ilusiones: no hemos sido capaces de construir la famosa Carretera al Mar, vía Medellín-Urabá (recordemos que el Urabá antioqueño hace parte del Chocó biogeográfico) ni tampoco de concluir adecuadamente la carretera Cali-Buenaventura.

Eso da una idea de la magnitud del problema: las dos zonas de mayor empuje industrial del país han sido incapaces de comunicarse con sus puertos sobre el Pacífico. No ha

habido recursos para hacerlo.

Si no hemos logrado unir el interior del país con el Pacífico, y ni siquiera los antioqueños han podido comunicar su zona bananera con el mar, ¿por qué decimos ahora que somos capaces de construir la carretera que va de Nuquí hasta el Darién, y conectarla con la Panamericana a través del Tapón?

No solo no existe conciencia ambiental sobre las implicaciones de la obra, sino que tampoco hay plata para eso. Se corre el peligro de terminar construyendo carreteras mediocres y desatando catástrofes ambientales de marca mayor.

¿Es el mismo grado de riesgo de los proyectos portuarios de Tribugá y Urabá?

En este gobierno se ha hablado mucho del Pacífico como sede del gran desarrollo portuario para el siglo XXI. Pero habrá que decidir cuáles bahías se van a conservar y cuáles se sacrificarán para construir puertos.

Hay dos experiencias que demuestran cómo NO deben hacerse puertos en el Pacífico: Buenaventura y Tumaco, construidos sin considerar las rudas condiciones de altas mareas, las famosas "pujas y quiebras" del Pacífico. Estas implican unos sistemas de alcantarillado, acueducto y saneamiento ambiental muchísimo más sofisticados y costosos que los del interior del país o del Caribe, donde no existe ese régimen de marea.

Soy consciente de que se requiere el desarrollo del Pacífico. Pero también, de la importancia de seleccionar aquellas obras que sean necesarias, ambientalmente factibles, y para las cuales haya plata.

¿El poliducto propuesto por Ecopetrol es una de ellas?

Es poliducto es otro ejemplo de cómo el sector público sigue concibiendo al Pacífico al margen de sus singularidades ambientales.

Ecopetrol planteó que la única alternativa de construir el poliducto, que abastecería al occidente del país, era desde Bahía Málaga hasta Buga, atravesando el bajo Calima, donde hay bosque valioso por su alta biodiversidad. Incluso, la CVC, que se supone es la autoridad ambiental de la región, llegó a decir que esa era la alternativa más deseable.

Pese a las presiones y los "sámbalos" del sector público y privado, Inderena insistió en buscar otra alternativa: construir el poliducto a través del cañón del río Dagua. El impacto es mínimo debido a que esta zona ya ha sido bastante intervenida.

Debe reconocerse la concertación entre Ecopetrol y las comunidades negras e indígenas, que demuestra cómo las obras necesarias para el Pacífico pueden concertarse sociocultural y ambientalmente.

¿Cómo se va a controlar el éxodo de maderas del Chocó, auspiciado entre otras por industrias como Cartón Colombia y Pizano S.A.?

Lo principal es la consecución de un crédito por US\$ 30 millones con el Banco Mundial, para instalar seis grandes estaciones forestales en el Pacífico, encargadas de vigilar y dar asesoría técnica a comunidades y a empresarios en la explotación sustentable del bosque. Además, el Inderena inició la revisión de los permisos de aprovechamiento forestal vigentes, y en 1992 canceló 9 de 20. En cuanto a los permisos entregados por Codechocó a Pizano, solicitó una auditoría internacional y una veeduría de la comunidad para asegurar la explotación racional del catival. También pidió a Cartón de Colombia realinear el área de su concesión. Como resultado de las negociaciones, ésta devolvió la totalidad de la concesión, por lo cual se podrá salvar un 22% del bosque, parte del cual será declarado santuario de fauna y flora.

El gobierno busca controlar las grandes empresas madereras, pero encuentra graves dificultades con los pequeños aserríos y los comerciantes intermediarios, que han sido amparadas durante décadas por la impunidad.

¿Y frente a la invasión de inversionistas privados, incluso narco-capitales, que prácticamente están "comprando" el Pacífico?

Es claro que los grandes inversionistas, la mayoría paisas y caleños, están comprando buena parte de los territorios del Chocó biogeográfico, especialmente en las áreas de playa. Estos pueden tener tanta o más influencia que el Estado y las mismas comunidades en la suerte de la región, y por eso son un

blanco clave en la gestión de Biopacífico.

El Inderena no puede evitar la libre compra de tierras, salvo en áreas de Parques Naturales. El objetivo entonces es educar a estos inversionistas para demostrarles que la única garantía de no arruinar su inversión, es garantizar la conservación de los recursos en una zona frágil, rica en especies y muy diferenciada del interior del país.

¿No es demasiado tarde en casos como el de los compradores de las tierras de la carretera Bahía Solano-El Valle, que ya volvieron potreros los bosques?

Se trata de un grupo de inversionistas del Valle del Cauca que, según me informó su representante, se dispone hacer una inversión de US\$ 7 millones en Bahía Solano -casi el presupuesto de Biopacífico- en tres áreas: en el campo pesquero, en el hotelero y en el montaje de una finca agropecuaria. Esta última abastecería un hotel en Bahía Solano, con supuestas intenciones ecoturísticas.

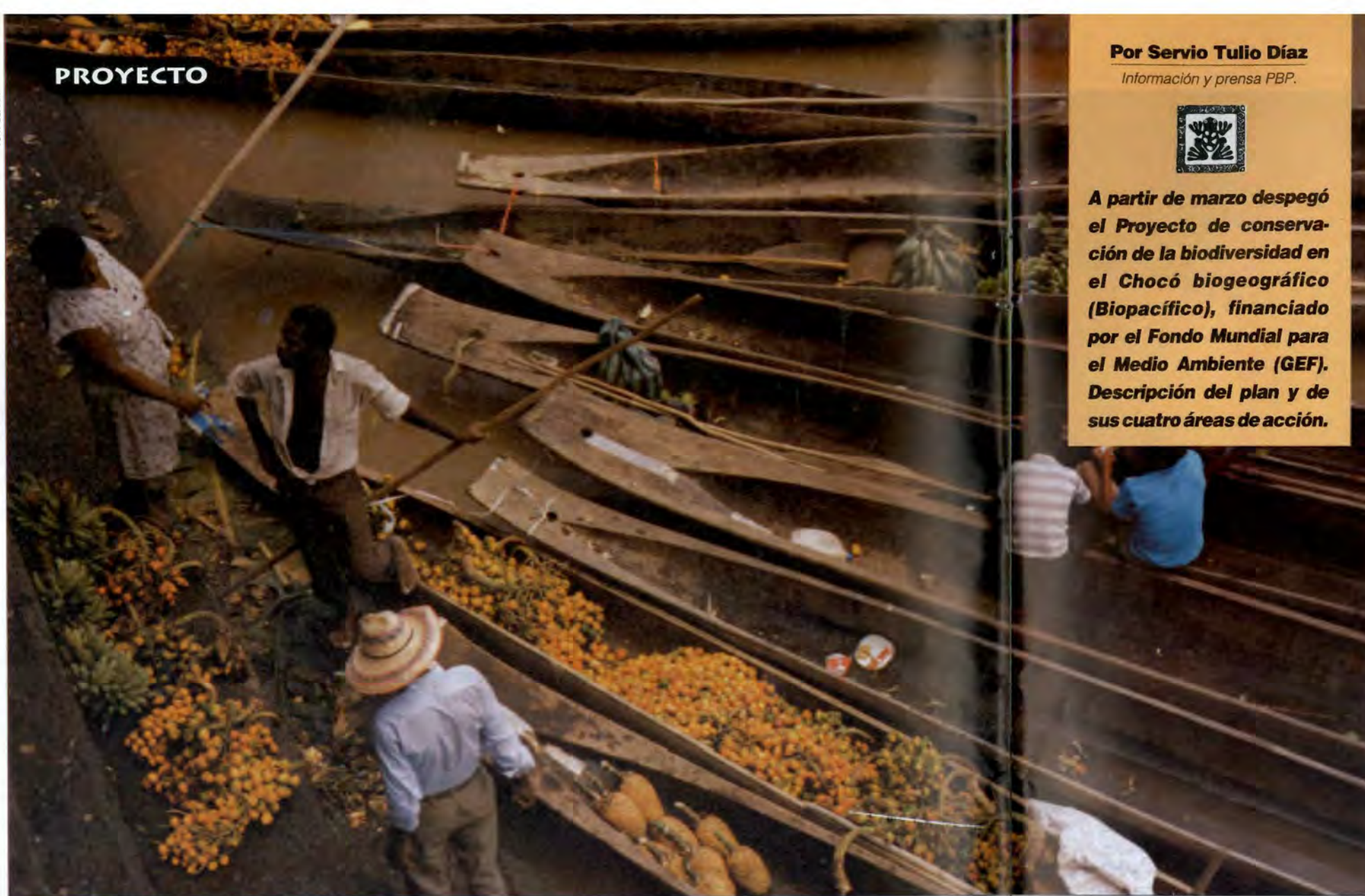
Si eso es verdad, el Proyecto Biopacífico debería enseñarle un tipo de pesca sustentable, un turismo que excluya la caza y la pesca con arpón entre otras recomendaciones, porque si no acabarían con la fauna terrestre y submarina, los mayores atractivos turísticos de Bahía Solano.

Estos inversionistas ya hicieron una extensa tala de bosque sobre la carretera, pero acordamos la restauración de algunas áreas y la conservación de la cobertura boscosa en otras.

Insisto: el inversionista del Pacífico tiene que conocer las restricciones que la naturaleza le impone porque si no va a destruir ecosistemas únicos en el planeta y va a arruinar su propia inversión.

Carretera Bahía Solano-El Valle antes de la destrucción del bosque.





Chontaduro, piña y banano se transportan por las vegas del río San Juan.

Por Servio Tulio Díaz

Información y prensa PBP.



A partir de marzo despegó el Proyecto de conservación de la biodiversidad en el Chocó biogeográfico (Biopacífico), financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). Descripción del plan y de sus cuatro áreas de acción.

Un plan con contenido social y factibilidad económica

Proyecto Biopacífico

"Es urgente que el Estado evite que el Pacífico se convierta en un nombre sarcástico para una región marcada por el espíritu de saqueo que nos ha caracterizado siempre".

Alfredo Molano
Investigador colombiano

En la Edad Media el patrimonio mundial era el oro; el petróleo lo ha sido en el agonizante siglo XX, y en la próxima centuria la fuente de

poder será la biodiversidad, una valiosa pero finita y escasa riqueza, definida como la variedad de microorganismos, plantas y animales, y el hombre en su permanente relación con ellos.

Según el Informe Brundtland, en las selvas húmedas del llamado Tercer Mundo tiene origen la mitad de todos los medicamentos que se venden. De los aproximadamente diez millones de especies que posee la Tierra, alrededor de siete millones vi-

ven en el trópico húmedo del planeta, donde residen dos mil millones de personas de 60 países, entre ellos Colombia.

"El futuro de la revolución genética se encuentra en los organismos silvestres de esta región del mundo", coinciden hoy los laboratorios farmacéuticos más importantes. Colombia figura no sólo como uno de los ocho países megadiversos junto a Brasil, Indonesia, Zaire, Nepal, Nueva Gui-

neza, Ecuador y Nueva Caledonia, sino que se ubica segundo -después de Brasil- con la mayor diversidad biológica de la tierra, un millón de especies de flora y fauna terrestre.

Presión internacional

En los años ochenta, la Organización de las Naciones Unidas formuló un replanteamiento respecto a la valoración de los recursos naturales y, más explícitamente, a la función que cumplen los ecosistemas tropicales en el equilibrio ecológico planetario, al tiempo que abogó por su protección.

Los biólogos están de acuerdo en que la conservación de las especies implica salvaguardar su diversidad genética. Más aún, la conservación de la biodiversidad no consiste en colocar una región bajo una campana de cristal y transformarla en una inmensa reserva natural, sino en facilitar -mediante el aporte de la ciencia- el aprovechamiento económico sostenible del inmenso patrimonio biológico almacenado allí, por parte de la población residente en la zona para conservar su rica biodiversidad.

A la par con este planteamiento, las agencias de las Naciones Unidas lanzaron a los cuatro vientos el concepto de desarrollo sostenible, concebido como el crecimiento económico y social basado en la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad como una opción y oportunidad de desarrollo económico y consolidación cultural.

En junio de 1992, la Cumbre de la Tierra estableció los términos de un Plan global de desarrollo sostenible, al tiempo que la ONU creaba una Comisión especial dedicada al asunto. Colombia, miembro fundador de dicha Comisión, reconoce en la biodiversidad una nueva, posible y viable opción de desarrollo nacional.

En 1991, el gobierno colombiano invitó a la comunidad internacional a emprender una tarea conjunta dirigida a garantizar la conservación de recursos naturales críticos y a orientar los procesos de desarrollo con criterios de sustentabilidad para beneficio del Chocó biogeográfico, de Colombia y del planeta.

Un año más tarde, se formulaba y negociaba el proyecto "Conservación de la biodiversidad en el Pacífico colombiano", *Biopacífico (PBP)*, semilla

en el largo proceso de aprendizaje de conservación de la biodiversidad. El Proyecto fue aprobado en forma conjunta por el gobierno y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environment Facility - GEF), del cual hace parte Colombia.

El 20 de julio de 1992, el presidente Gaviria anunció ante el Congreso de la República que el país iniciaría el proceso de formulación de una estrategia nacional para la biodiversidad. Once meses después, el 4 de junio de 1993, divulgó los elementos básicos de dicha estrategia, y señaló al *Biopacífico* como punta de lanza en su andamiaje.

Es en esta ruta y en esta empresa colectiva donde gobierno, empresa privada, sector académico, organizaciones no gubernamentales y población han sido convocados por el PBP para adelantar tareas conjuntas en una región de singulares características: ocho millones de hectáreas a lo largo de 1.300 kilómetros de cara al mar de Balboa y sobre 71.000 kilómetros cuadrados. Se trata del 6.2% del territorio colombiano, de selva húmeda, clima de trópico, pluviosidad récord y, lo más importante, una compleja diversidad cultural y una de las más altas concentraciones de biodiversidad por unidad de área reportada en el planeta.

Exhuberancia y miseria

Además de unidad ecológica, el Chocó biogeográfico conforma una unidad económica, la más rica de Colombia en recursos naturales con un inmenso potencial forestal, pesquero y minero. Provee de materias primas y otros recursos al mercado interno y al mercado externo. Es la principal fuente nacional de abastecimiento de madera aserrada. El 60% de la madera que se consume en Colombia procede de allí, con un aporte a la producción nacional del 70% de la materia prima para la industria pulpera.

La región aporta el 82% del platino, el 18% del oro y el 14% de la plata del país. Posee yacimientos minerales de importancia estratégica destinados a la industria aeroespacial y a la producción de energía nuclear. Hay bauxita, indispensable para la producción de aluminio, y manganeso, cuyos nódulos en el Pacífico con-



Niño Embera y su mascota.



Simbiosis vegetal en Gorgona.



Fuerza laboral infantil en Guapi.



Índigena jornalero, bajo Atrato.



Diversidad de hongos en Gorgona.



Recolectora de conchas en Tumaco.

tienen cobalto radiactivo utilizado para la fisión nuclear. El turismo ecológico es una ventana tímidamente explotada, habida cuenta de la belleza natural de muchas playas y ensenadas.

El *Biopacífico* reconoce una multiplicidad de culturas en la región. El 90% de la población pertenece a la etnia afrocolombiana. Las comunidades indígenas, en su mayoría Embera y Waunana, habitan la zona desde épocas precolombinas, mientras que la presencia afrocolombiana data de 1512.

Economía del despojo

No obstante la exuberancia de vida y la riqueza natural excepcional, el Chocó biogeográfico es reconocido como uno de los principales polos de destrucción natural y escenario de una economía del despojo y de las mayores miserias nacionales.

La región asiste, en efecto, a un creciente proceso de intervención de sus espacios naturales, con una consiguiente pérdida de biodiversidad. La zona ha soportado desde hace casi un siglo la exploración y explotación, por parte de compañías nacionales y extranjeras, de miles de hectáreas ricas en oro y maderas finas, merced a una ininterrumpida cadena de concesiones.

La intensa deforestación ha significado para la región, hasta ahora, la disminución de más de un millón de hectáreas de bosques. La ausencia

de una política para el uso de la tierra ha incentivado la implantación de sistemas agrícolas y ganaderos no sostenibles en áreas de vocación forestal.

En cuanto a la población nativa de la región, sus índices de calidad de vida son los más bajos de Colombia. La desnutrición, el analfabetismo y el desempleo registran las tasas más elevadas del país. El 80% de los habitantes del Chocó biogeográfico tiene sus necesidades básicas insatisfechas y el 60% sobrevive en condiciones de pobreza absoluta, en hacinamiento crítico y sin acueducto ni alcantarillado. Las tasas de analfabetismo, 40% en promedio, doblan las del resto del país. La esperanza de vida es de 55 años, en promedio. Hay un médico y tres enfermeras por cada 7.000 habitantes, y los hospitales y centros de salud son escasos, insuficientes y mal dotados. De cada mil niños nacidos, cerca de 200 mueren. Se trata de la segunda tasa de mortalidad más alta del mundo. En Holanda, por ejemplo, apenas mueren cinco niños por cada mil.

Metas de Biopacífico

El *Proyecto Biopacífico* tiene como propósito consolidar una estrategia para la conservación y manejo sostenible de la biodiversidad en la región del Chocó biogeográfico. Su objetivo consiste en aportar los elementos científicos, sociales, económicos y políticos necesarios para consolidar en forma concertada con las comunidades lo-

cales una nueva estrategia de desarrollo regional basada en la protección y en el uso sostenible de la biodiversidad.

El *PBP* reconoce la relación que existe entre procesos culturales, procesos productivos y la conservación de la biodiversidad. Admite también la dinámica relación prevaleciente entre ciencia, tecnología y saber popular. Asume en este punto la protección de la relación tradicional entre las comunidades locales y su entorno natural.

En el ejercicio de un proceso de desarrollo con rostro humano, el *Proyecto* considera pieza fundamental la participación de la población local, particularmente de la mujer, en el proceso de conservación, respetando las culturas de la región en relación con el entorno natural.

En la región, el *Biopacífico* identifica un escenario de múltiples intereses y conflictos, y asume esta certeza en la cadena de retos que incluyen comprometer activamente los distintos actores sociales con la conservación de la diversidad biológica y su aprovechamiento sostenible en beneficio del desarrollo económico y social.

Su marco de acción es el respeto por los valores culturales, la promoción de una política de conservación centrada en tierras y territorios, la salvaguardia del patrimonio genético nacional, y la nueva visión de desarrollo que contempla las necesidades e intereses de las generaciones actuales y futuras.

El *PBP* no es un proyecto de desarrollo; sienta las bases para un de-

sarrollo sostenible, mediante la producción de conocimiento y la sistematización de lo ya conocido.

Con el *Biopacífico* se inicia un largo proceso de articulación de la biodiversidad a la estructura socioeconómica del Chocó biogeográfico. El cronograma del *Proyecto* contempla intensas tareas de movilización, concertación y coordinación comunitaria, interinstitucional y territorial. Lejos de eludir el tema, el *PBP* se compromete a promover el aún incipiente debate sobre la relación existente entre biotecnología y biodiversidad.

83 municipios involucrados

Con seis años para realizar su trabajo, el *Biopacífico* cuenta con una donación de nueve millones de dólares del GEF, de los cuales una tercera parte corresponde a aportes del gobierno de Suiza. El *Proyecto* ejecutará -a través de convenios con profesionales, entidades y organizaciones comunitarias de la región- no menos de 200 actividades a lo largo de 83 municipios de Antioquia, Cauca, Córdoba, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle.

La política general del *Proyecto* es orientada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) y, de momento, el Inderena.

Bajo la dirección del gobierno trabaja un equipo de coordinación nacional, acompañado de coordinaciones regionales en Buenaventura, Quib-

dó, Tumaco y Turbo. Existe, además, una subsección en Guapi. Se contempla la creación de un comité nacional asesor en el cual tendrán asiento representantes del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales activas en la región, de las comunidades negras e indígenas, investigadores y delegados del sector empresarial. Habrá, finalmente, un comité de coordinación interinstitucional encargado de apoyar la ejecución del *Proyecto* en los aspectos técnico y operativo.

Áreas de acción

El *Proyecto Biopacífico* se desarrollará en cuatro áreas: *Conocer* la riqueza biótica que tiene el Chocó biogeográfico; *Valorar* sus recursos naturales y genéticos; *Movilizar* con las organizaciones sociales conciencias y voluntades en favor de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, y *Formular* las bases de una legislación que legitime los objetivos de conservación.

Estas cuatro áreas estarán relacionadas entre sí. De los interrogantes que absuelva *Conocer* sobre la oferta ambiental de la región, *Valorar* construirá el andamiaje productivo que permita la conservación de los ecosistemas mediante una utilización sustentable, ligada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. *Valorar* aportará los elementos de juicio necesarios para que *Formular-Asignar* acompañe el proceso de incorporación, en la planifi-

cación municipal, de proyectos que apoyen la economía comunitaria con base en los recursos naturales de la región. *Movilizar* acompañará con procesos pedagógicos las experiencias productivas propiciadas por *Conocer* y *Valorar*, y facilitará, mediante tareas comunicacionales, el proceso de concertación y participación comunitaria.

Ciencia y saber popular

Conocer los activos biológicos y comprender sus interacciones en la región para diseñar su estrategia de conservación y respaldar un desarrollo sostenible es el punto de partida del área de investigación del *Biopacífico* en el Chocó biogeográfico.

Adentrándose por selvas y ríos, los investigadores intentarán despejar interrogantes sobre la diversidad biológica regional. Será una tarea compartida con indígenas y negros, quienes a lo largo de su existencia en la zona han acumulado importantes conocimientos y prácticas culturales para conservar su medio.

Al momento de definir el enfoque del conocimiento y conservación de la biodiversidad, el *Biopacífico* se ha inclinado en favor de una aproximación de tipo ecosistémico, sin desdeshar el énfasis en niveles genéticos, de poblaciones y de especies.

En efecto, *Conocer* trabajará en la evaluación de la biodiversidad en forma cualitativa y cuantitativa, en la caracterización de ecosistemas poco



Actividad portuaria en Buenaventura.

alterados e intervenidos, definiendo los estratégicos o en alto grado de amenaza, e identificará y estudiará especies bioindicadoras (que indican estados de conservación o alteración) y poblaciones de especies especiales, entendidas como taxas vulnerables amenazadas o en peligro de extinción en la región.

Conocerrecuperará, acopiará, sintetizará, acumulará y ampliará conocimientos científicos, y pondrá los resultados de sus investigaciones a disposición de comunidades y gobiernos locales y demás grupos regionales, nacionales e internacionales interesados.

Se espera un estudio semidetallado de áreas críticas y sobresalientes en términos de dinámica ecológica, una evaluación sobre el terreno del estado poblacional de especies amenazadas o en peligro de extinción y un inventario de biodiversidad en las mismas áreas.

Estos resultados y otros adicionales permitirán construir, por un lado, una zonificación ecológica con la consiguiente redefinición de áreas de conservación, y por otro, el andamiaje de tecnologías que permitan la conservación de los ecosistemas mediante una utilización sostenible ligada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población nativa.

Socioeconomía de la biodiversidad

¿Dónde y cómo se da la interacción entre la población y el medio natural

del Pacífico colombiano? ¿Cuáles son los procesos sociales y económicos que inciden en la conservación, pérdida o ganancia de la biodiversidad? En otras palabras ¿Cuál es la dimensión socioeconómica de la diversidad biológica del Chocó biogeográfico?

Tales son los interrogantes que pretende resolver con sus tareas básicas Valorar, el área social y económica del Biopacífico. No menos importante será el trabajo de despejar la cuestión relacionada con el valor de la biodiversidad, de los servicios ambientales y con el costo de oportunidad de su conservación.

Valorar identificará en la región

Bagadó, Chocó.



DIEGO SAMPER

las áreas críticas de la biodiversidad causadas por la intervención humana, al tiempo que generará alternativas bioeconómicas y explorará, a partir de los agrosistemas de los pueblos indígenas y las comunidades negras, modelos de desarrollo sostenible.

Aparte de lo anterior, apoyará las iniciativas comunitarias de ordenamiento territorial, como las que están previstas para los territorios comunitarios negros y las entidades territoriales indígenas, factores básicos de integridad y seguridad territorial étnica, necesarios para la conservación y el desarrollo sostenible en la región.

De hecho, las tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades negras ribereñas en la cuenca del Pacífico serán objeto de adjudicaciones colectivas. La Ley 70 de 1993 reconoce los derechos territoriales de los afrocolombianos y está en curso el proyecto de ley que norma la constitución de las entidades territoriales indígenas, ETI.

Estas nuevas entidades territoriales darán un nuevo marco a las relaciones entre el Estado y los grupos étnicos, y un nuevo rumbo a las políticas de conservación de la biodiversidad.

Información, formación y movilización de conciencias

Movilizar contribuirá a que las comunidades locales accedan a procesos de información y formación para la

organización social y la participación en procesos de negociación, decisión, ejecución, veeduría y seguimiento, en función de la conservación de su entorno natural.

La información es un instrumento de poder, y el conocimiento una herramienta que permite la toma de decisiones. *Movilizar* buscará, mediante una comunicación presencial y a distancia, formal e informal, que las comunidades del Chocó biogeográfico identifiquen la biodiversidad como un interés estratégico local, regional y nacional, y la reconozcan como una opción real de desarrollo socioeconómico para mejorar sus condiciones de vida y convivencia civil.

Estimulará, asimismo, una comunicación de doble vía en dichas comunidades, y buscará posibilitar un diálogo de saberes –científico y popular– que contribuya al objetivo de recuperar, ampliar y divulgar información tradicional, científica y socioeconómica, en un cruce de conocimientos útiles para la búsqueda de alternativas viables de conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

Para ello se identificarán los recursos de comunicación social con que cuenta la región y se fortalecerán iniciativas locales y regionales de comunicación social que se relacionen con los objetivos de conservación y aprovechamiento de la diversidad biológica y cultural.

A la par con los procesos de comunicación social, *Movilizar* en su componente educativo construirá con las comunidades, valores, actitudes y conceptos favorables a la conservación de la biodiversidad y desarrollará una propuesta que permita a las comunidades negras e indígenas mejorar su capacidad para planificar, gestionar, ejecutar y administrar iniciativas propias de conservación y uso adecuado de sus recursos naturales.

Mediante el desarrollo de una reflexión pedagógica y cultural en espacios formales y no-formales, *Movilizar* trabajará con las comunidades locales la valoración, recuperación y socialización de los saberes tradicionales sobre conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

En el ejercicio de un proceso de desarrollo humano, *Movilizar* fortalecerá regionalmente procesos de educa-

ción ambiental dentro de una concepción que integra la diversidad biológica y cultural. Por ello, la identidad cultural de los grupos étnicos, la interculturalidad, la diversidad lingüística, constituyen contenidos de la propuesta educativa centrada en la conservación del medio ambiente y los recursos biológicos.

Los trabajos en comunicación social y educación, confluirán en el apoyo y estímulo a procesos de organización social, movilización y gestión comunitaria orientados a la toma

de decisiones favorables a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, mediante su participación en procesos de concertación de políticas y de planeación del desarrollo local.

Políticas para el desarrollo sostenible

El área *Formular-Asignar* tiene por objetivo impulsar procesos participativos de planeación municipal, alrededor de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

El 60% de la madera que se consume en Colombia procede del Chocó biogeográfico.



PIERRE HERBON



Puerto sobre el río Atrato en Yuto.

Sus propósitos apuntan a fortalecer el papel del Estado y su capacidad de gestión y negociación frente a la conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; crear un espacio de planeación para el medio ambiente; coordinar y concertar acciones entre los distintos niveles de gobierno; diseñar instrumentos de planeación territorial para la conservación de ecosistemas y de especies regionales; y lograr la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para apoyar la ejecución de programas y proyectos en la región, que garanticen la sostenibilidad financiera de la conservación de la biodiversidad.

Reacciones en cadena

En una tarea inicial, que significó un esfuerzo interdisciplinario, el PBP diseñó su plan operativo -un documento de 133 páginas ilustrado con mapas, gráficos y cuadros- como guía para orientar las acciones que ejecutará durante los primeros tres años. El documento ha sido consultado entre

más de 200 expertos y representantes de los grupos de interés (sectores público, comunitario, académico, privado, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales), en la apertura de un proceso de debate y retroalimentación que obedece al espíritu y esquema participativo del mismo Proyecto.

Las reacciones provenientes de investigadores, empresarios, alcaldes y líderes de organizaciones comunitarias reflejan en forma coincidente una expectativa general favorable a *Biopacífico*, un proyecto que -descrito a la manera de Marie Dominique de Suremain, de la Asociación Medio Ambiente y Desarrollo (ENDA-América Latina)- constituye "un esfuerzo original e interesante por proteger la biodiversidad de una región estratégica del planeta, sin desconocer que allí viven gentes, cuyo estilo de vida y subsistencia es mejorable en la región en forma compatible con un uso prudente de los recursos naturales a largo plazo".

Realizar el trabajo de conservación de la biodiversidad requerirá la adopción de una concepción y de un

modelo de desarrollo donde la diversidad biológica tenga cabida, y la tendrá en la medida en que pueda significar una opción para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades locales.

El PBP tiene entre sus mayores desafíos el de lograr la institucionalización de sus principios, objetivos y finalidades, lo que equivale a decir, la conservación de la biodiversidad en un futuro que trascienda la temporalidad del *Biopacífico*, de tal forma que los gobiernos municipales de la región lideren el diseño e implantación de sus estrategias de desarrollo compatibles con la biodiversidad y su uso sostenible.

Sin duda, la conservación de la biodiversidad será un éxito si las comunidades locales la incorporan en su quehacer cotidiano como parte esencial de sus aspiraciones de un mundo mejor.

La biodiversidad es cuestión de desarrollo. Cuando así lo comprendamos, y sólo entonces, preocupaciones como las de Alfredo Molano dejarán de serlo. ■

Cifras

GEF

- **QUEES:** el Global Environment Facility (GEF), o Fondo Mundial para el Medio Ambiente es un mecanismo internacional de financiación de proyectos ambientales, a través de donaciones a países del Tercer Mundo.
- **ORIGEN:** propuesto en septiembre de 1989 por Francia y Alemania, fue creado en noviembre de 1990 en Washington, y reconocido como mecanismo transitorio de financiación por la comunidad internacional en junio de 1992 en Brasil, durante la Cumbre de la Tierra.
- **PRESUPUESTO:** US\$ 1.300 millones, representados nominalmente en US\$1.000 millones de derechos especiales de giro (DEG).
- **ASIGNACION DE RECURSOS:** entre 40 y 50% para reducir el calentamiento global y proteger la capa de ozono. Entre 30 y 40% para conservar la biodiversidad. Y entre 10 y 20% para protección de las aguas internacionales.

Biopacífico

- **EL PROYECTO** para la conservación de la biodiversidad del Chocó biogeográfico, Biopacífico, fue aprobado por el GEF en 1991 y empezó a operar en marzo de 1993.
- **PRESUPUESTO:** US\$9 millones, la segunda donación del GEF más alta en América Latina, que serán ejecutados en seis años a partir de 1993. El gobierno de Suiza donó una tercera parte de los recursos.
- **AREA DE ACCION:** 80 mil kilómetros cuadrados, correspondientes a 83 municipios de siete departamentos: Nariño, Cauca, Chocó, Valle, Risaralda, Antioquia y Córdoba, que conforman el Chocó biogeográfico.
- **CHOCO BIOGEOGRAFICO:** cubre ocho millones de hectáreas, de los cuales dos y medio corresponden a ocho Parques Naturales, y un millón más a resguardos indígenas.
- **PRECIPITACION PLUVIAL:** por encima de los 6.000 mm/año, está entre las más altas del planeta. Es la región más húmeda del mundo.
- **SELVA HUMEDA TROPICAL:** ecosistema predominante, presenta uno de los más altos

- **PRESIDENCIA:** Banco Mundial.
- **COADMINISTRAN:** Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y para el Medio Ambiente (PNUMA).
- **PAISES RECEPTORES:** todos los que tengan un ingreso per cápita inferior a US\$ 4.000 anuales.
- **SELECCIONA LOS PROYECTOS:** un grupo de 15 eminentes científicos de países industrializados y en desarrollo.
- **PROYECTOS APROBADOS:** 55 en total, de los cuales 22 corresponden a conservación de la biodiversidad por cerca de US\$ 92 millones.
- **EN AMERICA LATINA:** es la segunda región beneficiada por número de proyectos, 13, y en monto de las donaciones, US\$ 50 millones.
- **EN COLOMBIA:** se obtuvo la aprobación en 1991 del Proyecto para la conservación de la biodiversidad del Chocó biogeográfico, Biopacífico.

índices mundiales de biodiversidad. Se cree que más de 2.000 especies de plantas y más de 100 especies de aves no se encuentran en ningún otro lugar del planeta.

■ **BOSQUES:** alcanzan un volumen de 198 millones de metros cúbicos, de ellos 16% reserva forestal. Hay 5.5 millones de hectáreas de bosques, de los cuales cerca de dos millones no han sido intervenidos por el hombre.

■ **EL 60% DE LA MADERA** que consume el país procede de la región. Además, aporta el 82% del platino, el 18% de oro y el 14% de la plata.

■ **TALA DE BOSQUES:** alcanza las 100.000 has. por año. A este ritmo, en menos de 50 años la selva del Pacífico habrá desaparecido.

■ **POBLACION:** entre 850.000 y un millón de habitantes: el 90% afrocolombianos, el 6% mestizos y el 4% indígenas.

■ **CRECIMIENTO DEMOGRAFICO:** 40 niños diarios.

■ **ESPERANZA DE VIDA AL NACER:** 55 años.

■ **TASA DE ANALFABETISMO:** 37%.

■ **POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS:** 80%.

Nueve millones de dólares para el Pacífico, ¿a cambio de qué?

GEF: donación o evasión

Por Juan Pablo Ruiz

Director de la Fundación Natura

La transferencia de recursos del Norte al Sur, a través de mecanismos como el GEF, da prioridad a la supuesta crisis global y no a las necesidades locales. Pretende encubrir, con el carácter de donación, el pago parcial de la deuda ambiental que los países ricos tienen con los pobres, particularmente con los tropicales y biodiversos como Colombia.

Partimos de considerar la biodiversidad como categoría social y buscamos ir más allá de su contenido biológico.

Al mismo tiempo, cuestionamos qué tan globales son los problemas calificados así por los países del Norte (desaparición del ozono, calentamiento de la Tierra, contaminación oceánica y declive de la biodiversidad), frente a los apremios de los países en desarrollo: hambrunas africanas, desnutrición en Latinoamérica, miseria y morbilidad por falta de agua potable en el Chocó, etc.

En esa óptica planteamos otro punto de vista sobre el Fondo Mundial para el Medio Ambiente -GEF (Global Environment Facility). Este fondo, creado con donaciones de los países ricos para financiar proyectos ambientales -exclusivamente "globales"- en el Tercer Mundo, reciente-

mente entregó US\$ 9 millones para la conservación de la biodiversidad en el Chocó biogeográfico.

A partir de la experiencia colombiana, analizaremos críticamente tanto la aproximación teórica del GEF como su propuesta de ejecución, en este caso a partir del interés global por proteger la biodiversidad de una de las regiones más ricas del planeta, como es la región biogeográfica del Chocó.

Interés global vs. necesidad local

La conservación de la biodiversidad tiene sustento social y factibilidad económica, si de la riqueza biológica se derivan beneficios socioculturales

y económicos para las comunidades que habitan o viven cerca de las áreas de alta biodiversidad.

Por ello, toda actividad que pretenda viabilidad de largo plazo, debe ligarse al trabajo con las comunidades locales y buscar el bienestar social, a través de la aplicación económica con beneficio local de la riqueza biológica.

Si esto no se da, la biodiversidad desaparece como categoría social y su conservación es a todas luces improcedente e insostenible.

Esta perspectiva no desconoce el carácter global y el interés planetario por la conservación de la biodiversidad, pero enfatiza que el *beneficio local es condición y argumento fundamental en este propósito.*



Ozono, problema de otros

A diferencia de la aproximación conceptual del Global Environment Facility-GEF, que prioriza el interés global o planetario, nuestra aproximación prioriza el interés y las necesidades locales, de cuya satisfacción depende que nuestros pueblos puedan interesarse genuinamente por un asunto global o planetario.

En síntesis, sin solucionar nuestras necesidades básicas, no pretendemos ni aspiramos a solucionar las necesidades planetarias ni compartimos el principio de globalidad propuesto por el GEF.

Una sana aproximación al GEF nos conduce a entender la voluntad de

los países industrializados, que una vez han solucionado sus necesidades básicas internas, se preocupan y dedican algún esfuerzo financiero a la solución de problemas ambientales globales como la destrucción de la capa de ozono.

Estos asuntos, en tanto globales, atañen y afectan a los pobladores de este mundo, hoy claramente dividido entre países y pobladores ricos y países y pobladores pobres.

Dudas sobre el GEF

1. De la satisfacción de las necesidades locales, y de una priorización en las acciones que se ajuste a los intereses locales, depende la genui-

na vinculación de los pobladores de los países en desarrollo a las actividades relacionadas con la superación de la crisis ambiental global.

Sin desconocer el carácter global y el interés planetario por superar esta crisis, es claro que las posibilidades de éxito en este propósito exigen la superación previa o simultánea de la crisis económica y ambiental de los países tropicales, que cumplen un papel definitivo en la estabilidad ambiental global.

El GEF apunta a la solución de lo global, descuidando en su estrategia, el enfrentar y superar los problemas locales de los países en desarrollo, tarea que necesariamente exige la revisión de las actuales relaciones Norte-Sur.

2. Dada la extensión y diversidad biológica de los bosques tropicales, estos países poseen un potencial de negociación que deben usar, pues están prestando servicios ambientales importantes para el mundo entero.

Como consecuencia de los niveles de ingreso per cápita en los países ricos y de la importancia que sus habitantes le conceden a seguir contando con los servicios ambientales que los bosques tropicales les prestan, estos servicios, pueden hoy, adquirir valoración económica.

Diversos programas patrocinados por los países del Norte -entre ellos el GEF-, nos señalan que ese interés empieza a tomar expresión económica.

Nuestro poder de negociación descansa en nuestra capacidad de hacer evidente el alto riesgo de destrucción de nuestros ecosistemas, en razón a la dinámica socio-económica de nuestros países.

Las actuales relaciones Norte-Sur y el nivel de empobrecimiento relativo en que nos encontramos, nos pueden llevar, incluso, a tomar la consciente determinación de destruirlos.

En el caso de la biodiversidad,





Explotación de oro con draga: desastre ambiental.

nuestros claros derechos de propiedad y la consecuente potestad de manejo y uso que sobre la misma tenemos, nos confiere un poder especial que desde lo ambiental debe trascender en lo político y en lo económico en las relaciones con los países industrializados.

La propuesta GEF omite estos aspectos que resultan definitivos al enfrentar la actual crisis ambiental global.

3. La transferencia de recursos planteada a través del GEF, no contribuye de manera significativa a la solución de la crisis ambiental global, mientras pretende encubrir, con el carácter de donación, algo que en realidad es un pago parcial de una deuda económica de origen ambiental que los países industrializados tienen para con los países en vía de industrialización, y cuyo monto es mucho mayor que lo que se pretende transferir con el GEF y otros 'programas de asistencia'.

Más que transferencias puntuales, se debe apuntar a una transformación en las relaciones Norte-Sur, que permitan un verdadero "desarrollo sustentable" en los países en "vías de desarrollo" y una reconversión del desarrollo en los "países desarrollados", que más que países desarrollados, son países de alto ingreso per cápita.

La actitud actual de los países industrializados representa una estrategia para evadir una responsabilidad que debe ser asumida por quienes han liderado el deterioro ambiental global.

Pagar los servicios ambientales que los países tropicales prestan al mundo con extensos ecosistemas naturales y cubrir la deuda ambiental de los países

industrializados para con los países en desarrollo, es un requisito indispensable para superar la crisis ambiental que hoy se pretende superar mediante la ejecución del GEF.

4. Los servicios ambientales que hoy prestan de manera gratuita algunos países tropicales, deben tener precio en el mercado mundial.

Esto no significa la cesión de ningún derecho de propiedad sobre nuestro patrimonio biológico, sino la operación de un mecanismo que vendría a cubrir, en el corto plazo, el costo de oportunidad de la conservación de los bosques tropicales.

Si estos valores no se expresan en el mercado, los países ubicados en las áreas tropicales no deben adelantar programa alguno relacionado con asegurarle al mundo la prestación de esos servicios ambientales, que hoy el "mundo desarrollado" adquiere de manera gratuita.

El bajo nivel de compromiso efectivo del mundo industrializado en la estabilidad ambiental del planeta puede llevar a los países en "vía de desarrollo" a no considerar las prioridades ambientales globales y a definir programas de conservación, que enfrenten las prioridades locales o regionales, sin necesariamente considerar aquellas de carácter global.

Competencia por recursos

El proyecto colombiano demuestra algunas de las irregularidades e inconsistencias derivadas de las presiones ejercidas por las organizaciones internacionales responsables de la implementación del GEF.

Entre ellas, resalta el marginamien-

to de la sociedad civil en su diseño y formulación.

Esto es consecuencia de la necesidad de cumplir con plazos y condiciones definidos por las agencias internacionales, en la lucha competitiva por los recursos del GEF.

A mi entender, más que competir por recursos, sería conveniente acordar -considerando la importancia biológica, la capacidad técnica local, las condiciones sociales de las diversas áreas y los recursos financieros disponibles- el orden de magnitud de los montos "financiables" por el GEF para los diversos países y regiones.

La asignación efectiva de recursos, los ajustes en los montos totales y su posterior desembolso, se deben definir de acuerdo con una adecuada elaboración y ejecución de los perfiles de los proyectos.

Un mecanismo de este carácter exige propuestas innovadoras para definir rangos de asignación de recursos, de manera previa a la elaboración de los perfiles de proyecto.

Esta dificultad se vería compensada por una más activa participación de la sociedad civil en la formulación del proyecto.

El GEF debe asignar, mediante negociación con los gobiernos locales sobre plazos de tiempos y tipo de productos, unos recursos financieros mínimos para apoyar la elaboración participativa del perfil del proyecto.

En la actualidad, el GEF pretende la participación ciudadana en la ejecución de un proyecto, en cuya elaboración las comunidades locales no han participado.

En el caso colombiano, la insistencia del pequeño grupo gubernamental que elaboró el perfil, logró incluir -aunque de manera poco precisa- lo que ellos consideraban como necesidades y derechos de los habitantes de la región del Chocó.

El criterio globalista de la concepción del GEF, contribuye a que sus agencias internacionales co-administradoras busquen imponer criterios en la elaboración de los perfiles, relegando a los grupos técnicos de los países receptores a un papel secundario y anulando la participación de comunidades locales en la discusión y elaboración del perfil, así este inclu-

incluir aspectos participativos en la fase de ejecución.

Se debe dar mayor autonomía a las naciones proponentes en la elaboración e implementación de proyectos. Estos deben estar orientados por el Estado y la sociedad civil, pues esta aproximación contribuye a que se generen perfiles que redunden en el beneficio local de la aplicación económica y social de la riqueza biológica, contribuyendo así a hacer realista la propuesta.

Retos del GEF

Uno de los retos del GEF será su contribución al cambio en las prioridades financieras de los bancos y agencias multilaterales de desarrollo.

Estas se han caracterizado históricamente por su apoyo a las actividades extractivas, contaminantes y homogeneizantes del paisaje y la cultura, y aún hoy, basadas en el privilegio de aquellos proyectos que presentan un alta tasa de retorno a corto plazo.

El cambio de actitud debe pasar a virtualizar los objetivos sociales y ambientales y superar la primacía que el

corto plazo tiene en la valoración económica.

El GEF debe ser consecuente con el reconocimiento de la deuda económica de origen ambiental que hoy tienen los países ricos y las capas económicamente pudientes de los países pobres, para con los pobladores pobres de los países del trópico.

Para que los países que están prestando servicios ambientales logren hacer efectivo su poder de negociación, es necesaria una negociación en bloque.

El GEF representa una propuesta de solución a la crisis ambiental con priorización de los intereses de los países industrializados. Por lo tanto, de nuestra capacidad organizativa depende la fortaleza de nuestra contrapropuesta y el beneficio que podamos obtener si nos decidimos a recorrer con los países industrializados -que siempre han caminado por senderos distintos al nuestro- un camino compartido en la búsqueda de soluciones ambientales globales.

La experiencia colombiana nos indica que se deben dar una serie de reformas en el desarrollo del GEF. Para empezar, se debe dar poder de

decisión a las naciones beneficiables y a la sociedad civil.

Desde el inicio de las negociaciones, el manejo de la información debe ser claro y de amplia difusión. Se deben generar mecanismos que posibiliten la fiscalización desde la sociedad civil en la ejecución de los proyectos.

En abril pasado, sometió a consideración de un amplio grupo de organizaciones locales, sector público, académico, ONG, sector privado y ONG internacionales el "Plan operativo" del proyecto.

Esta actitud, aunque positiva, no logra superar las limitaciones de un proyecto elaborado sin participación ciudadana y que hoy busca acercarse a las comunidades en el momento de la ejecución.

La versión final del "Plan Operativo" recoge buena parte de los comentarios expresados en la consulta. El documento final es una buena base para buscar conciliar los intereses locales con los globales.

El éxito del proyecto depende de la forma constructiva como actúen los diversos grupos de interés involucrados en el futuro del Chocó biogeográfico.

Las injustas relaciones Norte-Sur podrían obligarnos a optar por la depredación.



CONSTANZA RAMÍREZ



Argumentos para concertar el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad

¿Por qué está "in" el Pacífico?

Desembarco en Bahía Solano.

Por Fernando Casas

Coordinador nacional
del Proyecto Biopacífico



Indígenas, negros, inmigrantes paisas y capitales nacionales y extranjeros confluyen en el Chocó biogeográfico, donde predomina una mentalidad extractiva y cortoplacista que sacrifica los recursos naturales en beneficio de pocos y desgracia de muchos. No obstante, Colombia tiene la mejor carta de negociación: el creciente factor de poder que representa, nacional e internacionalmente, la riqueza biológica.

Desde hace más de cinco mil años, el hombre aprovecha los recursos naturales de lo que hoy se denomina la provincia del Chocó biogeográfico, particularmente los ríos Baudó, Chorí y Jurvidó y la ensenada de Utría. Los recolectores de moluscos y acumuladores de conchas ("habitantes de los concheros") subsistieron aprovechando el medio circundante sin recurrir a la agricultura del maíz¹.

Siguendo el cauce de los ríos y la costa, algunos de estos grupos alcanzan su máxima expresión cultural cuando Grecia y luego Roma dominaban Occidente. A la llegada de los españoles, los asentamientos de Cunas, Embera y Waunanas ocupan ampliamente la región y todos sus pisos climáticos desde los 0 hasta los 2000 metros. Sin embargo, la invasión de los europeos y la posterior colonización minera del siglo XVI producen una fragmentación territorial, social y ambiental que afecta a los pobladores ancestrales de la región².

Por esta misma época los busca-

dores de oro arrastran mano de obra africana esclava a los ríos de la zona, tarea que —a pesar de las rebeliones y nuevos derechos civiles de la población negra— continuaría hasta bien entrado el siglo XIX, tanto por parte de los criollos de la naciente República, como de las empresas transnacionales que penetraron la región a comienzos de este siglo.

Las poblaciones indígenas, por su lado, han trasegado por centurias la región, y por ello, basadas en el conocimiento y la experiencia de tantos años le rinden culto al agua y saben que del "monte" se obtienen alimentos, plantas para curar, maderas, fuentes de energía, bejucos para elaborar cestas, materiales vegetales para hacer utensilios como platos, cucharas, etc. Sin embargo, las etnias indígenas asediadas por la expansión de nuevos grupos poblacionales, ven amenazado su acervo cultural y sus conocimientos ancestrales.

Durante el proceso de redistribución del territorio surgen conflictos interraciales entre las poblaciones negras e indígenas. Pero luego, amistosamente, se reparten las zonas altas, medias y bajas de los ríos y sus recursos. Ambas etnias comparten saberes, compadrazgos y perfiles culturales en diversos aspectos de su cotidianidad y expresión productiva, artesanal y artística³.

En las décadas del 30 y del 40 se inicia la migración de jóvenes negros a Buenaventura, que pasó de 3.500 habitantes en 1918, a doscientos mil en 1985. Rápidamente, los flujos de población y asentamiento regional establecen un patrón de caseríos rurales dispersos, caseríos rurales

compactos, pueblos y poblaciones urbanizadas⁴.

Mentalidad extractiva

No obstante, no han sido los indígenas y los negros dueños de su propio destino. Desde la época de la colonia la visión extractiva de las riquezas naturales de la región ha dominado la visión, presencia e intereses de dirigentes, autoridades, comerciantes y empresarios, particularmente de Antioquia, Valle, Cauca y la Costa Atlántica. Muchos de ellos, en especial funcionarios y comerciantes de las principales poblaciones urbanizadas sólo las visitan para facilitar la representación de sus intereses y canalizar excedentes hacia los centros tradicionales de poder económico nacional.

En los últimos decenios, la construcción de carreteras que unen a Medellín con Quibdó y Turbo, y a Cali con Buenaventura, y recientemente las obras que concluyen carreteras como Pasto-Tumaco, Buenaventura-Bahía Málaga o avances como Pereira-Nuquí atraen irremediamente colonos de mentalidad andina. Sus valores culturales y métodos de producción presionan por la tierra, rompen el tejido social y aumentan la incidencia de problemas ecológicos y fitosanitarios atribuibles a la deforestación (erosión genética, malaria).

Detrás de esta ola de nuevos migrantes vienen ganaderos, especuladores de la tierra y empresas madereras arrasando sin miramientos ecosistemas frágiles y vulnerables, por años conservados por las poblaciones locales. Las estrategias adaptativas pacientemente elabora-

Aserrijo en Vigia del Fuerte, río Atrato.





das durante centurias están ahora más que nunca sometidas a una presión externa que arriesga fragmentar culturas, territorios y ecosistemas en aras del desarrollo de infraestructura básica, soporte del modelo de economía abierta (carreteras y puertos).

La falta de perspicacia política y una percepción de corto plazo de los intereses nacionales y locales llevan a la formulación de planteamientos en torno a un falso dilema: primero el hombre que el medio ambiente; primero el crecimiento económico que la conservación de la diversidad cultural y biológica de la región.

Semejante despropósito no deja de sorprender en un momento histórico en el que se evidencia la creciente dependencia entre crecimiento económico, protección de la diversidad cultural y conservación del medio ambiente. Esta conciencia surge precisamente de los impactos locales y globales de un modelo de sociedad que amenaza la supervivencia de los Estados y de la propia especie humana. La tesis que sostienen quienes aseguran que la riqueza cultural y ambiental no debe ser obstáculo del

desarrollo transgrede los principios constitucionales y coloca al país en un escenario desolador en el que tierras, aguas, flora y fauna serán irremediablemente sacrificadas para el beneficio de unos pocos y la desgracia de muchos.

La reiniciación del proceso de colonización del Chocó biogeográfico, está despertando un número creciente de intereses económicos y político-administrativos. Particularmente, en el occidente colombiano en donde todos parecen coincidir en la importancia de alcanzar el litoral Pacífico directamente, por vía terrestre, sin que medie ninguna política o estrategia nacional que racionalice tan alocada y costosa empresa. Todos, ignorantes o indiferentes de los costos sociales y ambientales de esta aventura.

Geopolítica y frontera biológica

La enorme diversidad biológica, ecológica y cultural de la provincia del Chocó biogeográfico la coloca como una de las zonas estratégicas del planeta y uno de los activos nacionales de

mayor importancia en la geopolítica y la economía de los años venideros.

En efecto, teniendo en cuenta que las riquezas biológicas se convierten en un factor creciente de poder, Colombia y en particular los habitantes permanentes de esta región tienen en sus manos la mejor carta de negociación para procurar un modelo de desarrollo cultural y ambientalmente sostenible.

El bosque tropical y el banco genético que encierra, la abundancia de aguas y las funciones climáticas de la región serán elementos decisivos

Buenaventura, hace 20 años.



CAMILO MAZUELA

vos en el cumplimiento de los objetivos y actividades concertadas en la Agenda 21 y en el Convenio sobre la diversidad biológica. Estos acuerdos multilaterales fueron suscritos recientemente por Colombia y la gran mayoría de las naciones participantes en la Cumbre de Río⁹.

Los países desarrollados están comprometidos a brindar el apoyo técnico y financiero requerido especialmente en los países megabiocdiversos para emprender la monumental tarea de resolver la crisis ecológica (pérdida de recursos) y la crisis ambiental (pérdida de la capacidad de asimilación de los ecosistemas) y mitigar sus consecuencias sociales, económicas y políticas.

Compromisos internacionales

Los acuerdos internacionales y las realidades locales confluyen en los siguientes elementos críticos para el futuro de los recursos genéticos y los derechos de los países origen de estos recursos:

1. Incentivan la conservación *in situ* de la diversidad biológica como parte del patrimonio cultural y económico nacional.
2. Favorecen la conservación *ex situ* en los países de origen y el establecimiento y mantenimiento de instalaciones y laboratorios con ese fin.
3. Promueven la utilización sostenible de los recursos genéticos considerados como insumos de la investigación y desarrollo biotecnológico de nuevos productos y servicios y en la conservación de la biodiversidad.
4. Promueven la regulación, ordenación y conservación de los recursos genéticos nacionales y regionales; fomentan la coherencia y compatibilidad de la legislación nacional y regional en el campo de los derechos del país de origen, de propiedad intelectual y otros derechos.
5. Fomentan la ampliación de zonas de reserva para mantener la diversidad biológica nativa y la lucha por reducir los riesgos inherentes a la introducción y transferencia de especies exóticas.
6. Abren la puerta para el diseño de mecanismos empresariales como asociaciones de riesgos y beneficios compartidos y centros de transferen-

cia de tecnología e información a poblaciones e instituciones locales. 7. Impulsan la adopción de medidas de bioseguridad para la transferencia, manipulación y utilización de sustancias, vacunas y todo tipo de organismos vivos genéticamente modificados que puedan tener efectos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente.

La frontera social

Ahora bien, no se trata de preservar el bosque ignorando las apremiantes necesidades de sus pobladores. Existen crecientes evidencias de las posibilidades que para el desarrollo económico nacional, regional y local tiene la producción de bienes y servicios basados en la variedad y variabilidad de genes, especies, poblaciones y ecosistemas tropicales.

En especial, los recursos biológicos del Chocó biogeográfico proporcionan ya alimentos, vestido, vivienda, medicamentos y sustento espiritual a la población asentada en estos territorios. Más aún, los recientes adelantos de la biotecnología, basados en el material genético de las plantas, animales y microorganismos, señalan grandes posibilidades para la agricultura, la industria y la medicina colombiana.

Sin embargo, todas estas ventajas podrían reducirse drásticamente si no

se atienden las demandas de la pobreza extrema y las señales de alarma que demuestran tasas preocupantes de destrucción de bosques, contaminación de aguas, introducción de prácticas agropecuarias insostenibles y otros factores que minan el patrimonio biológico de esta y las próximas generaciones de colombianos.

Queda claro que para superar los niveles de pobreza y desestimular las actividades ambientalmente insostenibles, se requiere de recursos, creatividad e imaginación. En parte, la respuesta puede provenir de esfuerzos locales y nacionales para aumentar la comprensión científica y económica de la importancia y funciones de la diversidad biológica y de los bosques tropicales que aún se mantienen en pie.

Pero también se deben utilizar incentivos económicos para fomentar la conservación de estas riquezas y promover la utilización sostenible de sus recursos biológicos. Asimismo se debe apoyar la participación del conjunto de la comunidad local en la toma de decisiones respecto de la conservación del medio ambiente y el desarrollo duradero de los recursos naturales regionales.

La frontera política

El debate local, regional y nacional en torno al artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional alienta y des-

La biodiversidad, en manos de las nuevas generaciones.



IAN FLORES



Riberas del bajo Atrato.

pierta grandes expectativas en las comunidades afrocolombianas, tradicionalmente marginadas de la toma de decisiones que las afectan.

La posibilidad de defender argumentos culturales y ambientales para garantizar la vigencia del territorio y la propiedad colectiva de las tierras ocupadas ancestralmente se convierte en un poderoso instrumento normativo que permitirá una mayor participación de la región en planes, programas y proyectos de desarrollo socioeconómico y en la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

La creciente movilización social en torno a los derechos y deberes de los habitantes de la región eleva el nivel de autonomía y respeto por la cultura negra y facilita las alianzas interétnicas con comunidades indígenas y campesinas, así como procura unas reglas del juego más claras para aquellos que emprendan actividades de cualquier índole en esta zona.

El papel del Proyecto Biopacífico

Estas apreciaciones hacen parte de

los principios y orientaciones del Proyecto Biopacífico. Este Proyecto está dirigido a la conservación de la biodiversidad en el Chocó biogeográfico y se concibe como un esfuerzo local, regional, nacional e internacional para iniciar un proceso de largo aliento que permita mejorar las condiciones de vida de los pobladores de esta región, a través del conocimiento, valoración y conservación de la riqueza biótica en el marco de un modelo de desarrollo sostenible⁶.

El dilema entre hombre y medio no existe para el Proyecto Biopacífico. Por el contrario, sus estrategias, áreas de trabajo, actividades y grupos participantes recogen como premisa fundamental la estrecha relación entre la diversidad cultural y biológica, como eje de un desarrollo humano posible ambientalmente. Sin una auténtica batalla por el reconocimiento de los intereses y opciones que brindan los recursos genéticos y de sus beneficios tanto para la población local como para la economía nacional se corre el riesgo de destruir uno de los últimos refugios de vida silvestre de la Tierra.

El Proyecto reconoce intereses en conflicto pero también un consenso creciente que permite aunar esfuerzos de organizaciones de base comunitaria, organismos no gubernamentales, corporaciones autónomas regionales y todo un conjunto de instancias públicas y privadas dispuestas a salvar este patrimonio natural y cultural.

De otra parte, las Naciones Unidas encabezan un conjunto de agencias y mecanismos intergubernamentales cuyo mandato se centra asimismo en apoyar los esfuerzos nacionales. Este es el espíritu del Proyecto Biopacífico: conocer, valorar y conservar la biodiversidad cuestión de desarrollo. ■

NOTAS

1. Von Prah, Henry, et al., Manglares y hombres del Pacífico colombiano, Fondo FEN Colombia, abril de 1990, p. 138.
2. Vargas Patricia, Los Embera y los Cuna: impacto y reacción ante la ocupación española. CEREC-ICAN, Santafé de Bogotá, 1993, p. 35.
3. Friedemann, Nina S., Criele criele son. Del Pacífico negro, Planeta Editorial Colombiana S.A., Bogotá D.E., 1989, p. 33.
4. Ibid.
5. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 5 de junio de 1992.
6. Proyecto Biopacífico, Plan Operativo, Bogotá, junio de 1993.

La letanía musical del aguacero*

Arturo Guerrero

En el Chocó parece haberse detenido a mitad del camino el proceso de la creación. Todo se suspendió infinitamente desde tiempos del Arca de Noé. Ningún cuervo llegó con ningún olivo en el pico anunciando el fin de los diluvios. No apareció entre las nubes la señal del arco iris. Por eso aquí sigue lloviendo trescientos sesenta, de los trescientos sesentaicinco días del año. Por eso se dice que esta franja del Pacífico es un subcontinente acuático.

Frente a este despropósito de la naturaleza, la población adopta la parsimonia de la dicha. Los niños brincan en sus caperucitas de caucho, los artesanos siguen trabajando bajo el agua, los ciclistas no aceleran su rodaje de humedad. Los lentos caminantes siguen lentos su curso filosófico.

Es que todos han percibido que en el Chocó la lluvia es otra letanía. Una letanía que cantan las gotas en do sostenido mayor y con acento agudo y penetrante. Eso lo supieron los fundadores que le pusieron el nombre a los pueblos y a los ríos.

Llueve en Juradó y en el Baudó, llueve en Docampadó, Tadó y Domingodó, diluvia sobre Truandó, sobre Opogodó y sobre Munguidó, nunca escampa en Coredó ni en Torreidó ni en Bagadó. Caen gotas en Samurindó, en Ocaidó y Cuchadó, sigue la letanía mojando a Cubaradó, a Virudó, a Dotenodó. Y por supuesto a Quibdó.

En la ceremonia de las lluvias las sombrillas y paraguas han sustituido a los sombreros como banderas del saludo. Sus alas de arco iris planean con inclinaciones de cabeza al paso de la gente. Y la sonrisa es el sello del volar de las gaviotas. Los astros han hermanado en el Chocó al sol y a las tormentas, y ni la luna puede mostrar segura su liebre de sombra en las noches puras.

Desde las altas cumbres potenciales del diluvio se desgaja purificador el líquido chocoano. Baño de luz para la tierra de oro. Húmeda transparencia sobre las pieles negras, limpia ablución soltada por los ángeles.

El agua lo es todo en el Chocó. Todo aquí queda cerca del agua. Toda superficie es espejo de los cielos, de manera que aquí las cosas tienen doble imagen, la propia y la que devuelve el mercurio profundo de las aguas. Y es con esta segunda imagen verdadera con la que las lavanderas quitan las manchas de la ropa de mentiras.

* Fragmento del texto del documental Chocó 500 años, dirigido por Alfredo Sánchez.

La biblioteca del Darién

La Biblioteca del Darién -nombre original del golfo de Urabá- no pretende ser una radiografía de una escuela literaria ni de una etnia vertical, simplemente es la reunión vital de varios individuos, épocas, tonalidades líricas que tienen como asiento común una porción específica de la tierra. El azar y un lenguaje vigoroso, en muchos casos asaltado por el aroma salvaje y perfumado de guayacanes, ceibas y yarumales, son la motivación esencial de esta colección de autores choconos.

La primera fase publicará tres escritos: *Río abajo* de Reinaldo Valencia; *Poesía popular chocona* de Miguel A. Caicedo y *Las memorias del odio* de Rogerio Velásquez. (Bogotá, Colcultura, 1992).



Río Abajo tiene un valor doble; por un lado es publicado en 1920 en la Editorial ABC de Quibdó, propiedad del autor, y hasta el momento no había sido reeditado. Desde el aspecto literario es un trabajo atractivo donde prima la pulcritud del lenguaje. Reinaldo Valencia, en una serie de crónicas periodísticas, en forma de ensayo y cuento, nos relata lo que pasa a su alrededor y en el mundo. Su visión cosmopolita, nacida en la selva, rompe frontalmente con el provincianismo de su tiempo.

Valencia en una prosa prodigiosa nos relata desde los acontecimientos más importantes de la primera guerra mundial; sus vocaciones literarias, en especial Amado Nervo y los franceses, hasta la vida cotidiana de los hombres de ébano en las orillas caniculares del río Atrato.



Poesía popular chocona, es una recopilación de Miguel A. Caicedo, que reúne composiciones de poetas populares de fines del siglo XIX y principios del XX. Décimas, coplas, decires y cantares conforman este curioso y valioso testimonio.

Llama la atención la influencia del metro español: las décimas se inician con un cuarteto cuyos versos van distribuidos sistemáticamente en los finales de las cuatro estrofas que le siguen.

Los temas son la segregación racial, la pobreza y la alegría africana del negro, alegría que es una nostalgia del pasado y del sino trágico del presente.

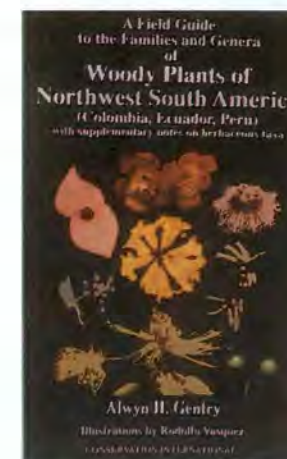


Las memorias del odio es caso aparte. Rogerio Velásquez, en un impresionante monólogo, vital y vibrante, nos cuenta, sin escatimar crueldad, la vida de Manuel Saturio Valencia por ley el último fusilado en Colombia. Hecho dramático acaecido en 1907 en Quibdó. Con una imaginación desbordada, Velásquez describe la vida de esta leyenda chocona. Su niñez, sus sueños, la tragedia de ser negro y de ser hombre: la fatalidad del destino. Esta novela corta será una revelación en la narrativa colombiana, por la fortaleza y aspereza original de su lenguaje.

Alfonso Carvajal

A Field Guide to the Families and Genera of Woody Plants of Northwest South America (Colombia, Ecuador, Perú) with supplementary notes on herbaceous taxa

Autor: **Alwyn Gentry**
Ilustraciones: **Rodolfo Vásquez**
Publicación: **Conservation International, 1993.**



Esta guía de campo es la primera en tratar la extraordinaria diversidad de la flora existente en Colombia, Ecuador y Perú. La guía incluye todas las familias que contienen especies leñosas, epífitas o escandescientes (además de algunos géneros herbáceos) en esta región noroccidental de Sur América. Gentry ha incorporado en este libro gran parte de su experiencia práctica en el terreno, a fin de presentar una nueva aproximación a la identificación de plantas tropicales.

Más que una clave dicotómica tradicional, el libro ofrece una extensa clave de las familias, la cual conduce al lector a través de los estados característicos más relevantes y los posibles resultados taxonómicos -de manera similar a lo que se haría con un estudiante en el campo. La relación sobre cada familia comprende características útiles para su reconocimiento; y para la mayoría de las familias, se enumera cada género con algunas de sus características más sobresalientes y pistas de cómo distinguirlas de otros géneros relacionados. Las listas genéricas indican el número de especies neotropicales y se incluyen los nombres comunes de muchas de ellas. Además, se ilustra la mayoría de los géneros leñosos. La guía contiene índice de nombres comunes y de nombres científicos, así como una lista de todas las ilustraciones.

Los Embera y los Cuna. Impacto y reacción ante la ocupación española. Siglos XVI y XVII.

Autora: **Patricia Vargas**
Publicación: **CEREC/Instituto Colombiano de Antropología. Bogotá, 1993.**



"He querido en este escrito narrar mi interpretación sobre la región enmarcada por la cuenca del río Atrato durante los siglos XVI y XVII. El objetivo del trabajo ha sido describir la dinámica territorial en esta

región al momento de la invasión española, y sus transformaciones.

Mi punto de partida ha sido entender historias como la de los Burumia, narrada en la introducción de este escrito, y conocer la reacción e impactos sufridos por los nativos ante la ocupación hispana.

Con estos intereses en mente, he buscado captar e interpretar las distintas voces, expresiones, referencias y versiones sobre la historia de estas naciones.

Los Embera, los Burumia, los Tule y los Carauta son protagonistas centrales de esta historia. Se destacan líderes políticos y culturales como son Caragabí, Ewandama, Dabeiba, Ipelele, Ibeorgun, Masargan, Séver y Quirubidá, entre otros".

Así fue el proceso de
negociación de la Ley sobre
comunidades negras

**“Las
caras
lindas de
mi gente
negra”**





DIEGO SAMPER

La Ley 70 da titulación colectiva a los territorios del Pacífico.

Por Obapo

Organización de Barrios Populares y Comunidades Negras de la Costa Pacífica Chocoana*

La propiedad colectiva sobre los bosques del Pacífico y otros recursos naturales donde habitan cerca de cuatro millones de negros, es uno de los puntos claves de la Ley 70. La novedosa legislación, que publicamos en una separata especial de esta edición, fue fruto de un viacrucis de concertación entre el Estado y los líderes afrocolombianos. Estos últimos describen aquí detalles del primer round.

*Asesoría de Miguel Vásquez.

Líderes negros e indígenas nos congregamos en la sede de la Organización Indígena del Chocó (Orewa) para ver el partido de fútbol con el que Colombia entró a las semifinales del campeonato mundial de Italia 90. El partido coincidía con el calor del Primer encuentro para la defensa del territorio tradicional del pacífico que se realizaba por esos días en Quibdó. Fue entonces cuando el magistral gol de túnel marcado por Freddy Rincón, jugador nuestro de Buenaventura, se constituyó en un símbolo de rompimiento de la invisibilidad de los nativos del Pacífico colombiano y fue celebrado festivamente como una premonición del futuro éxito de las luchas de los grupos étnicos por sus derechos como parte de la Nación colombiana.

En la actualidad, las comunidades negras contamos con una población superior a los cuatro millones de personas y nos encontramos asentados principalmente en la región pacífica, en la costa Atlántica, en las principales ciudades del país y en numerosos núcleos dispersos por toda la geografía nacional. Desde 1853, cuando fue expedida la denominada Ley de abolición de la es-

clavitud, pasaron 140 años sin que el Estado colombiano definiera políticas, derechos y garantías para nuestras comunidades.

En los últimos diez años hemos adelantado múltiples procesos socioorganizativos, basados en la recuperación cultural, el fortalecimiento de nuestra identidad, la organización étnica gremial y la lucha por el mejoramiento del nivel de vida de nuestra población. Igualmente, en el desarrollo de espacios democráticos y de participación que nos permitan acceder, en pie de igualdad con los demás sectores, a la atención, servicios e instancias de decisión del Estado.

La administración de Alberto Lleras Camargo expidió la Ley 2 de 1959, por medio de la cual se declaró reserva forestal el Pacífico colombiano y otras áreas del país. También prohibió la explotación económica de las mismas y su titulación en propiedad, conservando el Estado la potestad de otorgar permisos de aprovechamiento de los recursos naturales de estas zonas. Los beneficios se hicieron efectivos, pero sobre todo en favor de las empresas.

Posteriormente, inspirada en una visión andina y colonizadora, fue ex-

pedida la Ley de reforma agraria. Era el producto de políticas internacionales inducidas en reacción a la revolución cubana y como instrumento para moderar los desastrosos efectos sufridos por la población rural, a causa de la violencia política de los años cincuenta.

Esta norma impuso la destrucción de las dos terceras partes de la selva húmeda tropical como requisito indispensable para acreditar explotación económica que daba fundamento a la titulación de tierras baldías nacionales. Este requisito aún está vigente para la población mestiza en áreas del Pacífico, la Amazonia y la Orinoquia. Por ello, aún hoy, cerca del 90% de nuestra población carece de títulos de propiedad en campos y poblados, mientras que gentes del interior y empresas han obtenido títulos de extensas áreas que hacían parte de nuestro hábitat.

La Ley agraria ordenó la colonización en el Pacífico, perpetuando la concepción errada de que se trataba de un espacio deshabitado, siendo que en él vivimos más de un millón y medio de personas negras y más de cien mil indígenas.

Nuestras gentes, residentes en el Pacífico desde 1511, según Fray Pedro Simón, se negaron a destruir la riqueza de nuestro territorio constituida por la biodiversidad de la cual depende nuestra supervivencia cultural y económica.

Nuestro primer gol

Nuestras organizaciones populares, apoyadas por el movimiento indígena, en especial el representado por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y sus constituyentes, como Francisco Rojas Birry, logramos la inclusión en la nueva Carta Política de normas sobre los derechos de los grupos étnicos indígenas, comunidades negras y raizales de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, y el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana.

Pasado un año de entrar en vigencia la nueva Constitución, el gobierno no había hecho nada para poner en funcionamiento la Comisión especial para las comunidades negras previs-

ta en el Artículo transitorio 55, la cual habría de elaborar el proyecto de ley sobre nuestros derechos. Así pues, presentamos una propuesta unificada de decreto para su creación, "mediante el cual se crea la Comisión especial para el reconocimiento de los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos y sociales del pueblo negro de Colombia". Este fue adoptado oficialmente, amparando a toda la comunidad del país.

"La Mencho" y el presidente

El acto de instalación de la Comisión especial en el Palacio de Nariño estaba estrictamente programado: lectura del Decreto 555 de 1992, palabras del señor presidente, tinto.

Rompimos el protocolo del poder, preparando un "alabao" a la tierra que interpretaría María Mercedes Porras, "La Mencho", cantadora quibdoseña de la Organización de Barrios Populares y Comunidades Negras del Chocó (Obapo). Las instrucciones eran arrancar a cantar cuando Gaviria ingresara al Salón de Gobelinos. Pero "La Mencho" no conocía al presidente y se quedó muda cuando este entró. Un compañero tuvo que codearla para que entonara la canción. He aquí algunos versos:

Luego que arrancan al negro del Africa, madre tierra, y aquí lo traen de esclavo a laborar ríos y tierra

Ahora vienen del oriente con plata y tecnología a acabar nuestros recursos y a quitarnos nuestra vida

Los asistentes se pusieron de pie, nuestra comunidad respondió el coro, los noticieros de televisión registraron esa noche la noticia. Destacaron más la cultura negra que el discurso del presidente, mitad en reconocimiento a los derechos de nuestra gente, mitad con intención política dirigida a los grupos insurgentes.

La "Balza" cargada de catival

No pasó mucho tiempo para que el gobierno otorgara permisos de aprovechamiento forestal sobre cerca de

26.000 hectáreas de catival, en beneficio de las empresas Maderas del Darién y Triplex Pizano S.A., sobre un sistema natural único en el mundo y en un área que hace parte del hábitat de comunidades negras en el municipio de Riosucio (Chocó).

El permiso de explotación de Balza II, desnudó las grandes contradicciones e inconsistencias de las actuales políticas ambientales del Estado y la inconsecuencia con el proceso de negociación del Att. 55: internacionalmente predica la conservación de la biodiversidad; internamente cuenta con avanzadas normas sobre recursos naturales, y paralelamente canaliza cuantiosos recursos internacionales para su conservación (Plan para la conservación del Chocó biogeográfico (Biopacífico), Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC), Fondos ecológicos adscritos al DNP, etc.). Pero, por otro lado, otorga patente de corso a poderosas empresas para que destruyan y degraden

Según la ley, el racismo será sancionado.



DIEGO SAMPER

la biodiversidad, sin exigirles el cumplimiento de las normas ambientales, ni la reparación de los graves daños causados en la región por explotaciones anteriores.

Tales permisos fueron otorgados en clara violación a las normas constitucionales, como el Att. 55, y en contradicción con la concertación que sobre el mismo se adelantaba en el seno de la Comisión especial.

El sindicato de las empresas interpuso acción de tutela contra la Corporación Regional del Chocó (Cordchocó), aduciendo su derecho al trabajo. Ello produjo la firma de los contratos en una versión concertada. Posteriormente, la Corte Constitucional revocó dicha acción de tutela, pero al parecer este mandato no se ha cumplido, pues la empresa inició la explotación. Actualmente, los funcionarios involucrados son investigados por la Procuraduría.

"A comprar motosierras"

Durante las negociaciones entre las comunidades negras y el gobierno en la Comisión especial, el tema más sensible para las entidades oficiales fue el relacionado con los recursos naturales y la propiedad sobre la biodiversidad. En ese sentido, presentaron propuestas restrictivas, si se comparan con las normas que rigen la propiedad sobre los recursos naturales para el resto de los nacionales, incluidas las comunidades indígenas.

En una de las últimas sesiones de la Comisión, en la cual se trataba la redacción final del proyecto de ley sobre derechos territoriales y recursos naturales de las comunidades negras, la administración sostenía que los recursos naturales renovables, incluidos el suelo y el bosque, deberían quedar excluidos de la titulación colectiva y por lo tanto, permanecerían como propiedad de la nación.

Los líderes negros, por su parte, aducían razones históricas, de ocupación ancestral y argumentos culturales sobre el uso sostenible de los recursos naturales. Defendían sus prácticas tradicionales adaptadas a los ciclos productivos y climáticos, e inmersas en una economía de actividades complementarias y multiopcionales, con un patrón de pobla-

miento disperso en la relación campo-poblado.

Así mismo, argumentaban la bondad del reconocimiento a la propiedad del bosque en beneficio de las comunidades como un factor positivo en la psicología colectiva del pueblo negro, pues al acceder a la propiedad comunitaria, se afianzaría la responsabilidad social de conservar lo común y lo propio.

Ante la intransigencia de los representantes del sector ambiental, quienes se negaban a aceptar razones y conceptos de eminentes tratadistas de derecho agrario y ambien-

tal, como el doctor Vanín Tello, (quien revisó el proyecto de ley propuesto por las comunidades y lo encontró constitucional y armónico con la legislación en esas materias), los comisionados de nuestras comunidades manifestaron:

"Que la ley se limite a un sólo artículo que diga: la única especie en vía de extinción que no protege el Estado colombiano, son sus comunidades negras". Y procedieron a retirarse del recinto a la voz airada de: "¡A comprar motosierras, a acabar con el Pacífico!".

A la siguiente sesión, el Gobierno

"Somos la melaza que ríe...".



CONSTANZA RAMÍREZ



El "Consejo comunitario" será la nueva autoridad local.

llegó con una posición un poco más flexible y propuso que la titulación colectiva dejaba a salvo los suelos y los bosques en beneficio de las comunidades negras, reservándose la nación en forma ambigua y contradictoria los derechos sobre la biodiversidad.

Aún, no se admite que la diversidad cultural constituye un factor primordial para la conservación, recuperación y enriquecimiento de la diversidad biológica.

En forma similar a como se definen para las comunidades indígenas los derechos sobre los recursos naturales, las comunidades negras propusimos que se declarara compatible la ocupación, uso, aprovechamiento y titulación colectiva en nuestro beneficio, con el régimen de áreas protegidas (reservas forestales, parques, reservas especiales). El Gobierno no admitió la propuesta y selló así un grave distanciamiento entre la población mayoritaria del Pacífico y su interés público y colectivo, con los intereses nacionales que idealmente buscábamos armonizar.

Así se plasmó la posibilidad de reubicar comunidades negras que ocupen Parques Nacionales, cuando no se allanen a cumplir los planes de manejo de dichas áreas, previa reubicación concertada.

El descontento de la comunidad se plasmó estas décimas campesinas de Salahonda, entonadas por el nariense Francisco Pizarro:

*Los blancos ricos señores
que viven de todo bien
habrán estudiado mucho
pero no todo a la vez.
Porque nunca han aprendido
que son los negros, los indios
los que laboran la tierra
para darles de comer*

*Las empresas extranjeras
que al Pacífico han llegado
han terminado con todo
sin dar un solo centavo.
Cuando vino la manglaría
terminaron con el mangle
y ahora están las palmicheras
acabando con el palmo*

En blanco y negro

El proceso de concertación Estado - comunidades negras fue bastante difícil. Recurrimos a múltiples formas y expresiones tradicionales, tales como el discurso, la décima, el cuento, el chiste, la glosa, los alabaos, los arrullos (cantos de funebria), la música, etc.

Nos propusimos desarrollar una relación dialogal para que funcionarios y políticos se sensibilizaran con nuestra realidad y conocieran aspectos de nuestra cultura, economía, relación ética con la naturaleza e historia, y las reconocieran como parte de los valores y derechos de nuestra nacionalidad.

Los principales protagonistas de las iniciativas propuestas en la Comi-

sión fueron los delegados de nuestras organizaciones, quienes contaban con el permanente apoyo de las comisiones consultivas departamentales del Chocó, Valle, Cauca y Nariño. En ellas se agruparon las organizaciones populares de la región del Pacífico y de las secretarías operativas que creamos en el proceso.

Inicialmente, Humberto de la Calle Lombana, ministro de Gobierno en ese entonces, dijo que el Gobierno no tenía experiencia institucional de trabajo con comunidades negras y que, por tanto, las entidades no sabían qué hacer con nosotros.

Esta realidad se manifestó en la actitud de la mayoría de los representantes del Estado en la Comisión especial: Ministerio de Gobierno, Departamento Nacional de Planeación, Incora, Inderena, Instituto Agustín Codazzi e Instituto Colombiano de Antropología. Sus funcionarios tuvieron una participación desigual, a empujones, con poca iniciativa y una actitud defensiva y a veces dilatoria. Varios, ni siquiera conocían el Pacífico y a pesar de eso, estaban definiendo nuestros derechos históricos y el futuro de nuestros hijos.

Una de las principales dificultades fue la falta de seriedad del Ministerio de Gobierno para asumir la financiación del proceso de difusión y consulta para la elaboración del proyecto de ley y del funcionamiento de la Comisión. Se perdió mucho tiempo y esfuerzo y se generó un clima de desconfianza negativo para la concertación.

Finalmente logramos propiciar un acercamiento durante las tradicionales fiestas de San Pacho, que anualmente celebramos en Quibdó, al citar allí una sesión de la Comisión especial. La vitalidad de nuestra gente, su alegría, calidez, creatividad y singular sentido de la vida, contagiaron a algunos funcionarios y los estimularon a recorrer el Pacífico y a conocer sus gentes.

Dueños de los bosques

Nuestras organizaciones presentaron a consideración de la Comisión un Proyecto de Ley, que fue el punto de partida para que las entidades comenzaran a elaborar propuestas parciales y desarticuladas. Posterior-



Las comunidades negras tendrán derecho a dos curules en el Congreso.

mente, el Ministerio de Gobierno asumió la coordinación institucional y se dio a la tarea de unificar un articulado.

Algunos funcionarios más cercanos a un reconocimiento amplio de nuestros derechos, fueron silenciados autoritariamente y no se les permitió poner en conocimiento de nuestros comisionados importantes propuestas sobre el articulado, aún habiendo sido aceptadas institucionalmente por las entidades a las que pertenecían.

Luego se debatieron los proyectos y se armonizaron finalmente en un concertado entre el Gobierno y

las comunidades. Este se presentó al Congreso y a la postre fue aprobado como Ley de la República, con algunas adiciones introducidas en los debates parlamentarios.

La ley completa se publica en una separata especial de esta edición de Eco Lógica, y un resumen de los puntos claves en el recuadro adjunto.

De la voluntad política del Gobierno y de la vitalidad de nuestro movimiento social, depende que el proceso de solución dialogal de conflictos sociales sea un éxito y que podamos convivir como parte de la Nación. En

síntesis, la ley que desarrolla el Artículo transitorio 55, se constituye en un verdadero estatuto de derechos y obligaciones de nuestras comunidades y en el pacto social de nuestra relación con el Estado.

*Y a dónde quieren llevar al negro
miren que el negro se está cansando*

*to' el mundo esta na' ma' jalando
como si fuera yo un maniquí
Ay jaleo pa' ca', ay jaleo pa' llá'*

Canción Popular ■

LOS GOLES DE AFROCOLOMBIA

Los puntos claves de la nueva Ley sobre las comunidades negras, que publicamos en una separata especial de esta edición de EcoLógica, son resumidos así por los líderes afrocolombianos de la Obapo:

■ **Derecho** a la propiedad colectiva sobre el bosque en el Pacífico y en otras áreas del país ocupadas por comunidades negras que tengan el carácter de baldíos nacionales, hagan parte de las zonas rurales ribereñas y sean utilizadas mediante prácticas tradicionales de producción (agricultura rotatoria e itinerante, pesca, caza, minería, recolección de productos naturales etc.), respetando la relación campo-poblado y nuestra economía particular.

■ **Reconocimiento** explícito de todas las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, con lo cual se abre la posibilidad de que en la reglamentación de las normas constitucionales sobre grupos étnicos, se continúe legislando en beneficio de nuestro pueblo.

■ **Establecimiento** de una autoridad propia para nuestras comunidades, denominada Consejo comunitario, con personería jurídica y funciones de administración territorial y control social interno.

■ **Creación** de una circunscripción étnica especial para la Cámara de Representantes con dos curules para las comunidades negras.

■ **Inclusión** de representantes de las comunidades negras en el Consejo Nacional de Planeación, en las juntas directivas de las corporaciones regionales y en los consejos territoriales.

■ **Reconocimiento** de nuestras prácticas tradicionales de producción y manejo de los recursos naturales, que no requieren permisos.

■ **Derecho** a participar en los estudios de impacto ambiental que deben realizarse previamente a la construcción de obras o proyectos en nuestros territorios, novedoso en la legislación colombiana. El primer ejercicio en este sentido, fue la discusión sobre la construcción de un poliducto de Ecopetrol entre Bahía Málaga y Buga.

■ **Participación** en los beneficios económicos derivados de la utilización industrial o científica de nuestros conocimientos sobre la biodiversidad.

■ **Instauración** de modelos apropiados de producción, de estímulos económicos en condiciones especiales de crédito y capacitación, y la ejecución de actividades de investigación, capacitación, fomento y extensión y transferencia de tecnologías apropiadas, para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales.

■ **Aprovechamiento**, procesamiento o comercialización de los recursos forestales, mediante posible asociación de las comunidades con entidades públicas

o privadas, en condiciones que garanticen equitativos beneficios.

■ **Establecimiento** de las cuencas hidrográficas como unidades de planificación, con lo cual se adecúan las relaciones diversidad biológica-cultural existentes en nuestros territorios.

■ **Creación** de una comisión de estudios para la formulación del plan de desarrollo para las comunidades negras, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, que debe ser incluido por la próxima administración en su Plan Nacional de Desarrollo.

■ **Reconocimiento** y garantía a las comunidades negras del derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales; se establecen mecanismos para sancionar los actos de intimidación, segregación, discriminación o racismo.

■ **Creación** de una Comisión consultiva de alto nivel con carácter permanente para la implementación y reglamentación de la ley. ■

"Derecho a una educación acorde con aspiraciones etno-culturales".



Diversidad étnica y cultural del Pacífico

Los indígenas del Chocó



Fiesta ritual en la comunidad Embera de Mujadó, Chocó.

Por Camilo Hernández

Antropólogo, Fundación Natura

Cuatro grupos étnicos sobreviven, precariamente, en el Chocó biogeográfico: Cuna, Embera, Uaunán y Awás-Kwaiker. Sus modelos de vida, prácticas agrícolas, de caza y de medicina natural son una valiosa fuente de información sobre alternativas de uso sustentable de la biodiversidad.

La tradición oral de los actuales indígenas del Pacífico y las crónicas de la conquista española dan testimonio de que innumerables etnias, que han venido desapareciendo desde tiempos inmemoriales, habitaban lo que hoy conocemos como la región bio-

geográfica del Pacífico colombiano: desde las estribaciones de la cordillera occidental hasta el océano Pacífico, a lo ancho, y desde la frontera con Panamá hasta la del Ecuador, a lo largo.

Seguramente, algunas comunidades estuvieron de paso y otras

del Pacífico colombiano, una de las áreas más densamente pobladas por culturas nativas.

En la actualidad, el panorama étnico se presenta así: en el sur-occidente de Colombia y parte del Ecuador, están los Awás-Kwaiker, sobre las estribaciones de la cordillera. Por afinidad lingüística corresponden a un subgrupo de los Mayas. (Chical, Jim Levy, 1986).

En las islas de San Blas en Panamá y al norte de Colombia, en el Darién, se encuentran los Cuna, que hacen parte de la gran familia Chibcha.

Los Uaunán o Noanamá ocupan el bajo San Juan y el alto Docampadó. Pequeños sectores de población migraron al Urabá y al Pacífico panameño en la década de los 50, en la denominada época de "La violencia".

Los Embera están sobre la vertiente oeste de la Cordillera Occidental en grupos dispersos por los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Risaralda, Caldas, Córdoba y Antioquia.

Hace aproximadamente tres décadas, algunas familias Embera migraron al Putumayo. También, habitan en casi todos los ríos de la cuenca del Pacífico, incluidos algunos del Ecuador.

Uaunanas y Emberas son de origen amazónico y conforman la familia lingüística Chocó. (Pardo, 1985).

Selva, hogar y alimento

Los grupos étnicos se han servido de la diversa y privilegiada oferta ambiental de la región, de las especies domésticas que trajeron y adaptaron, y de las nativas silvestres, que fueron domesticadas.

Durante milenios, estas comunidades han respetado los bosques tropicales montanos de la Cordillera Occidental, las tierras bajas donde predomina el bosque húmedo tropical y las serranías del Baudó y del

Darién, ubicadas en la planicie del Pacífico, con alturas que no sobrepasan los 1.100 metros.

Los modelos de vida adoptados por estas comunidades demuestran diversas formas de explotación sustentable de los recursos naturales del Chocó biogeográfico.

Agricultura sustentable

Por ejemplo, los Uaunana y los Embera, habitantes del bosque húmedo tropical, tienen un modelo de vida basado en los cultivos de maíz, plátano, arroz, caña de azúcar, chontaduro y achín (un tubérculo).

A excepción del achín, los demás productos fueron domesticados en otros tiempos y lugares, pero, su larga trayectoria en la región, los convirtió en variedades únicas, como los "chococitos", especies de maíz adaptadas a las condiciones cálidas y húmedas del Chocó biogeográfico.

Algunos árboles frutales, como el borojó y el almirajó, son especies nativas domesticadas.

Hay, igualmente, una buena cantidad de frutos que se cultivan en el solar casero, y cerca de cincuenta especies silvestres. De ellas, las palmas productoras de aceite para cocina, eran sistemáticamente aprovechadas hasta que los indígenas empezaron a comprar ese producto en el mercado.

La agricultura es itinerante y se practica de acuerdo al sistema de socola, siembra, tumba, desmalezamiento, cosecha y barbecho.

Por ejemplo, para el plátano, primero se corta la vegetación baja del bosque, en seguida se siembran los colinos, y pasados unos días, se tumban los árboles.

En promedio, un platanal produce buena cantidad y calidad durante tres años. En adelante lo pueden seguir aprovechando, pero, seguramente, se abandona. Entonces viene el



Indígena Embera del Baudó.

barbecho o época de descanso, que dura de cinco a diez años, para ser utilizado nuevamente.

Como los suelos del bosque húmedo tropical no tienen gran capa vegetal, la agricultura se practica en las terrazas aluviales, porque hay materia orgánica acumulada entre la gravilla de los viejos cursos del río.

También se siembra en las zonas que no presentan pendientes abruptas, pues la lluvia no arrastra la biomasa que deposita el bosque, lo cual garantiza nutrientes por un determinado período.

Cada cultígeno tiene sus exigencias físico-químicas. Por tal motivo, las musáceas (banano, popocho, plátano, etc.), por ejemplo, se pueden sembrar en las estribaciones bajas de la serranía, porque el suelo no concentra mucha humedad.

Esto no es posible en las zonas bajas del litoral, pues la influencia de las mareas retiene los cauces y la escorrentía de aguas.

Hay variedades de arroz para áreas húmedas y secas. Las especies de maíz tienen una amplia tolerancia, pero se prefieren áreas ribereñas y de baja concentración hídrica.

Caza y pesca

La cacería es una actividad fundamental de los nativos, pero según sus testimonios, cada día escasean más sus presas tradicionales: cerdos de monte, algunas especies de primates, roedores como la guagua, el guatín y algunos ratones de monte, venados, armadillos, paujiles, tucanes y gallinas de monte, entre otros.

Antiguamente, esta actividad se realizaba con lanzas, arcos y cervantanas. El uso de cada arma dependía de la presa. Hoy en día, para los animales terrestres, el perro es el encargado de rastrear, perseguir y acorralar. El cazador se vale de un machete o de una escopeta, para completar la faena. El arma de fuego se utiliza sobre todo con las especies arbóreas.

Los pobladores de la cuenca del Pacífico consumen, además, peces, cangrejos, camarones, ostiones y eventualmente tortugas que capturan en ríos, esteros, manglares, estuarios, playas y en el mar.

En los manglares y las playas rocosas recolectan conchas y crustáceos. Utilizan arpones para bucear o pescan desde la orilla o la canoa. Anzuelos, trampas de cestería y extracción directa con la mano, son algunos de sus métodos.

Al ritmo de la naturaleza

Ahora bien, la oferta ambiental es aprovechada de acuerdo con un sistema de vida que está determinado por factores climáticos y períodos productivos de la naturaleza.

Por ejemplo, los Embera, ubicados sobre las estribaciones bajas de la serranía del Baudó, a la orilla de los ríos y sobre el litoral marino, tienen ritmos marcados en el verano, que abarca diciembre y los tres primeros meses del año, con un veranillo en agosto, aproximadamente. El resto del tiempo es invierno.

Las primeras semanas de lluvias son los períodos apropiados para las faenas agrícolas. Cuando el invierno se agudiza, la cacería y la pesca se dificultan. Las lluvias lavan continuamente los suelos, lo cual le impide a los perros seguir el rastro de los animales, ya sean diurnos o nocturnos.

Además, la selva se oscurece tanto, que el cazador no puede correr entre el bosque.

También los ríos y las quebradas corren con turbulencia, lo cual impide la pesca con arpón, pues sólo es posible en las aguas transparentes. Por lo tanto, durante el invierno los indígenas frecuentan las zonas marinas en busca de alimento, dado que adentro, en la selva, el hambre acosa.

Otra estrategia de adaptación es el uso temporal de las áreas. Para comprender esta dinámica es necesario tener en cuenta que la estructura social está compuesta por familias extensas (padres, hijos y nietos); es decir, pequeños grupos que permiten la movilización.

Cada una de estas unidades residenciales es autosuficiente en la producción de alimentos, y tiene capacidad de dar y recibir individuos para los intercambios conyugales con otras unidades residenciales, siempre y cuando no haya lazos de consanguinidad.

De acuerdo con el sistema tradicional, cada familia extensa contaba con un amplio espacio para satisfacer sus necesidades de supervivencia. Cuando el área empezaba a presentar

Poblado de Charco Gallo, Chocó.



índices de agotamiento, respecto a las especies de presa y zonas agrícolas, el grupo migraba a otra parte de la cuenca fluvial. De esta manera se garantizaban una oferta ambiental aceptable, pues permitía la recuperación de la zona intervenida.

Factores de riesgo

Así, el uso temporal, diversificado y rotativo de los ecosistemas y las especies, era la estrategia de supervivencia de los nativos. Sin embargo, este modelo de adaptación se viene deteriorando por las siguientes causas:

1. La agroindustria, la explotación minera, forestal y pesquera, a mediana y gran escala, han afectado ecosistemas y disminuido la fauna.
2. El crecimiento urbano ha demandado por largo tiempo recursos agrícolas, y fauna y flora silvestre.
3. La población afrocolombiana ha aumentado notablemente, así como la presencia de otros sectores sociales del interior del país. Por lo tanto, es demasiada carga humana sobre los recursos naturales.

En consecuencia, las cuencas hidrográficas y los litorales están ocupados y no hay a donde migrar.

Los indígenas y una parte de los negros han perdido espacio en la zona marina. Algunas especies han disminuido y otras se han extinguido. Esto impide, de forma irremediable, la estrategia tradicional para el uso y manejo del medio.

El mundo de abajo

El sistema mágico-religioso cumple un papel vital en el manejo de los recursos naturales. Los indígenas consideran que debajo de esta tierra, de manera complementaria, se encuentra otro mundo.

En el mundo de abajo habitan los Yámbere, entidades mágicas que se convierten, o mejor, se visten de animales cuando pasan a este mundo a recoger sus alimentos, a través del río y de cuevas escondidas en la selva.

Cuando alguien se enferma y muere se cree que un animal de presa le raptó el alma para devorarla directamente o a través de las entidades protectoras de los animales. Es-

tas son monstruos con atributos felinos y ofídicos.

Así, los hombres cazan animales y los animales cazan hombres. Esta forma de reciprocidad se extiende a los intercambios conyugales.

La Madre o Dueña de los animales, Pankoré (Tigre-suegra), exige que algunos cazadores y muchachas vírgenes se unan conyugalmente con individuos de la gente-animal, para que los Embera puedan tener presas.

De la misma manera, en las ceremonias que realiza el chamán, las

mujeres y los hombres transformados en Emberas-animales a través de pinturas y maquillajes, se unen sexualmente con los Yámbere.

Por lo tanto, las relaciones entre los hombres y los animales implican un intercambio proporcionado: si los hombres matan muchos animales, los animales sacrifican hombres en la misma proporción, con el propósito de restaurar las pérdidas. Por eso, ninguna de las dos poblaciones -hombres y animales- se excede en los sacrificios.

Indígenas Cuna, Capurganá, Chocó.



Ultima conferencia de Alwyn Gentry en Colombia

“Sabemos más de la luna que del Chocó”

DIEGO SAMPER



PIERRE HERON



CAMILO HERNANDEZ



Más del 60% de la fauna y la flora del mundo habita en las selvas húmedas tropicales como la del Chocó biogeográfico.

Por Alwyn Gentry (q.e.p.d.)

Curador del Jardín Botánico de Missouri

El norteamericano Alwyn Gentry fue uno de los primeros biólogos que alertó a la comunidad científica sobre la altísima biodiversidad del Chocó biogeográfico. Eco-Lógica le rinde homenaje luego de su trágica muerte en agosto pasado en un accidente aéreo en Ecuador. Aquí, apartes de la última conferencia dictada en Colombia durante el I Seminario Internacional de Biodiversidad.

Sabemos mucho menos de nuestro planeta y de su biología, que lo que sabemos de la superficie de la Luna o aun de Marte. No es una exageración. Colombia es uno de los lugares donde esto es más palpable. Durante mi primera visita al Chocó, hace ya casi 20 años, tomé una foto en la que aparecen varias plantas, un cuarto de las cuales no tenía nombre.

Más tarde dicté un curso en la Universidad Nacional e hicimos una salida a la reserva La Planada, donde coleccionamos algunas aráceas. Allí seleccionamos muestras de algunos anturios: 14 especies al azar para observar su diversificación. De estas, dos tenían nombres y 12 no habían sido identificadas y eran desconocidas para la ciencia. Y lo más preocupante es que aún siguen sin descripción por falta de recursos financieros.

El imperio de los insectos

Si se piensa que estos ejemplos sobre el precario estado del conoci-

miento de la biodiversidad son demasiado anecdóticos, quiero ofrecerles uno más: los recientes y sorprendentes descubrimientos sobre el gigantesco y desconocido reino de los insectos.

Recientemente, Ed Wilson, en su magnífico libro *Diversidad de la vida*, intentó mostrar la riqueza de los organismos según los diferentes grupos y demostró que la mayor parte de la diversidad de la vida está constituida por los insectos.

Aunque existen otros grupos ampliamente diversos, los insectos los superan en millones. Hasta el momento, existen cerca de 1'400.000 especies descritas, de las cuales una buena parte tiene como área de distribución la zona templada. Cerca de la mitad se encuentra en la zona tropical.

En el caso de las aves, que indudablemente es el grupo de vertebrados mejor conocido, dos tercios de las especies se encuentra en los países tropicales. No obstante, el número de especies de aves que se

descubre cada año ha llegado casi a su límite, sin pasar de dos o tres especies nuevas anualmente. El estado del conocimiento del grupo no prevé cambios significativos en esta cifra, mientras que en otros grupos, como el de los artrópodos, cada día están apareciendo nuevas especies en diversas partes del mundo.

Actualmente, no tenemos una idea exacta de cuántas especies existen de este grupo porque la mayoría han sido descubiertas en los últimos años. Los insectos son tal vez los más desconocidos, especialmente por ser el grupo al que le corresponde la mayor proporción de especies, llegándose a aceptar el hecho de que casi todos los organismos del planeta son insectos.

Colegas del Instituto Smithsonian han intentado calcular el número total de insectos y han obtenido cifras asombrosas. Igualmente sorprendentes son los resultados obtenidos al fumigar la cima de un árbol en un bosque tropical, donde se ha descu-

bierto algo increíble: el 80% de los insectos que vivían allí eran especies nuevas para la ciencia.

Esta situación nos induce a pensar que no existirían los suficientes taxónomos para describir y nombrar la inmensa diversidad de insectos que aún queda por conocer.

El resultado de estos estimativos arroja cifras cercanas a los 30 millones de especies de insectos en los bosques tropicales. Ante semejante cifra, podría pensarse que todas las otras especies de animales casi no cuentan, comparadas con la magnitud del reino de los insectos.

Sin embargo, otros mecanismos de evaluación basados en el intercambio de información entre varios entomólogos, podrían dar una cifra superior a 100 millones de especies de insectos.

Sin embargo, esta situación no se restringe solamente a la fauna: con los hongos sucede algo similar. Hasta el momento hay unas 69.000 especies de hongos descritos, aunque en general, muy pocos técnicos pien-

san en los hongos porque estos son pequeños y difíciles de estudiar.

El año pasado, el presidente del Congreso Internacional de Micología, intentó hacer una estimativa con base en el número de especies de hongos especializados y calculó que podrían existir diez millones de especies de hongos. Inclusive podrían ser muchas más.

En general, no tenemos idea de la magnitud de especies de microorganismos que habitan el planeta, pero de lo que sí podemos estar seguros es de que la mayoría está en los trópicos. Todo ello confirma nuestro abismal desconocimiento de la biodiversidad, inclusive en niveles taxonómicos más altos, como el de los pequeños organismos que viven en las profundidades marinas.

Flora del neotrópico

Haciendo a un lado los insectos, pensemos en las plantas. El número de especies de plantas también es muy grande y se calcula que existen unas



En el litoral Pacífico existen 140.000 has. aptas para el cultivo de camarones.

248 mil especies descritas. Casi todas, plantas con flores.

Podemos empezar con las plantas tropicales, que constituyen la gran mayoría en el planeta. De las descritas, un poco más de la mitad está en el trópico y existen evidencias de que una de las zonas del planeta más rica en diversidad de flora es la región biogeográfica del Chocó. No obstante, según estimaciones recientes, solo el 4% de su bosque está en pie.

Estimamos que en los bosques tropicales existen unas diez mil especies de plantas con flores que aún no han sido descritas, caso que no ocurre con las aves, las cuales ya han sido identificadas en su mayoría.

Los bosques de la zona templada tienen cierta diversidad, pero hay mucha repetición de lo mismo. Donde son especialmente diversos es en la franja tropical y particularmente en la Amazonia y el Chocó.

Resalto aquí que la biodiversidad no se trata únicamente del número de especies a nivel global, sino de cuántas de ellas viven juntas. Por esto el número de especies que puede convivir en una hectárea de bosque de alta biodiversidad, es impresionante.

Hemos calculado que en un pequeño bosque amazónico existen hasta 606 individuos de plantas, cuyo diámetro mínimo es de diez centímetros. Estas corresponden a la asombrosa cifra de 300 especies de árboles y de algunos bejucos, la mayoría desconocidos por la ciencia.

Actualmente, existe un esfuerzo por catalogar las plantas neotropicales, que se denomina "Flora Neotró-

pica", y se ha calculado que con una periodicidad de dos volúmenes anuales se necesitarían 400 años para terminarlo. Sin considerar que cuando una monografía de un grupo en particular sea publicada, tal vez ya sea obsoleta, porque todavía habría mucho por descubrir.

Ritmo de destrucción

Lo mayor preocupación, que nos congrega en este Seminario, es saber que a ritmos feroces el mundo está perdiendo su biodiversidad, aún desconocida. La primera causa de esta destrucción es la deforestación en la zona tropical, que ocupa menos del 10% de la superficie de tierra, pero concentra más de la mitad, posiblemente dos tercios o tres cuartas partes, de todas las especies del planeta.

Sin duda, estamos perdiendo entre el 1 y el 2% del bosque tropical al año. De seguir la misma tendencia, en 30 o 40 años, ya no quedará nada de estos bosques.

Costa Rica, que supuestamente es el mejor ejemplo de conservación, sólo tiene en pie el 10% de sus bosques. Gran parte corresponde a parques y reservas bien preservadas, pero el país ha tenido que recurrir a la importación de madera porque sus bosques productores han desaparecido.

En la costa de Brasil, sólo el 2% de su bosque está intacto. ¿Cuántas especies se han extinguido? No se sabe.

En los llamados *hot spots* o puntos calientes de extinción, donde hay mayor endemismo y diversidad biológica, los niveles de evolución de la vida son más altos y, por lo tanto, los

ritmos de extinción más dramáticos. Así es en la costa de Brasil o en la región biogeográfica del Chocó, en Colombia y Ecuador, que solo conserva el 4% de su bosque.

Parte de esta destrucción se debe a la construcción de obras de desarrollo sin el adecuado estudio de impacto ambiental. Ello es palpable por ejemplo en la Amazonia peruana, donde la construcción de una carretera hizo que en menos de dos años, se destruyera un rico y altamente diverso ecosistema, denominado "Bosque nacional von Humboldt". En su lugar se levantó un pequeño pueblo de mil habitantes que ni siquiera tiene nombre.

El mismo caso se repite diariamente en varios países tropicales.

La biodiversidad y la gente

Una nueva conciencia sobre el valor de la biodiversidad empieza a surgir en la relación de los biólogos con la política y con la gente, con aquellos campesinos que viven en bosques de alta diversidad, con todos aquellos nativos que en los aeropuertos observan los avisos que les dicen que su país es el campeón de la biodiversidad.

Lo interesante es que los campesinos que viven en bosques de la Amazonia o del Chocó, conocen los usos de las plantas desde hace milenios, y cuando hacen sus casas, saben qué especies de maderas les sirven para cada parte, y comen más de 200 especies de frutos silvestres.

¿Sería posible documentar el valor económico de estos frutos? Sí hay posibilidades. Y son ellas las que se deben argumentar ante los políticos y los economistas para quienes, los valores éticos y estéticos de la biodiversidad, no son tan importantes como los económicos y especulativos.

Da risa que el valor del bosque intacto, sin tocar, sin desarrollar ni mejorar, es 300 veces más que cualquiera de los usos "productivos" de este.

Significa que cuando tumban los bosques para practicar la ganadería, se está destruyendo su valor económico, siendo por ello una pésima inversión. No solamente por su valor como fuente de belleza estética, ecológica o como fuente de agua, sino por su valor económico en términos

de dinero reembolsable si se comercializaran los productos del bosque intacto.

Otra forma de dar valor económico y social a la biodiversidad es la genética y la medicina. Es el caso de las plantas tropicales que tienen innumerables propiedades medicinales. Se sabe de los usos "milagrosos" de las plantas que se venden en los Andes del Perú, o en las costas tropicales del Ecuador, por parte de los curanderos. Sin embargo, estas plantas ya empiezan a escasear.

El curare viene del Perú y tiene moléculas que los químicos no pueden fabricar. He ahí algo interesante: las plantas pueden fabricar principios activos, los químicos no. En agosto pasado lo comprobé en una reunión de la Sociedad Americana de Químicos, donde descubrí que la mayoría de las moléculas de las plantas no puede ser fabricada por los químicos, que gastan miles de millones de dólares en sus intentos.

Por otra parte, es muchísimo más barato usar plantas o animales para fabricar las moléculas, que intentar hacerlo a través de la química. El 96% de las industrias farmacéuticas usa los productos naturales como base para las medicinas, aunque puede fabricarlos artificialmente.

Hacia donde vamos

¿Cuál, entonces, será la suerte de la biodiversidad? Ya sabemos que no sabemos casi nada sobre ella, que tiene valores ecológicos, estéticos, sociales y económicos, y que está desapareciendo.

Pero, aún quedan esperanzas. Por ejemplo, en Madre de Dios, Perú, lanzaron una campaña basada en una camiseta donde aparece una vaca pastando y un letrero que dice: "No la deje pasar, vale más el bosque." Lo sorprendente es que la campaña funcionó y acabó por tumbar la ganadería.

Ese tipo de acciones puntuales y creativas pueden salvar la biodiversidad. En Colombia hay otro caso ilustrativo: el borojó del Chocó, antes un fruto anónimo y arrasado, ahora es valorado y hasta famoso. La reina de belleza del Chocó llegó a ofrecerlo como postre típico. Con un poco de

propaganda, el borojó empezó a venderse en las esquinas de Bogotá, Cali, Cartagena e incluso hubo chismes sobre sus propiedades afrodisíacas.

Se abre así la oportunidad de de-

sarrollar un nuevo modelo, un nuevo esquema netamente tropical que reivindique y use la biodiversidad, en vez de reducirlo todo a la monocultura y la uniformidad. ■

Canna sp., especie característica del Chocó.



Diego Garces

Derechos de propiedad sobre productos derivados de plantas y animales del trópico

Patentes: vía libre al saqueo genético

Bromeliaceae, Parque natural Munchique

Santiago Carrizosa

Biólogo

Las multinacionales de la biotecnología, respaldadas por los gobiernos del Norte, presionan a los países del trópico para que apliquen un sistema de patentes que facilita el saqueo de la biodiversidad: protege los derechos de propiedad intelectual de la industria e ignora los de campesinos e indígenas. El Congreso se dispone a debatir un proyecto de ley en ese sentido. El autor da la alerta y plantea alternativas.

Hace 13 años, veinte especies de plantas tropicales con flores fueron utilizadas por las industrias biotecnológicas de los países industrializados para producir una serie de drogas. Estos medicamentos han sido comercializados en el mercado norteamericano por un valor cercano a los ocho mil billones de dólares, suma astronómica que en pesos equivaldría a casi un millón seiscientos mil millones de millones de pesos! (Farnsworth y Soejarto, 1985).

La mayoría de drogas sintetizadas proviene de los países del trópico y muchas se basan en los conocimientos etnobotánicos de las comunidades indígenas y campesinas. Sin embargo, ni los países propietarios de las plantas ni mucho menos las comunidades nativas han recibido un solo centavo en esta danza de millones. Al contrario, para acceder a esas drogas, deben comprarlas a precios tan o más altos que los pagados por cualquier consumidor gringo.

El atractivo negocio de explotar la biodiversidad ha convertido en botín de guerra de los grandes capitales a los países tropicales y a sus áreas mejor dotadas, como la Amazonia y la región biogeográfica del chocó. De he-

cho, cerca de la mitad de las especies de plantas y animales existente en el planeta -cuyo total se calcula entre 3 y 30 millones- se concentra en los bosques tropicales, de los cuales Colombia posee aproximadamente el 10%.

La amenaza del saqueo genético, no obstante, es desconocida por la mayoría de colombianos, incluidos los habitantes del Chocó biogeográfico. Más grave aún, es la ignorancia de los congresistas que están a punto de debatir un proyecto de ley sobre la creación de patentes biotecnológicas, cuyos peligros se explicarán a continuación.

Las venas abiertas de la biodiversidad

Además de su función ecológica y paisajística, esta biodiversidad tropical representa numerosos beneficios: alimento, drogas y medicamentos, vacunas, fuentes de energía, etc. El desarrollo de modernas técnicas biotecnológicas y la creación de instrumentos para proteger los derechos de propiedad intelectual sobre los productos derivados de esta biodiversidad, han estimulado el desarrollo de una poderosa generación de industrias biotecnológicas en países desarrollados.

Estas industrias, a través de sus gobiernos, han estado presionando a los países tropicales (menos desarrollados) para que adopten patentes como medida de protección de sus derechos intelectuales en el evento de algún descubrimiento científico. La motivación de los industriales del Norte obedece a la gran rentabilidad económica derivada de la biodiversidad tropical.

La mayoría de las drogas en el mercado han sido sintetizadas a partir de plantas utilizadas por sociedades indígenas (Schultes, 1986). Sin embargo, las industrias biotecnológicas no reconocen los derechos de propiedad intelectual de estas comunidades. Este tema fue ampliamente discutido en la cumbre mundial de ambiente y desarrollo Brasil 92.

Uno de los puntos de la Convención mundial sobre biodiversidad, suscrita en Río, establece que los países del Norte deben compartir con los países del Sur la tecnología y los

beneficios económicos provenientes de procesos biotecnológicos, en intercambio por el acceso a la biodiversidad tropical; y que los beneficiarios de la conservación y el uso sostenible de las especies biológicas deben ser los grupos indígenas que han conservado y utilizado esta biodiversidad por siglos (ESB, 1992). El tratado fue firmado por 153 países, excepto Estados Unidos.

El pasado 21 de abril, Día de la Tierra, el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, anunció en la prensa su decisión de firmar el tratado de biodiversidad. Sin embargo, la firma está sujeta a una declaración que indica la manera en que este país interpreta el tratado y qué tipo de obligaciones pretende asumir.

Las condiciones se concentran en temas relacionados con transferencia de tecnologías, derechos de propiedad intelectual y mecanismos de financiamiento (WRI, 1993). Cuatro días después del anuncio de la firma, Mohammad Idris, coordinador de la Red del Tercer Mundo (Third World Network) informó que la declaración interpretativa del tratado fue elaborada por un grupo conformado por la administración Clinton, algunas empresas biotecnológicas y algunas organizaciones no gubernamentales ambientalistas.

El mismo Idris denunció que esta declaración protege ampliamente los derechos de propiedad intelectual de la industria biotecnológica e ignora los derechos intelectuales de los grupos campesinos e indígenas.

Actualmente, los países industrializados tienen varios instrumentos para proteger los derechos intelectuales del descubridor de una especie biológica útil. Estos instrumentos adjudican al descubridor, el derecho exclusivo para explotar la especie por un período limitado de tiempo.

Sin embargo, algunos de estos países están presionando naciones tropicales para que adopten las patentes como el instrumento principal para la protección de estos derechos. Otras naciones tropicales (e.g. Colombia, India, Ecuador, etc.) cuya ley de patentes no cubre plantas y animales (excluyendo microorganismos), están siendo, igualmente, objeto de medidas coercitivas por parte de países desarrollados.

La mayoría de los países del trópico tiene argumentos importantes para rechazar la adopción de patentes o la inclusión de plantas y animales en la ley de patentes.

A continuación describiré los principales instrumentos para proteger los derechos de propiedad intelectual; las razones por las cuales los países tropicales acogen o rechazan la adopción de patentes y los instrumentos que pueden ser utilizados por países interesados en proteger la biodiversidad tropical y los derechos de las comunidades indígenas.

Las opciones legales

Existen cuatro clases de instrumentos para la protección de los derechos intelectuales sobre los productos biotecnológicos, que son reconocidos por la comunidad internacional: patentes, secretos comerciales (trade secrets), derechos de cultivadores de plantas (plant breeder's rights-DCP), y derechos de agricultores (farmers' rights).

■ **LAS PATENTES** protegen un producto o un proceso particular que sea el resultado de un pensamiento o investigación original. El propietario de la patente puede prohibir cualquier uso, venta o reproducción del proceso o producto protegido durante un período de tiempo, que varía según el país, pero que oscila entre 17 y 20 años.

Cualquier producto, para ser patentado, tiene que cumplir tres condiciones: el invento debe ser nuevo, debe ser útil y debe representar un avance que no habría podido darse sin la contribución creativa del inventor (Belcher et al., 1991; Siebeck et al., 1990).

■ **LOS SECRETOS COMERCIALES (SC)** son gobernados por la ley de cada país y el grado de protección varía según cada nación. En algunas, los SC se manejan como un contrato o como un aspecto ético que forma parte de un determinado negocio. Sin embargo, en la mayoría de los países este instrumento no es definido por la ley o está sujeto a condiciones específicas como sucede con las patentes (Siebeck et al., 1990). Los



La "piansua", especie promissoria del Pacífico.

SC protegen al propietario contra aquellos que acordaron guardar el secreto o contra aquellos que lo adquirieron ilegalmente (Caldwell, 1989; Belcher et al., 1991).

Cualquier información, proceso o germoplasma que le da a una empresa algún tipo de beneficio, también puede ser protegido mediante contratos entre la empresa y sus empleados, los usuarios y otros a quienes los secretos puedan ser revelados.

■ **LOS DERECHOS DE CULTIVADORES DE PLANTAS (DCP)**, conocidos en Europa como protección de variedades de plantas o "Plant variety protection", es un instrumento diseñado para proteger los derechos intelectuales de los científicos que descubren nuevas variedades de plantas.

Al igual que las patentes, los DCP son otorgados por un período que varía entre 17 y 20 años. Para que una planta sea protegida por este instrumento debe satisfacer cuatro condiciones: 1. No puede haber sido explotada comercialmente con anterioridad. 2. Debe ser diferente de otras variedades conocidas en el momento de hacer la aplicación. 3. Todos los individuos o plantas de la variedad deben ser lo suficientemente uniformes como para diferenciarlas de otras variedades de la misma especie. 4. Cuando las plantas de una variedad dada sean objeto de cualquier proceso reproductivo, los descendientes deben ser idénticos a los progenitores.

Los DCP son menos restrictivos que las patentes porque están sujetos a la exención del agricultor y el investigador. La exención del agricultor proporciona a los usuarios el derecho a retener parte de la cosecha como semilla y la exención del investigador permite que los cultivadores utilicen una variedad protegida como materia prima para derivar otra variedad. Estas situaciones se cumplen siempre y cuando la producción sea utilizada para consumo personal y no para la venta (Siebeck et al., 1990; Brush, 1992).

■ **LOS DERECHOS DEL AGRICULTOR (DDA)** son un concepto desarrollado por la Organización para la Alimentación y la Agricultura. Este concepto reconoce que tanto los campesinos

como los grupos indígenas han contribuido al desarrollo de la diversidad genética y que esta diversidad no es únicamente el producto de la naturaleza, tal y como es sugerido por la ley de patentes (Berg et al., 1991).

Los DDA no protegen a una especie o variedad de planta o a un agricultor en particular. Más bien son un grupo de derechos cuyo propósito es estimular a los agricultores (campesinos o indígenas) para que conserven, utilicen y mejoren sus recursos genéticos.

La implementación de este instrumento se puede realizar nacional e internacionalmente, a través de los usuarios de los recursos.

Nacionalmente, las organizaciones públicas y privadas de fomento e investigación agrícola pueden elaborar mecanismos para garantizar la compensación económica de los agricultores. Internacionalmente, la FAO tiene un fondo que recolecta dinero de la comunidad internacional para compensar económicamente los derechos intelectuales de los agricultores (Belcher et al., 1991; Brush, 1992).

No a las patentes

Existen razones morales, sociales, ecológicas y económicas por las cua-

les algunos países tropicales rechazan los sistemas de protección de derechos intelectuales sobre los productos biotecnológicos.

Algunas culturas rechazan la idea de patentar seres vivientes. Hace tan solo ocho y seis años, respectivamente, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos determinó que las plantas y animales podían ser patentados. Esta situación es difícil de imitar por parte de países tropicales, más tradicionales y conservadores que los Estados Unidos.

En el sector agrícola, las patentes pueden tener varias consecuencias negativas: pueden conducir a la concentración en el uso de cultivos específicos, a la homogeneización del paisaje agroecológico y a la pérdida de diversidad genética.

Además, las patentes pueden estimular la comercialización prematura de nuevas variedades agrícolas, susceptibles de alterar el balance del ecosistema local.

Otro problema es que la ley de patentes prohíbe la reproducción del producto o proceso protegido. Por lo tanto, si el germoplasma de una planta o animal que es regularmente utilizada por los indígenas, es patentado, ellos quedarían inhabilitados para seguir uti-

Si se patenta el germoplasma de una planta, las comunidades no podrían usarlo.



JUAN FLOREZ

lizando o experimentando con esta forma de vida (Belcher et al., 1991).

Desde el punto de vista económico, el impacto de las patentes sobre la sociedad indígena, donde el trueque o intercambio de mercancías es la base de la economía local, puede tener varias dificultades.

Tradicionalmente, los indígenas han compartido sus recursos biológicos sin el ánimo de obtener ganancias económicas. Las patentes promueven el desarrollo de un mercado económico que puede tener serias consecuencias sobre el estilo de vida de estos grupos humanos.

Actualmente, hay muy poca evidencia que apoye la idea de que los derechos de propiedad intelectual son una condición necesaria o suficiente para promover el desarrollo económico o tecnológico en países menos desarrollados.

Corea del Sur y Taiwan son dos ejemplos de países que incrementaron su capacidad económica y tecnológica antes de reformar su sistema de protección de Derechos Intelectuales (Frischtak, 1989).

Por el contrario, hay varias razones por las cuales países menos desarrollados no deberían adoptar ningún sistema de protección de derechos. Un instrumento como las patentes elevaría los precios de mercado de los productos o procesos protegidos, y alteraría el proceso normal de difusión de tecnologías.

Los países en proceso de desarrollo no obtendrían grandes beneficios económicos al otorgar patentes a otras naciones, si ellos no poseen la capacidad económica y tecnológica para obtener patentes en otros países.

Mas aún, los costos administrativos para manejar las patentes no son triviales. Estados Unidos gasta cerca de US\$ 300 millones de dólares en el funcionamiento de la oficina de patentes y marcas. Además, la administración de este tipo de oficina podría demandar la utilización de fondos públicos que normalmente son utilizados para otros programas sociales (Sherwood, 1990).

Chantajes del Norte

Los beneficios potenciales de los instrumentos de protección de derechos

intelectuales, no se pueden desconocer: atraerían inversión y tecnología extranjera. Ello proporcionaría incentivos para la formación de capital humano, a través de entrenamientos y de un ambiente de promoción de la investigación y el desarrollo. Adicionalmente, la investigación apoyada por instrumentos adecuados de protección de derechos intelectuales, promovería la conservación y uso adecuado de áreas de alta biodiversidad.

Nadie puede negar, por otro lado, que las nuevas tendencias internacionales hacia la apertura de mercados exigen que los países menos desarrollados adopten un instrumento de protección de derechos intelectuales.

En 1986 este fue un tema de discusión en la reunión del Acuerdo General de Tarifas y Comercio o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), realizada en Uruguay. Estados Unidos, apoyado por Japón y la Comunidad Europea, estableció un grupo sobre aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual o "Trade Related Aspects of Intellectual Property" (TRIP).

Uno de los objetivos del TRIP fue presionar a países menos desarrollados para que reformaran sus instrumentos de protección de derechos intelectuales. Según Japón, Estados Unidos y Suiza, todo debería ser patentado.

Sin embargo, la Comunidad Europea opinó que cada país debería tener la libertad de decisión para patentar especies biológicas. Cuatro países en proceso de desarrollo propusieron que ni los materiales existentes en la naturaleza, ni las especies animales y vegetales, ni los procesos para la producción de variedades animales y vegetales, deberían ser patentables.

En 1991, los negociadores del GATT acordaron respetar el derecho de cada país para patentar especies biológicas. Sin embargo, a pesar de este acuerdo, algunas naciones industrializadas continúan utilizando el GATT y otros mecanismos para que todo sea patentable (Dawkins, 1992).

En 1988, por ejemplo, Estados Unidos impuso una tarifa del 100% a una mercancía brasilera evaluada en US\$ 39 millones de dólares, como resultado de una negativa de Brasil para otorgarle a Estados Unidos una patente de productos farmacéuticos (Siebeck et al., 1991).

En 1991, Estados Unidos afirmó que si el gobierno indio no reformaba la ley de patentes (para inducir todas las formas de vida), ellos se reservarían el derecho de comercio a este país (Dawkins, 1992).

País prevenido, vale por dos

Para que los instrumentos de protección de derechos intelectuales tengan éxito en países tropicales deben satisfacer cinco condiciones generales:

1. Deben proveer incentivos (ayuda financiera, entrenamiento, etc.) que faciliten la adaptación del instrumento a la estructura legal y socioeconómica del país.
2. No deben afectar la capacidad investigativa de los grupos indígenas.
3. No deben utilizar fondos públicos

para la administración del instrumento.

4. Deben crear mecanismos para que los países industrializados aporten ayuda financiera y capacitación que contribuya a la formación de una estructura local de investigación competitiva internacionalmente.

5. Deben proporcionar dinero para satisfacer las necesidades de los habitantes de las áreas de alta biodiversidad y para conservar su diversidad biológica.

Satisfacen estas condiciones tres de los instrumentos de protección intelectual descritos arriba: los derechos de cultivadores de plantas (plant breeders' rights), los contratos utilizados en los secretos de comercialización (trade secrets) y los derechos del agricultor (farmers' rights).

Las patentes, en cambio, restringen la reproducción del material protegido. Por lo tanto, los grupos indígenas y otros agricultores son los más afectados al no poder utilizar especies animales y vegetales patentadas.

En contraste, los derechos de cultivadores de plantas permiten que

las comunidades locales continúen utilizando estas especies. Además, los derechos del agricultor reconocen los derechos de propiedad intelectual de los grupos indígenas. Internacionalmente, este instrumento cobra vida mediante el fondo económico instituido por la FAO. Sin embargo, este fondo es estrictamente voluntario y hasta el momento ha recibido pocas contribuciones (Belcher et al., 1991).

Por su parte, los contratos utilizados para implementar los secretos de comercialización son un instrumento efectivo para lograr consenso entre dos o más partes involucradas en la negociación.

Recientemente, organizaciones como el Instituto Nacional de Cáncer (INC) de Estados Unidos, y la empresa británica Biotics, entre otras, han utilizado estos contratos para facilitar la comercialización de recursos energéticos.

El INC tiene contratos con Zimbabwe, Madagascar, Tanzania y Filipinas, que facilitan el acceso a los recursos genéticos de estos países. Estos contratos establecen que, en caso de algún descubrimiento, el INC reconocerá económicamente los derechos de autor de estas naciones.

La empresa Biotics también tiene contratos con Ghana, Malasia y Nueva Zelanda, los cuales exigen el pago inicial de un millón de dólares en el evento de un descubrimiento y el pago de derechos de autor durante la producción del proceso o producto descubierto (RFF, 1992).

Estos contratos también pueden ser utilizados para reconocer los derechos de agricultor de los grupos indígenas desde el punto de vista económico. Además, los contratos pueden ser negociados de manera que financien la creación o reforma de un instrumento como el de los derechos de cultivadores de plantas y la investigación biotecnológica local.

A la hora del té

La adopción o reforma de un instrumento de protección de

derechos intelectuales es una decisión difícil de tomar. Es claro que cualquier opción implicaría una serie de costos y beneficios ecológicos, económicos y sociales que deben ser investigados con profundidad.

Actualmente, la evidencia indica que las naciones tropicales se deben abstener de ofrecer patentes que consideren formas de vida vegetales o animales (excluyendo microorganismos).

Por esto, es recomendable utilizar contratos para reconocer los derechos de las naciones tropicales sobre sus recursos genéticos; presionar a la comunidad internacional para que las contribuciones al fondo de la FAO sean de carácter obligatorio; e investigar mecanismos y estrategias para que la legislación de los derechos de cultivadores de plantas proteja los derechos intelectuales asociados con especies animales. ■

BIBLIOGRAFIA

- BELCHER, B. y G. (1991). A Patente on Life. Ownership of Plant and Animal Research. *International Development Research Center, Searching Series*; 2 Ottawa, Canada.
- BERG, T., Bjornstad, A., Fowler, C., Skoppa, T. (1991). Technology options and the gene struggle. *Norgraric Occasional Paper Series C. Agricultural University of Norway*, No. 8.
- CALDWELL, B.E. and J.A. Schillinger, 1989. Intellectual Property Rights. *American Society of Agronomy, Special Publication Number 52*.
- DAWKINS, K. (1992). Behind the biodiversity treaty negotiations: Global industrial rights and national citizens agenda. *Institute for Agriculture and Trade Policy, Biodiversity Information Network List, Internet-Gopher*.
- ESB-Earth Summit Bulletin. (1992). *UNCED Highlights*, 12 June 1992, UNCED, Vol. 2, No. 11.
- FARNSWORTH, N.R. y Soejarto, D.D. (1985). Potential consequence of plant extinction in the United States on the current and future availability of prescription drugs. *Econ. Bot.* 39, 231-240.
- FRISCHTAK, C.R. (1989) The Protection of Intellectual Property Rights and Industrial Technology Development in Brazil. *World Bank Industry Series Paper No. 113, The World Bank*.
- GATT-General Agreement on Tariffs and Trade. (1991) *Activities 1990*. Geneva.
- IDRIS, M. (1993) US sabotage biodiversity convention, *Third World Network, Biodiversity Information Network List, Internet-Gopher*.
- MAY, R.M. (1988) How Many Species Are There on Earth? *Science* 253: 736-738.
- MYERS, N. (1989) A Mayor Extinction Spasm: Predictable and Inevitable? *In Conservation for the Twenty-First Century*, eds. D. Western & M. Pearl. New York: Oxford University Press.
- RFF-Resources for the Future. (1992) Contracts for transferring rights to indigenous genetic resources. *Newletter No. 109*.
- SCHULTES, R.E. (1986) Ethnopharmacological-conservation: a key to progress in medicine. *Opera Botanica*, 92, pp. 217-224.
- SHERWOOD, R.M. (1990) Intellectual Property and Economic Development. Boulder CO, Westview Press.
- SIEBECK, W.E., R.E. EVENSON, W. Lesser & C.A. Primo Braga (1990) Strengthening Protection of Intellectual Property in Developing Countries-A Survey of the Literature. *World Bank Discussion Papers No. 112, The World Bank*.
- WRI-World Resources Institute. (1993) US NGO Actions on Biodiversity Convention, *Biodiversity Information Network List, Internet-Gopher*.



Melastomataceae, "tatama".

Cómo afectaría la ley de las semillas a las comunidades del Pacífico

"El saber popular como ciencia"

Por Constanza Vieira

Comunicadora social



En un proceso silencioso y poco difundido entre la opinión pública, se ha abierto camino en el Congreso el proyecto de ley 195 de 1992 "por el cual se establece el régimen de protección de obtenciones vegetales, se crea un registro nacional de las mismas y una comisión de protección para ellas".

Se trata de uno de los primeros pasos hacia una legislación nacional sobre los derechos de propiedad intelectual sobre semillas, plantas o productos derivados de fauna y flora. Los peligros de acoger precipitadamente este tipo de legislación son explicados en otro artículo de esta edición ("Patentes: vía libre al saqueo genético", p.60).

Dicho proyecto de ley, que se va a sustentar en segundo debate en el Senado en los proyectos de decisión 344 y 345 aprobados por técnicos del Pacto Andino el 20 de octubre pasado, tendría un efecto significativo entre las comunidades negras, indígenas y campesinas que ancestralmente han desarrollado conocimientos, no patentados oficialmente, sobre usos y manejos de la flora.

Así lo advierte el ingeniero de sistemas Rudecindo Castro, más conocido como "Yuya", presidente de la Asociación Campesina del Baudó y candidato a una de las dos curules que la Ley de negritudes concede a las comunidades negras en la Cámara de Representantes.

ECO-LOGICA: ¿Cómo afectaría esta ley a las comunidades negras del Chocó biogeográfico?

YUYA: La Ley 70 o de negritudes, sancionada por el presidente Gaviria en el Chocó, es totalmente ambientalista. Contempla que el bosque y el suelo son propiedad de las comunidades negras. Eso significa que ya en el Pacífico no va a haber baldíos, sino que hay una cultura asentada en ellos. Lo importante de la propiedad colectiva es que ella defiende los ecosistemas y la biodiversidad, al no tener que depender de la decisión arbitraria de una sola persona.

La propiedad colectiva de las comunidades negras es un mecanismo de defensa contra la devastación y, según la misma Cons-

titución, la comunidad debe participar en las decisiones que la afecten.

En este momento se está discutiendo sobre los usos que se le van a dar a la biodiversidad, y qué regalías podrían recibir las personas que ostenten un invento o un descubrimiento. Pero se está desconociendo que desde hace 200 o 300 años hay unos hombres que han estado mejorando unas semillas, que las han mantenido. En ninguna de las instancias de decisión y concertación están las comunidades negras, como obtentores que son, desde hace tres siglos, de los elementos que hay allá.

Hay un caso especial que ilustra la manipulación que se pretende. En el Atrato, con el proyecto DIAR, un convenio de desarrollo colombo-holandés que ahora se llama PCCH, Proyecto Campesino Chocoano, se intensificó el cultivo de arroz con semilla importada Sica 8, de alta producción. Inmediatamente la gente cambió su semilla tradicional. ¿Y qué pasó? Después de varias cosechas, ese Sica 8 ya no volvió a producir, y hubo que traer nuevas semillas. Eso crea un problema de dependencia, pero además en el Atrato se perdió la semilla original.

En el Baudó existe hace más de 100 o 200 años la misma semilla, que la gente ha ido cuidando y mejorando, transportándola y sembrándola en otra zona cuando ya no está dando en un terreno determinado. Ese conocimiento colectivo los hace obtentores de esa semilla de arroz. Y uno llega allá y encuentra sus nichos, como le dicen, donde ellos guardan el arroz por un año para cuando venga la otra cosecha.

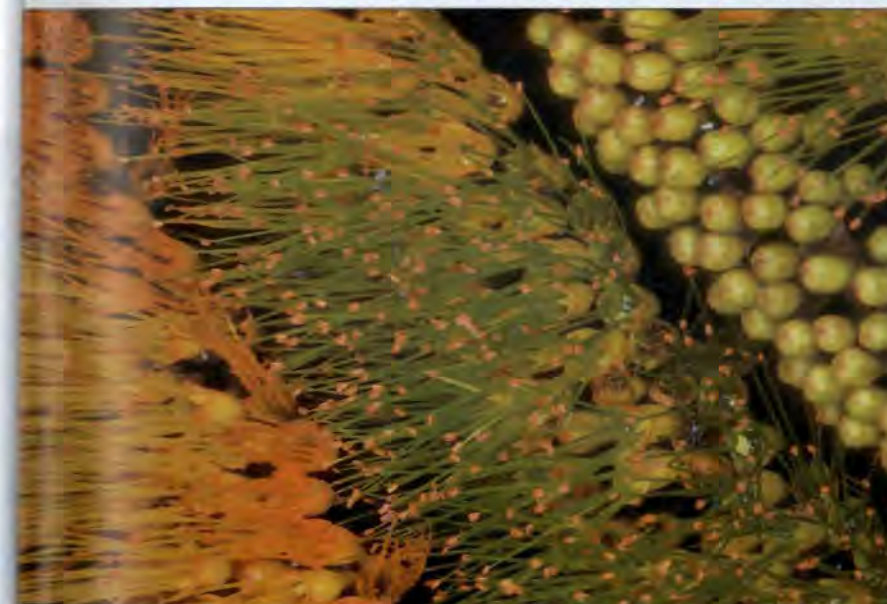
Ese arroz es cultivado libre de agroquímicos. Allá nunca se utiliza ningún tipo de pesticida

Según la decisión del Pacto Andino, prácticamente hay que demostrar que existe una investigación científica detrás de una semilla de esas calidades. ¿Qué opina?

Que si vamos a hablar de investigación científica, entonces habrá que validar la cultura tradicional como ciencia también.

Desde ese punto de vista, la Asociación Campesina del Baudó, por ejemplo, estará pendiente de todos los investigadores que

vayan allá. Tendrán que mostrar con quién están comprometidos, qué van a hacer y para qué, cómo vamos a participar nosotros en las regalías que se obtengan de ese conocimiento científico, y cómo van a ser los laboratorios populares allá en la zona del Pacífico. De lo contrario vamos a tener que cualificar a nuestros botánicos, a nuestros curanderos, a nuestros parteros, a nuestros raiceros, que son los que tienen un conocimiento rural, y eso tiene que ser válido. No pueden ir los científicos, en nombre de la ciencia y en nombre de la humanidad, a extraerles el saber a esos hombres portadores de 300 años de conocimiento, para después decirles que no pueden utilizarlo siquiera. Eso no puede ser. El país tiene que legislar en torno al respeto y a la



convivencia pacífica de las diferentes culturas. Reconocerle a cada quien lo que es suyo, tanto la parte espiritual, como la parte económica y social.

Los aportes económicos que el país está recibiendo para este tipo de investigación no deben quedarse en Bogotá; no en manos de consultores y asesores que luego van solamente a extraer ese conocimiento, hacen unos estudios y unos libros que después no entienden ni las mismas comunidades, y todo para darles el conocimiento a otros que luego vendrán a aculturarnos. Eso debe cambiar. Allá hay que invertir dinero, hay que dar posi-

bilidad de que la gente compatibilice su propio conocimiento, y enseñe.

En la reciente Ley de negritudes figura la terminación de la carretera Panamericana en el Chocó. ¿Cuál es su posición? Tenemos objeciones. Pero en estos niveles de negociación, hay presiones de parte y parte. Uno de los congresistas ponentes de la ley exigió la inclusión de esa carretera para poder trabajar.

No es que yo me oponga a la carretera. Lo que sucede es que el desarrollo del Chocó no consiste en que una carretera pase por su territorio, ni en un puerto alterno en el Pacífico, ni en el canal Atrato-Truandó. El desarrollo para el Chocó es otra cosa: que esta gente con cultura propia no siga en el aire. Que tenga un territorio y un Estado que le reconozca esa cultura.

A ese tipo de obras no sólo hay que hacerles estudios de impacto ambiental, sino también de impacto social. Mientras no se haga eso, serán violentadas las comunidades, barridas de sus territorios.

Si no hay desarrollo económico en torno a esa carretera, los chocoanos se cruzarán de brazos a ver pasar los camiones cargados de café y que luego regresarán cargados de madera.

El desarrollo del Chocó consiste en que las comunidades participen en las decisiones que las afectan, bien se trate de una carretera o de cualquier plan que tenga que ver con el Pacífico.

¿Qué opina del Proyecto Biopacífico?

Para la gente es algo extraño que ha sido llevado allá y que todavía no se conoce. Como miembro de la comisión consultiva del Chocó y delegado del Pacífico para concertar las políticas de manejo de la biodiversidad, después de muchas discusiones llegué a la conclusión de que no es un programa que tenga en cuenta la participación de las comunidades en los niveles de decisión y formulación de los proyectos de investigación.

Es más bien una instancia operativa y de recolección de la memoria colectiva de las comunidades. Lo que nosotros proponemos no cabe, por ahora, en Biopacífico.

Para que sea bueno para las comunidades, Biopacífico debe ser reformulado. No sólo en la parte operativa, sino en su diseño y objetivos. ■



CONSTANZA RAMÍREZ

Por Mary Lucía Hurtado M. y Juan Manuel Navarrete

Coordinadores educación y comunicación, Proyecto Biopacífico



Este artículo aborda una reflexión que asocia la conservación de la biodiversidad con los procesos sociales y culturales que se desarrollan hoy en el Pacífico colombiano.

"El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana".

Art. 7 de la Constitución política

"Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".

Art. 8 de la Constitución política

"La diversidad cultural guarda estrecha relación con la biodiversidad. El saber colectivo de la humanidad sobre la biodiversidad y su uso y gestión se basa en la diversidad cultural. A la inversa, conservar la biodiversidad suele ayudar a reforzar la integridad y los valores culturales".

Principio de la Estrategia Global para la Biodiversidad

La construcción social de una estrategia para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en el Chocó biogeográfico, exige una mirada a la compleja trama de relaciones que constituyen hoy el Pacífico colombiano. Se trasciende así la concepción que entiende el propósito de conservar la biodiversidad como un problema de inventarios biológicos en tierras "baldías".

La dinámica regional ha sido caracterizada por la coexistencia de distintos intereses en conflicto, entre

Carguero de madera entre Payán y Barbacoas, Nariño.

La comunidad y la conservación de la biodiversidad

Procesos sociales, biodiversidad y cultura

ellos los del Estado y sus instituciones y los de múltiples actores, como el sector privado: industria maderera, minera, palmicultora, camaronesa, entre otras. Ello ha hecho que la nota predominante en la región sea el saqueo y el despojo de los recursos naturales, con la consiguiente fragmentación de las culturas ancestrales del Pacífico.

Por ello, hacen parte del marco de construcción de una estrategia para la conservación de la biodiversidad, como complemento y contexto del conocimiento sobre los ecosistemas y su diversidad biológica, por lo menos, los siguientes aspectos: el conocimiento y la valoración de dichas culturas; el estudio de las dinámicas socioeconómicas regionales; el análisis de las políticas de desarrollo implementadas por el Estado en contradicción con las lógicas y racionalidades propias de la región, y la comprensión de las dinámicas socioorganizativas de comunidades negras e indígenas.

En consecuencia, ¿cómo abordar la construcción de una estrategia de conservación de la biodiversidad que involucre de manera integral los aspectos socio-culturales, económicos y biológicos del Chocó biogeográfico?

¿Cómo lograr que esa estrategia parta de los intereses y expectativas de las comunidades locales y regionales, y por lo tanto sea pertinente y esté arraigada a las dinámicas socio-culturales, económicas y políticas de la región?

Desarrollo, cultura y movimientos sociales

Existen en las culturas ancestrales del Pacífico una concepción y unas prácticas de desarrollo "sostenible" que han permitido la conservación de los recursos naturales. Dichas prácticas, sustentadas en una lógica y una racionalidad económica distintas a la lógica desarrollista que ha penetrado con el capital, están siendo desplazadas.

Es allí donde las organizaciones sociales del Pacífico colombiano reivindican el derecho a un desarrollo que no atente contra esas culturas.

Por ello, la indagación de los elementos culturales de las comunida-

des negras e indígenas del Pacífico - sus estrategias adaptativas-entendidos como sus prácticas tradicionales de producción, la concepción de propiedad, el sentido de territorialidad, las prácticas de la medicina tradicional y las expresiones de su mundo espiritual, permitirán valorar el conocimiento acumulado por estas culturas en esa relación ancestral con el hábitat del Pacífico, como fundamento para pensar una estrategia de conservación de la biodiversidad.

Por otra parte, la conservación y defensa de los recursos naturales está determinada por las dinámicas socioeconómicas y políticas presentes hoy en el Pacífico. Los intereses y concepciones de desarrollo de distintos sectores que interactúan en la región, dan al propósito de conservación de la biodiversidad un carácter fundamentalmente social y político.

De hecho, así lo demuestra la dinámica contradictoria que enfrenta

el Pacífico: una infraestructura para la apertura económica, unas políticas estatales de desarrollo economicista y no sostenible, y el surgimiento de una política global de medio ambiente, ambigua frente a esos intereses. La desarticulación de estos elementos incide significativamente en la supervivencia de las culturas del Pacífico, en sus relaciones sociales y económicas y, por tanto, en el territorio y sus recursos naturales.

Estas condiciones plantean una preocupación sobre el futuro de la región, especialmente para sus pobladores. Las posibilidades de que el Pacífico siga existiendo con su diversidad cultural y biológica, reivindica un valor ético "referido a la conservación de la vida como un imperativo moral de la sociedad y de las personas"¹.

El marco de los procesos sociales que se gestan hoy en el Pacífico está

1. Proyecto Biopacífico. Plan Operativo - 2 de junio de 1993. Pág. 41.

Indígenas Embera del alto Bojayá, Chocó.



CONSTANZA RAMÍREZ

directamente relacionado con la historia de marginalidad de la región, a pesar de ser subsidiaria del desarrollo económico nacional. Pero, igualmente, con la historia de resistencia cultural de los grupos étnicos indígenas y negros, la defensa del derecho de los mismos a una identidad étnica y cultural, la aspiración a un desarrollo que no atente contra los pobladores y su medio ambiente y el derecho al territorio que ancestralmente han ocupado.

En este sentido, los movimientos sociales que se adelantan en la región (las organizaciones sociales de mujeres, étnico-culturales, juveniles, campesinas, entre otras, y la comunidad local y regional, en general), son actores cuya participación real es requisito indispensable para la conservación de la biodiversidad.

De hecho, la Estrategia Global para la Biodiversidad sostiene que "las medidas encaminadas a conservar la biodiversidad deben planificarse y ejecutarse a una escala determinada por criterios ecológicos y sociales. La actividad debe centrarse en los lugares donde las personas viven y trabajan, así como en las zonas protegidas en estado natural"².

El movimiento social de comunidades negras ilustra el papel que cumplen los procesos sociales, étnico-cultural en este caso, en el manejo y control de los recursos naturales y, en últimas, en el proyecto de sociedad colombiana.

Comunidades negras

Lo que hoy se conoce como movimiento social de comunidades negras tiene su expresión central en el proceso de desarrollo legislativo del Artículo Transitorio 55 de la Constitución política de Colombia. Este se logró a partir de la reflexión y de la experiencia organizativa de las comunidades afrocolombianas y fue desarrollado por la Ley 70 del 27 de agosto de 1993.

Los contenidos de esta norma constitucional -el derecho a la propiedad colectiva, la protección de la identidad cultural y de los derechos de estas comunidades y el fomento de su desarrollo económico y social- reco-

2. Estrategia Global para la Biodiversidad. WRI, UICN, PNUMA. 1992. pág. 23.

gen las aspiraciones de las comunidades negras en su lucha histórica por igualdad de condiciones para acceder a una vida digna en este país.

Como lo plantea la líder negra Zulía Mena, "hoy este movimiento social lucha también por el reconocimiento como grupo étnico, por el derecho a un territorio, a un desarrollo que permita el respeto de la autonomía y de la cultura que hemos venido desarrollando por muchos años". Y agrega: "igualmente surge la lucha por los recursos naturales, su defensa para garantizar la subsistencia de la gente del Pacífico, no solamente para los negros sino para los indígenas. La defensa de los recursos naturales es la defensa del territorio como hábitat de las comunidades nuestras"⁴.

Otro eje de reflexión de este proceso organizativo tiene que ver con la concepción y el modelo de desarrollo que debe establecerse en la región. La economía tradicional, adaptada a las características del Pacífico, ha sido sustentada en elementos culturales que favorecen la conservación del medio ambiente: la economía multiopcional y complementaria (ejercicio de distintas formas de producción donde el poblador practica la pesca, la agricultura, la minería, la cacería y la actividad maderera, como parte de la misma estrategia de sobrevivencia); el uso del territorio con una concepción integral (por ejemplo la cuenca hidrográfica como la unidad espacial donde se desarrolla la vida), y la práctica de rotación de los cultivos, entre otros.

Estas prácticas se diferencian de

3. Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo Transitorio 55. El subrayado es nuestro: la expresión "tierras baldías" muestra la visión del Estado, contraria a la que sustentan las prácticas culturales del Pacífico, en las cuales subyace una concepción de territorialidad y propiedad asociada a la noción del territorio como hábitat colectivo, más que a la noción de titulación privada. De hecho, no son tierras baldías, han estado ancestralmente ocupadas por comunidades negras.

4. Zulía Mena. Representante a la Comisión Especial de Comunidades Negras por el Departamento del Chocó. En mesa redonda sobre el proceso organizativo de comunidades negras, en Revista ESTEROS n°2, pág. 23, agosto de 1993.

la lógica extractivista de la economía de enclave agenciada sobre el Chocó biogeográfico. La búsqueda de estrategias para la recuperación, el mejoramiento y la socialización de las prácticas productivas tradicionales se plantea como un imperativo para el Pacífico, en momentos en que la lógica del desarrollo economicista y el poder del capital pretenden afirmar su presencia en la región.

Uno de los principios la Estrategia Global para la Biodiversidad es el telón de fondo de la discusión sobre la sobrevivencia de la diversidad cultural y biológica del Pacífico: "Como parte del gran esfuerzo a gran escala encaminado a lograr un desarrollo sostenible, la conservación de la biodiversidad requiere una modificación radical de las modalidades y prácticas del desarrollo económico a escala mundial"⁵.

La participación como estrategia

Las contradicciones que se evidencian en la dinámica económica y política regional, donde existen unas políticas orientadas por el Estado y unas propuestas y reivindicaciones de las comunidades, muestran la urgencia de abordar procesos de concertación, donde los sectores sociales puedan ejercer su derecho a participar en las decisiones que les afectan como pobladores del Pacífico y ciudadanos colombianos.

De hecho, la Constitución nacional confirma y da soporte legal a los planteamientos que sustentan los procesos sociales en el Pacífico, en este caso el de comunidades negras. El artículo 79 es fundamental al seña-

5. Idem. cita(2).



Tumaco, barrio Panamá.

CONSTANZA RAMÍREZ

lar la participación de las comunidades en las decisiones que afecten su medio ambiente:

"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

Una estrategia participativa se logrará en la medida en que se dinamice un conjunto de mecanismos orientados al fortalecimiento de las posibilidades de argumentación, negociación y gestión de las comunidades involucradas en la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.

La recuperación, ampliación y socialización del conocimiento científico y tradicional, su aplicación en el mejoramiento de los sistemas productivos tradicionales que representen alternativas concretas para la población, la planificación del desarrollo local y la formulación de políticas, deben ser producto de procesos de interlocución y construcción conjunta entre los distintos sectores involucrados.

La construcción colectiva de una estrategia de conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, no sería posible sin el apoyo de procesos de formación e información que

garanticen la construcción y distribución social de datos útiles para la toma de decisiones.

De nuevo, la Estrategia Global para la Biodiversidad enuncia que "una mayor participación de la población, el respeto de los derechos humanos básicos, un acceso más expedito de la población a la educación y la información, y una mayor responsabilidad de las instituciones, son elementos esenciales de la conservación de la biodiversidad"⁶.

Biodiversidad y convivencia

La reflexión hasta aquí desarrollada no tiene sentido si no se responde a la pregunta sobre cuáles son las alternativas concretas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

La capacidad institucional y social para dar esa respuesta, mediante procesos de planeación participativa local, debe ser entonces, el eje sobre el que gire cualquier proceso que integre la conservación de la biodiversidad como un interés y una opción de desarrollo social.

Sin embargo, para el logro de mejores condiciones de vida, no es suficiente que la formulación de planes o propuestas de desarrollo y de herramientas jurídicas sea participativa y por tanto involucre las aspiraciones de las comunidades. Es necesario, sobre

6. *Idem*, cita 2).

todo, que el Estado y la sociedad generen igualdad de oportunidades para que los pobladores accedan efectivamente a la vivencia de los derechos ciudadanos.

Más allá de las posibilidades de desarrollo humano individual y colectivo establecidas en la Constitución nacional, en leyes, declaraciones, planes y proyectos, los cuales definen hoy nuestra democracia formal, es necesario avanzar en la construcción de una democracia real, capaz de permear las relaciones sociales y de "permitir a las personas realizar sus posibilidades y vivir en forma digna y plena"⁷.

Como plantea el filósofo colombiano Estanislao Zuleta, "que la gente pueda opinar no es suficiente, que pueda actuar es necesario y que pueda actuar en aquello que le interesa. Pero para poder actuar tiene que tener bases, instrumentos culturales y materiales. La creación de un mundo de instrumentos colectivos es la apertura democrática"⁸.

El logro de este propósito sólo será posible si asumimos el reto de construir una "sociedad sostenible", cuyo fundamento sea "una ética basada en el respeto y el cuidado mutuo"⁹. ■

7. "El Cuidado de la Tierra: una Estrategia de Vida Sostenible". UICN, PNUMA y WWF. 1991. Citado en Estrategia Global para la Biodiversidad, pag. 21

8. Zuleta, Estanislao. "Democracia y Participación", en la Revista FORO n.º 6, junio de 1988.

9. *Idem*, cita 7.

Pescadores de Tumaco.



MARTA LUZ MACHADO

MARTA LUZ MACHADO



Vivir del clima

Por Alfredo Vanín

Coordinador regional
Cauca-Nariño, PBP



El autor reivindica la parsimonia de cientos de bogadores, agricultores y pescadores. En contraste, denuncia las transacciones del gran capital que amenazan con destruir el delicado equilibrio del Pacífico colombiano.

Quien haya asistido alguna vez al maravilloso espectáculo que brinda la paz de los esteros, esos intermediarios entre el mar y los ríos, entenderá por qué el hom-

bre del Pacífico supo asimilar la lección de la naturaleza. Y quien esté atento a las transacciones del gran capital que se avecinan, a los bosques arrasados y a las casas vencidas y deshabitadas en la orilla, entenderá también por qué esa lección pudo y podrá olvidarse.

La prisa no existía hasta cuando llegaron los motores con su carga de ruidos e hicieron más corto el mundo y menos pausada la presencia. Pero aún así, se puede rastrear todavía, entre el follaje milenario de una orilla a otra, la parsimonia de cientos de bogadores, de agricultores tercios, de recolectoras de conchas, de pescadores quietos contra el fondo acuático de las bocananas y sus bajos. Los identifica el espacio que ocupan y el usufructo precario pero indispensable para no destruir un delicado equilibrio.

Ese hombre no domina la naturaleza, en el sentido de interferir sus leyes. El actúa "y por lo tanto produce una cultura" pero no ha roto la cadena trófica imprescindible para que la vida se multiplique.

Sin ser el reino de lo idílico, la vida se ha desenvuelto desembarazada de lo innecesario. Se ha leído en la naturaleza como si fuera un texto lleno de enigmas, pero a la vez comunicable. Ella es integral, no desmontable, como pretende el hombre citadino para quien los códigos más sencillos han desaparecido de su entorno, sepultados o arrasados por los bloques de cemento, ennegrecido por el hollín de fábricas y autos.

Para ese hombre que habita en el mundo silencioso y marginal de las orillas, las plantas y los animales han estado allí desde siempre, desde antes de la memoria, alimentando el aire, poblando el agua y la tierra. Para él, lo que creó la naturaleza es impecadero, a menos que el hombre y sus maquinarias nos alejen de ella. Las especies no se extinguen, quedan latentes o se esconden de la vista y de la mano del hombre por el mal uso que se ha hecho de ellas. Volverán cuando dejemos libre su espacio y no las acosemos.

Por eso, la aparente pereza que



El sincretismo mágico-religioso caracteriza la tradición negra.

algunos intentan ver en los pobladores del Pacífico, es el resultado de una óptica capitalista: se debe producir siempre, a toda hora, y acumular riquezas. Algo que no ha interesado ni al indígena ni al negro. El ocio cultural es estable, en su origen, como una rebelión pasiva contra el dominador, amo y señor de minas. Ahora, como una forma de atender los ritmos de la naturaleza: no se pesca cuando las aguas no son propicias, la tierra se deja descansar para no agotarla y se rotan los cultivos.

Al consultar sus versos y relatos orales, aflora de inmediato el mundo natural prodigioso, sustentado por fuerzas de otra parte, benignas o

Hidroeléctrica abandonada, Andagoya.



malignas. El territorio cultural de los versos y relatos sobrepasa imaginariamente el hábito inmediato, pero al concebirlo universalmente se reproduce lo local, en su juego intrincado del mundo natural, el hombre y sus desafíos y los poderes del supramundo o inframundo que intervienen. Los animales poseen su orden y su motivo de estar en el mundo, así se trate de las alimañas más repugnantes. El mundo es peligroso, pero necesario.

Un pescador del río Micay me enseñó que al tamborero había que quererlo. Se trata de ese pez carroñero de lomo verdoso y vientre lleno de roñas que se infla cuando se encuentra en peligro o es izado a tierra. De niños, lo vituperábamos porque destruía los anzuelos con sus dientes prehistóricos. Pues bien: la teoría del pescador Benildos Riascos, residente en Buenaventura, sostenía que ese pez protegía a los otros, porque cuando uno terminaba de empatar otro anzuelo, se habían salvado los peces comestibles. Y a eso había que añadirle su oficio de limpiador de las orillas.

Cada cual piensa el mundo a partir de sus experiencias: a un estudiante en Guapi, recién llegado de una escuela rural, le preguntaron en el examen de ingreso cuáles eran los enemigos del hombre. El vivaz muchacho respondió

sin titubeos: "El mundo, el demonio y la culebra", según me lo refirió Camilo Arroyo. La última entidad negaba a las otras, si nos atenemos a la lógica preconcebida del Catecismo Astete. Claro está que para un curandero de culebra, para un veterano, la culebra es peligrosa pero decisiva, porque sin ella desaparecería el temor del mundo y las selvas estarían más arrasadas por el hombre. La culebra ofende, pero el hombre también, y mucho más, dada su inteligencia.

La naturaleza se comunica con el hombre, le entrega señales ciertas e inciertas. A la hora de consultar el cielo para medir el tiempo, para saber si habrá viento o lluvias, el pescador no falla. El curandero, en cambio, debe guiarse por las pistas insospechadas de los espíritus, concertar bien sus "secretos", pelear o hacerse aliado de entidades invisibles. Esa es la gran enseñanza de los jaibanás indígenas.

De allí que muchas entidades míticas sirvan para concretar las fuerzas que rodean al hombre y a la vez le adviertan sobre los peligros de transgredir los límites, algo que sólo pueden hacer iniciados que conozcan cabalmente el juego de los poderes. Los "secretos" (oraciones), involucran santos, demonios, fuerzas desconocidas, para el bien o para el maleficio.

Aun para los no iniciados, cada árbol, cada animal, cada yerba, posee sustancia y espíritu. El mismo aire lo posee. De manera científista, lo insinuó hace muchos años el naturalista Víctor Manuel Patiño, cuando retomó una frase muy en boca de los nativos del Pacífico: "Estoy viviendo del clima".

Los nativos de color, según la grávida expresión de alguno, "se alimentan del clima". Ninguna otra explicación se le hace posible a ciertos observadores del pueblo (en el Bajo Calima), de la vitalidad casi milagrosa de los bogas, que sin alimentarse apenas sino con una esporádica y deficientísima ración, pueden soportar horas interminas de actividad muscular, y por añadidura poseen dentaduras magníficas.

¿Habrá que pensar que la "energía actínica, compensadora de las pocas horas de sol en el año", actúa a través de la piel, contribuyendo a elaborar sustancias que, como los principios vitamínicos, desencadenan y a la vez regulan numerosos procesos biológicos? ¿La gran masa verde de la selva omnipotente que lo aplasta todo, representaría simplemente un monstruoso derroche de energía inutilizable, o por el contrario, influiría de algún modo, "con su inmenso laboratorio clorofiliano, rica fuente de una atmósfera azonificada, sobre los seres vivientes y concretamente sobre el hombre, enriqueciendo de modo indirecto su vitalidad"?!

Si el mundo está allí, es para moverse en él, para extraer su ciencia y su sentido, porque según lo conciben los pensadores populares, somos parte de él y sus leyes son nuestras. Cualquier estado de ánimo o situación fisiológica del hombre y la mujer puede alterar nuestra relación con la naturaleza.

La imaginación, a su vez, actúa como una fuerza poderosa que cambia los estados, tal como lo pretende la magia, que es palabra en conjuro:

*La tierra la hago subir
el cielo lo hago bajar
todos los vientos del aire
los hago paralizar.*

Pero, en últimas, para la concepción primigenia del habitante ribereño, de mar y río, la naturaleza es una

aliada sin la cual la vida humana es imposible. Es una madre pródiga que solamente niega o esconde sus frutos cuando el hombre la maltrata. Se debe vivir de ella, pero no arruinarla, un pensamiento que está en concordancia con la fragilidad del ecosistema del Pacífico, poseedor de una gran biodiversidad.

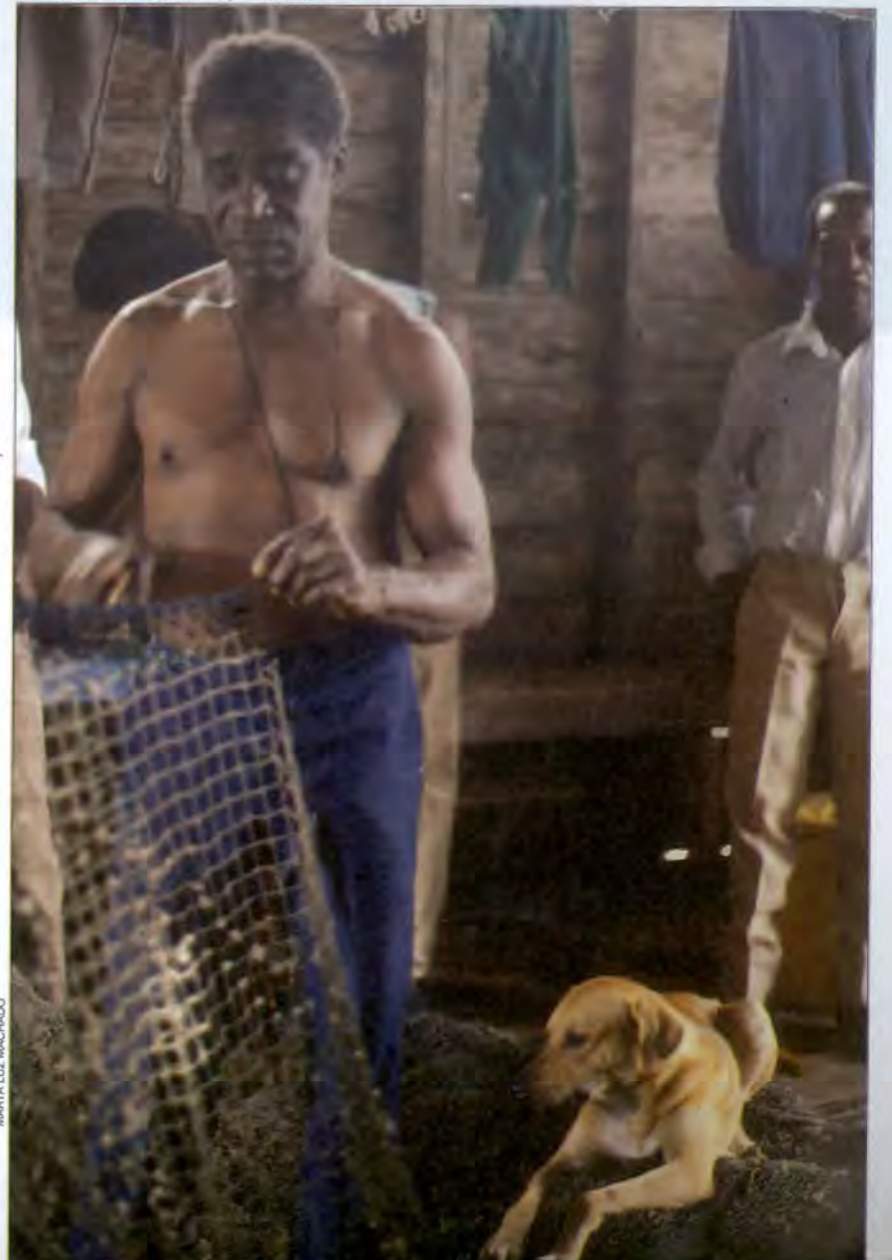
Pero esta visión del mundo ha entrado en amenaza debido a la presión que desde el presente siglo se viene ejerciendo sobre los recursos naturales, por empresas transnacionales o nacionales, para quienes la pesca, la madera, el oro y hasta la cultura de los grupos humanos es algo que debe aprovecharse indiscriminadamente. Se trata de arrasar y partir, sin importar la ruina que quede atrás. Y el mismo hombre nativo se contagia de este festín del capitalis-

mo, seducido por el dinero.

Es hora de hacerle ver al país que el precio social de la explotación inmisericorde del hombre y los recursos de su tierra que él ha sabido conservar, es más atroz que la vida de subsistencia en armonía, que es necesario respetar un entorno y una cultura, y que si de desarrollos se trata, se debe contar con el hombre nativo, potenciando sus saberes y optimizando sus formas productivas para que evolucionen en su propio contexto. Hagamos nuestra, entonces, la visión humanizada de tantos pueblos frente a la naturaleza. ■

1. Víctor Manuel Patiño: "Ensayo de Interpretación de algunos datos meteorológicos del Bajo Calima". En "Presentación del Calima", Secretaría de Agricultura y fomento del Departamento del Valle del Cauca, Cali, 1946. Pp. 23-24. Los subrayados son nuestros. El diccionario de la Real Academia define "actinismo" como "acción química de las radiaciones luminosas".

Pescador de chinchorro, Tumaco.



Negros, indígenas, "verdes" y Estado se sientan a negociar

Poliducto: ruta de concertación

DIEGO GARCES

El proyecto de Ecopetrol de construir un poliducto entre Bahía Málaga y Buga, para abastecer de combustibles al occidente del país, ha puesto a negociar, durante ocho meses, al Estado y a las organizaciones negras, indígenas y ambientales del Pacífico, que empiezan a poner en práctica la nueva constitución. La alternativa concertada de construir la obra por el Cañón del Dagua, marca un precedente histórico.

Bajo Calima, Valle.

trol de construir un poliducto entre Bahía Málaga y Buga, en pleno corazón del Chocó biogeográfico.

El debate va a cumplir ocho meses, aún está en efervescencia y ha sido escasamente difundido entre la opinión pública. Salvo para mentes más perspicaces, el intento de concertación entre sectores aparentemente irreconciliables -Estado, negros, indígenas, petroleros, ambientalistas- podría interpretarse como un síntoma de que, al menos en ciertos ámbitos, la participación no es sólo una palabra.

'Tratamiento de conducto'

Todo empezó a principios de la década del 90 cuando se empezó a detectar una deficiencia creciente en el abastecimiento de combustibles para el occidente del país. Era necesario, por lo tanto, buscar una forma de transporte de los hidrocarburos,

adicional a las ya existentes y, preferiblemente, instalada en el litoral Pacífico, "el mar de la apertura".

En los círculos estatales donde tradicionalmente se deciden las "prioridades nacionales de desarrollo", prosperó la idea de construir un gran poliducto (a la vez gasoducto y oleoducto) que uniera la costa Pacífica con el centro occidente del país. Se activo así el proceso oficial de los megaproyectos que, como de costumbre, se amparan en el "bien público y el interés nacional" y no consultan a la gente de la región potencialmente afectada ni a las autoridades ambientales, entre otros.

Fue entonces cuando la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) empezó, en 1990, el diseño, trazado y compra de materiales para construir un poliducto de 196 kilómetros, entre Bahía Málaga y la ciudad vallecaucana de Buga, a través de la zona del Calima.

La obra, que incluía la construcción de un puerto o Estación terminal de combustibles en la Base naval de Bahía Málaga, tendría un costo total calculado entre US\$ 80 y US\$ 100 millones.

El objetivo del proyecto era almacenar hasta 659 KB (kilobarriles) y transportar hasta 4.000 barriles diarios de gasolina, ACPM y Marine Oil para suplir, a partir de 1996, parte de la demanda de estos combustibles en el occidente del país.

El diseño ya está listo y el inicio de la construcción estaba programado para abril del año en curso. El despegue de la operación se preveía para 1996.

El ducto atravesaría parte de la región biogeográfica del Chocó, cuya riqueza ambiental se describe en otro artículo de este número ("Pacífico Biodiverso", p.4). Cruzaría, también, la zona del Calima donde, según los científicos, se concentra una de las mayores riquezas del mundo en diversidad biológica. Y afectaría territorios ocupados por comunidades negras e indígenas, asentadas allí ancestralmente.

Bajo la premisa de que "el país necesita el poliducto" -sobre lo cual parece haber consenso-, Ecopetrol defendió el trazado Bahía Málaga-Buga con argumentos empresariales basados en el clásico análisis costo-beneficio, que lo presentaban como la mejor opción económica, política y ambiental.

"Ecopetrol escogió esa ruta porque allí ya existe un puerto de la Armada Nacional, lo cual disminuiría el impacto ambiental y el riesgo del terrorismo petrolero; es un sector que ya ha sido intervenido por el hombre y ofrece la mayor viabilidad económica y ambiental del área", dijeron en su momento los voceros de la Empresa.

"El nuevo puerto petrolero -agregar- nos permitiría traer embarcaciones con capacidad de hasta 600.000 barriles, mientras que los puertos de Buenaventura y Tumaco

tienen problemas de calado y no resisten tanqueros comerciales con capacidad mayor a 125.000 barriles".

Con todas las de la ley

Si el país fuera el mismo de hace tres años, el poliducto se habría abierto camino sin tropiezo alguno.

Sin embargo, a la luz de la reforma constitucional interpretada por comunidades negras e indígenas del Pacífico, así como por organizaciones ambientales públicas y privadas, el proyecto así planteado viola varias de las nuevas leyes.

En efecto, la nueva constitución "obliga al Estado a no adelantar obras de desarrollo sin consultar antes con los grupos afectados. Compromete la acción gubernamental con la conservación de la diversidad cultural y biológica. Consigna el derecho del ciudadano a un ambiente sano y la obligación del Estado a garantizarlo. Da jurisdicción a los gobiernos municipales para definir aspectos de ordenamiento ambiental del territorio en sus respectivos municipios. Permite, mediante la acción de tutela, un rápido concepto de los jueces frente a posibles agresiones a los derechos fundamentales. Obliga al Estado a garantizar la conservación del patrimonio biológico del país. Y exige de la planificación del desarrollo un carácter no solamente económico, sino también social y ambiental". Así sintetiza algunos de los preceptos, el economista ambiental Juan Pablo Ruiz, director de la Fundación Natura, una de las ONG involucradas en el proceso.

"Este marco jurídico, agrega, sumado a la creciente organización de las comunidades para reclamar y hacer respetar sus derechos, y al hecho de que los grandes proyectos de desarrollo se están realizando en áreas de gran importancia y fragilidad ecológica y social, está generando en muchas partes del país la reacción de los grupos afectados".

En el caso del poliducto, esta reacción hizo evidente que el proyecto pasaba por encima del nuevo marco legal, en particular de una ley vertebral para el presente y el futuro del Pacífico: la Ley 70 o Ley de negritudes, que concede derechos especiales a las comunidades afrocolombianas y cuyo "parto" y alcances se describen en otra parte de esta edición. ("Las caras lindas de mi gente negra", p.44).

La mesa de negociación

En marzo pasado, la presión y los argumentos de los grupos negros, indígenas y ambientales, así como del gobierno municipal de las áreas de influencia, forzaron a Ecopetrol a iniciar un proceso de consulta con la comunidad.

Los diálogos se iniciaron el 16 de marzo en Buenaventura y se mantuvieron durante más de cuatro meses en diversos escenarios, con la participación de representantes de Ecopetrol, el Inderena, la Corporación Regional del Valle del Cauca (CVC), por parte del Estado, y de diversas y heterogéneas organizaciones comunitarias del área y grupos ambientales, por parte de la "sociedad civil".

Desde el principio, se puso de presente que el proyecto no contaba con la "viabilidad ambiental" que debe otorgar el Inderena, ni tampoco con la viabilidad social que debe resultar de acuerdos con las comunidades afectadas. Entre estas últimas, también están la comunidad científica y el movimiento ambiental del país pues el proyecto compromete no solo los ecosistemas de Bahía Málaga, sino también buena parte de la cuenca del río Calima.

Pasaron meses de arduas discusiones, que incluyeron el esfuerzo de traducir a "cristiano" y a lenguaje Embera los estudios de impacto ambiental que Ecopetrol había contratado con las firmas privadas de inge-

nieros Salgado Meléndez e Ingeniería y Geotecnia.

"En Colombia, los estudios de impacto ambiental se utilizan como los borrachos usan los postes de la luz: como soporte y no como iluminación", dice el líder ambiental Gustavo Wilches. En ello parecieron estar de acuerdo las comunidades consultadas por Ecopetrol. Según ellas, los estudios eran incompletos, pues no incluían aspectos culturales y biológicos claves.

En una decisión sin precedentes, calificada por algunos como histórica, las partes acordaron revisar los términos de referencia para la elaboración de un estudio de impacto ambiental más completo. Sus prioridades, según Ruiz, se resumían así:

1. Incluir en el análisis social los aspectos de diversidad cultural y los impactos de la obra sobre el paisaje, la ocupación del territorio y sus efectos sobre las culturas.

2. Superar en el estudio socio-económico el análisis costo-beneficio de corto plazo, pues existen aspectos ecológicos y culturales que desbordan esta forma de aproximación a la economía y a la realidad.

3. Incorporar mecanismos de control social para que los impactos ambientales que se pueden evitar se eviten, y los que no, sean mitigados por los responsables.

Las alternativas

A pesar de los roces y choques culturales que se manifestaron en el pro-

ceso, la mayoría de sus protagonistas coincide en reconocer la voluntad de la contraparte para llegar a un acuerdo.

Prueba de ello es que a partir de las primeras reuniones, Ecopetrol aceptó suspender la ejecución de la obra, hasta tanto el Inderena emitiera su concepto y se definiera un camino de concertación social. La empresa, además, financió parte de los costos de desplazamiento y celebración de las reuniones.

Por su parte, la mayoría de las comunidades aceptaron desde el principio la necesidad de construir el poliducto y ofrecieron diversas alternativas, a su juicio menos costosas en términos ambientales, económicos y culturales. Una de ellas, impulsada por el líder ambiental de Buenaventura, Miguel Cantillo, era rehabilitar el antiguo oleoducto que parte de Buenaventura.

A mediados de julio, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se pronunció sobre el caso: negó la validez legal del contrato celebrado entre Ecopetrol y el Consorcio Montez Ltda. y Conequios Ingenieros Ltda. para la construcción del poliducto. La negativa continuará hasta que el Inderena otorgue la licencia ambiental respectiva, debido a que la obra atravesaría áreas de reserva forestal.

La primera semana de septiembre, finalmente, el gerente del Inderena, Manuel Rodríguez, anunció que definitivamente se descartaba la ruta propuesta por Ecopetrol "por ser

una alternativa ecológicamente compleja y de difícil manejo porque cruza bosques valiosos de la zona del Calima".

En cambio, el Instituto propuso levantar el poliducto por la ruta del Cañón del Dagua, donde ya está tendido un oleoducto.

"Esta ruta, dice Rodríguez, garantiza un impacto ambiental mínimo y permite que Ecopetrol aporte recursos económicos para la recuperación ecológica del Cañón del Dagua, intervenido desde hace varias décadas por procesos de colonización".

Inicialmente, Ecopetrol había rechazado esta opción, argumentando problemas geológicos y el doble riesgo que se crearía en caso de eventuales ataques guerrilleros.

No obstante, consideró que esta era la alternativa más viable, al igual que la mayor parte de los grupos involucrados.

En cuanto a la ubicación del Terminal petrolero marítimo, la decisión queda pendiente mientras se estudia la posibilidad de construirlo en Buenaventura, como alternativa a Bahía Málaga.

Sea cual fuere el desenlace final, el proceso ya sentó un precedente importante que puede dar pautas para casos similares en otras regiones del país. Es la primera vez en la historia nacional, que el Estado y la sociedad civil debaten los impactos sociales y ambientales de un proyecto de desarrollo, antes de que este se haya ejecutado. ■

La pesca milagrosa*

Por Gustavo Wilches-Chaux

Abogado. Pedagogo ambiental

Dice el cuento que el experto internacional pasó una semana entera observando al hombre desde lejos, mirando su reloj, tomando tiempos, llenando cuadros, escribiendo en su cuaderno de notas.

Había sido enviado para diseñar un plan de desarrollo para la costa Pacífica colombiana y conocía la fama de perezosa que tiene la gente de la región. El hombre, que había estado observando durante una semana, no desmentía propiamente esa fama**.

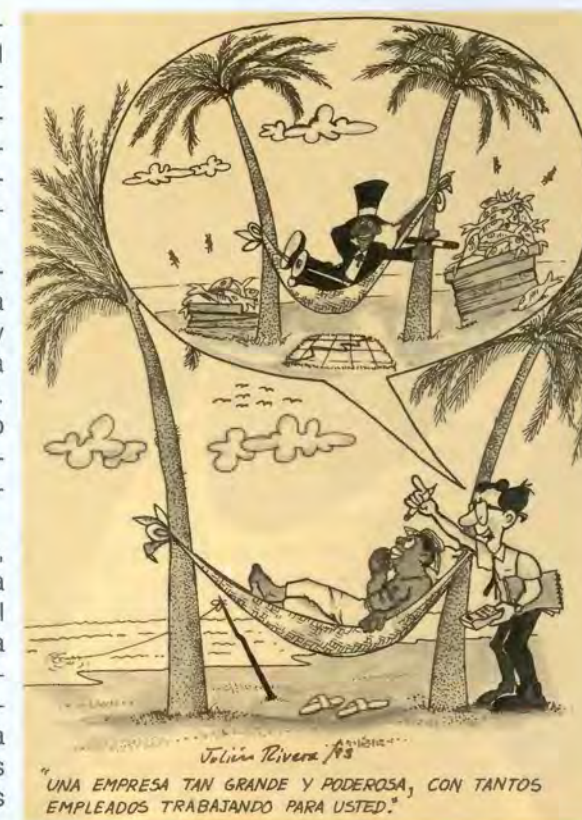
Lo había visto, día tras día, acostado sin camisa en una hamaca, entre dos palmas, al borde del río. Lo había visto a la hora del almuerzo y de la comida sacar del bolsillo una cuerda y un anzuelo, colocar una carnada, así como, sin muchas ganas, lanzar el anzuelo y, a los diez minutos más o menos, sacar un pescado grande, inconforme, plateado.

Lo había visto levantarse de la hamaca, caminar hacia el rancho, llevarle el pescado a su mujer, estirar el brazo y bajar un plátano directamente de la mata, ver cómo su mujer fritaba el patacón y el pescado, almorzar o comer, y regresar a la hamaca.

Dice el cuento que entonces el experto se acercó al hombre y a través de un cuestionario minucioso

* Cuento tomado de la cartilla ¿Qué es eso del desarrollo sostenible?

** El experto nunca supo que el hombre de la hamaca se había levantado a pescar mar adentro a las dos de la mañana, y que cuando el experto lo observaba ya había terminado hacía varias horas su jornada. Pero eso no forma parte de este cuento.



confirmó lo que había observado: tardaba más o menos diez minutos en sacar un pez del agua.

Y que después, calculadora en mano, comenzó a hacer las siguientes cuentas para el hombre de la hamaca:

- "Si en diez minutos con un sólo anzuelo saca un pescado, ¿cuántos sacaría con diez anzuelos?"

- "Pues diez", contestó el hombre, que podía ser perezoso, pero no malo para las matemáticas.

- "¿Y en una hora?"

- "Diez por seis, igual sesenta", dijo el hombre.

- "¿Y en ocho horas que es una jornada normal de trabajo?"

- "Sesenta por ocho, 480", respondió sin entusiasmo el hombre de la hamaca.

- "Y si trabajara doscientos días en el año sacaría 96 mil pescados", continuó el experto mientras hundía botones en la calculadora.

Y así siguió hablando y saltando cifras cada vez más grandes. Sumando, restando, dividiendo, multiplicando... siempre multiplicando. Y le habló al hombre de comprar un congelador y después un cuarto frío y de llevar pescado primero a Buenaventura y luego a Cali, a Bogotá, a Bucaramanga, y de conseguir un socio, y de obtener un crédito, y de los intereses corrientes y de la tasa de retorno...

Y frente al hombre de la hamaca el experto habló de alquilar un barco, mejor, de comprarlo. De una flota entera. De cada vez más barcos, más redes, más pescados. De tener una empresa gigantesca al cabo de veinte años.

- "Una empresa tan grande y poderosa", dijo el experto al borde del éxtasis, "y con tantos empleados trabajando para usted, que va a poder darse el lujo de pasar todo el día acostado en una hamaca".

- "Y para qué voy a esperar veinte años y a tomarme tantos trabajos, si eso es precisamente lo que estoy haciendo ahora", contestó el hombre, enderezándose un poco. "Además, lo más seguro es que con ese ritmo de explotación que usted propone, dentro de veinte años ya no quedará ni un sólo pescado en el río". ■

Bahía Málaga.



Del currulao a la salsa

Por José Arteaga

Investigador musical

Armada de bombardino, clarinetes, tambora y una batería que denominan "pata e' gallina", la banda vestida de blanco se ubica en el centro de la plaza. Los niños revolotean a su alrededor y los gritos de 'Dejá eso, vení y mirá que te pego', se confunden con los acordes de ensayo. Transcurridos unos minutos la banda comienza a tocar sin ningún tipo de presentación y el ambiente se va calentando más que el sol de mediodía.

Si la retreta hubiera sido en otra población colombiana, los asistentes tomarían el asunto en serio. Se habrían parado al frente y apreciado las virtudes de los instrumentistas. Pero el concierto es en Quibdó y allí nadie puede quedarse quieto. Al son de la chirimía, todas las caderas se mueven y todos los pies empiezan a levantarse. Las sonrisas iluminan la plaza mientras el grupo sigue cantando "Ay mi Peregoyo, mi peregoyito, mi Peregoyo, mi peregoyito, mi Peregoyo...".

Llueven los aplausos. Ahora sí el director de la banda anuncia que a continuación interpretarán un "Abozao", un "Levanta Polvo" y un "Currulao". El primer ritmo parece un porro donde los dos clarinetes se escuchan un tanto apagados por los platillos. Una pareja parece, sin embargo, captar el sonido de los metales con toda perfección. Los dos se mueven en círculos, pero mientras ella los da sobre sí misma, el hombre los hace como buscando algo en la parte trasera de la falda de su compañera.

El "Levanta Polvo" no levanta las faldas, pues todas las tienen cortas o ceñidas al cuerpo. Sin embargo, los pies, en una especie de zapateo, van acordes con el bombardino. El músico se esfuerza por tomar aire rápido y soplar con fuerza, mientras los clarinetes lo acompañan. Tres minutos después, músicos y bailarines terminan secándose el sudor.

Cuando comienza el currulao, el ritmo más popular, sube la temperatura. El tocador de tambora hace malabares con los dos palos que golpean el parche y la madera. El clarinetista impulsa la melodía, interrumpida, rítmicamente, por los coros del público que conoce el tema de memoria:

*Bello puerto de mar, mi Buenaventura,
donde se aspira siempre la brisa pura.
Bello puerto precioso circundado por
el mar,
tus mañanas son tan bellas y puras
como el cristal.*

Cambio de ritmo

Petronio Alvarez Quintero a duras penas le sacaba tiempo a su trabajo de maquinista de ferrocarril para dedicarse a componer canciones. Tenía 35 años y lo llamaban "el Cuco" cuando compuso *Mi Buenaventura*, dedicada a su tierra natal, como todas las canciones que Petronio garabateaba sobre un papel y cantaba en la puerta de un bar. Sin darse cuenta, con ese tema había pasado a la inmortalidad.

A mediados de los cincuenta la radio colocaba una y otra vez música

colombiana de la costa Atlántica. Los porros de Bermúdez, las cumbias de Barros y los merecumbés de Galán inundaban el ambiente y sólo un currulao se escuchaba en medio de la avalancha tropical. El tema de Petronio le daba la vuelta al país. Seis años después, una versión de Leonor González Mina lo llevó al climax de la popularidad.

En ese entonces, el currulao era el único ritmo del Pacífico con reconocimiento y se desconocían por completo los otros aires del litoral. Patacoré, Berejú, Jaga, Maquerule, Aguabajo, Jota, Aguacorta, Andarele, Caderona, Chigualo, Caracumbé, Agualarga, Aguamaleña, Andarete, Tiguaranda, Pangota, Pileró, Castruera, Paloma, Margarita, Jagua, Caramba, Gallinazo, Guapi, Guabaleña y medio centenar de cantos y bailes más habían quedado en el olvido.

Por años ese olvido hizo carrera y se llegó a meter en el propio espíritu del Pacífico, que comenzó a mirar a otros géneros como si fueran propios. La salsa acabó por convertirse en la música tradicional y, en lugar de chirimías, surgieron las agrupaciones caribeñas como Julián y su combo y el Conjunto de Ariza. Siguiendo el ejemplo del bolerista tumaqueño Tito Cortés, otros cantantes del Valle y del Cauca comenzaron a nutrir los grupos de salsa colombiana.

Dos factores motivaron el cambio: la abierta importación de discos de salsa que llegaban a través del puerto de Buenaventura, que generó la creación de discotecas y sitios de



Genaro Torres, marimbero de Guapi, Nariño.



Mujeres "cantaoras" entonando un alabao en El Charco, Nariño.

baile, y de paso, la clasificación de esta población como "capital de la salsa". El segundo se mostró a través de músicos salseros que visitaron con asiduidad Quibdó para dar conciertos. Ismael Rivera, Pablo Lebrón y Pellín Rodríguez se convirtieron en ídolos naturales de los muchachos chocoanos.

El cantante Eduardo "Tiburón" Morales, líder del grupo cubano Son 14, se presentó en Quibdó, y en medio de la sorpresa vió como todos sus temas, usualmente desconocidos por el público caribeño fuera de Cuba, eran coreados por los chocoanos. A finales de los ochenta la salsa ya era una forma de vida para el Pacífico, que se sentía identificado con las letras de sus autores favoritos.

*Yo soy sonero y no lo niego.
Le canto al trabajo y al amor,
le canto al trabajador
que hace posible mi canto,
que hoy es libre y sin quebranto
lleno de dicha y amor.*

Diez años antes, en una taberna de Bogotá, dos músicos chocoanos iniciaron una aventura que le dio las riendas definitivas de la música popular a la gente del Pacífico. El Grupo Niche nació a partir del liderazgo ejercido por su director artístico Jairo Varela y su director musical Alexis Lozano. La idea era hacer salsa con elementos del folclor del Pacífico. Temas como *Buenaventura* y *caney* y *Mamá me ha dicho*, dieron la medida justa de tal intención.

A la vuelta de seis años, sin embargo, la iniciativa se dividió en dos estilos diferentes: por un lado se mantuvo Niche, con una línea de trabajo más cercana a la salsa puertorriqueña que a esa vieja idea inicial. Por otro, apareció Guayacán, bajo la batuta de Lozano, para agarrar pequeños fragmentos de tradiciones folclóricas y hacer una salsa colombiana, lo que equivalía a decir, una salsa chocona.

Uno de los temas grabados por Guayacán mostró hasta qué medida se podían integrar los dos factores. "Cocorobé, cocorobé cantan lo niños de José", dice el coro de un juego infantil tradicional del Chocó, donde los pequeños dan vueltas en círculos hasta suspender la canción y correr al centro, dejando siempre por fuera a alguno que va saliendo paulatinamente del juego. Aplicado a la salsa, el tema buscaba a toda costa evitar el olvido.

El marimbero mayor

La Banda de San Francisco seguía tocando mientras la gente bailaba. A *Mi Buenaventura* le siguió un largo aplauso y en seguida la presentación de un solista de marimba. Con un anadamiage de guadua, el marimbero se ubicó en el centro de la plaza, mientras los niños se agolpaban a su alrededor. El músico fue presentado como el único marimbero de la región, y aunque ello no fuera cierto, resultaba evidente que al menos era uno de los llamados "sobrevivientes".

Con dos pequeños palitos de cabeza redonda, el músico inició su concierto en medio de un silencio impulsado por varios "¡Chito carajo!, ¡cállese Javier!, A ver, oigamos". Al hombre no pareció importarle la poca concentración de algunos. Simplemente tocó una breve introducción instrumental y empezó a cantar:

*Velo que bonito lo vienen bajando,
con ramos de flores lo van coronando.
Oí va, San Antonio ya se va.
Se quema Belén, déjalo quemar,
cucharitas de agua ya lo apagarán.
Oí va, San Antonio ya se va.
Oí va, San Antonio ya se va.*

A medida que el canto continuaba, los músicos de la chirimía empezaban a acompañarlo, sólo que esta vez los instrumentos de viento habían sido remplazados por seis tambores: dos bombos, dos conucos y dos redoblantes. El ambiente había vuelto al calor habitual, aunque ahora nadie sabía cómo bailar el nuevo ritmo.

Una hora más tarde los músicos se despidieron en medio de aplausos. Era tarde y había que cerrar los negocios, preparar la comida y alistarse para salir a bailar. Las discotecas encendieron sus luces. Esperaban más gente que nunca aquella noche, pues la chirimía había dejado "prendidos" a sus clientes habituales. Como siempre, todos esperaban que el concierto volviera a repetirse. ■

Lista de proyectos de desarrollo para el Pacífico

En vías de desarrollo

La capacidad portuaria del país se saturaría antes de finalizar el siglo.

Por Diego A. Piedrahíta y María Estella Pineda

Comunicadores para el desarrollo regional

Al mismo tiempo que el gobierno formula planes de conservación en el Pacífico, programa una serie de obras de desarrollo, descritas aquí por los autores. Está por verse hasta dónde el Plan Pacífico logrará articular el componente ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible en la región.

En medio del mar, las quebradas, las ciénagas, los caños y los bosques del litoral Pacífico, trabajan, luchan y sueñan 817 mil

colombianos, el 90% de los cuales son negros, el 4% indígenas y el 6% mestizos. Sobreviven en un prodigioso escenario de agua y selva tropical de 71.000 kilómetros cuadrados, que hacen parte de los departamentos del Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño, configurando un conjunto geográfico natural y cultural profundamente diferenciado del resto del país.

Los pobladores del litoral Pacífico se concentran en 38 municipios y 17 resguardos indígenas legalmente constituidos y en 15 en proceso de legalización. En estos últimos habitan 32 mil nativos agrupados en 208 comunidades. Hacinadas y dispersas, estas gentes viven marginadas de lo que se denomina "desarrollo nacional".

Este cuadro de exclusión y miseria se presenta en una de las regiones más ricas del planeta y hacia la cual se dirige hoy el interés, por lo menos teórico, de inversionistas, científicos y políticos de Colombia y del exterior.

Una política que vea en el Pacífico un objetivo de inserción en el mundo y no un simple balneario, debe partir

de considerar la articulación e integración del litoral al proceso de desarrollo regional, como requisito para que el país pueda aprovechar las oportunidades que han de presentarse, no sólo en la cuenca pacífica.

Por ejemplo, existe allí un inmenso potencial para el desarrollo de la acuicultura, con 140.000 hectáreas aptas para el cultivo de camarones. El potencial pesquero es de 350.000 toneladas anuales. Esto sin contar las enormes riquezas mineras representadas en oro, platino, hierro, titanio y manganeso.

Planes de desarrollo

Existen en la región del Pacífico y del occidente colombiano varios proyectos que pretenden articular e integrar la zona andina con el litoral, algunos de ellos incluidos en el plan de acción del Corpes de Occidente.

Estos proyectos, considerados estratégicos para el occidente colombiano, pero con impacto nacional, han sido indentificados a partir del diagnóstico de las principales necesida-

des del occidente del país.

Este enfatiza las fuertes restricciones y deficiencias viales en el sistema de transporte, insuficientes puertos marítimos y fluviales, carencia de servicios básicos, que se traducen en una baja articulación a los mercados nacional y mundial.

La mayoría de estos proyectos se ha identificado y justificado a partir de necesidades más locales que regionales, razón por la cual, no sólo compiten por los escasos recursos, sino que en ocasiones son proyectos sustitutivos que no solucionan los problemas fundamentales.

Por ello existe en la región del Occidente y en especial, en el Pacífico,

un número significativo de obras dispersas que nunca se concluyen, postergando indefinidamente los retornos esperados de la inversión.

El análisis sobre la continuidad de los proyectos y la iniciación de nuevos, debe ir más allá de las justificaciones individuales y de los intereses regionales. Debe contemplar el componente ambiental, ya que la mayoría atraviesa extensas zonas de reservas naturales de gran fragilidad ecológica.

Proyectos del Corpes

Entre los principales proyectos figuran los contemplados en el Plan de acción del Corpes de Occidente 1993:

Para la continuación de la carretera Panamericana se dispone de \$5.000 millones.



Puertos

■ **Construcción del puerto de Urabá:** la obra crearía un corredor de integración de los litorales Atlántico y Pacífico con la zona andina. Sería la mejor alternativa sobre el Atlántico para el embarque y desembarque de la producción ganadera del noroccidente del país, y de regiones y departamentos vecinos. Fomentaría la diversificación de la base productiva en esas áreas y la integración de la región de Urabá con el resto del país y con los mercados internacionales.

Se propone la construcción de un terminal de entre cinco y seis metros de profundidad, que atendería embarcaciones similares a las que llegan a Bahía Colombia. Su operación sería flexible y su costo relativamente bajo.

■ **Construcción del puerto de Tribugá:** ningún otro sitio de la costa Pacífica ofrece las condiciones técnicas requeridas para la construcción de un puerto que permita el acceso y atraque de barcos mayores de 30.000 toneladas de desplazamiento bruto. El 40% de la flota naviera mundial está constituido por cargueros de más de 40.000 toneladas, ninguno de los cuales puede entrar y atracar en puertos colombianos.

Con la entrada al país de cargueros con capacidad entre 40 y 60.000 toneladas, se obtendría reducciones de fletes entre el 40 y el 60%.

La capacidad portuaria del país, especialmente la de Buenaventura, se saturaría antes de finalizar el siglo. Esto hace urgente iniciar inmediatamente los trámites para emprender esta obra.

Si el período de preinversión y construcción es de aproximadamente diez años, sería necesario iniciar la obra inmediatamente a fin de evitar una congestión portuaria, tanto en la costa Pacífica como en la Atlántica.

Para facilitar la construcción del puerto también se necesita concluir el tramo de la carretera Panamericana, en el ramal Las Animas-Río Pató-Río Baudó-Nuquí. Ello requiere superar el conflicto existente con las comunidades indígenas que bloquearon la obra. El gobierno, entonces, deberá terminar el estudio de impacto ambiental y luego apropiarse los recursos faltantes para la terminación de la vía.

Para el efecto se debe elaborar un plan de ordenamiento que defina el uso del suelo en la zona del puerto y áreas de influencia, con el fin de evitar la consolidación de un enclave que deteriore el entorno y no ofrezca alternativas productivas para los habitantes locales.

Dada la magnitud de la obra, el Corpes adelanta un proceso de concertación con las comunidades locales, similar al adelantado ante la propuesta de construcción del poliducto Buga-Bahía Málaga.

■ **Modernización del puerto de Buenaventura:** las expectativas de saturación de este puerto, considerado como el más importante del país, estaban previstas para la primera década del próximo siglo. Sin embargo, el volumen de carga movida en 1992 ascendió a 4.8 millones de toneladas, sobrepasando ampliamente las proyecciones.

Se teme una posible congestión portuaria, agravada por el aumento de operaciones que implica la apertura económica, así como por las nuevas demandas de transporte que generará la bonanza petrolera.

El puerto requiere entonces una modernización, ordenamiento y el manejo de la cuenca del río Dagua, uno de los principales contaminantes de la bahía por su sedimentación que colmata el canal del acceso.

Se requerirían \$8.368 millones para la rehabilitación y construcción de muelles, la pavimentación de patios, la rehabilitación de bodegas y la reparación del puente del Piñal, según el gobernador del Valle, Carlos Holguín Sardi.

Por su parte, las obras de dragado que garanticen una profundidad de 11 metros en el muelle y nueve en el canal de acceso, tendrían un costo de US\$ 16.4 millones, que aún no han sido apropiados.

■ **Modernización del puerto de Tumaco:** el puerto requiere una expansión de su actual capacidad mediante la terminación de los dragados. Pero antes de continuar con las obras se requiere contratar estudios para optimizar la inversión.

Como complemento a las obras del puerto y a fin de ampliar su utilidad, podrían adecuarse algunas áreas vecinas para la posible instalación de proyectos industriales, me-



La cultura anfibia del pacífico transporta sus productos por vía acuática.

dante un relleno de cerca de 120 hectáreas en la Isla del Morro.

Estas inversiones ascenderían a US\$ 4 millones en obras civiles y aproximadamente \$50 millones para los estudios de preinversión.

Vías

■ **Carretera Panamericana:** su construcción se encuentra interrumpida desde hace más de un año, ante la protesta de las comunidades indígenas de la zona que denunciaban el severo impacto ambiental y social de la obra. Ello provocó una resolución del Inderena que solicitaba al Ministerio de Obras la suspensión de la obra por carecer de licencia ambiental.

El Ministerio firmó un convenio por \$220 millones con la Universidad Tecnológica del Chocó para la elaboración de los estudios ambientales.

La interventoría del proyecto la realizará la Universidad del Cauca, mediante un convenio con el Corpes de Occidente por US\$ 35 millones.

Existen apropiaciones por \$5.000 millones para la continuación de la carretera, una vez terminados los estudios ambientales.

■ **Carretera Pasto-Mocoa:** la conexión Huila-Pasto-Cauca-Pacífico busca propiciar un proceso integral de desarrollo en estos departamentos, alrededor de su eje de conexión con el Pacífico. Se consideran además, las relaciones con el centro del país y con el Ecuador, a través de la carretera marginal de la selva.

■ **Ferrocarril del Pacífico:** actualmente se evalúa la viabilidad técnica, económica y financiera de la rehabilitación de la red férrea del occidente colombiano y de la conformación de una sociedad de transporte ferroviario regional.

■ **Más vías:** adicionalmente, se plantea la construcción de otras dos vías: adecuación de la vía Buga-Buenaventura y terminación de la carretera Bolombolo-Santa Fe de Antioquia.

Otros proyectos

Dada la complejidad y cantidad de proyectos, no es fácil hacer una descripción amplia de cada uno. Pero resulta útil al menos enunciar algunos de los más importantes, de acuerdo al interés regional y nacional:

■ **Construcción del puente terrestre interoceánico (PIT):** propuesto desde la administración de Virgilio Barco, consiste en la construcción de dos superpuertos de aguas profundas: uno en Bahía Aguacate (costa Pacífica) y otro en Playa Tarena, Golfo de Urabá, (costa Atlántica), y unirlos a través de un ferrocarril.

■ **Construcción del poliducto Buga-Bahía Málaga:** el proyecto se explica en otra parte de esta edición. ("Poliducto: ruta de concertación", p.76).

■ **Construcción del canal interoceánico Atrato-Truandó:** se trata de unir el Océano Pacífico y el mar Caribe a través de un canal navegable por buques de calado medio.

■ **Construcción de la hidroeléctrica**

Arrieros del Micay: iniciativa de la gobernación del Valle, que gestiona recursos en el exterior para su ejecución. El Inderena negó su viabilidad ambiental.

■ **Construcción de un puerto complejo industrial de agua dulce en Buenaventura:** también promovido por la gobernación del Valle.

■ **Manejo y ordenamiento de la cuenca del río Dagua:** el Corpes de Occidente adelanta estudios para hacer un manejo adecuado de este afluyente, cuyo arrastre sedimenta el puerto de Buenaventura.

■ **Construcción de la hidroeléctrica del río San Juan**

■ **Hidroeléctrica del Patía**

El Plan Pacífico

Considerando los bajos niveles de vida de los habitantes de la subregión del Pacífico, confrontados con el enorme potencial de desarrollo de la

región, el Estado colombiano formuló la Estrategia de desarrollo sostenible para la costa Pacífica, conocida como Plan Pacífico.

Sus objetivos generales son el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la zona para lograr el desarrollo sostenible, conservar los recursos naturales y preservar la biodiversidad, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

Este año, el Estado ha invertido \$ 150.000 millones en la implementación de la Estrategia.

Entre sus numerosos objetivos específicos, enunciados los siguientes: formular y ejecutar un ordenamiento territorial con base en información georeferenciada para orientar las inversiones públicas y privadas. Reducir los índices de morbilidad y mortalidad de la población. Mejorar la calidad de la educación. Generar y diversificar las fuentes de ingreso. Facilitar el acceso al conoci-

miento tecnológico e impulsar nuevas alternativas de producción. Fortalecer las instituciones y organizaciones públicas y privadas, de modo que incorporen en sus sistemas de gestión política algunos instrumentos de educación y acción para la protección ambiental. Fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades y de sus organizaciones.

El Plan Pacífico ha desplegado una intensa labor de promoción, gestión y asesoría técnica en los 38 municipios a los cuales va dirigido:

■ **Valle del Cauca:** Buenaventura.

■ **Cauca:** Guapi, López de Micay, Timbiquí, El Tambo, Buenos Aires, Argelia, Suárez y Balboa.

■ **Chocó:** incluye sus 20 municipios: Quibdó, Acandí, Unguía, San José del Palmar, Bagadó, Lloró, El Carmen, Bojayá, Riosucio, Nóvita, Bajo Baudó, Sipí, Tadó, Alto Baudó, Juradó, Bahía Solano, Nuquí, Istmina, Condoto y el Bajo San Juan.

■ **Nariño:** Pizarro, Santa Bárbara, El Charco, Olaya Herrera, Mosquera, Tumaco, Magui, Roberto Payán y La Tola.

Debilidad institucional

Uno de los mayores tropiezos que ha encontrado el Plan Pacífico ha sido la debilidad institucional en la zona. Por eso, los proyectos presentados por las comunidades carecen de los mínimos requisitos para ser atendidos con los recursos que gestiona el Estado con la banca internacional por más de US\$ 65 millones.

"Para hacer desarrollo sostenible, las comunidades deben ser capaces en el futuro de formular debidamente sus proyectos con la metodología del Banco nacional de proyectos. Por eso se está trabajando en la implementación del Programa de Desarrollo Institucional (PDI) en todo el Pacífico", sostiene el coordinador de la Estrategia, Nicolás García Piedrahíta.

Para que un proyecto logre ser incluido en el Banco nacional y reciba la asignación de recursos, debe estar soportado técnica, económica, financiera, institucional y ambientalmente.

Los interesados en obtener mayor información, pueden acudir a los autores de este artículo en el Corpes de Occidente, con sede en Pereira: tel: (963) 369121 ó 260554 ■

ESPECIE EN EXTINCION

El "Guamán" o Aguila crestada de montaña, es una hermosa ave rapaz de tarsos emplumados, que alcanza los 80 cms. de longitud. Ha sido considerada como el equivalente montano del Aguila arpía de las tierras bajas.

Pocas veces se le ha observado parada, y los pocos registros visuales son de individuos planeando a baja altura, especialmente sobre los valles andinos cubiertos de selva. Se alimenta de aves y mamíferos, tales como ardillas o pavas de monte. Rara vez se le ha visto anidando, actividad que realiza hacia los primeros meses del año en un gran nido en la parte alta de

los árboles emergentes, en donde coloca casi siempre un solo huevo. Prefiere para ello las vertientes orientadas hacia el este, captando así los rayos solares de las mañanas. El macho, que como muchas aguilas es menor que la hembra, caza para la alimentación del juvenil, el cual está listo para volar después de cuatro meses.

En Colombia se le ha registrado desde los 1000 hasta los 2800msnm., en la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá y en las tres cordilleras. También hay un registro a menor altura en la Serranía de Macuira en La Guajira. Las poblaciones de esta especie, que probablemente

nunca fue común, han disminuido drásticamente por la destrucción de su hábitat, proceso que todavía no se detiene. También es posible que esté afectada por la disminución de los animales de los cuales se alimenta. Se teme que incluso en los parques nacionales no esté protegida: en tiempos recientes un nido fue saqueado y su polluelo comercializado en inmediaciones del Parque nacional Chingaza. Se requiere con urgencia una campaña masiva de educación, así como la protección efectiva de las selvas de montaña, que son la última esperanza que queda para que no desaparezca definitivamente. ■

Nombres vulgares:
Aguila crestada de montaña, Guamán, Aguila real, Aguila.
Género: *Oroaetus*
Especie: *isidori*

"Guamán" o Aguila crestada de montaña

Oroaetus isidori



DIEGO GARCÉS

DIEGO SAMPER



DIEGO GARCES



DIEGO GARCES



**Afrocolombia y la
Ley de negritudes
Patentes y
saqueo genético**

COMUNIDADES NEGRAS

LEY DE

Esteros

Revista

S E P A R A T A





SALUDO



La construcción social de una estrategia regional para la conservación de la biodiversidad, sólo es posible si tal propósito atraviesa los procesos de reflexión social y política de la región misma.

Es por ello que el Proyecto Biopacífico tiene como objetivo específico estimular, fortalecer y apoyar la organización social en la región biológica del Pacífico colombiano y a la vez promover un mayor acercamiento entre las comunidades y las autoridades locales.

La formulación y desarrollo del Artículo Transitorio 55 de la Constitución Nacional, el proceso de concertación del Proyecto de Ley correspondiente y la aprobación de dicha Ley en el Congreso de la República, son hechos que han fortalecido los procesos de organización social en la región.

Tales procesos de organización muestran hoy de qué manera cualquier trabajo en torno a los recursos de la biodiversidad, particularmente en el Chocó biogeográfico, debe tener como eje un ordenamiento territorial que corresponda a los intereses y opciones de los pobladores de la región.

El Proyecto Biopacífico presenta un saludo a las comunidades negras e indígenas del Pacífico colombiano, en el propósito de buscar modelos de desarrollo que representen alternativas reales para el mejoramiento de las condiciones de vida y convivencia en la región.

Publicación auspiciada por Proyecto BIOPACIFICO
República de Colombia. PNUD-GEF. - Col./92/G31



EDITORIAL

Texto de la Ley aprobada por el Congreso Nacional,
resultante del Artículo Transitorio 55:

Una herramienta para la defensa de las comunidades negras

El Congreso ha legislado por primera vez en este siglo con respecto a los derechos de las comunidades negras; más allá de la euforia que este hecho produce y del valor histórico que el decreto ley pueda tener, es importante analizar sus contenidos, alcances, limitaciones, y sobre todo, los retos que se levantan ante las organizaciones comunitarias para el desarrollo, reglamentación e implementación de la ley.

La ley reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva y su ejercicio es

factible a partir de la conformación de los Consejos Comunitarios como forma de autoridad interna en cada comunidad. En apariencia la solución es la adecuada y formalmente es lógico que el territorio sea controlado por una institución que se exprese como gobierno de la comunidad. Pero El Consejo Comunitario se debe entender como una innovación institucional resultante de la ley y como una forma de gobierno que no tiene antecedentes en la tradición cultural de la comunidad negra; esta forma de comprenderlo ha de permitir asumir que su desarrollo será lento, que es necesario un período de transición para decantar

su estructura y función, y que el mayor esfuerzo debe darse en la búsqueda porque esta institución llegue a ser apropiada por la comunidad como verdadera expresión de gobierno local.

El ejercicio de la autonomía y del control territorial están determinados por la forma como se lleguen a reglamentar los Consejos Comunitarios, del modo como se asuma esta tarea dependerá si la ley deriva en la consolidación del proyecto étnico o si simplemente éstos son desvirtuados y apropiados por el Estado en la vieja estructura tipo acción comunal.

La reglamentación, de los distintos aspectos del texto de la ley, no puede pensarse con el principio de economía y celeridad con el cual ésta define el procedimiento de titulación de los predios colectivos. Cuando la ley señala un plazo perentorio de 120 días para que el INCORA entregue el título de propiedad, es clara la ausencia de realismo respecto a la dinámica del Estado y el desconocimiento de las realidades comunitarias y regionales. Al no existir en las comunidades, con anterioridad a la expedición de la ley, un proceso de reflexión y de acuerdo para la delimitación de los territorios comunes, al no haberse dado los procesos de conciliación necesarios para definir un límite que satisfaga las aspiraciones de distintas comunidades o etnias, y al no aparecer clara la función del Consejo Comunitario, es evidente que el procedimiento de titulación no es reductible a un acto administrativo y si se asume con seriedad ha de llevar más de 120 días y en su metodología es necesario asumir que ante todo se trata de resolver un problema local e inducir a la comunidad en la nueva forma de apropiación territorial que la ley propone.

Si históricamente se entiende que el control de los recursos naturales es factor de conflicto que cada vez adquiere mayor preponderancia a nivel regional, se deduce de esta situación que la reglamentación de los Consejos Comunitarios debe clarificar los niveles de autonomía sobre el manejo de los recursos naturales por parte de la comunidad, las formas de apropiación factibles de realizar por los miembros de la comunidad, el ámbito de competencia de la institución local, y los canales de comunicación con otras instituciones del orden regional a nacional con funciones

de control sobre los recursos naturales. Así, es necesario superar la definición abstracta que define los recursos por políticas de conservación o de uso sustentable, para acceder a fórmulas que desde el plano local permitan darle concreción a una nueva racionalidad con relación al manejo del entorno.

Una reglamentación que sirva de marco para el despliegue de la autonomía por parte del Consejo Comunitario, ha de servir de base para pensar otras instancias que se articulan con lo regional o con lo nacional. La planeación, que en la ley permite la participación de la comunidad en instancias regionales y nacionales, descuida los mecanismos de expresión donde lo local llegue a manifestarse y configura un mecanismo burocrático y centralista; la reglamentación de la ley debe asumirse como un esfuerzo por llenar los vacíos profundos que se presentan respecto a los mecanismos de participación de la comunidad.

Si en la reglamentación se inicia por pensar cómo asumir los escenarios de participación nacional, sin previa definición de la estructura local y su inserción en lo regional y nacional, puede llegarse de nuevo a las contradicciones que el texto de la ley contiene: como por ejemplo, que a las comunidades se les asigne la posibilidad de pensar su propia opción de desarrollo y participar en su definición, pero a la vez por decreto se definen carreteras como la panamericana, que incluso está detenida en su construcción por las comunidades indígenas del Baudó. La reglamentación de la ley exige aún mayor responsabilidad que lo realizado hasta hoy, más claridad respecto a una política global, mejor comprensión con relación al funcionamiento del Estado, y ante todo, deponer las aspiraciones infantiles e ingenuas, como las que están manifiestas en el decreto cuando busca reformar el Instituto Colombiano de Antropología y le asigna la responsabilidad a una comisión de senadores, con olvido de que éste es un centro de investigación y son los que allí laboran los llamados a proponer, con la participación de organizaciones de las comunidades negras, cómo asumir la reforma.

Es claro que la ley lograda es apenas el inicio de un camino por descubrir. Muchos son los escollos **E**

TEXTO DE LA LEY * APROBADA POR EL CONGRESO NACIONAL-1993

Resultante del Artículo Transitorio 55 de la Constitución Nacional

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO 1

OBJETO Y DEFINICIONES

ARTICULO 1. 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 comunida-

des 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 Parágrafo 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 2. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

* Esta ley, aprobada en la anterior legislatura del Congreso Nacional, está en espera de la sanción presidencial y su correspondiente registro

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 Azufra, hasta la Hoz de Minamá; se atraviesa ésta, un poco más abajo de la desembocadura del río Guaitara y se continúa 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 continúa 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 aguas 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 continúa 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 hasta la desembocadura del río Mataje, continuando por el límite internacional con la República del Ecuador, hasta la cima del volcán 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, Chagui, Patía, Curay, Sanquianga, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapi, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Tumba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquín, Reposo, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Sivirí, Dotendó, Usaraga, Baudó, Piliza, Catripe, Virudo, Coqui, Nuqui, Tribuga, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cupica, Changuera, Borojó, Curiche, Putumia, Juradó y demás 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 en el Código de 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 al 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 costumbres dentro de la relación campo-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 autosostenible.

CAPITULO II**PRINCIPIOS**

ARTICULO 3. La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:

1.- 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.

2.- El respeto a la integridad y la dignidad de la

vida cultural de las comunidades negras.

3.- 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.

4.- La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

CAPITULO III**RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA**

ARTICULO 4. 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 1o. 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 denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras".

ARTICULO 5. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará 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 derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y 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 6. Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

a. El dominio sobre los



bienes de uso público.

b. Las áreas urbanas de los municipios.

c. Los recursos naturales renovables y no renovables.

d. Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos.

e. El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936.

f. Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.

g. 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:

a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos 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.

b) 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 7. En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable.

Sólo 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 comuni-

dades negras y la identidad cultural de las mismas.

ARTICULO 8. 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 9. 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 10. 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 elegido para asuntos agrarios.

De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos:

- a. Ubicación del terreno.
- b. Extensión aproximada del terreno.
- c. Linderos generales del terreno.
- d. Número de habitantes negros que vivan en el terreno.
- e. Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan.
- f. Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.

ARTICULO 11. El Instituto Colombiano de la Re-

forma Agraria -INCORA- en 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 12. 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 finalidad del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta ley.

ARTICULO 13. 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 14. 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 15. 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 16. Los servi-

cios 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 17. 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 18. 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 procu-

radores 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.

CAPITULO IV

USO DE LA TIERRA Y PROTECCION DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE

ARTICULO 19. 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

“La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque...”

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 la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.

ARTICULO 20. Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta 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 este patrimonio.

ARTICULO 21. 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 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 silvestres amenazadas o en peligro de extinción.

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

ARTICULO 22. 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-parque, el INDERENA o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales 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 a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.

ARTICULO 23. 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 24. La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras 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 comunidad 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 comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución.

ARTICULO 25. 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 su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo parti-

“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.”



ciparán 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.

CAPITULO V

RECURSOS MINEROS

ARTICULO 26. 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 condicio-

nes 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 27. 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 28. 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 gozarán de los mismos derechos y obligaciones.

ARTICULO 29. 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 30. 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 estatuta-

ria de mecanismos e instituciones de participación ciudadana, y en las normas que los modifiquen o sustituyan.

ARTICULO 31. Para efecto 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.

CAPITULO VI

MECANISMOS PARA LA PROTECCION Y DESARROLLO DE LOS DERECHOS Y DE LA IDENTIDAD CULTURAL

ARTICULO 32. 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 33. 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 cultural.

Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que correspondan 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 sean aplicables.

ARTICULO 34. 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 35. 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 co-

“El Estado Colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales.”



municación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente.

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

ARTICULO 37. 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 la 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 38. 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 funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.

ARTICULO 39. 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 cáte-

dra de estudios afrocolombianos conforme con los currículos correspondientes.

ARTICULO 40. 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 41. 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 42. El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará

“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.”

dicha política con representantes de las comunidades.

ARTICULO 43. 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 integrado 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 44. 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, socio-económico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley.

ARTICULO 45. El Gobierno Nacional conformará una Comisión Consultiva de alto nivel, con 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 46. Los Consejos Comunitarios podrán designar por consenso los representantes de los beneficiarios de esta ley para los efectos que se requiera.

CAPITULO VII

PLANEACION Y FOMENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

ARTICULO 47. El Esta-

“El Gobierno Nacional conformará una Comisión Consultiva de alto nivel, con participación de representantes de las comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica y (...) de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina...”

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

ARTICULO 48. Las comunidades negras de que trata la presente ley participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna 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 49. 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 con-

servación 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.

PARAGRAFO: Las inversiones que adelante 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 50. 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.

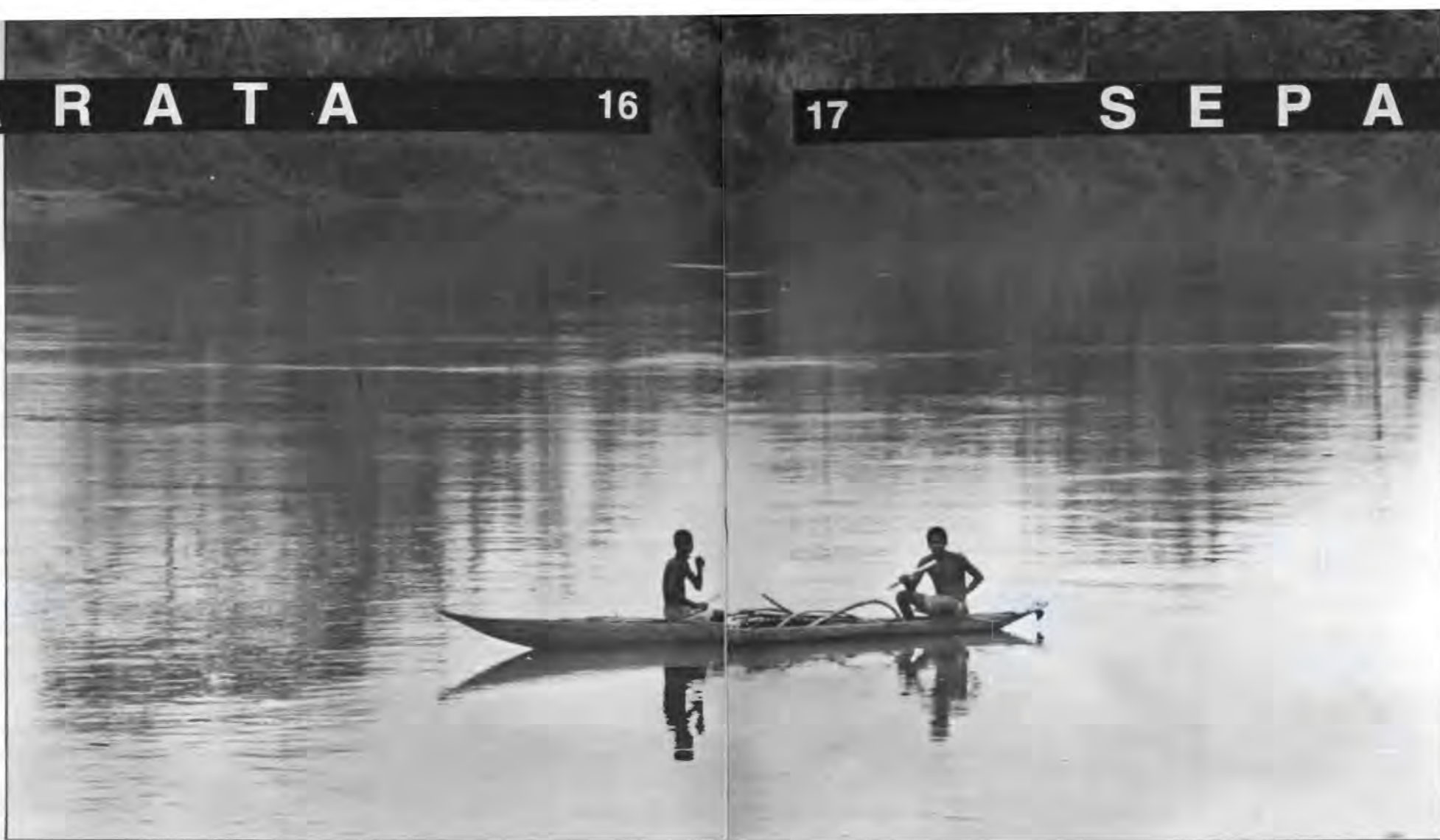
ARTÍCULO 51. Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferen-

cia de tecnologías apropiadas para al aprovechamiento ecológica, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.

ARTICULO 52. 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 aso-

ciaciones 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 53. En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos eco-



ARTICULO 56. 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) representante de esas comunidades en sus Consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

ARTICULO 57. 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 del 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 tendrán en cuenta las propuestas de las comunida-

nómicos y condiciones especiales 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 ambientalmente insostenibles.

ARTICULO 54. 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 obtentores, 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 55. 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.

des negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.

ARTICULO 58. 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 proyectos. Para su conformación se consultará a las comunidades beneficiarias de esta ley.

ARTICULO 59. 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.

CAPITULO VIII

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 60. 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 61. El Gobierno apropiará los recursos necesarios para la ejecución de la presente ley.

ARTICULO 62. 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 63. 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 64. El Gobierno Nacional podrá hacer los traslados presupuestales y para negociar los empréstitos que sean necesarios para el cumplimiento de esta ley.

ARTICULO 65. 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 Guapí de acuerdo a los proyectos presentados por el Plandecop.

ARTICULO 66. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécense 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 67. 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 68. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que sean contrarias.

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

*El Presidente del H. Senado de la República,
TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN*
*El Presidente de la H. Cámara de Representantes
CESAR PEREZ GARCIA*
*El Secretario General del Senado de la República
PEDRO PUMAREJO VEGA*
*El Secretario General de la Cámara de Representantes
DIEGO VIVAS TAFUR*

ANALISIS COMPARATIVO DEL TEXTO DE LA LEY DE 1993 RESULTANTE DE LA "CONCERTACION" ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS COMUNIDADES NEGRAS

Pastor Murillo

EL texto de la ley, producto de la concertación entre las comunidades negras y el Gobierno Nacional, debe entenderse determinado por un sinnúmero de factores que llegan a limitarlo en sus logros y que de modo general se pueden enunciar así:

- El notorio desconocimiento por parte del Estado Colombiano de la realidad histórica de la comunidad afrocolombiana.
- La consecuencial negativa a reconocer la existencia real de la discriminación racial en Colombia.
- La falta de estudios sistemáticos sobre la cultura afrocolombiana.
- El nivel de organización de nuestras comunidades y la tradición de lucha por nuestros derechos como grupo étnico diferenciado.

Adentrándonos en el texto de la ley resultante de la

concertación entre el Gobierno y las comunidades negras, y ampliada en el Congreso de la República en virtud a la gestión del equipo de trabajo y de algunos congresistas, encontramos que si bien la ley no recoge todas nuestras aspiraciones sí constituirá una importantísima herramienta jurídica para el devenir de la población afrocolombiana, lo cual se refleja en lo siguiente:

- En el primer artículo referido al objeto de la ley, se escoge sustancialmente nuestra iniciativa señalándose el reconocimiento del derecho a la titulación colectiva de las tierras de las comunidades negras del Pacífico y de otras zonas similares, así como la adopción de mecanismos para la protección de la identidad cultural, de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico y el fomento del desarrollo económico y social.

La propuesta de ley, al asumir legislar para el conjunto de la población afrocolombiana, debe entenderse como un gran logro jurídico por cuanto se están salvando los escollos planteados por el Transitorio 55, al hacerse una interpretación de la Constitución Política como un todo armónico y aprovechar los mandatos de otros artículos constitucionales, como el 7 referido a la diversidad étnica y cultural, el 10 que trata del derecho a una educación bilingüe, el 13 atinente a la igualdad y la discriminación racial, el 27 que se refiere a la libertad de cátedra, el 63 que protege las tierras comunales de los grupos étnicos y el 68 que en uno de sus apartes ordena una formación que respete y desarrolle la identidad cultural de los integrantes de los grupos étnicos.

- En el capítulo de Principios, se recoge en su totalidad los propuestos por las comunidades negras, abriendo de este modo una ventana a futuras interpretaciones de la Ley. Si a esto se agregan algunas definiciones básicas que, como la de ocupación colectiva, permitirán un ejercicio interpretativo bastante amplio al momento de su aplicación.

- En el capítulo que trata del reconocimiento a la propiedad colectiva hemos de tener en cuenta que nuestro territorio, en la mayoría de los casos, lo constituyen tres franjas como son: la ribera, los valles o vegas inundables y las zonas de colina cubiertas de bosque, desde luego no estrictamente delimitados. Al hacer el reconocimiento del derecho de nuestras comunidades sobre estas zonas ocupadas tradicionalmente, se logra el ejercicio del anhelado control sobre nuestro territorio, el cual es hoy intensamente disputado por distintos agentes extraños a nuestras comunidades. El acceder a este control territorial dependerá de la agilidad con que se creen los Consejos Comunitarios y, por supuesto, de la capacidad de nuestras organizaciones para movilizar a las comunidades para que la ley adquiera concreción; porque a pesar de la ley no desaparecerán las amenazas que sobre nuestros territorios se ciernen.

De otra parte, hay que llamar la atención en la urgencia de que las organizaciones se dediquen a sistematizar la información que poseen sobre sus respectivas comunidades, a fin de que puedan llenar

los requisitos para la solicitud de adjudicación de territorios en propiedad colectiva; cuyo trámite improrrogable de 120 días, más que del INCORA dependerá de la iniciativa organizativa.



Un interrogante que se han venido formulando muchas organizaciones, es qué ocurrirá con los procesos de titulación que hoy estén en trámite?. Al respecto hemos de remitirnos a los artículos 17 y 18 de la

ley; el primero concentra en una comisión integrada por el INCORA, INDERENA e IGAC, el visto bueno no sólo para las adjudicaciones de tierra de nuestras comunidades, sino también el otorgamiento de autorizaciones para explotar los recursos naturales. El segundo artículo por su parte, limita las adjudicaciones de tales tierras a que sean realizadas sólo a las comunidades negras.

A lo anterior, hay que agregarle nuestra interpretación del Transitorio 55 y del último artículo de ley referido a la derogatoria de las leyes que sean contrarias a ésta, lo que permite considerar que la ley 2da. de 1959 ha sido derogada, desapareciendo con ella la mayoría de los soportes en que hoy descansan las adjudicaciones de tierra y el otorgamiento de permisos para la explotación de recursos naturales en el Pacífico, por encima de los intereses de las comunidades allí asentadas.

- El capítulo IV referido al uso de los recursos naturales, por ser el elemento dinámico de la economía regional, fue el que generó mayor resistencia por parte del Gobierno; sin embargo, se logró definir la propiedad de nuestras comu-

nidades sobre los bosques, con la obligación del Estado de fomentar la explotación comercial por parte de nuestras comunidades, además de reconocer formas de asociación donde las comunidades concurren con un capital no inferior al 50%, el cual podrá ser representado en los mismos recursos del bosque.

- El capítulo V que trata de los recursos mineros, indudablemente no responde a la trascendencia que esta actividad económica ha tenido tradicionalmente en nuestras comunidades y se advierten así serios vacíos en esta materia. Debe asumirse como un logro el tratamiento preferencial que se establece para las comunidades negras en el otorgamiento de licencias especiales de exploración y explotación. Cabe señalar al respecto que la principal garantía para controlar el subsuelo es ejerciendo un real control sobre el suelo.

El Congreso a instancia de Gobierno, adicionó el artículo 31 referido a la potestad obvia que tienen nuestras comunidades de recurrir a determinadas instancias de control y vigilancia sobre explotación minera. Con ello el Gobierno, desvió una importante

iniciativa del equipo de trabajo, la cual se orientaba a la obligación de que el Ministerio de Minas en concertación con las comunidades negras, revisara los permisos otorgados con posterioridad a la vigencia de la Nueva Constitución Política, los cuales, al igual que los forestales consideramos que están viciados por afectar derechos adquiridos por las comunidades negras; creando con ello el Gobierno la posibilidad de que las comunidades tengan que recurrir a demandar todos los permisos, lo que podría desembocar en situaciones traumáticas en algunas áreas.

- En el capítulo VI que contiene los otros derechos y la identidad cultural, se asume como eje central la implementación de una política de etnoeducación para nuestras comunidades, mediante el establecimiento de programas curriculares que tengan como fundamento nuestra cultura, tradiciones y fundamentalmente la otra cara de la historia afrocolombiana. Esta es una tarea en la cual debemos empeñar grandes energías en función de que, por lo menos nuestras próximas generaciones, reciban una educación que les permita saber de dónde venimos, para entender cuál es la

sociedad y el Estado donde vivimos, y sobre todo para conocer el camino que queremos construir.

Otro aspecto importante adicionado al capítulo de identidad cultural, es el consagrado en el Artículo 33 referido al racismo, el cual en uno de sus dos sentidos consagra el principio de igualdad, no sólo en las instancias de decisión nacional, sino lo que es más importante, a partir de esta disposición el afrocolombiano común y corriente que hoy es discriminado laboralmente, incluso en cargos que se proveen por concurso, habiendo logrado el mejor puntaje, tiene una norma que lo ampara; y el Estado por su parte tiene la obligación de brindarle igualdad de oportunidades.

Por último, se ordena crear un espacio de interlocución a alto nivel que será una comisión consultiva para el desarrollo de la ley, y se precisa que la designación de los beneficiarios de la ley podrán ser designados por consenso de los consejos comunitarios, es decir, por las bases.

- De gran trascendencia constituye el capítulo que trata de la planeación del fomento y desarrollo económico social, al reconocer que el desarrollo que se ha pretendido implementar en nuestras comunidades no ha dado resultados por no responder a la cosmovisión ni a las realidades de nuestro entorno económico. Para subsanar lo anterior, se contemplan entre otras iniciativas nuestra participación mediante un representante en el Consejo Nacional de Planeación,



participación equitativa en los Consejos Territoriales de Planeación, es decir, Departamentos, Provincias y Municipios.

En el mismo sentido se ordena la creación de una Comisión de estudio que deberá encargarse de la formulación de un plan de desarrollo para las comunidades negras, se incluye la participación de un representante nuestro en los Consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, con jurisdicción en las áreas objeto de la titulación colectiva. Esta comisión indudablemente podrá verse alimentada por las unidades de planificación en que se constituirían las cuencas hidrográficas.

De igual manera se contempla el derecho de bene-

ficiarnos de los desarrollos científicos posteriores que se deriven de variedades vegetales de nuestro entorno, sobre los cuales nuestras comunidades hayan desarrollado conocimientos que redunden en desarrollo de productos para la comercialización.

- En el capítulo de Disposiciones Finales, se crea en el Ministerio de Gobierno una dirección de asuntos para las comunidades negras, la cual será de honda trascendencia en tanto recoja las aspiraciones políticas de los consejos comunitarios en lugar de suplantarlos, o reducirse a un ente burocrático, lo cual significaría un retroceso.

De doble filo es igualmente, la circunscripción especial que nos permitirá dos escaños en la Cámara de

Representantes, ya que de la reglamentación y nuestra madurez política dependerá que no sea aprovechada por otros intereses o que se constituya en punto de división.

- No se presentan términos para el cumplimiento de derechos consagrados, como por ejemplo en lo referente a la identidad cultural.

Con independencia de las limitaciones que se advierten en la propuesta de Ley, consideramos que con este proyecto concertado se abren las compuertas que nos permiten evocar con optimismo al poeta chino que un día dijera: "Nunca la noche es más oscura que poco antes de amanecer", y más temprano que tarde conseguiremos dejar sin piso las palabras de monseñor Gerardo Valencia Cano, quien al referirse a nosotros manifestara que somos "como un hijo que no quiere nacer porque teme matar a su propia madre". Pero para lograr nuestros propósitos no sólo es necesario alimentar el desarrollo de nuestra identidad, también será necesario lograr que la sensibilidad de nuestros compatriotas despierte para entender un espacio nacional donde todos podamos afirmar nuestro ser y nuestras diferencias **E**





Publicación auspiciada por Proyecto BIOPACIFICO
República de Colombia. PNUD-GEF. - Col/92/G31
Fotos Interiores: Gabriel Vieira - Fundación Herencia Verde.
Foto Portada: Fundación Herencia Verde.
Diseño y Producción: Editorial Endymion. Medellín - Colombia.

terra

EL TIEMPO

com

Política

Afro-Colombianos

Mayo 20 de 2003

EL TIEMPO

Logros a medias de 10 años de Ley de Negritudes

La deuda del país con los casi 10 millones de negros que habitan el territorio nacional sigue siendo alta. En diez años de la la Ley 70 se han titulado más de 4 millones de hectáreas.

Muy pocos motivos de celebración tendrán hoy las casi 10 millones de personas que conforman las comunidades negras al conmemorar su segundo Día de la Afrocolombianidad.



Con diferentes actividades académicas y culturales se realiza hoy en diferentes partes del país el Día de la Afrocolombianidad.

Richard Emblin / EL TIEMPO

En pocos meses, la Ley 70, o de Negritudes, cumplirá 10 años de haber sido expedida y, según voceros de las organizaciones afrocolombianas del país, las expectativas de lograr reconocimiento como cultura, de que se les legalicen sus tierras, de tener participación social y de recibir el impulso en proyectos económicos, educativos y culturales se ha cumplido solo a medias.

Quizás el aspecto con menos reparos para ellos es el impulso del Gobierno Nacional a la titulación de tierras, uno de los principales sueños de los negros al promover su ley.

Según Silvio Garcés, jefe de Comunidades Negras del Incora, hasta el momento se han expedido 122 títulos para un área de 4 millones 555 mil hectáreas de tierra que benefician a más de 270 mil personas en todo el territorio.

Otras 18 mil familias están a la expectativa de que sean aprobadas sus solicitudes para conseguir el millón de hectáreas restantes y así alcanzar la meta de titulación en la Cuenca del Pacífico.

Sin embargo, el conflicto armado se ha convertido en uno de los principales obstáculos para que la gente que hoy tiene el título, pueda disfrutar de su territorio.

Recién adquirida la tierra, comunidades como las de Bojayá y Alto Baudó, en el Chocó, y de El Naya, entre Valle y Cauca, tuvieron que salir huyendo por las incursiones de guerrilleros y paramilitares, que dejaron casi 150 muertos.

"Lo frustrante de todo este proceso ha sido el fenómeno de desplazamiento. Nuestras comunidades eran pacíficas; allá la muerte era una cosa rara. Ahora les ha tocado enfrentarla con mucha frecuencia", dice Arak Olof, líder afrocolombiano de la secretaría operativa de la Conferencia Nacional Afrocolombiana.

En educación, los negros han conseguido establecer la cátedra de la afrocolombianidad, que hoy reciben estudiantes de primaria y secundaria en varios departamentos, y crear la Universidad del Pacífico, con sede en Buenaventura.

Laureano García, quien durante cuatro años trabajó en el programa de Etnoeducación Afrocolombiana del Ministerio de Educación, asegura que la cátedra la reciben hoy estudiantes de colegios en Chocó, Nariño, Valle, Bolívar, Cartagena, Cesar, Sucre y Córdoba.

Los lunares

Pero el avance de la ley no ha ido al ritmo que las comunidades desearían.

Rudecindo Castro Hinestroza, líder de la Asociación Campesina del Baudó (Acaba), asegura que las comunidades negras han perdido mucho de lo que habían conseguido.

"Los negros habíamos ganado unos espacios de participación y de decisión, pero en este último año todos esos espacios se han perdido, por ejemplo la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior desapareció", dice Castro.

Algo similar piensa Arak Olof sobre el proceso organizativo de estas comunidades: "Todavía hay mucha indiferencia y falta de voluntad política para atender nuestros asuntos".

Ante las críticas, el Gobierno se defiende. Según una fuente de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, en la actualidad se trabaja dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El trabajo se centrará en terminar la titulación colectiva en el Pacífico, realizar un diagnóstico sobre las necesidades de tierra en otras regiones del país y en reglamentar los capítulos 4, 5 y 7 sobre el uso y protección de los recursos naturales y mineros.

Pero los negros están convencidos que su problema es de fondo.

COPYRIGHT © 2003 CASA EDITORIAL EL TIEMPO S.A.

Prohibida su reproducción total o parcial, así como su traducción a cualquier idioma sin autorización escrita de su titular.
Reproduction in whole or in part, or translation without written permission is prohibited. All rights reserved



Record Removal Notice

File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 26 March, 2003	Document Type Email			
Correspondents / Participants To: Shelton H. Davis, et. all From: Luiz Barcelos				
Subject / Title Afro-Colombian Mayors - notes				
Exception(s) Deliberative Information				
Additional Comments		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group.		
		<table border="1"><tr><td>Withdrawn by Sherrine M. Thompson</td><td>Date July 31, 2019</td></tr></table>	Withdrawn by Sherrine M. Thompson	Date July 31, 2019
Withdrawn by Sherrine M. Thompson	Date July 31, 2019			

Colombia: Natural Resource Management Program

Objectives

- To improve the institutional and regulatory framework in natural resource management;
- To develop a sound national forestry policy;
- To clarify land rights, in particular those of the indigenous and Afro-Colombian populations in the Choco region;
- To involve indigenous and black communities in project planning, implementation and environmental monitoring;
- To support investments made by communities for the rehabilitation of vital watersheds on a matching grant basis; and
- To improve the management of national parks.

Colombia: Natural Resource Management Program

Project Description (1994-99)

- National Forest Policy and Strategy Development for the Choco region (US\$10.8 M)**
 - National Forest Policy Development (US\$0.98 M over 2 years)
 - Ecological zoning of the Choco region (US\$1.86 M over 2 years)
 - Environmental monitoring (US\$3.65 M over 5 years)
 - Titling and Demarcation of indigenous reserves (US\$0.54 M over 5 years)
 - Titling of Afro-Colombian communities (US\$1.98 M over 2 years)
 - Institutional analysis of five regional autonomous corporations (US\$0.47 M over 2 years)
 - Regional Committees (US\$1.33 M over 5 years)
- Watershed Protection and Rehabilitation in Western Highlands (US\$25.74 M) -- 143,500 hectares**
 - Micro-watershed protection
 - Community Firewood Plantations

Colombia: Natural Resource Management Program

Project Description (1994-99)- cont'd.

- ✓ **Management of National Parks and Buffer Zones (US\$8.73 M)**
- ✓ **Environmental Education, Training, Research, and Program Management (US\$20.06 M)**
 - Education and university research (US\$8.21 M over 5 years)
 - Vocational training (US\$2.70 M over 5 years)
 - Forestry Research (US\$5.39 M over 5 years)
 - Coordinating Unit (US\$2.56 M over 5 years)
 - Project Preparation and Evaluation Consultants (US\$0.91 M)
 - Panel of Independent Experts (US\$0.29 M over 5 years)

**Titling
Collective
Property**

Participation

**Natural
Resource
Management**

**In the
Colombia
Choco**



The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.



The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.



Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities



- A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.
- Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
- determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to relieve tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

The Natural Resources Management Program

- Innovative
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation,
- Instrumental
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- Fundamental
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and Sucio rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities



***The Challenges of Land Titling in Afro-Descendant Communities:
Constitutional and Legal Considerations and Policy Implications***

- I. Context –
 - A. Democratization
 - B. Indigenous Rights Movement

- II. LA Countries with Laws
 - A. Nicaragua – law pending to demarcate Garifuna lands
 - B. Panama – special commission debating a law to address indigenous and Afro-Darienita land claims in Darien
 - C. Honduras – 1996 government accord to title, consolidate, and expand black and Garifuna lands with communal titles

- II. Constitutional Reform and Legal Frameworks for Afro-Descendant Land Rights
 - A. Countries with Constitutional Reform
 - 1. Brazil - 1988 Transitive Article 68 for *quilombos*
 - 2. Colombia – 1991 Transitive Article 55, and Law 70, passed in 1993
 - 3. Ecuador – 1998 Article 83
 - B. Ethnicity, Race, and Land Titling
 - 1. racialized within national context
 - 2. separate, ethnic identification
 - 3. collective land titles for most and communal in Central America

- III. Advantages and Disadvantages to Ethnically Based Land Titling
 - A. Advantages
 - 1. Accepts legitimacy of deeply rooted ethnically distinctive community identities
 - 2. Gives leverage to especially vulnerable populations
 - 3. Provides mechanism for engagement between these communities and their governments
 - B. Disadvantages
 - 1. Logic can be exclusionary (Brazil) in that it requires strict ethnohistorical proof that draws potentially controversial boundaries within and between communities
 - 2. Numerous communities may not be able to generate such documentation, but have legitimate claims
 - 3. Reforms apply where Afro communities already occupy land and do not make provisions for new land distribution

- IV. Lessons Learned and Future Policy Challenges
 - A. Lessons Learned
 - 1. Constitutional reform is an important tool, but does not address the full range of needs of rural Afro communities (some communities’

- land claims may not be eligible within given constitutional and legal frameworks
2. Legal frameworks, while critical, often do not capture the diverse self-identifications of these communities (racial and ethnic, indigenous and Afro)
 - a. Afro-Colombians are an ethnic group
 - b. Garifuna in Honduras are both a racial and ethnic group
 - c. Mixed indigenous/Afro identities in Panama, Nicaragua, and Colombia
 3. MDBs do matter and can give financial and technical support to implementing laws that exist, giving them life and meaning
 4. Ethnic and racial mobilization matter

B. Challenges for Policymaking

1. Constructing the basis for Afro land rights that
 - a. empowers and promotes equality
 - b. does not deepen inter-ethnic conflict
 - c. puts into practice national commitments to respect cultural and ethnic diversity
2. Address Afro-descendant land claims that do not fall under group specific constitutional reform
3. Move beyond land titling to the broader package of development needs (registries, conflict resolution mechanisms, support for sustainable land use and natural resource management, negotiating insertion into market economies) - learn from indigenous experience
4. Bring Afro and indigenous people to the table and take cues from them about what the priorities are
5. Construct a policy research agenda that looks comparatively at Afro and indigenous land titling experiences, taking into account national policy contexts, what has worked in various communities

EXECUTIVE SUMMARY

Ethnic and Race-Based Political Organization and Mobilization in Latin America: Lessons for Public Policy

by

Eva T. Thorne¹

Assistant Professor of Political Science
Northeastern University
Boston, MA

I. Introduction

A. The Context

- 1.0 This paper addresses the role and importance of ethnic or race-based political organization and mobilization in affecting public policy in Latin American countries. This paper is one part of the broader IDB initiative to promote social inclusion in Latin America and the Caribbean.
- 1.1 The analysis developed will produce lessons for both policy makers and civil society groups. These lessons will be useful in assisting both regional governments and development agencies in formulating both a public policy agenda and a strategy for addressing the needs of the most marginalized.
- 1.2 Specifically, the paper addresses two sets of issues. The first set relates to black and indigenous groups – specifically their capacity to effectively articulate their demands in ways that affect public policy.
- 1.3 The second set of issues relates to government institutions targeted by black and indigenous mobilization. It is necessary to identify the conditions under which public agencies respond positively to race-based political mobilization. Without addressing the institutional factors that allow for group demands to be internalized and processed, it will be difficult to explain race-based policy initiatives. What explains instances of successful impact on public policy?
- 1.4 By addressing both sets of issues, it will be possible to develop a coherent understanding of the dynamics of policy reform. These findings can guide policymakers at the IDB, other development agencies and government agencies in identifying policy initiatives, implementing agencies, and civil society groups best equipped to promote social inclusion in the region.

¹ I would like to thank Ruthanne Deutsch for her assistance with this paper. Her incisive comments and suggestions improved the analysis and overall quality of this project immensely. The views and opinions do not reflect those of the Inter-American Development Bank.

B. Summary of Findings

- 1.5 Very briefly, the data indicate that indigenous and Afro-descendant political mobilization has played a central role in the development of targeted public policy outcomes. In general, ethnic mobilization has succeeded in placing issues on the agendas of governments, transforming their discursive positions, and even in developing ethno-specific public policies. However, mobilization has been relatively ineffective in ensuring that public policies are implemented or that laws are followed once they are created.
- 1.6 A series of additional considerations must be addressed in order to ensure that policies, program, and laws do what they are designed to do.
- 1.7 *The Role of Government.* First, lack of financial resources for implementing bureaucracies emerges as a key constraint. The existence of public policies does not necessarily translate into outcomes on the ground. Second, properly trained and sensitized staff are needed to administer targeted policies and programs. Third, mechanisms of mutual accountability are required. These would be helpful for ensuring that recipients use resources from government institutions appropriately. Moreover, having civil society represented in government agencies responsible for policy implementation would promote government accountability.
- 1.8 In some instances, Latin American governments have been effective in responding to ethnic/racial mobilization from the agenda setting through policy implementation stages. Reform measures to address social exclusion due to race and/or ethnicity have been and are successful under certain conditions. First, appropriate laws and legislation are critical, such as those on land rights, bilingual education, cultural recognition, etc. Second, institutional capacity in the relevant implementing agencies is key. This encompasses financial, managerial, and technical aspects. Finally, constituent demand is also necessary, which is where ethnic/racial political mobilization can be effective. Governments have responded to lobbying and advocacy, and direct action carried out by ethnic groups.
- 1.9 *The Role of Ethnic Groups.* In general, ethnic groups that have been most successful in both contributing to the creation and implementation of public policy (such as CONAIE and other indigenous organizations in Ecuador; a number of Garífuna groups in Honduras; the Kuna in Panama; and several Afro-Brazilian organizations) are extremely well-organized. Moreover, they are effective in managing their organizations, both financially and institutionally. Ethnic mobilization as characterized by street demonstrations, rallies and other forms of non-violent protest can also be critical for the creation of public policy. But for implementation to happen, more sustained political advocacy that takes place through institutionalized channels is required. At times, additional direct action serves this purpose, but is no substitution for effective, formal political engagement. This in turn depends in large part on groups' internal capacity and political sophistication.

- 2.2 *General recommendations for international aid agencies.* Several recommendations for development banks emerge from this overall analysis. First, they can enter into policy dialogue with Latin American governments, with a specific focus on targeted public policy. To determine which policy initiatives to support, these international aid agencies could take into account the issues around which indigenous and Afro-descendant groups have mobilized. These would be a clear indication of community-identified needs.
- 2.3 Second, international development agencies could assist governments in identifying the necessary technical, bureaucratic, financial, and political resources necessary for policy implementation. Depending on what is required, these agencies could offer assistance in securing these resources.
- 2.4 Numerous studies have shown that policies that are most effective are designed in consultation with their targets. International aid agencies could assist in the facilitation of dialogue between ethnic groups and government entities responsible for policy implementation. IFIs could assist in the development of participation strategies that span the entire cycle from policy creation to project implementation.
- 2.5 In terms of strategy, international aid agencies could think in terms of “easy” cases and “hard” cases. The former would include instances in which governments are responsive to the concerns of indigenous and Afro populations, but lack financial resources or technical assistance. The latter would include cases in which governments lack the political will and a range of other resources to address the concerns of ethnic groups.
- 2.6 *Recommendations for indigenous groups.* Indigenous groups are to be commended for their levels of organization, coordination, and political sophistication. These assets have contributed to their effective political mobilization. In both Central and South America, the result of such mobilization has been the creation of targeted legislation (land, bilingual education, etc.) and public policy. However, indigenous political mobilization has been less effective in pressuring governments to implement agreements.
- 2.7 Where agreements have been implemented, several factors seem key. First, there must be resources within government agencies (staff, financial) responsible for project/policy implementation. Or, there must be good coordination between government agencies and ethnic communities that will undertake project implementation, along with the necessary financial and institutional resources. Internal capacity among indigenous organizations is therefore critical.
- 2.8 *Recommendations for Afro-Descendant Organizations.* With the possible exception of Brazil, Afro-descendant organizations do not have the same long history of organizing and political mobilization as their indigenous counterparts.

- 1.10 There are differences between indigenous and Afro-descendant political mobilization. The indigenous rights movement in Latin America (especially in Chile, Colombia and Ecuador) has been developing over a period of more than twenty years and is better organized both domestically and internationally, and more politically sophisticated than its Afro-descendant counterparts.² Afro-descendant political mobilization began in earnest in the late 1980s and early 1990s, though it has a longer history in Brazil.

C. Guiding Assumptions

- 1.11 The analysis presented here is premised on several assumptions. First, indigenous mobilization that has generated targeted public policies will be of particular relevance to many Afro-descendant groups. While there are numerous differences between the two groups (e.g., degree and depth of political mobilization and internal organization), there are lessons from indigenous experience that are useful for Afro-descendant civil society. Second, there is a distinction between the creation and implementation of public policy. If policies that are often initiated in response to political mobilization are not implemented, then they are of little practical utility. This will be especially important to address because of the contentious nature of race-based policy. Therefore, institutional factors in policy implementation agencies must be identified.

II. Recommendations and Conclusions

- 2.0 In recent years, Afro-descendants and indigenous groups have demanded that targeted public policies and programs be placed on the political agendas of their governments. Dialogue and negotiation with government officials, marches on country capitals, hunger strikes, street protests and demonstrations, rioting, and even violent conflict with security forces have been used by indigenous and Afro-descendant groups to promote their issues. These actions have often led to policy creation.
- 2.1 However, policy creation does not guarantee policy implementation. Ethnic groups have succeeded in the former area, while their influence on the latter has been more uneven. Ethnic political mobilization is no substitute for the kinds of resources required within governments for policy implementation to happen. What it can do is mobilize political support for governments to seek out the resources that they need. Political, bureaucratic, technical, and financial resources are necessary for implementing policies targeted at ethnic groups in Latin America. In cases where successful implementation has happened, all these resources have been present.

² For more on indigenous rights gains in Chile, Colombia, and Ecuador, see Alison Brysk, *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 2000), pp. 246-282.

Working on internal capacity is therefore a key priority for these groups. Building their institutions financially and organizationally is crucial, as is leadership development that is not personality based. Moreover, these groups tend not to work effectively with other Afro-descendant organizations. As a result, their advocacy vis-à-vis government agencies and multilateral development banks and foundations is less effective than it could or should be. Afro-descendant organizations need to develop and hone a common message and present a united front when interfacing with governmental and international institutions.

- 2.9 Moreover, because of the resistance to the assertion of “black” identity, Afro-descendant organizations should continue to press for census reform. As the experience of the Cartagena meeting showed, however, avoiding public dissension and presenting concrete proposals will be key in advancing census reform. This in turn should facilitate the development of targeted public policy and programming.
- 2.10 Afro-descendant organizations need to be careful about borrowing too heavily from the experience, tactics, and strategies of their black American counterparts. The structures of government and racial categories in the United States and Latin America are sufficiently different that care should be taken.
- 2.11 *Recommendations for governments.* Latin American governments need to view racial and ethnic political mobilization as a positive development. For their targeted public policies and programs to be effective, governments will *need* to work with indigenous and Afro-descendant organizations, which should be viewed as partners in implementation and not as obstacles.
- 2.12 Governments should work with racial/ethnic organizations to identify skilled community representatives to work in government agencies that are responsible for project implementation. This would generate trust between groups and government. Moreover, such representation would facilitate mutual accountability.
- 2.13 Governments also need to be open to joint decisionmaking with ethnic groups and include them during every phase of the policymaking process, from policy creation to project implementation. Moreover, monitoring of projects after implementation is required and could include representatives from government and civil society.
- 2.14 The development of ethnic and race-based political mobilization has the potential to help governments deliver resources where they are most needed – among the most marginalized.

Author's Note on Important Terminology:

“Indigenous”

The Indigenous Operational Directive of the World Bank has a flexible working concept of “Indigenous” which identifies Indigenous people in terms of marginality, customary institutions, territoriality, cultural distinction, language and self-identification. Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous. This is because they make up some of the poorest populations in Colombia, they possess distinct social and customary institutions and consider themselves a distinct cultural group. More importantly they have traditionally occupied and used ancestral lands. Considering Afro-Colombians as Indigenous opened up a space for their inclusion as part of the NRMP, the legal protections of their lands and their participation in the management and conservation of the environment.

Nevertheless, in Colombia the term “Indigenous” is a specific legal and cultural category. In particular it signifies the descendants of the original inhabitants of Colombia, who still identify themselves as a community and who have kept their traditional institutions. Legally until the 1980s they were specifically those communities recognized as distinct through their titles to resguardos (Indigenous Territories) originally granted by the Spanish Crown. The historic continuity of this legal status is important for the definition of a community as Indigenous.

For purposes of convenience in this paper the term “Indigenous” is used to refer to the communities as defined in Colombia. That is to say, a legal status, in spite of the huge variety of people who fall under the category. This is done because although both Indigenous and Black communities can be considered “Indigenous” their legal status differs under Colombian law.

However, for purposes of Bank policy and future projects, the recognition of Afro-Colombians as Indigenous with all its implications, is a novel step that addresses poverty and inequality at a fundamental level. If Afro-Colombians had not been recognized under the rubric of Indigenous in this NRMP, the program would not have had the rationale to address the community demands of the majority of the population affected by the project in a manner relevant to the actual situation on the ground, and possibly territorial conflicts would have increased with little avenues for resolution.

Reserves vs. Resguardos

The Colombian institution of the resguardo is similar to that of Native American Reservations in the USA, in that they delimit a territory within which there is a measure of self-government, autonomy and control in the hands of the Indigenous population and the resguardo has a particular and separate relationship with the central government. Resguardo could be translated as “reserve” or “reservation” in English, however, this would lead to a confusion with “reservas indígenas” or “Indigenous reserves” which delimit much more limited autonomy, control and self-government and have a much more dependent relationship to the state.

Table of Contents:

Author's Note on Important Terminology	2
Executive Summary	4
Introduction	7
The People and Their Region	8
The Inhabitants	8
Community Organization	9
Territorial Organization	10
The Natural Resources Management Program (NRMP)	11
Forest Action Plan for Colombia (PAFC)	11
World Bank Indigenous People's Operational Directive	12
The 1992 Yanaconas Meetings	
Legal Transformations	
Afro-Colombians and the New Constitution	
Transitory Article 55	
Indigenous Colombians and the New Constitution	
Legislation Arising from the Constitution	
Law 70 of August 1993	
Law 160 the New Law of Agrarian Reform of 1994	
Environment Law 99 of 1993	
Citizen Participation Law 312 of 1994	
Influence of International Conventions: ILO and RAMSAR	
The Process of Titling Collective Territories and the Pacific Today	
Red de Solidaridad (RED)	
Regional Committees	
Community Participation and Institutional Performance	
INCORA and Indigenous Land Titling	
The Action Plan of March 1998	
Expulsion of Regional Directors of INCORA	
The Unique Experience of Titling Collective Territories for Black Communities	
ACIA	
Some Benefits of Collective Titling and Participation	
Violence and Collective Territories of Ethnic Groups	
Ethnic Conflict and Resolution	
Community Organization and Conflict Resolution	
What is a Collective Title?	
Inter-Ethnic Territories	
The Legal Status of Ethnic Administration: Cabildo vs. Consejo Comunitario	
The Legal Status of Collective Titles and Public- Use Goods	
Impact of the Land Titling and Regional Committee Components of NRMP	
Communication Impact	
Organizational Impact	
Spatial Impact	
Temporal Impact	
Lessons Learned	

Executive Summary

Since 1994, the World Bank has been supporting the Colombian Ministry of Environment in the implementation of a Natural Resources Management Program (NRMP). It included three components of titling and demarcation of Indigenous resguardos, titling of Black community lands, and setting up of Regional Committees. The objectives of: 1) stopping the process of degrading natural resources, 2) promoting and improve the sustainable management and use of natural resources, 3) strengthening the capacity of the environmental, institutional and community management.

World Bank funds have been used to contract Afro-Colombian and Indigenous community organizations to inform rural peoples about these new laws, as well as to set the groundwork for the granting of collective titles. One of the benefits of the NRMP was that due to this active community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals.

The NRMP went through three important transformations:

1) the Yanacanas Meeting of 1992 where the World Bank presented the proposed program for review by community organizations and representatives prior to initiation of the loan. Due to community demand, this meeting led to the reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity, the recognition of community territorial rights, including collective titling for Black communities, and, participation in the planning, execution and follow up of the program as the bases for the sustainable development of the region.

2) the Inter-Ethnic Regional Committees starting in 1997 were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts, and to develop knowledge of the territorial rights, the actions of the state and external violent factors. Significantly, as the exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution.

3) set up to combat tensions between the community and the government, the Action Plan of 1998 linked the operational plans for all three components into a single integrated work program with specific goals including strategies of territorial definition, capacity building, strengthening of intercultural understandings and conflict resolution.

An essential legal framework both existed and was created through the NRMP. Most important of these transformations was the 1991 new Colombian Constitution, which recognizes ethnic groups and their rights, including the right to collective territory and mandates participation as an integral part of the functioning of the state, for the first time. The NRMP is able to work from, and with these legal transformations, to make real some of the rights guaranteed in the constitution and to push for compliance with others, while at the same time the political will of the constitution enabled the NRMP to develop and implement environmental and territorial policy.

The existence of special legislation in independent forms gave rights to Indigenous and Black communities over areas that they occupy, but does not resolve complex situations where one or other share territories and have managed to develop forms of shared understanding and administration. In effect the legislation blocks the creation of joint inter-ethnic territories in spite of the community demand.

In the Pacific, which used to be on the margins of Colombian violence, today the phenomenon of violence causes a permanent state of anxiety causing large displacements of poor peasants to urban centers. The violence breaks up social networks and internal governing, disturbs economic life and traditional forms of work, and breaks up traditional ways of managing nature, using natural resources and defending ecosystems. Nevertheless, collective titles not only set up legal basis to claim back the territory in the future but specifically register the social, cultural and political existence of communities associated with the land and the moral obligation of the state to their members.

The NRMP was innovative in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation, instrumental in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and fundamental to the creation of strong bonds between local residents and state institutions. A lot of the success was due to the coordinating efforts on the part of the PCU in the Ministry of Environment, which had to balance limiting and controlling spending with giving autonomy and agency to the institutions they worked with. Structural institutional transformations, not just within the local community organizations but also within the executing and coordinating agencies, are the basis of sustainability in such a program. In order to make participation a reality it was necessary to strengthen communities and their organizations as well as implementing agencies.

Titling gave a clear and solid ownership over territory and a legal base effective to protect it. In the context of armed conflict the winning of ownership over the land, through NRMP, has represented for many communities of the Pacific a real possibility for the defense of life and a degree of independence from the conflict. Titling has also acted as a base for bargaining and legitimacy. In spite of the insecurity and upheaval brought about by the violent situation, land titles lend a specific long-term stability and permanence to communities.

The efforts to obtain titles and the titling itself have contributed to strengthen the internal forms of government and the community's negotiating capacity. Yet, productive actions that complement the Land Titling components of the NRMP are necessary to ensure the future long-term wellbeing of the communities. The legal status of the collective titles to Indigenous and Black communities affects how they operate as territories and how the councils can operate as governing bodies. A clarifying of legal positioning of ethnic territories, and municipalities in regard to one another, of revenue and resource collection and distribution, and of the administrative support from local and central government for the functioning of the territories would be needed to address arising territorial conflicts between administrative units.

The long-term effect of titling has been conservation through appropriation. The participatory nature of the program increased the community's security in their capacity to make claims and to manage resources helping to recuperate cultural uses of territory and traditional knowledge about biodiversity. Due to community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals. Environmental programs that want to secure citizen participation need to give special support to strengthening community organizations where they already exist, and to push for their formation where they are lacking.

Santa Fe de Bogotá, Agosto 1999

EL DERECHO ANCESTRAL DE LAS COMUNIDADES NEGRAS SOBRE LOS BOSQUES DE MANGLAR

Jesús Alberto Grueso Zúñiga
Offir Hurtado Lucumí

Los grupos culturales asentados a lo largo del corredor del Chocó biogeográfico de Colombia, son formaciones sociales que lograron situarse en estas ocupaciones a partir de la recurrencia en la huida de un perverso sistema económico propio del ensanchamiento de la economía colonial que años antes los había trasladado en condiciones de esclavos al llamado Nuevo Mundo.

La economía política colonial caracterizó dos escenarios de producción identificables; las haciendas y la minería que se ejercía sobre la base de tecnología de cuadrilla. El inédito medio físico, donde se ubicó a los negros arrancados de sus territorios para reemplazar la base tributaria de entonces, deteriorada por la sobre-explotación, generó drásticos procesos de adaptación y cambio que sirvieron luego para que los esclavos negros apropiaran los territorios sobre la base del conocimiento adquirido, pero igualmente sobre la base de la organización obligada a reconstruir y de los conocimientos trasladados con ellos desde sus lugares de origen.

Desde la racionalidad cultural, para los grupos negros traídos a estos territorios, la condición de esclavos significó una inter-relación que los vinculaba irracionalmente con otros seres humanos, en condiciones de mercancía consistente en carne humana, cuya rentabilidad estaba determinada por la capacidad muscular. Por ello, fue imposible construir un criterio con el cual estos pueblos asumieran la normalidad de una aberración patológica y a cambio, se produjeron los más radicales rechazos en la entramada de esta historia que desde los inicios contuvo en sí los más sangrientos enfrentamientos desde los momentos de las capturas. Las diversas formas de resistencias condujeron muchas veces a suicidios colectivos para la defensa de la dignidad que le asiste a una cultura. Pero sin embargo de manera

Jesús Alberto Grueso Zúñiga
Ofir Hurtado Lucumí

galopante, la esclavitud se consolidó cada vez más como una institución con capacidad de adaptarse a las necesidades de entonces, a la realidad demográfica y a la naturaleza de los trabajos que sin duda aún prevalecen en el Chocó Biogeográfico.

Como respuesta al modelo que se implantó, las comunidades negras (distribuidas a lo largo de las cuencas de los ríos para trabajar en cuadrillas en las minas, conforme la racionalidad económica colonial, se construyeron identidades colectivas asociadas a territorios libertarios, donde construyó su refugio como estrategia de supervivencia, desde donde bien pudieran reconstruir su cultura sobre la base de la resistencia.

En estas condiciones, los cambios históricos que conllevaron a la construcción de la nación colombiana donde participó la población negra de manera decidida, pero igualmente invisible permitieron que mientras abordábamos nuevos períodos de la vida nacional y se modificaba el estatus, las condiciones políticas y sociales de los otrora esclavos, los antiguos palenques se fueran consolidando a lo largo de las cuencas de los ríos del pacífico, como poblaciones con capacidad de potencializar la cohesión de sus pobladores.

Desde esas épocas, hace más de 400 años el Chocó-biogeográfico ha venido siendo ocupado por estas comunidades de ascendencia africana, compartiendo una legendaria biodiversidad que se sostiene sobre la base de una significativa diferencia cultural con respecto a la modernidad. Este criterio permite pensar y establecer la posibilidad para que estrategias alternativas como el reconocimiento del derecho a la propiedad sobre los territorios de estas comunidades, sean vistas como esquemas de conservación de los ecosistemas y del medio físico, más aun en momentos que aparecen las crecientes denuncias del carácter predatorio del desarrollo convencional.

En estas formaciones sociales afrocolombianas, no se conoce para transformar, la realidad no está construida de objetos discretos, está llena de movimientos regidos por relaciones de género, generaciones, parentesco, culturas de movimientos y aconteceres, donde se conoce para conservar y para asegurar la vida en el mismo territorio donde la sabia amamanta la vida.

Jesús Alberto Grueso Zúfiga
OCS: Fernando Lacumí

Con la modernización del Estado, aparece en el escenario la apertura democrática de la última década, la Constitución Política de Colombia, en ella la impronta del Artículo transitorio 55 que produjo como resultado la Ley 70 de 1993, con la que toma vigencia la premisa llevada hasta el constituyente por las comunidades locales en el sentido que "La seguridad de la tenencia de la tierra es una condición básica para el desarrollo económico de todos los grupos humanos". La capacidad del desarrollo de estos grupos está condicionada a la posibilidad de vivir, producir y recrear su cultura en el territorio legitimado por el Estado.

En el marco legal de la competencia que le ha sido asignada a la Comisión Técnica de Ley 70 de 1993 a través del Decreto Reglamentario 1745 de 1995, la Comisión ha avocado conocimiento de seis (6) expedientes allegados a este despacho, correspondientes a los Consejos Comunitarios del río Cajambre, Consejo Comunitario de Mayorquín y Papayal, Consejo Comunitario de Raposo; en Buenaventura (Valle), Consejo Comunitario Veredas Unidas Un Bien Común, Consejo Comunitario del Río Patía Grande -ACAPA- en Tumaco (Nariño) y Consejo Comunitario de Guajui en el Cauca, que encierran un total de 287. 720 doscientas ochenta y siete mil setecientas veinte mil hectáreas, de las cuales 71.790 hectáreas en áreas albergan a 6500 familias que están físicamente asentadas en zonas de manglaría.

El hecho que en los espacios de manglaría, estas comunidades anfibas hayan establecido sus asentamientos y que haya sido allí donde concertaron con el territorio su proyecto de vida de tantos años, amerita una serie de reflexiones para poner a salvo la disyuntiva de la conservación del tan llamado ahora en los escenarios académicos ecosistema frágil del manglar, pero sobre todo, se trata ahora de proteger la supervivencia cultural y física de los pueblos de ancestría africana que pese a las incursiones depredatorias agenciadas por el capital tantas veces con la anuencia del Estado, sigan siendo ellas, las únicas responsables para que los bosques de manglar persistan como recurso en las actuales circunstancias.

Jesús Alberto Grueso Zúñiga
Omar Hurtado Lucero

Se deriva de esta verdad de apuño la preocupación manifiesta de manera reitera por las comunidades, tanto a la Comisión Técnica como a las demás entidades del Estado, para que los títulos incluyan –como en elemental principio de justicia debe ser- sus propios territorios.

La aspiración de las comunidades frente a la no ecisión de su territorialidad, pretende igualmente que no sean vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la paz y a que se haga una efectiva protección a la diversidad cultural a la que tienen derecho estas minorías étnicas, como lo consagra el artículo sexto de la Constitución Política vigente.

Estas solicitudes fueron radicadas ante el INCORA y la Comisión Técnica hace algo más de un año y han generado una fuerte controversia e intensos debates que no han agotado el tema, más como impera la necesidad de dar respuesta a estas solicitudes enmarcadas en la Ley 70 de 1993 y reglamentada mediante su Decreto 1745 de 1995, es pertinente proceder a asumir el mandato consagrado en el Artículo 15 del decreto reglamentario.

Tomando en consideración los aportes presentados por las comunidades y anexos a las solicitudes, en la exigencia de tratamiento exclusivo a las demandas de sus derechos sobre la totalidad de su territorio, obedecen al acumulado de un proceso de reivindicación de derechos que parte de las luchas del cimarronaje, logrando una concreción contemporánea en la redacción del artículo transitorio 55 de la Constitución vigente y en la expedición de la ley 70 de 1993. Este hecho por demás constituyó un ejercicio de concertación entre el Estado y las comunidades negras, elevado a la calidad de pacto social entre éste y sus asociados, en el cual se reconoció la existencia a lo largo y ancho de la geografía nacional la diversidad étnica y se diseñaron mecanismos para garantizar el cumplimiento de la función ecológica emanada de la relación directa entre su cultura y la conservación de ecosistemas estratégicos.

Este avance fue logrado mediante el apoyo de distintos sectores sociales y de la vocería de los adalides de la causa afrocolombiana. Por tal razón las demandas territoriales son la restitución de un derecho

Jesús Alberto G. ueso Zúñiga
Oscar Masfado Lucumí

conculcado por la Ley 2 de 1959, que en la práctica impedía la titulación de los territorios ancestrales a las comunidades allí asentadas, que frente a sus expectativas por asumir el control legítimo sobre su territorio, asimilaba a estas culturas con elemento paisajístico, sin mayores diferenciaciones entre ésta con la flora y la fauna circundante.

Esta Ley, resistida desde la impotencia propia de las circunstancias bajo las cuales se desarrollaron las culturas afrocolombianas subordinadas y superstitiosas, avasalló desde el derecho positivo, el derecho consuetudinario que desde siempre rige la vida de esos pueblos. Desde esa perspectiva la Ley 70 1993 es consecuencia directa de los nuevos aires que soplan en la Constitución, donde el Estado democrática y concertadamente dialoga y negocia con sus socios en una esperanzadora y ejemplarizante construcción de principios pacíficos.

La nueva racionalidad normativa, legítima y acorde con el conjunto de normas internacionales como el "Convenio Numero 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes adoptado por la 76a reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989" le dan un tratamiento distinto a los asuntos de los grupos étnicos y tribales con un criterio proclive a validar la existencia de un derecho cuya impronta está en la cotidianidad de la gente y su eficiencia se patetiza en la armonía entre dichas sociedades, la naturaleza y la paz que caracterizan sus relaciones desde el campo intraétnico.

Este derecho se convierte en derecho fundamental en cuanto del goce y usufructo territorial por parte de las comunidades depende su sostenibilidad cultural y alimentaria, lo que aborda dos derechos fundamentales; el derecho a la vida y el derecho al trabajo, contenidos expresamente en la Constitución y la ley 70 de 1993. Fracturar el territorio del cual dependen, es condenarlos a la disolución de sus troncos familiares, romper el ciclo productivo que ha preservado los ecosistemas, a cambio de entrar en el juego de significaciones donde las nuevas tecnologías, las lógicas y dinámicas productivas son distintas y su razón de ser es la rentabilidad, funcionando en relación asimétrica con las comunidades ancestrales; es colocar el territorio de la población afrocolombiana a disposición de agentes externos, con

Jesús Alberto Grueso Zúñiga
Oflir Hurtado Lucumi

otra lógica productiva, con la cual tendrán que concursar las comunidades en el concierto de la negación cultural que solo ve reflejada de manera parcial la existencia de grupos afrocolombianos e indígenas, en el propio territorio definido por ley como áreas susceptibles de ser tituladas colectivamente a las comunidades Negras.

Desde el punto de vista biótico, la titulación colectiva es el desarrollo de una estrategia para la conservación del medio ambiente y de los ecosistemas frágiles, sobre la base de la organización de estas sociedades, que han amasado un acumulado de conocimientos capaz de garantizar la supervivencia de estas ricas áreas en diversidad biológica. A partir de este instrumento que legitime el carácter de la propiedad en manos de estas sociedades, es preciso revalorar la eficacia históricamente negadas desde la ideología y pensar que con sus métodos, se demuestra en la práctica, la existencia de un sinnúmero de especies que han sido plantadas y trasplantadas, constituyendo una nítida actividad de creación de paisajes culturales, ello constituye un incuestionable derecho para las comunidades locales en el reclamo de propiedad especial sobre dichos territorios.

Es justamente aquí sobre la base del reconocimiento de los territorios a las comunidades afrocolombianas, donde en el concierto de las resignificaciones deben aparecer los nuevos diálogos de discursos a partir de los cuales los científicos, epistémicos y académicos puedan abreviar nuevos conocimientos, emanados de otros sistemas, prácticas y filosofías que han administrado y conservado el ambiente sobre la base de observaciones empíricas, construidas a través de un largo recorrido histórico.

El reconocimiento legal de la propiedad sobre estos territorios a favor de las comunidades afrocolombianas que las habitan y ejercen allí sus prácticas tradicionales de producción sostenible, en el seno de una nación pluriétnica y multicultural constituye un reconocimiento al otro en su diferencia como pueblo, es abordar ventajas comparativas para el grueso de la población nacional, convirtiendo su aporte desde la cultura igualmente en ventajas de interés hemisférico.

Por: Alberto Grueso Zúñiga
Oscar Eduardo Luciani

Esta cultura se escinde en la medida que con la histórica mirada etnocéntrica y asumiendo el análisis desde una lógica distinta empezáramos por ver el territorio, no como el escenario articulado a la cultura, sino como el espacio de estrictos excedentes económicos, dirigidos a fortalecer circuitos de capital. De otra parte, sin entender la articulación orgánica de la comunidad y su medio, que da fe de la tendencia conservacionista de las comunidades, se desconoce la perspectiva de análisis cultural que revaloriza prácticas tradicionales de producción, tumba y pudre, bosques de respaldo, troncos familiares, asentamientos ribereños, mareños y palofíticos, además de una tradición organizativa que consideró como proyecto de vida defender el territorio garantía vital de las generaciones actuales y venideras.

En vía propositiva y atendiendo a la apertura de diálogo planteada por las comunidades y aceptada por el señor Ministro del Medio Ambiente se deben considerar los siguientes aspectos:

- Adelantar un proceso de consulta y concertación con las comunidades del Chocó-biogeográfico, sobre el impacto que ocasionará, la exclusión de la zona de manglar del título comunitario.

La Ley 70/93 viene a subsanar una asimetría legal ya que su espíritu reconoce la validez de las prácticas ambientales tradicionales

-Avanzar en el diseño de Planes de manejo concertados entre las comunidades y la autoridad ambiental.

En conclusión tomando en consideración lo anteriormente expresado y asumiendo que el cuerpo integral de la Ley 70 de 1993 que plantea entre otros los siguientes reconocimientos:

Artículo 6.- Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan a esta ley, no comprende:

- a) El dominio sobre los bienes de uso público
- b) Las áreas urbanas de los Municipios
- c) Los recursos naturales renovables y no renovables
- d) Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidas

Jesús Alberto Grueso Zúñiga
Otilio Hurtado Lacumí

- e) El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936
- f) Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional
- g) Áreas 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:

a.- Tanto el uso de los bosques que se ejerzan por ministerio de ley, como los aprovechamientos 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.

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

Artículo 19.- Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y la 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 las respectivas comunidades negras 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.

Jesús Alberto Grueso Zúñiga
Oscar Martínez Lucumí

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

Artículo 21.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares de los derechos 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 amenazados 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.

CONCLUIMOS:

- a) La titulación del bosque del manglar garantiza el respeto y preservación de los Derechos Fundamentales a la vida, al trabajo, a la paz, al territorio y ante todo a la protección de la biodiversidad y los derechos colectivos de las comunidades étnicas.
- b) Existen suficientes evidencias en Colombia y en el exterior acerca de los peligros que acarrea la desmembración a una comunidad cultural.
- c) Titular el manglar es la reiteración de un derecho construido, es un reconocimiento a prácticas ambientales ancestrales que demuestran ser el uso y manejo del ecosistema
- d) Titular el manglar es preservar una comunidad de cultura, una territorialidad.

En un acto de elemental justicia, se debe proceder a titular las áreas peticionadas cuyos expedientes se encuentran a despacho de la Comisión Técnica, incluyendo los **bosques de manglar**. Con ello

**EL DERECHO ANCESTRAL DE LAS COMUNIDADES NEGRAS
SOBRE LOS BOSQUES DE MANGLAR**

**Jesús Alberto Grueso Zúñiga
Oñir Hurtado Lucumi**

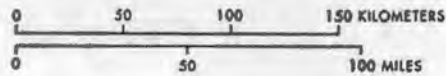
evitamos arrojar a estas comunidades a la incertidumbre y a la eventual violencia que campea por casi toda la geografía nacional.

En aras de consagrar el derecho a la paz que han construido estas comunidades ancestrales, es un acto de justicia, que el derecho positivo reconozca la validez y la vigencia del derecho consuetudinario, cuya eficacia y eficiencia está demostrada de manera palmaria en torno a la cual nos adscribimos como portadores de cultura.

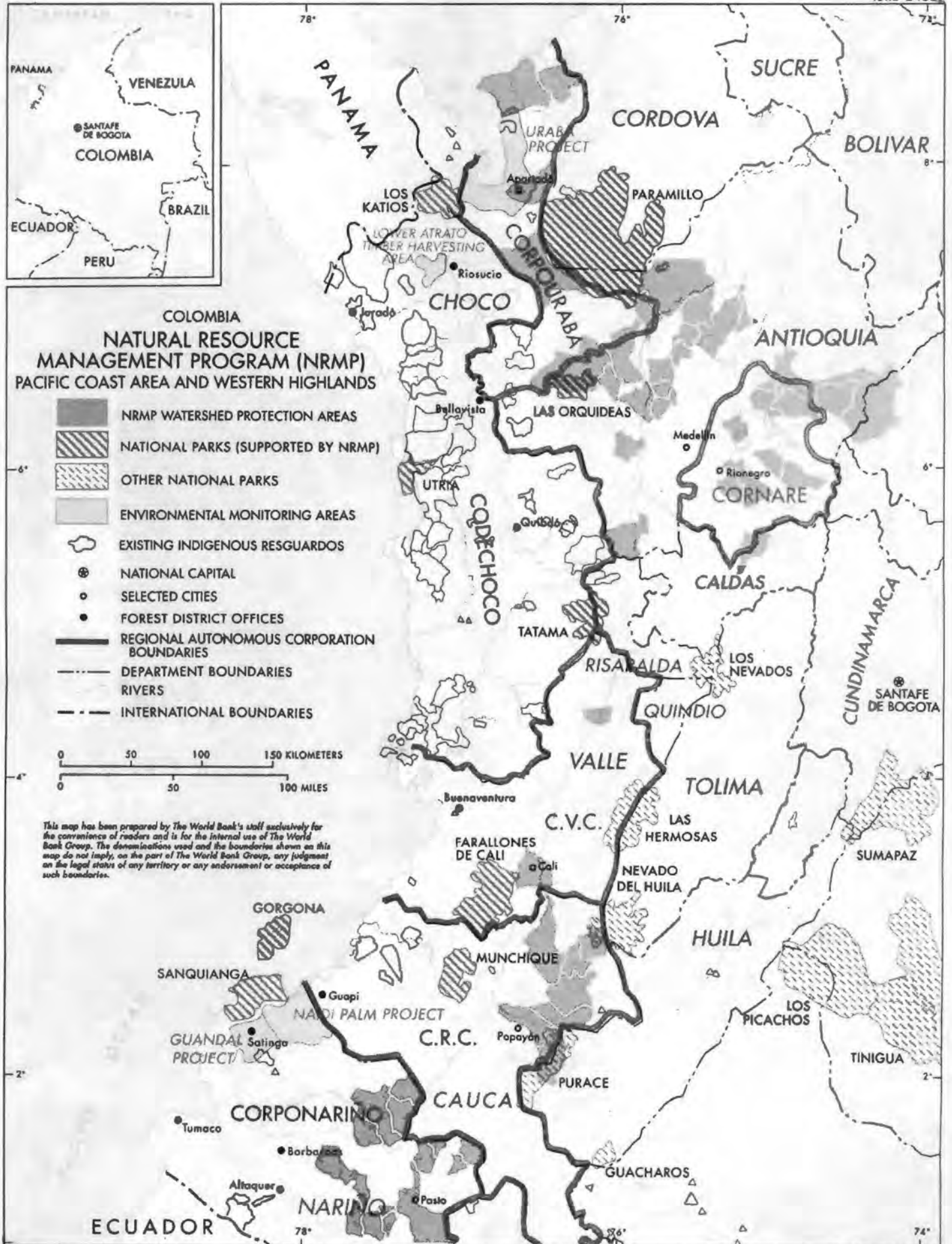


COLOMBIA
**NATURAL RESOURCE
MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)
PACIFIC COAST AREA AND WESTERN HIGHLANDS**

- NRMP WATERSHED PROTECTION AREAS
- NATIONAL PARKS (SUPPORTED BY NRMP)
- OTHER NATIONAL PARKS
- ENVIRONMENTAL MONITORING AREAS
- EXISTING INDIGENOUS RESGUARDOS
- NATIONAL CAPITAL
- SELECTED CITIES
- FOREST DISTRICT OFFICES
- REGIONAL AUTONOMOUS CORPORATION BOUNDARIES
- DEPARTMENT BOUNDARIES
- RIVERS
- INTERNATIONAL BOUNDARIES



This map has been prepared by The World Bank's staff exclusively for the convenience of readers and is for the internal use of The World Bank Group. The denominations used and the boundaries shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory or any endorsement or acceptance of such boundaries.



Document of

THE WORLD BANK

FOR OFFICIAL USE ONLY

DECLASSIFIED

JUL 30 2019

WBG ARCHIVES

**DRAFT
CONFIDENTIAL**

Report No. P 6139-CO

**MEMORANDUM AND RECOMMENDATION
OF THE
PRESIDENT OF THE
INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
TO THE
EXECUTIVE DIRECTORS
ON A
PROPOSED LOAN
IN AN AMOUNT EQUIVALENT TO US\$39.0 MILLION
TO THE
REPUBLIC OF COLOMBIA
FOR A
NATURAL RESOURCE MANAGEMENT
PROGRAM**

OCTOBER 5, 1993

Country Department III
Latin America and the Caribbean Regional Office

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its content may not otherwise be disclosed without World Bank Authorization.

CURRENCY EQUIVALENTS

Currency Unit = Colombian Peso (Col\$)
Exchange Rate (8/16/1993) US\$1.00 = Col\$ 875

WEIGHTS AND MEASURES

Metric System

FISCAL YEAR OF THE GOVERNMENT OF COLOMBIA

January 1 - December 31

GLOSSARY OF ABBREVIATIONS

CORNARE	Regional Corporation for Rionegro-Nare
CORPONARIÑO	Regional Corporation for the Development of Nariño
CVC	Regional Corporation for the Development of Valle del Cauca
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Department for National Planning)
DRI	Desarrollo Rural Integrado (Integrated Rural Development Program)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GEF	Global Environmental Facility
IADB	Inter-American Development Bank
ICB	International Competitive Bidding
ICFES	Instituto Colombiano Para la Educación Superior (Colombian Institute for Higher Education)
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Colombian Agrarian Reform Institute)
INDERENA	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (National Renewable Natural Resources Institute)
LCB	Local Competitive Bidding
MoE	Ministerio del Ambiente (Ministry of the Environment)
NGO	Non-Governmental Organization
NRMP	Natural Resource Management Program
PAFC	Plan de Acción Forestal de Colombia (Tropical Forestry Action Plan for Colombia)
UC	Unidad Coordinadora (Coordinating Unit)
UNDP	United Nations Development Program

COLOMBIA

NATURAL RESOURCE MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)

LOAN AND PROJECT SUMMARY

Borrower:	Republic of Colombia	
Main Beneficiaries:	Regional environmental corporations, Natural Renewable Resources Institute (INDERENA); Institute for Higher Education (ICFES); National Training Service (SENA); Agrarian Reform Institute (INCORA)	
Amount:	US\$39.0 million	
Terms:	To be repaid in 17 years on an annuity basis, including 4 years of grace, at the standard variable interest rate.	
Relending Terms:	Not applicable. The Borrower will cofinance, on a matching grant basis, between 50% and 100% of the component costs	
Financing Plan:	Beneficiaries (incl. Communities)	US\$17.6 million
	Dutch Grant	US\$ 8.7 million
	IBRD Loan	<u>US\$39.0 million</u>
	Total	US\$65.3 million
Economic Rate of Return:	Not Applicable.	
Poverty Category:	Program of targeted interventions.	
Staff Appraisal Report:	Report No. 12250-CO	
Maps:	IBRD Nos. 24888 and 24889	

**MEMORANDUM AND RECOMMENDATION OF THE PRESIDENT
OF THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
TO THE EXECUTIVE DIRECTORS
ON A PROPOSED LOAN
TO THE REPUBLIC OF COLOMBIA
FOR A NATURAL RESOURCE MANAGEMENT PROGRAM**

1. I submit for your approval the following memorandum and recommendation on a proposed loan to Colombia for the equivalent of US\$39 million to help finance a Natural Resource Management Program. The loan would be at the Bank's standard variable interest rate, with a maturity of 17 years, including four years of grace.

Bank Group Assistance Strategy

2. The Bank Group's Assistance Strategy was recently discussed by the Board, on the basis of the Memorandum and Recommendation of the President (Report No. P-5835-CO) of February 25, 1993 for an Agricultural Sector Credit Project. Since then, the country's policies and the Bank Group's Assistance Strategy have not changed. As noted, although Colombia's medium-term economic prospects are favorable, the country still faces important challenges to fulfill its development potential. To create a more supportive environment for private sector development, the Government should remove remaining distortions in the signals sent to producers, overhaul regulations now irrelevant to the country's development model, address infrastructure bottlenecks, upgrade the skills of the labor force, and curb violence. The Government also needs to strengthen its social outreach to ensure that the poor share the benefits of development. And it should put incentives and controls in place to stem environmental degradation and promote sustainable development of Colombia's natural assets. These priorities are clearly set forth in the Government's development plan, "La Revolución Pacífica." To deliver on the plan the Government needs to upgrade the weak institutional capacities in its line agencies, make decentralization work, and enlist the private sector in the provision of public services.

3. **Actions for the Environment.** Capacities for environmental management are weak, and past policies for pricing natural resources, infrastructure development, and the titling of new land have done little to discourage environmental damage. Environmental awareness has grown in the past few years, however, and the new Constitution includes environmental management among the main duties of the state. The Government has launched programs to strengthen park and watershed management, promote reforestation, and make environmental assessments mandatory for all major investments. It intends to unify the previously dispersed responsibilities for environmental protection under a new ministry. But developing effective environmental management capabilities will be a long-term undertaking.

4. **The Setting of the Proposed Project.** The proposed Natural Resource Management Project aims to help the Government implement the strategies of Colombia as they concern environmental management. It would help clarify and develop policies at a

national level while investments in economic and social infrastructure would focus on the Western parts of the country, which include the environmentally extremely sensitive Chocó Region which is also Colombia's poorest and least developed region, and highland areas where deforestation and watershed degradation have become a constraint to the well-being of the population and further development.

The Project

5. **Sector Background.** Deforestation is a serious threat to Colombia's environment. It is estimated to occur on some half million ha annually, or 1% of the forested area of about 54.5 million ha in 1984. Deforestation undermines Colombian prospects for sustainable development, since it takes place in areas that are ecologically poorly suited for agriculture and other non-forest uses. The forest environment of the Andean region, and particularly the water catchment areas, are most threatened from encroaching agriculture, grazing and fuelwood gathering. The Pacific Coast (Chocó) Region, which has 10% of Colombia's forests, is one of the world's "hot spots" for biodiversity, has a high incidence of indigenous and Afro-Colombian peoples, and its primary forests are cleared mainly for pulp and sawn wood, producing 62.5% of Colombia's timber.

6. Since 1989 the Government has been developing and implementing a Tropical Forestry Action Plan for Colombia (PAFC). This plan aims at: (i) managing and conserving forest ecosystems; (ii) rehabilitating and protecting degraded areas; and (iii) strengthening policies and institutions of the forestry sector. However, policy/institutional analysis and development have been weak. Proposals for a new environmental law and the restructuring of the environmental system, including the creation of a new Ministry of the Environment, are under review by Congress. The existing concessions and royalty policy for natural forests needs reform, since it is not conducive to rational forest exploitation, and is also not consistent with Colombia's moves towards greater community participation and land regularization. As a result, there is currently an inadequate basis for proceeding with the PAFC's proposed large investments in civil works, equipment and staffing to improve the management of natural forests of the environmentally sensitive Chocó Region.

7. **Lessons from Previous Bank Involvement.** The Bank's experience with natural resource management projects in Colombia is limited to the "Upper Magdalena Pilot Watershed Management Project" (Loan 2069-CO) and the integrated rural development projects (DRI), of which a third phase program (Loan 3250-CO) is currently under implementation. The Upper Magdalena Pilot Project aimed to test forest production and land conservation measures. Largely because of management instability and lack of commitment in the implementing agency, INDERENA, it did not achieve its targets or provide the basis for the preparation of a larger follow-up project envisaged for the entire river basin. The project helped, however, to alter perceptions and attitudes of Colombia's decision-makers about the importance of protecting critical watersheds, as reflected in the design of the PAFC

(and the proposed Natural Resource Management Program (NRMP)). To overcome the institutional problems encountered with the past project, the proposed NRMP would use mainly regional environmental corporations for the implementation of field programs. These corporations are in a better position than a central agency to enlist beneficiaries' participation because of their proximity to the field operations and the representation of local institutions and people on their boards. The focus of the DRI projects was mainly on alleviation of poverty through multisectoral programs for rural development, which *inter alia* include reforestation and watershed protection activities. Lessons learnt from these relatively successful projects have been incorporated into the design of the proposed NRMP, in particular the use of existing, highly decentralized institutions, co-financing of investments with the implementing agencies/beneficiaries, and project appraisal and management by a central government agency.

8. **Rationale for Bank Involvement.** The main thrust of Bank assistance to Colombia from the mid-1980s has been to help establish a policy environment supportive of growth led by the private sector. Substantial structural reforms took place in 1990-91. However, as long-standing policy impediments are lifted, the need to address other constraints becomes more evident. One of these major constraints relates to the degradation of the natural resource base. The 1990-94 development plan proposes to strengthen environmental protection agencies, including the establishment of a new ministry, and to start programs for the management of watersheds, forests, and natural parks. The Government has requested the Bank to support its natural resource program because of the Bank's experience with this type of operation in the Region and elsewhere. The proposed NRMP requires complex policy actions which are relatively new to Colombia. Included, for example, are actions needed to: (i) improve the institutional and regulatory framework in natural resource management; (ii) develop a sound forest concessions and royalties system; (iii) clarify land rights, in particular for the Afro-Colombian population in the Chocó; (iv) involve indigenous and Afro-Colombian communities in project planning, implementation and environmental monitoring; (v) support investments made by communities for the rehabilitation of vital watersheds on a matching grant basis; and (vi) improve the management of national parks. In view of the limited existing institutional capacity, the ongoing evolution of policy and institutional developments, gaps in the technology base for natural resource management, and the sensitivity of interventions in a "hot spot" area for biodiversity, the project would take a cautious approach in terms of investments and scope. For instance, the project will not be involved in afforestation for commercial plantations or in infrastructure investments for forest administration and use.

9. Through its involvement in the NRMP, the Bank can also help coordinate a range of related institution-building and development initiatives which address forestry and environment issues. These include the PAFC at the national level, and the Pacific Plan (March 1992) at the regional level. Within that planning framework, NRMP activities would be complemented by: (i) an "Environmental Program," proposed for support from the Inter-American Development Bank (IADB), which would help establish and strengthen a proposed

new Ministry of the Environment, improve watersheds and national parks in areas different from NRMP, and establish a National Environmental Fund to support the implementation of environmental projects; (ii) the GEF/UNDP supported "Biopacífico Project," which provides mainly technical assistance to help conserve the biodiversity in the Chocó Biogeographic Region;" and (iii) an IADB-supported "Pacific Plan Project" at the early identification stage that would improve the social and economic infrastructure of mainly urban areas of the Pacific Coast. In line with the agreed inter-bank coordination on natural resource management activities, the IADB-supported Environmental Program would focus on the Central and Northern parts of Colombia, and would not include natural forest management or address forest policy, land tenure and indigenous peoples issues. The Bank's regional focus under the NRMP will be the Western parts (Western Cordilleras and the Chocó Region), where biodiversity, natural forest management, land titling and indigenous peoples concerns are of prime importance.

10. **Project Objectives.** The key objective of the NRMP would be to develop policies and mechanisms that would contribute to arrest the ongoing degradation of natural renewable resources. It would be the first phase of a longer-term program and would be expected to generate the policy, institutional and technical base for future forest management and land titling investments in the Chocó Region. Investments under the NRMP would be confined to the Western parts of Colombia. In the Chocó Region, the specific objective would be to help conserve the primary moist forest and its biodiversity. In the highland areas of the Western Cordilleras, the specific objective would be to assist in halting and reversing forest conversion and degradation. The NRMP would pursue these objectives through: (i) the development of a policy, information, and institutional base for forest management, with a particular focus on the Chocó Region; (ii) the rehabilitation and protection of selected water catchment areas in the highlands; (iii) the improved management of national parks; and (iv) the strengthening of environmental/forestry education, training and research, and of Program management, including project preparation and evaluation, and the involvement of independent experts.

11. **Project Description.** The NRMP, estimated to cost US\$65.3 million, would support: (i) the development of a national forest policy and of a strategy for natural resource management in the Chocó Region; specific NRMP supported actions in the Chocó would include: ecological zoning; the establishment of an environmental monitoring system for four ongoing forest use projects; titling and demarcation of indigenous reserves; titling of Afro-Colombian communities; institutional analysis of five regional autonomous corporations; and support to regional committees of Afro-Colombian and Amerindian communities (US\$10.8 million); (ii) investments for the protection of selected watersheds in the Western Highlands (US\$25.7 million); (iii) investments for the improved management of national parks and buffer zones in Western Colombia (US\$8.7 million); and (iv) strengthening of programs and institutions for forestry/environmental education, training, research and pilot projects, NRMP management and coordination, and of its project preparation and evaluation capacity, also involving a panel of independent experts (about US\$20.0 million).

12. Community participation and indigenous peoples development actions, both for Amerindian and Afro-Colombian groups, are built into most of the above components and include the following specific activities and elements: (i) the definition and legal protection of indigenous lands that do not have title; (ii) boundary demarcation of existing Amerindian reserves; (iii) actions to advance the process of land titling for Afro-Colombian communities in the Chocó Region; (iv) support to regional committees of representatives from Afro-Colombian and Amerindian groups to *inter alia* facilitate their involvement in environmental monitoring and land titling; (v) within the national parks component, indigenous and Afro-Colombian rights issues would be specifically addressed; and (vi) extensive consultations with the affected populations are foreseen under the sub-components for the ecological zoning of the Chocó Region; the development of a forest policy; the environmental monitoring; the periodic program evaluations; and under the external advisory arrangements.

13. **Project Financing.** The proposed Bank loan of US\$39.0 million would finance 60% of total program costs equivalent to 78% of the foreign exchange costs and 54% of local costs. The national parks component, estimated to cost US\$8.7 million (13% of the total), is expected to be financed by the Minister for Development Cooperation of The Netherlands in the form of a grant that would be administered by the Bank. The balance of the program costs, US\$17.6 million (27%), would be financed by the local implementing agencies, including the participating communities. The Republic of Colombia would be the Borrower of the proposed Bank loan. The Borrower would pass on part of the Bank funds on a matching grant basis to the agencies that implement the environmental monitoring system, titling of indigenous reserves, watershed rehabilitation, education, training, and forestry research.

14. **Project Implementation.** Colombia's National Planning Department (DNP), with a newly established Coordinating Unit reporting to DNP's Sub-Director, would have overall responsibility for managing, and partly implementing, the NRMP.^{1/} Major implementing agencies for field activities include: the regional autonomous corporations Western Colombia; INDERENA, the Natural Resources Institute, that would be absorbed by the proposed new Ministry of the Environment; INCORA, the Agrarian Reform Institute; ICFES, the Institute for Higher Education (which on its part would contract with a number of universities and training institutions); SENA, the National Training Service; CONIF, the National Forest Research Corporation; the Coffee Federation, and other private and public agencies. DNP would enter into framework agreements and annual cofinancing contracts with each implementing agency to carry out and finance the agreed programs, which will include, where necessary, support to strengthen the planning, implementation and supervision capacities of the public agencies.

^{1/} Once the proposed Ministry of the Environment is established and operational, the Coordinating Unit would be transferred from DNP to the new Ministry.

15. **Major Actions Proposed for Agreement during Negotiations.** During negotiations, agreement would be sought from the Government on the following main actions:

- (a) **Conditions of Board Presentation:** (i) The NRMP Operations Manual, acceptable to the Bank, had been formally approved by DNP; and (ii) the Government of The Netherlands had confirmed that it would finance the NRMP's national parks component;
- (b) **Conditions of Effectiveness:** (i) the Development Grant Agreement between the World Bank (as trustee for the Minister of Development Cooperation of The Netherlands) and the Borrower had been signed; (ii) DNP had decreed the structure of the Coordinating Unit, acceptable to the Bank; (iii) DNP had appointed the General Coordinator and the heads of the secretariats for technical and for legal/financial matters (SAT and SAF), with qualifications and experience acceptable to the Bank; (iv) the service management agreement between DNP and UNDP, acceptable to the Bank, had been signed; and (v) DNP had signed framework agreements and first-year annual cofinancing contracts, acceptable to the Bank, with at least the following five major implementing agencies: INDERENA, CORNARE, CVC, CORPONARIÑO, and ICFES.
- (c) **Conditions of Disbursements:** (i) Only expenditures made under DNP and Bank-approved Annual Investment Plans for the NRMP would be eligible for funding from the loan and the Dutch Grant; and (ii) expenditures eligible for retroactive financing would include: (1) expenditures by the Coordinating Unit for which detailed work programs and budgets had been approved by the Bank; and (2) expenditures by implementing agencies, which are based on framework agreements (or letters of intent for private sector agencies) and annual cofinancing contracts that had been approved by the Bank.
- (d) **Other Agreements and Assurances:** (i) the Government would not, without reaching agreement with the Bank, undertake any restructuring of the Coordinating Unit (UC) and the NRMP implementing agencies at the national level; (ii) DNP would present to the Bank the UC's annual work plans and budgets; if satisfactory to the Bank, DNP will not change them without the Bank's consent; (iii) agreement on the detailed terms of reference for the panel of independent experts would be reached during negotiations, and the four independent experts of the advisory panel, acceptable to the Bank, would be appointed within a period of three months after the effectiveness of the proposed Bank loan; (iv) DNP would prepare the study and recommendations on Colombia's forest sector prior to the mid-term review; and (v) all implementing agencies responsible for environmental management in NRMP areas would

comply with the requirements for environmental licensing in accordance with the existing laws and regulations, as provided for in the Operations Manual.

16. **Environmental Aspects.** The NRMP is an environmental project that promotes sustainable use of natural renewable resources, partly through community participation. The NRMP is classified as an environmental "B" category, that required a limited environmental assessment. In October 1992 and February 1993 community participation workshops were held with involvement of representatives from Afro-Colombian and indigenous groups of the Program areas, local and international NGOs, and the various Government institutions concerned. The NRMP was presented to them, and the workshop participants endorsed its design and recommended ways to enhance the involvement of indigenous groups. A panel of independent experts and committees of representatives from indigenous and Afro-Colombian communities will advise on Program implementation and participate in evaluations.

17. **Program Objective Category.** NRMP is classified to come 100% under both the forestry and environment program categories. In providing policies and measures to make the use of natural renewable resources sustainable, in particular in the low-income Pacific Coast areas, the NRMP would contribute to stabilizing the environment and reduce poverty in the longer term.

18. **Benefits.** The main benefits of the NRMP are environmental in nature and are not quantified. These regional and national benefits (economic externalities) include the enhanced volume, quality and stability of water supplies for domestic use, irrigation, and hydro-power generation, reduced soil erosion, and a reduction of environmental damages achieved through improved monitoring and control. Employment opportunities would increase in the Highlands, in particular through services associated with reforestation and watershed maintenance. Global externalities include the conservation of biodiversity through the protection of humid tropical forest areas, carbon sequestration and other non-use values.

19. **Risks.** The main risks of the NRMP are associated with: (i) the fluid institutional situation in Colombia (establishment of a new Ministry of the Environment, restructuring of regional corporations); (ii) the evolving legal framework (e.g., a new environmental system, land titling of Afro-Colombian communities); (iii) the process of decentralization of government responsibilities; and (iv) the possible continuation of the existing, unsatisfactory system of forest concessions and other forest policies; (v) the need for cooperation by the affected populations; and (vi) the unpredictable security situation in Colombia. While the NRMP design includes as much safeguards as possible, this has also resulted in a complex operation that involves many different institutions and numerous policy elements. In view of the uncertainties listed, the scope of infrastructure investments and of recurrent cost financing requirements (except for the national parks component) has been kept low. Nevertheless, there is the risk that some of the implementing agencies may not perform as timely a manner and as efficiently as expected at appraisal. The risks are partly offset by the strong commitment of the Government to environmental protection, the analysis and

gradual build-up of institutional capacity in the areas to be developed, the inclusion of specific indigenous peoples and community development actions, and the deferral of major investments in sensitive forest areas until after the policy, legal and institutional framework have been clarified during the two-year policy and strategy development phase of the NRMP. Another manner in which the operation is designed to manage the risks is that the NRMP will be implemented as a "program" with a large degree of built-in flexibility for adjusting focus, scope and location of the investments and activities in response to changing conditions and opportunities.

20. **Recommendation.** I am satisfied that the proposed loan would comply with the Articles of Agreement of the Bank and recommend that the Executive Directors approve it.

Lewis T. Preston
President

Attachments

Washington, D.C.
October 5, 1993

COLOMBIA
NATURAL RESOURCE MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)
ESTIMATED COST AND FINANCING PLAN
 US\$ Millions (including contingencies)

<i>Source of Funding:</i>	Costs (US\$ million)			% of Program	% of Base Cost
	Local	Foreign	Total		
Local Cofinancing Agencies	17.61		17.61	26.9	35.1
of which: Communities	(5.2)		(5.2)	(8.0)	(6.2)
The Dutch Grant	5.24	3.49	8.73	13.4	17.4
IBRD Loan	26.69	12.31	39.00	59.7	77.6
<i>Total</i>	49.53	15.81	65.34	100.0	130.1

ESTIMATED LOAN DISBURSEMENTS

(IBRD Standard Disbursement Profile (August 1993) for Colombia - Agriculture)

IBRD Fiscal Year	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Profile: % of Total	6%	18%	34%	50%	66%	82%	94%	100%
US\$ million per year	2.3	4.7	6.2	6.2	6.2	6.2	4.7	2.3
US\$ million cumulative	2.3	7.0	13.3	19.5	25.7	32.0	36.7	39.0

COLOMBIA
NATURAL RESOURCE MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)
PROCUREMENT ARRANGEMENTS
US\$ Millions (including contingencies)

<i>Project Element</i>	<i>Procurement Method</i>				<i>Total</i>
	<i>ICB</i>	<i>LCB</i>	<i>Other</i>	<i>N.A.</i>	
Civil Works		2.0 (1.1)	2.1 (1.2)		4.1 (2.3)
Vehicles and Equipment	0.5 (0.3)	2.5 (1.5)	2.0 (1.2)		5.0 (3.0)
Materials, Supplies, Local Transportation		7.4 (3.6)	11.1 (5.3)		18.4 (8.9)
Salaries and Labour				25.1 (16.5)	25.1 (16.5)
Consultant Services and Training			12.8 (8.3)		12.8 (8.3)
Total	0.5	11.8	28.0	25.1	65.3
(Financed by Loan)	(0.3)	(6.1)	(16.0)	(16.5)	(39.0)
(% of Loan)					59.7%

Note: Figures in parenthesis are the respective amounts financed under the Loan.

COLOMBIA
NATURAL RESOURCE MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)
TIMETABLE OF KEY PROJECT PROCESSING EVENTS

- | | |
|---|---|
| (a) Time Taken to Prepare: | August 1989 - December 1991 Preparation by Borrower
January 1992 - October 1993 Loan Processing by Bank |
| (b) Prepared by: | Government/ FAO-World Bank Cooperative Program
(under Tropical Forestry Action Program) |
| (c) Bank Task Manager: | Ewald Goetz, LA3AG |
| (d) First Bank Mission: | April 1992 |
| (e) Appraisal Mission Departure: | June 1993 |
| (f) Date of Negotiations: | October 1993 (Planned) |
| (g) Planned Date of Effectiveness: | February 1994 |
| (h) Relevant PCRs and Project
Performance Audit Reports: | Upper Magdalena Pilot Watershed Management
Project (Loan 2069-CO)
PCR: Report No. 8481 (March 30, 1990) |

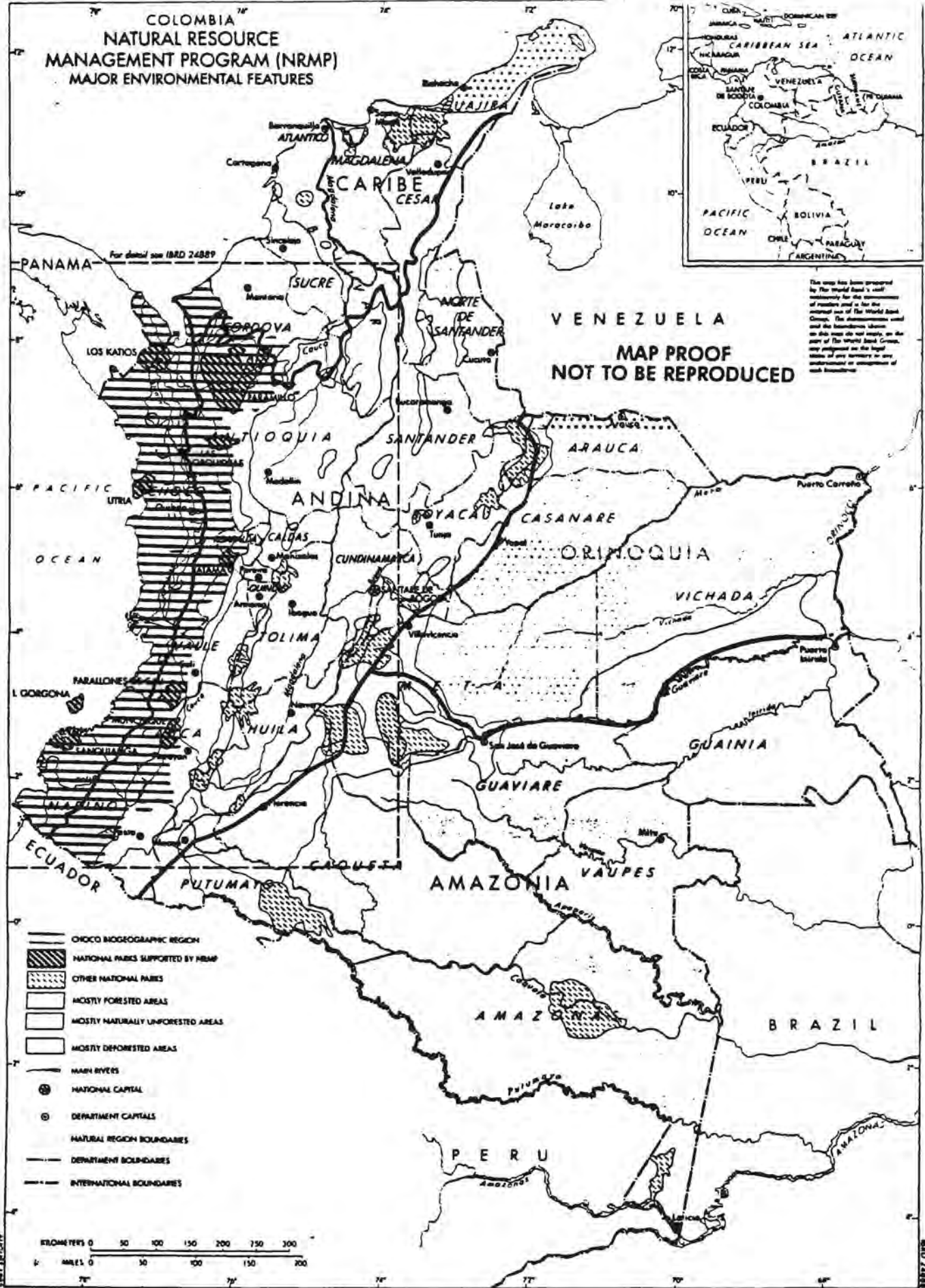
A. STATEMENT OF BANK LOANS & IDA CREDITS IN COLOMBIA (as of June 30, 1993)

Ln/Cr Number	Fiscal Year	Borrower	Purpose	Amount (less cancellations)		Undis- bursed
				Bank	IDA	
114 Loans and one IDA Credit fully disbursed				4,884.51	23.48	
2449	1984	EPM	Rio Grande Multipurp	164.50		26.71
2470	1985	EMC	Cucuta Water/Sew	18.50		5.61
2512	1985	EAAB	Bogota Water IV	129.00		24.12
2611	1986	Colombia	Public Health	17.55		0.97
2634	1986	EEEE	Bogota Dist II	131.11		22.18
2667	1986	HIMAT	Irrigation II	114.00		52.27
2829	1986	Cavecinales	2nd Ntl Hwy Sector	180.30		3.03
2909	1987	Fondo Vial	Caja Agraria	15.00		8.06
2961	1988	Caja Agraria	WS & Waste Sector	150.00		106.30
3010	1988	BCH	Ed Sector	100.00		58.07
3025	1989	Colombia	5th Sm Med Entp	80.00		2.90
3113	1990	B. de la Rep.	Sm-Scale Irrig	50.00		46.38
3157	1990	Colombia	Rural Rds Sector II	55.00		30.37
3201	1990	Fondo Vial	Comm Child Care & N	24.00		16.71
3250	1991	Colombia	Rural Dev Invest	75.00		51.37
3278	1991	Colombia	Public Sector Reform	304.00		101.85
3321 (S)	1991	Colombia	Indust Restruct	200.00		200.00
3336	1991	Colombia	Munic Devt	60.00		45.58
3449	1992	Colombia	IFI-Restr.&Divst.	100.00		100.00
3453	1992	Colombia	Third National Roads	266.00		220.06
3575	1993	Colombia	Agricultural Credit	250.00		250.00
3608	1993	Colombia	Export Development	50.00		50.00
3615	1993	Colombia	Municipal Health Ser	50.00		50.00
				<u>2,583.96</u>		<u>1,472.54</u>
TOTAL				7,468.47	23.48	
Of which repaid				<u>3,440.15</u>	<u>10.77</u>	
Total held by Bank & IDA				4,028.32	12.71	
Amount sold				50.99		
Of which repaid				<u>50.99</u>		<u>1,472.54</u>
Total undisbursed						

B. STATEMENT OF IFC INVESTMENTS (as of June 30, 1993)

	Loan	Equity	Total
	(in Millions of US Dollars)		
Total Gross Commitments	394.43	64.32	458.75
Less cancellations, terminations, exchange adjustments, repayments, writeoffs, and sales	279.73	37.51	317.24
Total Commitments now held by IFC	114.71	26.81	141.52
Total Undisbursed IFC	2.56	11.58	14.14

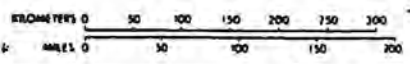
COLOMBIA
NATURAL RESOURCE
MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)
MAJOR ENVIRONMENTAL FEATURES



VENEZUELA
MAP PROOF
NOT TO BE REPRODUCED

The map has been prepared by The World Bank's staff exclusively for the convenience of readers and is for the internal use of The World Bank Group. The data, information and the boundaries shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory or any endorsement or acceptance of such boundaries.

- CHOCO BIOGEOGRAPHIC REGION
- ▨ NATIONAL PARKS SUPPORTED BY NRMP
- ▤ OTHER NATIONAL PARKS
- ▧ MOSTLY FORESTED AREAS
- ▩ MOSTLY NATURALLY UNFORESTED AREAS
- MOSTLY DEFORESTED AREAS
- MAIN RIVERS
- NATIONAL CAPITAL
- DEPARTMENT CAPITALS
- NATURAL REGION BOUNDARIES
- DEPARTMENT BOUNDARIES
- INTERNATIONAL BOUNDARIES









S4411 (REV. 10/77)

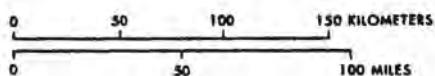
MAP 2488



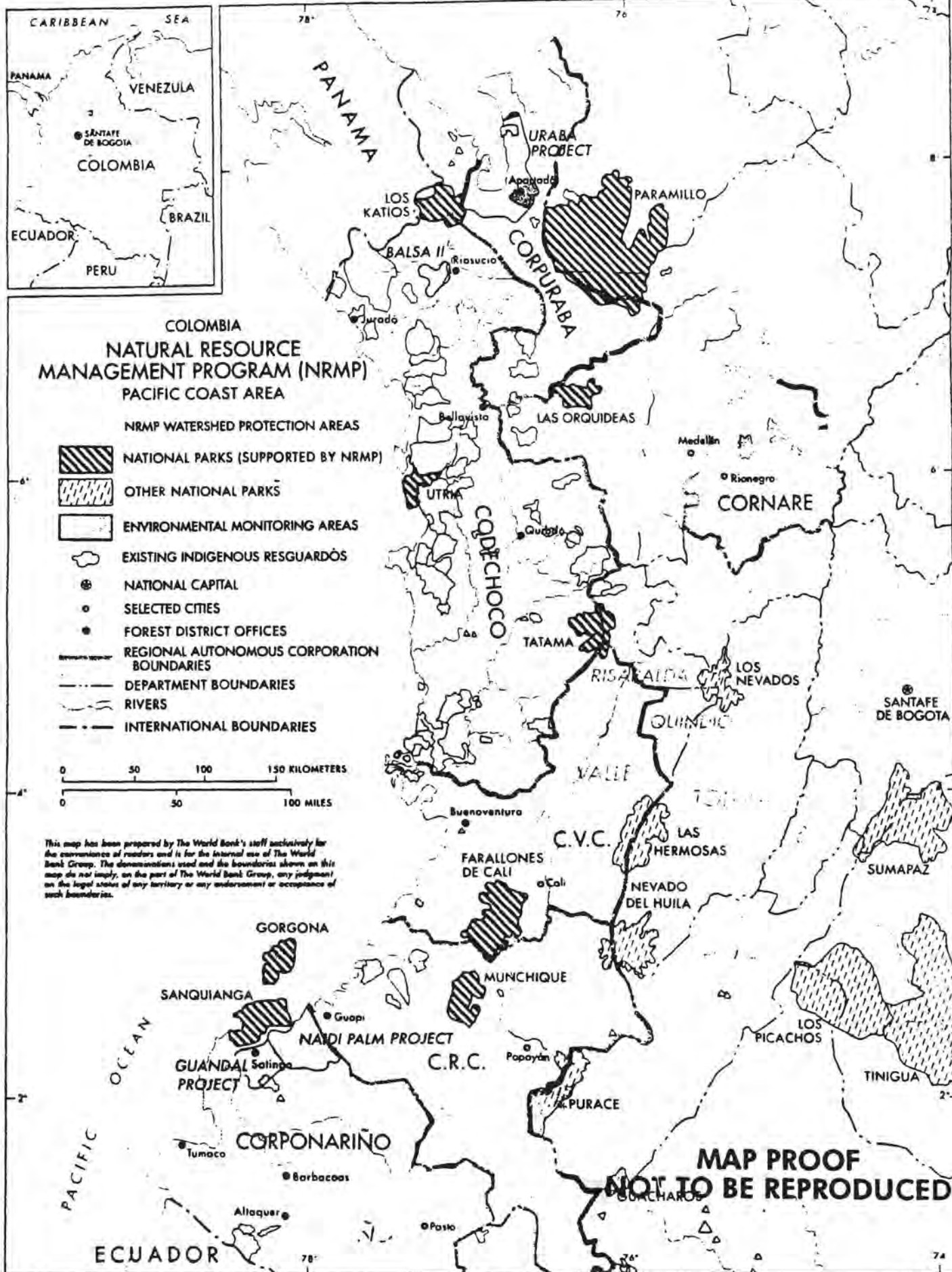
**COLOMBIA
NATURAL RESOURCE
MANAGEMENT PROGRAM (NRMP)
PACIFIC COAST AREA**

NRMP WATERSHED PROTECTION AREAS

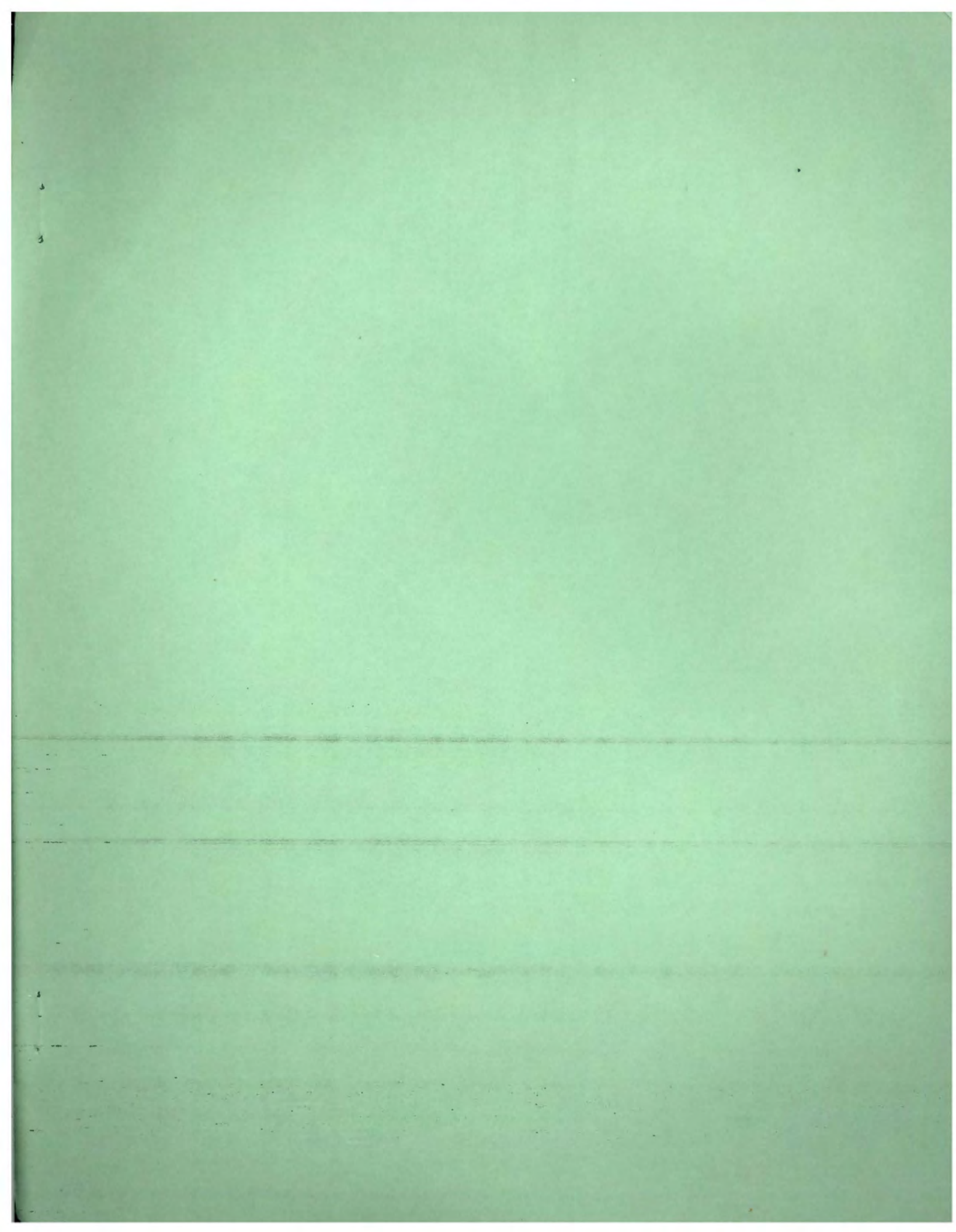
-  NATIONAL PARKS (SUPPORTED BY NRMP)
-  OTHER NATIONAL PARKS
-  ENVIRONMENTAL MONITORING AREAS
-  EXISTING INDIGENOUS RESGUARDÓS
-  NATIONAL CAPITAL
-  SELECTED CITIES
-  FOREST DISTRICT OFFICES
-  REGIONAL AUTONOMOUS CORPORATION BOUNDARIES
-  DEPARTMENT BOUNDARIES
-  RIVERS
-  INTERNATIONAL BOUNDARIES



This map has been prepared by The World Bank's staff exclusively for the convenience of readers and is for the internal use of The World Bank Group. The designations used and the boundaries shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory or any endorsement or acceptance of such boundaries.



**MAP PROOF
NOT TO BE REPRODUCED**





Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1:Zonificacion Ecologica La Region Pacifica Colombiana Infraestructura Y Servicios				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group. <table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			



Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1:Zonificacion Ecologica La Region Pacifica Colombiana Afectacion Legal Del Territorio				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group.		
		<table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			



Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1:Zonificacion Ecologica La Region Pacifica Colombiana Susceptibilidad A Amenazas Naturales				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group. <table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			



Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1: Leyenda Mapa Unidades Del Paisaje Region Pacifica Colombiana Cordillera Occidental				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group.		
		<table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			



Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1: Zonificacion Ecologica De La Region Pacifica Colombiana Tendencia De Distribucion De La Poblacion				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group. <table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			



Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1: Zonificacion Ecologica De La Region Pacifica Colombiana Unidades De Paisaje				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group.		
		<table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			



Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1: Zonificacion Ecologica De La Region Pacifica Colombiana Unidades Biogeograficas				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group.		
		<table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			



Record Removal Notice



File Title Shelton H. Davis files - Columbia - Natural Resource Management [NRM] - Correspondence and Reports - Volume 1		Barcode No. 30381099		
Document Date 01 January, 2000	Document Type map			
Correspondents / Participants				
Subject / Title 1: Zonificacion Ecologica De La Region Pacifica Colombiana Sistemas Productivos Y Extractivos				
Exception(s)				
Additional Comments Oversized format too large to be scanned. Originals are available for research in the WBG Archives Reading Room, Washington, DC.		The item(s) identified above has/have been removed in accordance with The World Bank Policy on Access to Information or other disclosure policies of the World Bank Group.		
		<table border="1"><tr><td>Withdrawn by Trudell M Butler</td><td>Date 10/16/20196</td></tr></table>	Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196
Withdrawn by Trudell M Butler	Date 10/16/20196			

**Colombia Natural Resource Management Program
(Loan 3692-CO)
Indigenous and Black Community Land Titling (A.4 and A.5) and Regional
Committees (A.7) Components**

Since 1994, the World Bank has been supporting the Colombian Ministry of Environment in the implementation of a Natural Resources Management Program (NRMP). The program is intended to contribute to the arresting of the degradation of natural resources along the Pacific coast and the several upland watersheds that drain into the coast. Activities financed under the program include: (a) the development of a policy, information, and institutional base for forest management, with a particular focus on the Chocó region; (b) the rehabilitation and protection of selected water catchment areas in the western highlands; (c) the improved management of national parks; and (d) the strengthening of environmental and forestry education, training and research and program management.

As part of the Policy and Strategy Development aspect of the NRMP, three components deal with the titling and demarcation of Indigenous reserves (resguardos), the titling of Black community lands, and the setting up of a series Regional Committees, to ensure the active participation of Indigenous and Black communities and their organizations in the land titling, environmental monitoring and natural resources management activities financed under the program. These components are considered essential to the future conservation, management and sustainable development of the forestry and other natural resources of the Pacific Coast.

In particular the Bank has worked closely with the Project Coordinating Unit (PCU) in the Ministry of Environment (MOE), the Colombian Agrarian Reform Institute (INCORA), the Red de Solidaridad Social (RED), and the Indigenous and Black Community Affairs Offices of the Ministry of the Interior, as well as consulted with representatives of Indigenous and Black organizations to ensure the successful implementation of these components.

The NRMP loan 3692-CO for US\$ 39 million with a maturity of 17 years including 4 years grace period. draws to a close at the end of the year 2000. By June 2000, the program had achieved 72% of its Land Titling goals, benefiting 19,860 families (over 100,000 people). The project spent US\$ 3.25 million of the US\$ 4.09 million allotted to these three components leaving a remainder of US\$ 0.81 to terminate. The NRMP is responsible for 17% of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast and 100% of land collectively titled to black Communities in Colombia in general.

Beyond what is indicated by the number of Collective Titles achieved during the program, the NRMP has been innovative in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation, instrumental in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and fundamental to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

This paper is an outline of the chronology of Bank involvement in the Indigenous and Black Land Titling and the Regional Committee components of the NRMP, the participation of different actors, the change in the framework of the three components and the lessons that can be learned for similar programs in other parts of the country, and the region, as well as for Bank projects in other regions.

Background To the project

The People and Their Region

The Pacific is a region of cultural complexity and diversity, administratively including the whole of the department of Chocó, and the western portions of the departments of Antioquia, Risaralda, Valle de Cauca, Cauca and Nariño. The Pacific basin is characterized by the presence of Black communities in the lowlands, river valleys and coasts and the presence of Indigenous communities in the higher elevations of the coast ranges and the cordillera. Indigenous and Black communities have thus organized their societies along the principle of verticality developing interconnected practices and technologies adapted to the use and management of a diverse ecology including the rain forests, seasonally inundated lowlands and the highlands. Today these groups have a special constitutional recognition and legislation that protects their rights after years of struggle for territorial legalization.

The bio-geographic region of the Chocó extends 1,300 km from Panama to Ecuador and covers an areas of approximately 100,000 square kilometers making up 8% of the Colombian national territory. This area, which at its widest extends no more than 250km, has enormously diverse habitats ranging from the coastal basins to the Andean mountains. It contains rivers that run into the Pacific and into the Caribbean sea. It includes lowland coastal plains often containing mangrove swamps, the flatter river basins of the Atrato and San Juan rivers with altitudes of about 200 meters above sea level, the coast ranges which reach 2000 meters above sea level and finally the region of the western Cordillera of the Andes that rises to 4200 meter above sea level. Because of this great heterogeneity of altitude and longitude the Pacific region contain numerous ecosystems within its predominantly tropical rain forests.

The region is one of the most humid and rainy in the world with a rainfall average between 5,000 and 12,000 mm/year. Covered with tropical forests (77%) over some 9.1 million hectares, that have been managed and maintained by the Indigenous and Afro-Colombian populations, the region is privileged with an abundancy, variety, and variability of forms of animal and plant life.

The Inhabitants

The 83 municipalities that make up the bio-geographic region of the Chocó have a population of 2.3 million people that represent a little more than 6% of the total population of Colombia, 90% of whom are Afro-Colombian and 4% Indigenous. The

Pacific region has 1.3 million people who are rural and whom make up 12 % of the total rural population (1993 Colombian census).

The inhabitants of the Pacific region are considered some of the poorest in the nation. The social indicators of the Pacific are particularly staggering: an infant mortality rate of over 100 per 1000 live births; 82% of the population do not have sufficient basic necessities as compared with the national average of 32%; the illiteracy rate is 39%; and the per capita annual income is less than US\$ 500. ✓

The present economy is centered around an extractive system of natural resources, including timber, palms, gold, silver and river and sea products. In the southern part of the region and in the Andes agribusiness such as African palm cultivation, aquaculture, cattle ranching and sugar cane developed. Nevertheless, the main production is on a subsistence level produced through traditional practices.

Afro-Colombian and Indigenous History

The Afro-descendants come from enslaved populations that were brought to exploit the mines of the Pacific principally in the 18th century. ✎

Community Organization

Community organization in the region is varied, some areas have old well established community groups and others are only just beginning to organize as part of the process of titling. Problems and conflict related to the Land Tilting process are mainly found in areas where community organization is weakest, such as in Cauca where neither the Indigenous nor the Black population have a strong history of community organization. 2,

The two best examples of community organization in the Pacific are OREWA (the Regional Organization of the Embera and Waunana) and ACIA (the Integral Peasant Association of the Middle Atrato) both of whom represent a number of different communities of the Middle Atrato in the Chocó, have existed for over 15 years and were involved in struggles over territorial definition and legalization long before the NRMP. At the same time they were instrumental in the implementation of the NRMP in terms of training, capacity building, dissemination of information, conflict resolution and institutional vigilance.

Started in 1979, OREWA, originally a student organization in Quibdó with missionary direction, was probably the first expression of popular organizing in the Pacific with ethnic characteristics. It brought forth fundamental themes of land, cultural respect as an identity base, autonomous self government and the capacity to define and orient their own development options for the Embera and the Waunana Indigenous peoples.

Established
Born in 1986 and comprised of 3,500 members, ACIA is the first and best organized Afro-Colombian community based organization to come up with an integrated solution to the problem of the legalization of land. They were instrumental in structuring the demand for collective rather than individual titles. It came into being in opposition to two land and timber concessions in the Middle Atrato and was formed through small neighborhood

associations working to attain basic necessities called “grupos de base” within the communities of the Atrato assisted by a group of missionaries from the Dioceses of Quibdó. In 1990 at the Meeting in Defense of Our Traditional Territory of the Pacific, ACIA claimed their territorial rights as: a minority ethnic group, as part of the patrimony they have gotten historically and through labor, and as a responsibility of state duty. They demanded that these rights be fulfilled through the Collective Titling of the space in which they live.

Territorial Organization

If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation. At the start of the NRMP most of the land in the Chocó Region was a public forest reserve under direct state administration.

A clarification of the land ownership situation was essential for the design of resource management and conservation policies, in order to assess the convergence of interests of the parties affected and involved, the distribution of economic benefits and costs, the degree to which market-based incentives can be used successfully and the justification, if needed, of compensatory measure for external costs and benefits. Taking into account existing individually titled land, areas occupied by Indigenous groups for which reserves were not yet legally established, and proposals for additional protected areas, an estimated 4 million hectares or 44% of the Chocó region was without clear land ownership at the beginning of the NRMP and available for the collective titling to Black communities.

Territorial organization of the Pacific region was historically structured around the extraction of mineral and forest resources. National and international companies at the margins of state control, generated forms of political and territorial control expressed in extreme forms of appropriation during the first half of the 20th century through mining concessions, rubber market networks, banana and sugar cane plantations, and huge networks of inlets and creeks converted to routes for the trade in mangroves. As a result of this, the countryside is made up of diverse land use situations depending on the how control is exercised over territory forming islands and pockets of population with limited communication with the exterior or within the Colombian nation.

This colonial heritage of territorial organization exists parallel to types of organization traditionally developed by Indigenous communities and taken up by Black communities through time. Company territorial control is superimposed on forms of self ownership of Indigenous peoples or Black family networks. These forms came into conflict when the Pacific became the principal national center for timber production.

Since the 1950s, there was an abrupt change in the social and economic life of traditional peoples with the expansion of the ports of Buenaventura and Tumaco on the Pacific and Turbo on the Caribbean and of roads and railroads that connected the Andean region with the coast and the extraction of timber in all parts of the Pacific. This economic investment

and development was promoted by the macro policy of “apertura” in the 1980s, designed to open up the frontier of the Pacific to commercial interests and Colombia to the Pacific rim economy. A new chapter in regional history was opened with the multiplication of extractive actions, the Andean colonization looking to amplify the agricultural frontier, state projects of integration, the agro-industrial capitalism of plantations of bananas and cattle in the north and of African palm and shrimp aquaculture in the south. The new order is characterized by the multiplicity of actors and the greater state presence in the regional functions. Between the 1960s and 1990s the proposed projects included a naval base at Bahia de Malada, the conclusion of the Pan-american highway, the Popayan-Lopez de Micay main road, the Pasto-Tumaco highway and the Santa Cecilia-Nuqui-Bahia Solano road, hydroelectric dams on the Bocobero and Micay rivers and large forest and mineral commercial concessions.

The new model which has menaced the existence of Indigenous and Black populations since the 1970s mobilized the Indigenous communities to protect their territories and initiate the conformation of resguardos. Since the 1980s this has been emulated by Afro-Colombians who organized to fight for their territorial rights which were concretized through constitutional recognition in 1991.

Precursors of the NRMP

Since the 1960s different Indigenous communities had been pressurizing the government to convert Indigenous reserves into resguardos, the majority of which were converted in the 1980s. Although Afro-Colombians did not have legally recognized territorial rights as ethnic groups until the 1991 constitution, they too mobilized to have those rights recognized, as the concessions to Indigenous communities made their land tenure less secure. In 1988 ACIA and the Regional Autonomous Corporation of the Chocó, CODECHOCO, signed accord 20 that awarded ACIA 800,000 hectares of land in an unofficial agreement which, although was not legally binding became a district model.

The 1991 Political Constitution, which identifies Colombia as a multi-ethnic, pluricultural nation, recognizes and outlines the framework for collective territorial rights for ethnic groups. The new constitution created a different formula for running a government. It was instrumental in backing up the call for greater participation, consultation and recognition of territorial rights made by Indigenous and Black communities in the 1992 meetings in Yanaconas near Cali. At this meeting titling was introduced to the Natural Resources Management Program that was in formation, as a priority strategy for strengthening sustainable development and cultural identity.

Forest Action Plan For Colombia (PAFC)

The new Natural Resources Management Program (NRMP) grew out of the Forest Action Plan for Colombia (PAFC). Originally started in 1985 as the Tropical Action Plan, the PAFC had the objectives of :1) maximizing the economic and social benefits of rural populations whose subsistence base was gained through use of forest resources, 2) elevating the participation of the forestry sector in the national economy and 3) protecting and renovating forest ecosystems of high biological value. The PAFC was a

joint government of Colombia, the Netherlands, and FAO project. As a policy, the PAFC was more operational than strategic. It had an over emphasis on vigilance and control over protected area and did not take into account the problem of unclear land tenure situation, nor resolve the territorial demands of Indigenous and Afro-Colombians.

World Bank Indigenous People's Operational Directive

The 1991 Operational Directive on Indigenous People of the World Bank was instrumental in the formulation and execution of the NRMP. The objective of the directive is to ensure that Indigenous peoples do not suffer adverse effects during the development process and that they receive culturally compatible social and economic benefits. The strategy for addressing these issues is based on the informed participation of Indigenous peoples themselves, through out the consultation, incorporation, implementation and evaluation, giving full consideration of the options preferred by Indigenous people, in any project that affects Indigenous peoples and their rights to natural and economic resource.

The directive identifies Indigenous people as among the poorest segments of a population having in varying degrees the following characteristics:

- 1) a close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas;
- 2) self-identification and identification by others as members of a distinct cultural group.
- 3) an Indigenous language, often different from the national language
- 4) presence of customary social and political institutions, and
- 5) primarily subsistence-oriented production.

The operational directive recognizes that in many cases, proper protection of the rights of Indigenous people will require the implementation of special project components that may lie outside the primary project's objectives. Some of these components include land tenure and a strategy for local participation. In order to incorporate components that recognize customary tenure and that ensure local participation the World Bank initiated a workshop meeting in 1992 in Cali, which was termed the Yanaconas meeting to review with the Black and Indigenous communities the proposed program components.

The 1992 Yanaconas Meeting

At this meeting the World Bank circulated the proposed plan for the NRMP to 62 representatives of local communities, NGOs and government agencies with the objective of:

- 1) arranging a forum whereby the design could be debated and prosper from the informed participation of the affected communities in determination of the development objectives and project components,
- 2) incorporate the recommendations made during the workshop into the appraisal of the NRMP and
- 3) ensuring an integrated community based approach to management and rational use of renewable resources and protected areas is forthcoming in all components.

The government of Colombia accepted the idea because the new political mandate laid out in the 1991 constitution recognized and emphasized participation and the territorial rights of ethnic groups. Additionally, the old PAFC was not liked by anyone, not the government, nor the Bank, nor the people. It was considered too 1970s in its emphasis on the amount of vigilance over the forests by the state.

The workshop was attended by the institutions of national government, representatives of all the Regional Autonomous Corporations, 28 community based groups, NGOs, the High -Level Consultancy Commission, the highest organ of the accord and agreement of the Afro-Colombian community sector, and the institutions of the national government responsible for developing territorial programs for Afro-Colombian communities in the Pacific Coast.

Although the original terms of reference for setting up the workshop did not mention Black community territory, (while mentioning other land tenure issues such as Indigenous resguardos), titling of Black community land was an essential factor introduced through the process of participation. Representatives of Black and Indigenous organizations and communities helped reorient the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity, the recognition and granting of community territorial rights and the collective use of natural resources by the local communities, as the bases for the sustainable development of the region.

As a result of the workshop the National Planning Authority (DNP) agreed to guarantee the articulation of Transitory Article 55 that gives Afro-Colombians collective rights to territory which later led to the creation of Law 70 in 1993. From this meeting a sub-program named "Policy and Strategic Development" formed from the following components: forest policy, Black community land titling, constitution and demarcation of Indigenous resguardos, ecological zoning, environmental monitoring and Regional Committees. The Regional Committees were to guarantee community participation in the planning, execution and follow up of the NRMP.

The Natural Resources Management Program (NRMP)

The main thrust of the Bank Assistance to Colombia from the mid 1980s has been to help establish a policy environment supportive of growth led by the private sector. The NRMP progressed to set the groundwork for investment through institutional strengthening with titling as a vital part. The loan proposal and processing lasted from August 1989 until October 1993. It was prepared by the government of Colombia, FAO-World Bank cooperative program under the Tropical Forestry Action Plan.

In 1993 the Bank Appraisal mission proposed that the NRMP requires complex policy actions which are relatively new to Colombia. These included: 1) improve the institutional and regulatory framework in natural resource management; 2) develop a sound forest concessions and royalties system; 3) clarify land rights, in particular for the Afro-Colombian populations in the Chocó; 4) involve Indigenous and Afro-Colombian communities in project planning, implementation and environmental monitoring 5)

support investments made by communities for the rehabilitation of vital watersheds on a matching grant basis and 6) improve the management of parks.

These policy actions would provide the following benefits: 1) enhanced volume, quality and stability of water supplies for domestic use, irrigation and hydro. 2) reduced soil erosion, 3) reduction of environmental damages achieved through improved monitoring and control, 4) more employment in the highlands and 5) conservation of biodiversity, and carbon sinking.

Nevertheless, it also contained the following risks: 1) fluid institutional situation, 2) evolving legal framework, 3) process of decentralization of government responsibilities, 4) possible continuation of existing, unsatisfactory system of forest concession, 5) the need for cooperation by affected populations, 6) unpredictable security situation in Colombia.

The 1993 proposed NRMP Loan from World Bank was for US\$ 39 million with a maturity of 17 years including 4 years grace period. The Land Titling and Regional Committee components made up 5.8% of total loan. The loan was approved in 1994 as NRMP loan 3692 and retained three objectives 1) stop the process of degrading natural resources, 2) to promote and improve the sustainable management and use of natural resources, 3) strengthen the capacity of the environmental, institutional and community management.

The following expenditure and goals were set forth for the titling and regional committees components of the NRMP:

- 1) Titling and Demarcation of Resguardos, at \$0.5 million over 5 years (0.8% of total loan). Establish 40 resguardos and demarcate 123 existing resguardos benefiting a total of 68,000 people
- 2) Titling of Black Community Land, \$ 2.0 million over 2 years (3% of total loan). Support initial actions to regularize and title land of Black communities in the Pacific Region under the terms of law 70. This would include: coordination between state entities and Black communities; estimation of the level of demand for titling, identifying the regional priorities, critical areas and potential problems; technical support and training; fieldwork with the communities informing them on the titling procedures and supporting their organization process; mapping and; supporting INCORA's activities of land titling and registration.
- 3) Regional Committees, \$1.3million (2% of total loan). To support the operation of mostly existing regional committees of delegates of local communities and community-based groups from the Indigenous and Afro-Colombian populations in the Chocó Region. These committees would monitor the implementation of the NRMP, identify problems, coordinate land titling activities, build consensus and support proposed actions that would lead to mitigation or correction of perceived or actual environmental damages.

Legal Transformations

An essential legal framework both existed and was created through the NRMP. Most important of these transformations was the 1991 new Colombian Constitution. Voted in by the National Constitutive Assembly the new Colombian constitution recognizes ethnicity as part of the discursive framework of the nation-state. It declares Colombia an "ethnically and culturally plural society" and mandates participation as an integral part of the functioning of the state. This new declaration is intimately associated with access, use and control over land, ascribing new rights in land as it ascribes new forms of recognition and belonging. It thus lays out the framework for the Land Titling and Regional Committees components of the NRMP.

More specifically the new constitution recognizes for the first time ethnic groups and their rights including the right to collective territory. It upholds the Indigenous political organization (cabildo) as a recognized body of landholders. It also strengthens the autonomy of self forms of government and the protection of communal lands and unified and associative forms of property (articles 58, 63, 286, 287, 288, 330 and transitory article 55). It obliges a participatory form of government and provides for the protection of natural resources (articles 8, 80, 81, 82, 330-5).

The following articles have special relevance to Indigenous and Afro-Colombian populations:

- The right of communities to conserve their integrity and the physical and cultural patrimony (articles 2, 7, 10, 58, 63, 72, 79, 248, and transitory 55).
- Right of communities to improve their standard of living and to receive help in attaining this (articles 64, 330 and transitory 55)
- Right of communities to participate in public affairs, those that concern them directly or indirectly and especially in deciding their own future (articles 1, 2, 40, 41, 49, 286, 287, 329, 330, and transitory 55)
- Right of communities to the cooperation of the state in the protection of their life, culture and environment of their territories (articles 79, 330, and transitory 55).
- Right of communities to conserve and have respected their judicial and social institutions, traditions and customs. (article 7, 8, 70, 246, 330, and transitory 55)
- Right of communities to demand and obtain justice and satisfaction of their rights (articles 29, 86, 94, 229, 246, 282 etc).
- Right of communities to land and natural resources (articles 63, 286, 329, 330, and transitory 55)
- Right of communities to health and social security (article 44, 48, 49, 50, 64, and 366)
- Right of communities to an education adequate to their requirements and according to their culture (articles 67, 68, 69, and 70)
- Right of communities to know their rights and have them known and respected by the rest of national society.

The new constitution opened up a space for ethnic groups that had not previously existed in Colombia. At the same time it set out provisions for participation and environmental

protection that were also novel. One of the strengths of the NRMP is that it was able to work from, and with these legal transformations, to make real some of the rights guaranteed in the constitution and to push for compliance with others, while at the same time the political will of the constitution enabled the NRMP to develop and implement environmental and territorial policy.

Afro-Colombians and the New Constitution

The 1991 Constitution opened up a space in which, for the first time, Afro-Colombians could organize and claim land as an ethnic group. Since the abolition of slavery in 1851 until 1991, Afro-Colombian populations did not have a single legal instrument from which to make territorial or self governing claims. There were no legislative or constitutional acts and laws relating to the rights of Afro-Colombian populations, neither to prevent or correct discriminatory treatment nor to compensate in some manner the enormous inequality left by slavery over 350 years.

Indigenous peoples, being well organized and capitalizing on the solidarity created by the rejection of the celebrations marking the 500th anniversary of Columbus, were able to get two delegates elected to the National Constituent Assembly by national vote at the end of 1990. However, Afro-Colombians and Insular Natives, had no delegates to represent them, and used lobbying to put forward concerns. Working with the Indigenous organization OREWA, Black Community organizations, such as ACIA, formed a Working Table that lobbied for the dispersal and implementation of proposals, and mobilized and pressurized for the support of their demands which were presented by Indigenous constituents or the few sympathetic independents.

Only groups from Buenaventura influenced by the Bishop Gerardo Valencia Cano, tried to put up a representative to the National Constitutive Assembly. The frustration of this process did not stop a young group of Afro-Colombians, el Movimiento Nacional Cimarrón, which later became a national movement, from presenting a proposal that through the constituents was put into the constitution. It proposed that:

- 1) "the Colombian nation is pluri-ethnic and pluri-cultural",
- 2) laws must "prohibit racism and all discrimination against Black and Indigenous communities",
- 3) they must "order the state to help zones inhabited by Black and Indigenous communities to accelerate their economic, social, cultural and political development,
- 4) they must " recognize the ancestral right to property and use that Black and Indigenous communities have acquired over the land they occupy",
- 5) and "determine a structure of national planning that promotes equality between the regions and eliminates the internal colonialism practices by more developed regions over the more marginal ones."

Transitory Article 55

Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution comes in the form of Transitory Article 55 which states that; “the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production.” It dictates that the inter-ministerial commission set up to review the rights of the Afro-Colombian populations, and the Congress should produce a law putting in motion transitory article 55 by mid 1993. This law became law 70 in August 1993.

Indigenous Colombians and the New Constitution

Colombian law has always recognized Indigenous peoples as culturally and legally distinct societies within the greater national society, and as such holders of fundamental rights. One of these special rights was the right to property in the form of a resguardo specifically defined in law 89 of 1890. The resguardo as an institution granted the community complete rights of property over their lands, within a marked jurisdiction, free from civil ordinances.

The 1890 law 89 grants Indigenous people entitlement to set up their own forms of internal government, through the election of Cabildos or Indigenous Councils, bodies composed of several members of the respective community that take on the internal administration of the group, particularly with regard to the distribution and administration of communal lands and the carrying out of minor policing measures to keep internal order.

Cabildos were recognized by the state as public entities of a special character, incorporated into the country’s political and administrative structure. As government bodies responding to communities, they have two main functions: governing the community and participating on their behalf in activities outside the community’s normal life, but relating to the defense of the group’s interest.

The Agrarian Reform Law 135 of 1961 recognized the full rights of Indigenous people to property over their traditionally occupied lands. In the late 1960s INCORA implemented this law titling 73 resguardos of 1.0 million hectares. This law did not mention Afro-Colombians. Using the few provisions in the Agrarian Law that related to Indigenous people, sectors of the Indigenous population who were engaged in menial or servile forms of work on haciendas and estates in the department of Cauca, launched a vigorous movement aimed at claiming back the lands they had lost or at widening their vital spaces, if they had any.

The 1991 constitution confers upon the Indigenous territories the status of political and administrative institutions. This legal concept formally gives the Indigenous communities a high degree of administrative and fiscal autonomy to conduct their internal affairs and their relations with other public and private bodies. As a political and administrative entity integrated into the new constitutional system, an Indigenous territory can be governed by Indigenous authorities and a taxable base can be established

for the members of the community. In addition, each Indigenous territory has a share in the distribution of national income. Can administer its own resources and provide public services, or at least some of those that are provided by territorial entities, such as education, health, basic sanitation, and can undertake engineering projects beneficial to the community etc.

Article 357 of the Constitution establishes the “Indigenous resguardo share in the nation’s current income,” such that all Indigenous communities who occupy a resguardo have the right to receive every year from the central government an amount of money proportional to the number of inhabitants, to cover administration expenses, provision of basic services and development programs.

Legislation arising from the Constitution

Law 70 of August 1993

Following from the Yanaconas meeting the National Planning Authority (DNP) agreed to guarantee the articulation of Transitory Article 55 that gives Afro-Colombians collective rights to territory which came about in the form of Law 70 in August 1993. This law recognizes Afro-Colombian populations as ethnic groups and recognizes their territorial rights in the Pacific Basin, in the form of collective territories. In conjunction with decree 1745 of 1995, Law 70 stipulates how ethnic claims must be put forward, legal territorial recognition and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The NRMP made concrete the titling of Black property. While the constitution gave the recognition to the territory, the financial readiness and impulse to support the writing of this law on the part of the World Bank helped forge it into being. Law 70 commissions the following institutions to carry out the law:

- Ministry of the Interior
- Ministry of Environment
- INCORA or Colombian Institute for Agrarian Reform
- IGAC or the Agustin Cordazzi Geographic Institute
- Plan Pacifico
- Red de Solidaridad Social
- High-Level Consultation Committee.
- Regional Autonomous Corporations
- Local and regional organizations

Law 70 defines Black communities to be based on ideas of ethnicity, which are framed with four criteria in mind; culture, history, occupation and location. Law 70 grants a form of self government in the “consejo comunitarios de comunidades negras” or Community Councils for Black communities. Nevertheless, the consejo comunitarios are formed in a confused legal conception and are the legal personification of the community and are thus constituted as entities with a purely private character. This private, not public character, is granted by Law 70. Taken in this way, the consejo comunitarios are a clear disadvantage

in comparison to the Indigenous Cabildos and the administrative councils of the future Indigenous Territorial Entities, which are clearly invested with attributions that are deeply buried in carrying out public functions.

Law 160, the New Law of Agrarian Reform of 1994

Law 160 was inspired by the constitutional view that it is the duty of the state to provide progressive access to landed property for agrarian workers and other rural public workers with the aim of improving the income and quality of life of the rural population. Additionally this law grants Indigenous peoples complete rights to property over traditionally occupied areas.

Implementing Law 160, decree 2164 of 1995 consolidates the process of constituting a resguardo. It says that INCORA must make studies of the land necessities of Indigenous communities, to give and title sufficient and additional land adequate to their assets and development, recognizing the property they traditionally occupied, the preservation of the ethnic group and the improvement of the standard of living of its members, without jeopardizing or infringing on the rights of Black communities detailed in law 70 of 1993.

Nevertheless, Article 85 of law 160 states that INCORA and the MOE, in concert with the community institutions, have to verify and certify that the communities comply with the social and ecological (respectively) functions of the property without specifying the parameters by which this can be done. Thus, territory traditionally used by Indigenous nomads, semi nomads and agriculturists who survive on hunting, relocation and horticulture that are situated in Forest Reserves, can be designated as an Indigenous resguardos but its occupation and use still fall under the provisions established by the MOE and their rules on renewable natural resources.

Environmental Law 99 of 1993

Law 99 set up the National Environmental System (SINA), the Ministry of Environment (MOE) and Regional Autonomous Corporations. Until Law 99 INDERENA was in charge of environmental affairs. The law promotes the integration of Indigenous and Black communities that traditionally inhabited the region in the process of conservation and the cooperation of the international community in compensating the efforts of local communities to defend their unique ecosystems.

Citizen Participation Law 312 of 1994

This law outlines popular participation in political life as a right. The new constitution constructed a new model of national society defining the participation of civil society in the management of public affairs as supremely important. The law requires and specifically grants to minority communities community participation in the management and decision making that affects their economic, social, political, administrative and cultural life is.

As regards ethnic groups the objectives of participation in Law 312 are:

- 1) to assure their complete dominion and tranquil presence over territory,
- 2) to assure the protection of cultural patrimony of ethnic groups and the full respect of their identity,
- 3) to obtain an acceptable level of autonomy for the management of their internal affairs and to define their own models of development and their own strategies of improvement,
- 4) to contribute to the strengthening, in an increasing and sustainable manner, the climate of tolerance and respect for ethnic and cultural diversity in Colombia,
- 5) to assure their increased decision making power in the management of public affairs,
- 6) to provide in a progressive and sustainable manner the enjoyment of basic services especially health and education, as well as the ownership of new technology appropriate to environmental conditions, permitting ethnic groups to make adequate improvements to their resources and to improve their living conditions.

The Influence of International Conventions: ILO and RAMSAR

In conjunction with the World Bank policy on Indigenous people's, a number of International Conventions shaped the NRMP and its effects and possibilities of being carried out. They either solidified the legal base the state was trying to create or structured the manner in which laws could be applied.

The International Labor Organization (ILO) Conventions 107 and 169 outline an international strategy regarding the rights, both civil and territorial, of Indigenous peoples in relation to their states. These conventions were instrumental in setting the agenda for a policy towards Indigenous people by the Colombian state by influencing the form of the new national constitution. Convention 169 was ratified in 1991 a few months before the constitution came into being and is closely incorporated into legislation regarding Indigenous populations in Colombia.

The Convention on Biodiversity (ratified in 1994) and the RAMSAR Convention on Wetlands of International Importance (ratified in 1971) outline the use of biodiversity and specifically wetlands affecting the implementation of titling as they identify areas of ecological fragility and international importance. Since the signing of the RAMSAR Convention mangrove swamps have been conceptually managed in Colombia as wetland ecosystems. This removes them from land that is available for titling and puts them under special protection of the MOE. The status of mangroves as wetlands is of fundamental importance to community titling since a large proportion of traditional community territories contain mangrove swamps (as is detailed further in this paper). While these conventions lend weight to conservation projects they also outline the boundaries of land that can be titled to communities.

The ILO Convention 107 of 1957 on the "protection and integration of Indigenous and tribal populations in independent countries", helped to convert usufruct rights for Indigenous people in "territorial reserves" in Colombia to full territorial ownership as collective property. The program of legal recognition of Indigenous communities' lands in forests and plains started in 1968 a year after the adoption and ratification of

Convention 107 into national law as Law 31 of 1967. Based on article 11 of the Convention 300 or more resguardos were granted to the communities as their property between 1968 and the adoption of the ILO Convention 169 in 1989.

The ILO Convention 169 labeled resguardo lands as inalienable, unmortgageable, non-seizable and inprescriptible inspired by the new idea of a territory as a space of life for a people. This guaranteed the participation of Indigenous people in running the affairs within their territories. Colombia was a signatory to the convention and instrumental in its formation. The Convention and the new 1991 national constitution were in agreement on a lot of stipulations over the rights of Indigenous people including the right:

- to preserve their integrity and that of their physical and cultural heritage
- to improve their conditions of life and to receive support for this purpose
- to participate and decide upon their own future
- to the cooperation of the state for the protection of their lives, their cultures and the environment of the territories that they inhabit
- to preserve and have due regard for their institutions, traditions and legal and social customs
- to demand and see justice done in connection with their rights
- to land and natural resources
- to health and social security
- to an education which is suited to their requirements and in keeping with their culture
- to know their rights and see that their rights are known and respected by other members of the national society
- to communicate and cooperate among Indigenous peoples of frontier areas

The Convention rejects all acts which could violate the fundamental rights and freedoms of Indigenous peoples. Rights of citizenship of Indigenous peoples shall be recognized without restriction, and their enjoyment of special privileges belonging to them as Indigenous peoples shall not constitute an obstacle to their exercising of the rights granted to all citizens. Colombia ratified the ILO Convention 169 four months before adopting the new Constitution with law 21 of 1991.

Continued Involvement of the World Bank

Since 1994 Bank funds have been used to contract Afro-Colombian and Indigenous community organizations to inform rural peoples about these new laws, as well as to set the groundwork for the granting of collective titles. For 18 months from June 1994 to December 1995, the activities of the components focused on establishing the legal and institutional conditions for implementing the Indigenous resguardo and Black community land titling processes. The NRMP found that in order to make participation a reality it was necessary to: 1) strengthen communities and their organizations so they can take up the knowledge and responsibility of having territorial ownership and domination. This meant legal training, construction and consolidation of consejos comunitarios, regularization of management of natural resources, and definition and agreement on the boundaries of communities, and 2) necessary simultaneous training and capacity building of the institutional entity in charge of the procedures for instance INCORA.

Soon after the Loan Effectiveness, a High-Level Consultative Commission and affiliated departmental commissions were established to carry out consultations for the regularization of Law 70. The work of this commission, much of it financed under the Regional Committees component of the NRMP, resulted in Decree 1745 of 12 October 1995. This decree set out the procedures that make the titling of Afro-Colombian land possible. Decree 1745 regulates chapter III of Law 70 and defines rules and procedures for collective titling. It defines collective titling as fundamental to:

- 1) human rights,
- 2) cultural survival,
- 3) socio-economic development, and
- 4) natural resource protection and management.

Red de Solidaridad Social (RED)

Much of the success of the Black Land Titling component can be attributed to the hard work of the RED in designing and implementing the Regional Committees component of the program. The RED was created with the objective to promote the social and participatory side of development that:

- 1) promotes the advance of decentralization,
- 2) generates a better commitment to local collectivities in the creation of their self development,
- 3) consolidates new institutional models for the coordination and control of social politics in the territorial entities and promote social equality between all the population groups favoring the most vulnerable.

The RED ensured that the views of Indigenous and Afro-Colombians were represented in the program, and the transparency and accountability between government and civil society organizations. They worked through seminars and workshops with government and community entities and programs on the workings of the NRMP where they could exchange points of view known as "Mixed Regional Committees". The RED did training in environmental and ethnic legislation, helped institutions become appropriate to the region and promoted popular communication. They also produced a series of popular educational materials on law 70 and other laws pertaining to land titling and use.

Regional Committees

With the creation of the MOE and the conformation of the RE, Regional Committees were organized under the direction general of the Environmental Regularization and Territorial Planning of the MOE. They were flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific region represented by their ethnic territorial organizations. They were created to address the local, regional and national dynamics and expectations of the NRMP to produce a legal framework for the ethnic, territorial and environmental rights and issues.

At first they provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights. Later, they began to promote these rights through strengthening the local

communities and ethno-territorial authorities' autonomous space, helping the consolidation redetailing rights, and promoting instances of democratic participation and consultation. Within the Regional Committees they came up with principals, criteria and guarantees to guide the process of collective titling. The strength of the Regional Committees that were run through the RED was that they had:

- 1) an emphasis on active participation of regional Black and Indigenous organizations
- 2) pedagogical materials produced on the territorial rights of these populations.
- 3) initiatives to create inter-ethnic dialogue between Black and Indigenous organizations, as well as with state and regional institutions.

In the medium term the Regional Committees highlight participation in planning, follow-up and evaluation of the program, looking to harmonize the objectives with the rights and interests of the local population. In the long term they present a challenge to build a strategy of regional transference and appropriation of the results of NRMP, both at the institutional level and that of the ethnic, territorial and urban organizations of the Pacific, understood as the joint actions of communication, training and consultation to promote the conservation of natural resources in the region.

Although the NRMP considers titling as the condition necessary for the conservation of the natural patrimony of the communities and the nation, the scope of the Regional Committees is limited as a space where the ethno-territorial organization of the Pacific can concur, because of being so tightly connected to the process of titling. Regional committees need to widen the focus of discussions to include other aspects of the NRMP for instance, of ecological zoning and national parks.

Additionally the lack of leadership of the Regional Committees has been an impediment to the fluidity of discussions that touch on environmental promotion in the Pacific and with the policies of development from a concept of sustainability. In this manner the Black organizations run the risk of considering gaining or initiation of the distribution of economic resources as the end of the process.

The Process of Titling Collective Territories and the Pacific Today

Community Participation and Institutional Performance: INCORA and Indigenous Land Titling

One of the benefits of the NRMP was that due to community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals. Indigenous organizations were particularly forthright in demanding and pursuing compliance in the demarcation and titling of resguardos. The most vocal of these community organizations, OREWA, wrote letters to the implementing agencies, to the World Bank and even to the President of Colombia demanding accountability and compliance.

OREWA's main complaint was that since INCORA had started titling collective territories for Black communities they had stopped titling and demarcating Indigenous resguardos. A major finding of the mid term review in 1997, was that INCORA was dragging its feet and creating the potential for increased inter-ethnic conflict through faster pace of implementation of the Black community activities and a lack of coordination of the Indigenous and Black community programs. From September through December of 1997 there was a growing concern on the part of World Bank staff that "it is a great irony, that we would have titled Afro-Colombian land but at the price of the progress of the Indians" because of this delayed action and inactivity of INCORA in regard to Indigenous resguardos.

Through support to OREWA's concerns, and letters to the MOE and INCORA, the World Bank pushed for compliance, and accountability with threats to withhold the loan. They advocated a change in personnel, the institutional and legal reorganization of INCORA, making Indigenous resguardo titling a high priority, an external evaluation and the integration of Regional Committees for conflict resolution.

As external evaluations, mid-term reviews and community complaints all indicated serious concern about the progress of Titling and Regional Committees, the World Bank sent a supervision mission in January of 1998 where they determined the MOE should elaborate a Plan of Action determining how they plan to address the problems of the Land Titling and Regional Committee components by end of February 1998.

OREWA did not cease acting as an overseer and pushing their own specific agenda. Right up to the present they continue monitoring the progress of the demarcation and titling of resguardos specified by the Action Plan. They continue to accuse INCORA of lacking political will to carry out the titling duties assigned to it, especially in the regional offices. Their strategy of contacting all those involved regarding their complaints remains an effective way to participate as a local community organization.

The Action Plan of March, 1998

After the meetings of Yanaconas in Cali in 1992, the Action Plan of 1998 is the most important turning point in the process of the NRMP's components of a Land Titling and Regional Committees. This Action Plan was developed to link the operational plans for all three components into a single integrated work program with specific goals, including a strategy for documenting the experience and lessons learned by the NRMP and participating institutions.

The Action Plan was set up to combat the tensions between the community and the government. It provided specific goals and the mechanisms to achieve them that allowed for the achievement of the Land Titling and Regional Committee component goals. This plan included strategies of territorial definition, capacity building, strengthening of intercultural understandings and conflict resolution.

More specifically it recommended that:

- 1) INCORA develop a computerized data system for tracking the process of titling.
- 2) INCORA contract regional Indigenous organizations to assist in conducting the delimitation and other topographic work necessary for the constitution of resguardos.
- 3) INCORA prepare a special land regularization plan for the constitution of resguardos in Cauca, Valle and Nariño.
- 4) The RED and other cooperating institutions should organize a special meeting of the inter-ethnic Regional Committee to discuss and agree upon INCORA's operational plan for the two titling components and to resolve any outstanding issues or conflicts.
- 5) INCORA outline specific land titling goals for Black and Indigenous communities, defining the number of titles to be issued or the hectarage to be covered in the time remaining.

The Action Plan brought forward the important role of Inter-ethnic Regional Committees in conflict resolution, and coordination between Black and Indigenous community activities. The process of agreeing on the Plan of Action and the framework of measurable objectives in the Plan have played an important role in increasing coordination among the various implementing agencies, in establishing greater trust between these agencies and the indigenous and Black community organizations of the Pacific coast, and in promoting greater transparency and accountability. For the first time a systematic data base exists on the status of land regularization for both the Indigenous and Black communities, and monitoring of performance in meeting the milestones set for in the plan for 1998-99.

Expulsion of Regional Directors of INCORA.

Due to community pressure, mainly from Indigenous groups, 2 regional directors of INCORA were forced to leave their positions. In 1998 the government of Colombia removed 9 out of 25 regional directors from their jobs because of inefficiency and irregularities. This reshuffle of functionaries of INCORA included 2 regional directors in the Pacific. The director from the Chocó was removed for inefficiency and administrative disorder and the director from Cauca because of inefficiency in the titling of Indigenous resguardos.

The Unique Experience of Titling Collective Territories For Black Communities: ACIA

The NRMP is responsible for 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia today. By June of 2000 the program had titled 1.65 million hectares of land to 360 Black communities benefiting 18,000 families. The first Black community collective title issued was the title of la Madre, in Bajo Atrato the only title issued in 1996. Another 6 titles were issued the following year including the title to ACIA for a territory of 695,254 hectares. The pace of titling picked up after the Action Plan of 1998 with the majority of titles being issued between 1998 and 2000.

ACIA, representing over 100 communities in one of the most remote, riparian areas in the Chocó region, was given their title deed for 695,254 hectares on 11 of Feb 1998 by

Ernesto Samper, the then president of Colombia, to mark the auspicious occasion. As one of the first titles issued and definitely the largest, the process of titling the ACIA territory acts as a model for titling of collective territories for Black communities throughout the Pacific region.

The process of obtaining the titles was arduous. ACIA had to first negotiate the meeting and contract for mobilization, and training of the communities, then gather and process information, consult and agree with Indigenous, private and other organizations holding property, with other Black communities and the state and now define the new responsibilities since titling. The initial management of funds was difficult because of the number of entities and people involved in the formalization of the accord since the process was structured for international governments and entities rather than poor rural farmers with a high percentages of illiterate members.

Thanks to their community work done before the process of titling, ACIA not only had a huge knowledge of the communities but a formidable ability to call meetings. They were thus able to do an intense job and hold 139 community workshops, 9 zonal workshops, and one great General Assembly. In order to solve border difficulties they created with OREWA and OIA a Inter-ethnic Commission to look for solutions. With private property owners and other communities they directly negotiated on a case by case basis.

However, similar to what happened to other communities along the Atrato river, in 1999 external armed groups imposed control as the only power within the territory and many of the members of ACIA were displaced as refugees in urban centers. This was a very real negation of the exercise of construction of community self-governing and autonomy. Nevertheless, in 2000, thanks to the title and the new legal security over their land the communities of ACIA have managed to neutralize to a large extent the advance of the war in their territory.

Violence and Collective Territories of Ethnic Groups

The Pacific, which used to be on the margins of Colombian violence, has experienced dramatic changes that affected the models of traditional territorial appropriation of Black and Indigenous communities with the simultaneous degradation of the ecosystem since the late 1980s. These changes include: the state trying to integrate the region to the international markets, the fight of many companies for access to the forest and mineral resources, the domination of certain territories by drug traffickers, the increase in the region of armed confrontation between the military, paramilitary and guerrilla, and the model of cattle ranching colonization typical of other regions of the country and finally the configuration of Indigenous or Black social movements in defense of their territory and culture.

Today this phenomenon causes a permanent state of anxiety among the inhabitants as the armed groups carry out terrorist actions, murder and retaliation in the countryside, which caused large displacements of poor peasants to larger urban centers. Although drug and

political armed violence are somewhat independent they are more and more interconnected every day.

This violent conditions directly impact the areas of the NRMP. For instance, shortly after the collective titles of the Black communities of la Nueva, Dos Bocas, Taparal, Clavellino and Chicao of the Lower Atrato river were issued in 1997 the populations were displaced by paramilitary. In 1998 other displaced communities of the Lower Atrato river sent a letter to the World Bank saying that being displaced makes it more difficult to obtain a title. They are requesting the participation of the International Red Cross, the office of the High Commissioner for Refugees of the UN and delegates from the Dioceses of Apartado and Chocó to form part of a high-level commission to look into titling and violence. They demanded collective entitlement as part of their proposal for a dignified return to their territories.

On the other hand in the case of rio Sucio in the Chocó, the very fact of the titling of collective territories for Black communities contributed to the return of numerous displaced inhabitants and communities, although the confrontation with armed groups continues. Nevertheless the capacity of communities to maintain peace, their possession of the land and to reasonably manage the environment is appearing to be increasingly affected. The effects include:

- 1) the breaking up of social networks and governing forms internal to the communities, in the incorporation of youths in these groups, the auto-proclamation of by forest agents as agents of justice or governing in place of community authority and the destruction of traditional cultural values and internal rules.
- 2) disturbing economic life and traditional form of work. Although this is done in many ways the removal of family members from traditional everyday activities by armed groups or drug traffickers and the abandoning of rural plots for urban areas when displaced.
- 3) the break up of traditional ways of managing nature, using natural resources and defense of ecosystems in the introduction into the regional economy illicit crops as a financial front for armed groups, the toleration of these groups non regulated use of forest and mines and the possibilities of quick money.

Ethnic Conflict and Resolution

The titling of collective territories for Indigenous and Black communities was not without conflict. Importantly the exercise of titling itself produced an escalation in ethnic conflict over territory. These conflicts had existed prior to the program, especially where Black communities had particularly insecure rights to land, while Indigenous communities held specific legal rights over neighboring and at times coterminous land, and where both communities were poorly organized. As the possibility of titling collective territory for Black communities became a reality conflicts arouse over territorial boundaries and over the process and rapidity of titling. At the same time the government policy of “cleansing” of resguardos through the removal of non-Indigenous populations increased the friction between Indigenous and Black communities.

The context of ethnic conflict and its relation to the NRMP is complex and depends on the prior relationship between Indigenous and Black communities, their relative participation as functionaries of the state, and their unequal legal access to secure title to land. On one hand it was difficult for Indigenous communities used to a certain process of titling to accept new restrictions and procedures for titling, such as environmental restrictions or having to consult with Black communities over boundaries. On the other hand INCORA stopped titling of Indigenous resguardos in the Chocó for almost 2 years during the NRMP, causing a strong impression of the lack of political will on the part of the government to title Indigenous territory.

With the possibility of obtaining legalization of their territory some Black communities no longer accepted the principals behind “cleansing” arguing that these lands were traditionally ancestral lands of Black communities. These pockets of land within resguardos became bones of contention. At the same time, in certain areas of the Pacific such as the Chocó, as the main functionaries in government institutions or in politics, Afro-Colombians used these positions to secure rights they deemed appropriated from them.

In 1997 the first Inter-Ethnic Regional Committee was held in Perico Negro, in the municipality of Puerto Tejada. It was organized by INCORA and set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts, and to develop knowledge of the territorial rights, the action of the state and external violent factors. Black Communities and Indigenous organizations participated and so did national and regional implementing entities. The committee concluded that the Afro-Colombian and Indigenous communities still maintain traditional methods of conflict resolution that should be supported and promoted, and that it was nonetheless still necessary to adjust the actions of the different state entities for conflict resolution and to strengthen these mechanisms.

These Inter-Ethnic Regional Committees can be seen as the third turning point in the NRMP after the meeting of Yanacónas, and the Action Plan that fundamentally changed and enabled the program to accomplish its goals. Through these Inter-Ethnic Regional Committees the Regional Committees were transformed from principally a training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution.

Community Organization and Conflict Resolution

In 1998 the community organizations of the middle Atrato river, ACIA, OREWA and OIA used the Regional Committees to consult and come to an agreement over their territorial limits. The territory of Indigenous communities of OREWA and OIA surround the large territory of ACIA rising up from the Atrato river valley on one side to the Cordillera Central and the other to the Coast ranges. There were pockets of Indigenous and Black communities living within the territories of the other group. At the same time there were disputes over the boundaries of the already recognized territories.

Through the process of consultation and prioritization they were able to determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos. The accord made possible the constitution of 8 resguardos in department of the Chocó in 1998 and eased the following constitution of 6 others in department of the Chocó and 2 in the department of Antioquia. The accord included the exchange of land to consolidate territory and in some areas the shared management of territory between Indigenous and Black communities. These communities were able to come to such agreements because of their strong long term organization which had been strengthened through their participation in the NRMP.

Interethnic Territories

The settlement dynamic of Black and Indigenous communities is not necessarily homogeneous with separate populations occupying clearly defined spaces. In reality throughout the Pacific Black and Indigenous populations are interconnected not only through trade but also through kinship, ceremonies and shared territorial spaces. Ironically, Law 70 truncated the process of forming interethnic territories. This legislation does not take into account the historical dynamics of the rural communities of the Pacific due to a lack of research and description of the types of settlements and relations that exist between these populations.

Since 1998 the communities of San Juan requested a joint Black and Indigenous Territory - the Territorio Wounaan-Negro. From San Juan south settlements do not follow the homogeneous rules that characterizes the Atrato or the Baudó. This is important to recognize when using ACIA as a model for future titling. Trying to force the communities into tenure systems that do not reflect their social reality can cause conflicts. At times Black communities have no territorial options outside of joint territories with Indigenous communities and the titling process could dispossess them. Legislation needs to reflect the actual settlement patterns of the two communities to make spaces for the reality of interethnic territories as a tenure modality and reduce conflicts through the incorporation of historical pasts of the communities.

The Legal Status of Ethnic Administration: Cabildos vs. Consejo Comunitarios

The existence of special legislation in independent forms gave rights to Indigenous and Black communities over areas that they occupy, but did not resolve complex situations where one or other share territories and have managed to develop forms of shared understanding and administration. One of the reasons that this is particularly difficult is the different status of the governing bodies of these territorial entities, and essentially the status of the territorial entities themselves.

The cabildo, the governing body for Indigenous resguardos, is a public entity of a special character incorporated into the country's political and administrative structures. It is an autonomous institution that receives funds from the central government, can collect taxes and make and administer laws within its territories and carries out public services and

minor policing measures to keep internal order. It is integrated into the political system at the constitutional level.

The consejo comunitario, the governing body for collective territories of Black communities, on the other hand, is the legal personification of the community and is thus constituted with a purely private character. It retains an undefined and ambiguous autonomy because it pertains to the municipality and relies on the municipality for the transfer of resources and revenues as it does not receive funds from the central government. Nevertheless, it is not within the authority jurisdiction of the municipality. It is unclear whether the consejo comunitario has the authority to collect taxes and make and administer laws within its territories or carry out public services and minor policing measures to keep internal order. It is integrated into the political system at the legislative level.

As a result the ability of consejos comunitarios for Black communities, if compared to Indigenous cabildos and councils of territorial entities which have a public character, to authorize an adequate administration of community interests severely limits the perspective and possibilities of future territorial and communal development and management.

A key thing to note is that the main difference between the legal recognition between Black and Indigenous territories is that for the Indigenous communities the law recognizes some degree of Indigenous territorial control and provides for limited autonomy or self-rule. For Black communities the law recognizes more of a corporate structure similar to Bolivian syndicates or community forests in the USA, with limited self-rule potential.

The Legal Status of Collective Titles and Public-Use Goods

Similar to many coastal territories of the Pacific, the traditional territory of the Peasant Association of Rio Patia, ACAPA, in Nariño includes intertidal plains covered by mangrove swamps which they have used traditionally for subsistence production in fishing and collection of sea resources including bivalves and mollusks. The status of these mangrove swamps as land or sea, as public or private use goods, and thus as able to be titled or not, raises some important issues about the status of Collective Titles for Black Communities, the level of autonomy and control of community councils, the relationship between environmental policy and community involvement and finally the inequality of rights between Indigenous and Black collective territories (standardization of the law).

Although the MOE and the community representatives ACAPA signed an accord in June of 1998 allowing the territory of ACAPA to be titled explicitly leaving out the areas of mangrove swamps the communities later protested the loss of over 20% of their territory. They argued that the mangroves are their sustainable livelihood that guarantee their food security, experience has demonstrated that the Black communities have conserved the mangroves historically, and a high percentage of the Pacific Territories contain

mangroves. Thus the inclusion of the mangroves within the title up holds their constitutional right to protect their ethnic and cultural diversity and a real recognition of the collective right to territory of the lands of the Pacific Basin by Black communities.

In 1999 INCORA had a meeting to analyze and conceptualize the juridical nature of mangrove zones and the implications for Collective Titling for Black communities. After considering technical and legal arguments they came to the conclusion that the areas of mangrove are not to be excluded from the titleable areas. They requested the go ahead to title from the MOE. However, neither INCORA nor the MOE wanted to take a stand regarding the titling of mangrove areas and neither proceeded

In April of 1999 the legal office of the MOE was asked to state their position on the legal nature of the mangrove zones and their implication for the titling of collective property for Black communities of the Pacific. It was the opinion of the legal office that “the MOE is not the entity in charge of defining if a good is or is not of public use, in spite of its involvement in the theme especially when it was part of the technical commission and when the discussion involves areas that house mangrove ecosystems, according to articles 12 and 48 of law 160 of 1994 and article 20 of the regulatory decree 2663 of 1994 INCORA is the entity that has the function of delineating goods of public use, that can not be included in the collective titles as stated in article 6 of law 70 of 1993 and article 19 of decree 1745 of 1995.”

In the end INCORA and the MOE adopted the formula that had been used decades ago for the constitution of Indigenous reserves, that INCORA issue the title to the communities excluding the mangrove swamps, recognizing public ownership over the mangrove swamps as according to the law they could not be titled. Then the communities were awarded usufruct rights to the areas excluded.

Impact of the Land Titling and Regional Committees Components of NRMP

There are four areas of impact of the above three components:

- 1) communicational - between state and local organizations as well as between local organizations and the people.
- 2) organizational – the structure and unity of organizations.
- 3) spatial – territorial authority and control.
- 4) temporal – structural change and long term influences.

Communicational Impact:

Communication is a major problem throughout the region. The difficulty of uniting people across the region is a weakness of the program making it hard to centralize decisions and to coordinate work. Local communities have tried to ameliorate the situation by asking for an autonomous space to get together before the meetings of the Regional Committees in order to consolidate a regional position beforehand.

Law 70 generated an institutional coordination framework such that the MOE, INCORA and the RED were able to work together without conflict. This institutional coordination

was amplified by the Regional Committees and consultations. Adversely, the strong unity between the three organizations had the initial effect of distancing the Ministry of the Interior and in particular the High-Level Consultative Commission, since most of its job and space was taken over by the RED. However, the interethnic Regional Committee in Perico Negro, Puerto Tejada in August 1997 recuperated the High-Level Consultative Commission as the Committee brought it into agreements on the necessity of defining territory. One of the strengths of the Regional Committees is that their agreements set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance on the part of the state.

Organizational Impact:

The natural institutional rhythm of the implementing agencies was accelerated by the agreements with the World Bank on goals, resources and deadlines. There was a combination of political will, resources and social demand which made the project the success that it was.

A lot of the success was due to the coordinating efforts on the part of the PCU in the MOE which had to balance limiting and controlling spending with giving autonomy and agency to the institutions they worked with. Their ability lay in the rigidity in which they demanded compliance with deadlines and funding accountability, and the flexibility they gave the institutions in planning and going about their work. As the PCU was not responsible for the implementation of projects, although fully responsible for the use of funds, they served as strong overseers of spending. The structuring of this facilitating mechanism within the MOE is an important lesson for the coordination of future projects. Additionally the people who worked on the NRMP had an amazingly high level of dedication and enthusiasm for the project both at the World Bank and in Colombia.

The MOE discovered during the program that the cheapest form of strengthening environmental institutions was through the participation of the people in the process such that they were in charge of the project themselves. This type of participation was novel. Previously the conservation programs had placed the environment before the social such that people were not involved until after the creation of the legislation. They later discovered that the long term effect of titling has been conservation through appropriation. Because of the stability that titles provide they have witnessed an interest in conservation by communities of the region.

At first INCORA had a sole division attending Indigenous and Black communities within one area of administration. Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995 along with community pressure was a great push to force the titling of Black community territory. The national government named Ortilia Vegas, a Black woman, as manager of INCORA in the Pacific and under her INCORA separated the single program attending ethnic groups into two separate programs at the end of 1997.

At a time when INCORA was dividing the unit attending Indigenous and Black community land titling, the RED instituted Interethnic Regional Committees (they had started out as separate Black and Indigenous Regional Committees). The changes that

took place in INCORA would appear to have allowed for, and perhaps demanded, the complimentary change in the RED. As the Collective Territories for Black Communities became a reality with the reordering of the administration within INCORA, the resolution of interethnic conflict became more important as well.

Spatial Impact:

The new territorial units challenge old ideas of power and authority between the Territories of Black Communities, Resguardos and Municipalities, contesting control over 1) land, 2) resources in general 3) natural resources in particular and 4) permissions and licenses for extraction and exploitation of minerals. This becomes obvious in instances such as the formation of Plans of Territorial Regularization. The PCU has to coordinate between these territorial units as well. The uncertainty of these relations is compounded by the fact that Consejos Comunitarios do not receive funds for services such as health and education from the central government as do Indigenous Resguardos, but rather depend on the municipality for such funds, yet they are not within the authority jurisdiction of the municipality.

Regarding the sustainability of the project it was pointed out that soon there will be no vacant land (baldíos) to title in the Pacific Coast. Thus, it will not be possible to extend territories in the Pacific except through the purchase of private property. This is already becoming a problem in areas where resguardos can not be amplified without encroaching on land held by others. INCORA is trying to address this problem outside of the Pacific by buying private property to deed as collective titles to Black communities.

Temporal Impact:

The titling of property changed people's way of thinking about their region, especially for Black communities. They began to think about it as a naturally rich area where remaining rather than migrating was now an option. Now that the land has been removed from the market there has been a repopulating of the territory accompanied by a rise in ethnic identification. At present a large percentage of the community organizations are working on management plans.

The sustainability of Collective Territories in the future depends on: a) being part of an environmental policy, b) the control and use of natural resources, c) the accompaniment of productive activities to prevent reversion, d) management plans, and e) the resolution of internal conflicts between individual and collective credit and organization. The latter is particularly hard as there is no clear policy about credit and each community organization has to deal separately with the problem. For instance, ACIA invented a usufruct contract so that farmers could obtain credit.

CONPES is trying to incorporate the ideas of the Collective Land Titling and Regional Committees components of the NRMP into macro political policies for the Pacific allowing them to slowly become structurally part of policy development. The Organic Law of Territorial Regularization Plans is going to emphasize territorial entities. However, while Indigenous Resguardos are going to become Indigenous Territorial Entities and have equal power to municipalities, the Collective Territories of Black

Communities have less autonomy and pertain to municipalities and rely on them for the transfer of resources and revenues. This is a constitutional condition and only a change in the constitution can affect this administrative positioning.

INCORA has begun for the first time to incorporate the theme of Black Communities in their new Plan of Operation along with that of Indigenous Communities. They have begun a program to buy land in areas outside of the Pacific for Black Communities who don't have land. They have already purchased land in San Andreas, Santander and in the North of Cauca, and have had petitions for titles in three territories outside of the Pacific in Cartagena, Caldas, and Antioquia (Uraba). This had been part of the demands of Regional Committees of Black Communities since 1998.

Nevertheless INCORA has dropped the use of Regional Committees outside of the Pacific Basin because 1) the specificity of the Pacific enabled the success and utility of Regional Committees while other areas do not have the same conditions, and 2) the jurisdiction of the RED to call Regional Committees is limited to the Pacific. They claimed to have learned from the strategy of participation of Regional Committees and from the High-Level Consultative Commission. However, they appear to see the Regional Committees as capacity building arena and do not take seriously their conflict resolution potential.

Benefits of Titling;

- 1) the process of titling contributed to ethnic identification in the participatory manner, community organization and the final access to a clear tenure the process provided.
- 2) the participatory nature of the program increased the community's security in their capacity to make claims and to manage.
- 3) the efforts to obtain titles and the titling itself has contributed to strengthen the internal forms of government and negotiating capacity.
- 4) titling gave a more clear and solid ownership or dominion over their territory and a legal base effective to protect it.
- 5) in the context of armed conflict the winning of ownership over the land, through NRMP, has represented for many communities of the Pacific a real possibility for the defense of life and a degree of independence from the conflict.
- 6) It has acted as a base for bargaining and legitimacy.

The Program

1) It did not have clear strategies or criteria demanded for adequate function of such a complex multi component project. Only with the formation of the Action Plan and clear corresponding criteria did the program gain its own momentum after moving very slowly.

2) Regional Perspective: the large scale made it hard to analyze the problem on a regional level and in the future regional projects should have a wider coverage and technical and social solvency.

3) Other programs had been programs of the government and not long term programs of the state. The NRMP was able to cover three governments and the communities were the stabilizing factor through the three administrations.

Participation

4) for environmental programs that look to secure citizen participation there needs to be a special support to the strengthening of organizations where they already exist and to push for their formation where they are lacking.

5) agility in the course of the work of delimiting territory, the support of the demographic and technical information and the search for accords with other communities and persons as a necessary information base for titling was only possible in a few cases in which the organizations themselves had done the prior work of informing and training the community.

6) the NRMP' model of participation can serve as an example for other projects that would like to define and adopt participatory strategies as the model has contributed to strengthen in the eyes of the population, the image and the legitimacy of state entities that assume the responsibility to carry out their functions.

7) to be effective have to work with the community or organizations that have direct interest in the solution to the problem.

8) Indigenous and Black people have a large awareness of the right to participate, and have come to demand and obtain it in part without direct laws or regulations, the state entities recognize it just a responsibility and requirement of a quality of service of public administration. It is important that these advantages become institutionalized.

9) participation contribute to the maintenance of traditional knowledges and cultures.

10) the support of the existence of solid regional and grassroots organizations and the security offered by legally recognized territorial dominion has been invaluable for the postulation of peace as a banner to struggle under.

Environment

11) The titling of Black community land was a determining factor in the defense of biodiversity. 3 million hectares of land is collective property of communities and is located in forests of the Pacific. The state entities do not appear to face reality nor take it into account when defining plans and programs nor in the adoption of measure of legal or administrative order. The state must take into account that environmental policies must be made together with the people.

12) A real interest in the environment and sustainable development developed among the community. Nevertheless the environmental authority did not take advantage of this favorable occurrence to development initiatives more in accord with the communities to maintain and consolidate the commitment.

13) there is not only a positive attitude to conservation but a real will to defend and protect the environment. The decisions of the state made without consulting for instance the creation of national parks, created unnecessary frictions and conflicts and limited the possibilities of agreement and reduced possibilities of native support for the programs.

14) actions that complement the program are necessary to ensure the wellbeing of the communities. With titling they have assured a solid base for conservation. However, the state needs a clear will and oriented actions to overcoming poverty

Recommendations:

Working with the idea that sustainability is structural rather than financial, I pushed for the inclusion of institutional transformation and future projects within the final synthesis reports being produced by the implementing agencies. I feel that the structural institutional transformations, not just within the local community organizations but also within the executing and coordinating agencies, are the basis of sustainability in such a program. It appeared to me that people had a clearer analytical knowledge of the transformations of local communities than they did of their own agencies. We discussed the pinpointing of turning events, unexpected results and types of transformations that allowed for the project to be the success it was.

In spite of the ample praise given to the functioning of the Regional Committees both as capacity builders and as conflict resolution mechanisms, they seemed the least structurally incorporated into policies and future plans of implementing organizations. Perhaps this is because they were organized and administered by the RED whose jurisdiction and future existence is uncertain at the moment. I feel that the lack of incorporation of Regional Committees as conflict resolution mechanisms in future projects of administering institutions, but especially within INCORA, is a wasted lesson. I would recommend that the institutions whose future plans do not include Regional Committees include in their analysis of sustainability alternatives in popular participation.

With the proliferation of municipalities, and territories under the control of extra-governmental groups, it would seem to me that the inequality of status between Consejo Comunitarios and Cabildos, and their respective territories as administrative units will produce new territorial conflicts with other territorial administrative units such as municipalities. The disparity in relations with the central government in the funding of the entities, and their ability to collect taxes from their inhabitants compounds the problem. I would recommend a clarifying of legal positioning of these territories in regard to one another, of revenue and resource collection and distribution, and of the administrative support from local and central government for the functioning of the territories.

Colombia
Natural Resource Management Program

Objectives

- * **to improve the institutional and regulatory framework in natural resource management;**
- * **to develop a sound national forestry policy;**
- * **to clarify land rights, in particular those of the indigenous and Afro-Colombian populations in the Choco region;**
- * **to involve indigenous and black communities in project planning, implementation and environmental monitoring;**
- * **to support investments made by communities for the rehabilitation of vital watersheds on a matching grant basis; and,**
- * **to improve the management of national parks.**

COLOMBIA
NATURAL RESOURCE MANAGEMENT PROGRAM

PROJECT DESCRIPTION

(1994 - 1999)

A. NATIONAL FOREST POLICY AND STRATEGY DEVELOPMENT FOR THE CHOCO REGION (#10.80 million)

- NATIONAL FOREST POLICY DEVELOPMENT (US \$1.0 MILLION OVER TWO YEARS) #0.98
- ECOLOGICAL ZONING OF THE CHOCO REGION (US \$1.9 MILLION OVER TWO YEARS) #1.86
- ENVIRONMENTAL MONITORING (US \$3.7 MILLION OVER FIVE YEARS) ^{3.65}₁
- TITLING AND DEMARCATION OF INDIGENOUS RESERVES (US \$0.5 MILLION OVER FIVE YEARS) #0.54
- TITLING OF AFRO-COLOMBIAN COMMUNITIES (US \$2.0 MILLION OVER TWO YEARS) #1.98
- INSTITUTIONAL ANALYSIS OF FIVE REGIONAL AUTONOMOUS CORPORATIONS (US \$0.5 MILLION OVER TWO YEARS) 0.47
- REGIONAL COMMITTEES (US \$1.3 MILLION OVER FIVE YEARS) #1.33₁

B. WATERSHED PROTECTION AND REHABILITATION IN WESTERN HIGHLANDS (US \$25.7 MILLION OVER FIVE YEARS): - 143,500 HECTARES

- MICRO-WATERSHED PROTECTION
- COMMUNITY FIREWOOD PLANTATIONS

C. MANAGEMENT OF NATIONAL PARKS AND BUFFER ZONES
(US ~~\$6.7~~ MILLION)

\$8.73

D. FORESTRY ENVIRONMENTAL EDUCATION, TRAINING, RESEARCH, and
ETC. (*Program Management, US \$20.06 million*)

- EDUCATION AND UNIVERSITY RESEARCH (US ~~\$8.2~~ MILLION OVER FIVE YEARS) *3.21*
- VOCATIONAL TRAINING (US ~~\$2.7~~ MILLION OVER FIVE YEARS) *\$2.70*
- FORESTRY RESEARCH (US ~~\$5.4~~ MILLION OVER FIVE YEARS) *5.39*
- COORDINATING UNIT (US ~~\$2.6~~ MILLION OVER FIVE YEARS) *2.56*
- PROJECT PREPARATION AND EVALUATION CONSULTANTS (US \$0.9/MILLION) *0.91*
- PANEL OF INDEPENDENT EXPERTS (US ~~\$0.3~~ MILLION OVER FIVE YEARS) *0.9*

Author's Note on Important Terminology:

“Indigenous”

The Indigenous Operational Directive of the World Bank has a flexible working concept of “Indigenous” which identifies Indigenous people in terms of marginality, customary institutions, territoriality, cultural distinction, language and self-identification. Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous. This is because they make up some of the poorest populations in Colombia, they possess distinct social and customary institutions and consider themselves a distinct cultural group. More importantly they have traditionally occupied and used ancestral lands. Considering Afro-Colombians as Indigenous opened up a space for their inclusion as part of the NRMP, the legal protections of their lands and their participation in the management and conservation of the environment.

Nevertheless, in Colombia the term “Indigenous” is a specific legal and cultural category. In particular it signifies the descendants of the original inhabitants of Colombia, who still identify themselves as a community and who have kept their traditional institutions. Legally until the 1980s they were specifically those communities recognized as distinct through their titles to *resguardos* (Indigenous Territories) originally granted by the Spanish Crown. The historic continuity of this legal status is important for the definition of a community as Indigenous.

For purposes of convenience in this paper the term “Indigenous” is used to refer to the communities as defined in Colombia. That is to say, a legal status, in spite of the huge variety of people who fall under the category. This is done because although both Indigenous and Black communities can be considered “Indigenous” their legal status differs under Colombian law.

However, for purposes of Bank policy and future projects, the recognition of Afro-Colombians as Indigenous with all its implications, is a novel step that addresses poverty and inequality at a fundamental level. If Afro-Colombians had not been recognized under the rubric of Indigenous in this NRMP, the program would not have had the rationale to address the community demands of the majority of the population affected by the project in a manner relevant to the actual situation on the ground, and possibly territorial conflicts would have increased with little avenues for resolution.

Reserves vs. Resguardos

The Colombian institution of the *resguardo* is similar to that of Native American Reservations in the USA, in that they delimit a territory within which there is a measure of self-government, autonomy and control in the hands of the Indigenous population and the *resguardo* has a particular and separate relationship with the central government. *Resguardo* could be translated as “reserve” or “reservation” in English, however, this would lead to a confusion with “*reservas indígenas*” or “Indigenous reserves” which delimit much more limited autonomy, control and self-government and have a much more dependent relationship to the state.

Table of Contents:

Author's Note on Important Terminology	2
Executive Summary	4
Introduction	7
The People and Their Region	8
The Inhabitants	8
Community Organization	9
Territorial Organization	10
The Natural Resources Management Program (NRMP)	11
Forest Action Plan for Colombia (PAFC)	11
World Bank Indigenous People's Operational Directive	12
The 1992 Yanaconas Meetings	
Legal Transformations	
Afro-Colombians and the New Constitution	
Transitory Article 55	
Indigenous Colombians and the New Constitution	
Legislation Arising from the Constitution	
Law 70 of August 1993	
Law 160 the New Law of Agrarian Reform of 1994	
Environment Law 99 of 1993	
Citizen Participation Law 312 of 1994	
Influence of International Conventions: ILO and RAMSAR	
The Process of Titling Collective Territories and the Pacific Today	
Red de Solidaridad (RED)	
Regional Committees	
Community Participation and Institutional Performance	
INCORA and Indigenous Land Titling	
The Action Plan of March 1998	
Expulsion of Regional Directors of INCORA	
The Unique Experience of Titling Collective Territories for Black Communities	
ACIA	
Some Benefits of Collective Titling and Participation	
Violence and Collective Territories of Ethnic Groups	
Ethnic Conflict and Resolution	
Community Organization and Conflict Resolution	
What is a Collective Title?	
Inter-Ethnic Territories	
The Legal Status of Ethnic Administration: Cabildo vs. Consejo Comunitario	
The Legal Status of Collective Titles and Public- Use Goods	
Impact of the Land Titling and Regional Committee Components of NRMP	
Communicational Impact	
Organizational Impact	
Spatial Impact	
Temporal Impact	
Lessons Learned	

Executive Summary

Since 1994, the World Bank has been supporting the Colombian Ministry of Environment in the implementation of a Natural Resources Management Program (NRMP). It included three components of titling and demarcation of Indigenous resguardos, titling of Black community lands, and setting up of Regional Committees. the objectives of: 1) stopping the process of degrading natural resources, 2) promoting and improve the sustainable management and use of natural resources, 3) strengthening the capacity of the environmental, institutional and community management.

World Bank funds have been used to contract Afro-Colombian and Indigenous community organizations to inform rural peoples about these new laws, as well as to set the groundwork for the granting of collective titles. One of the benefits of the NRMP was that due to this active community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals.

The NRMP went through three important transformations:

1) the Yanaconas Meeting of 1992 where the World Bank presented the proposed program for review by community organizations and representatives prior to initiation of the loan. Due to community demand, this meeting led to the reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity, the recognition of community territorial rights, including collective titling for Black communities, and, participation in the planning, execution and follow up of the program as the bases for the sustainable development of the region.

2) the Inter-Ethnic Regional Committees starting in 1997 were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts, and to develop knowledge of the territorial rights, the actions of the state and external violent factors. Significantly, as the exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution.

3) set up to combat tensions between the community and the government, the Action Plan of 1998 linked the operational plans for all three components into a single integrated work program with specific goals including strategies of territorial definition, capacity building, strengthening of intercultural understandings and conflict resolution.

An essential legal framework both existed and was created through the NRMP. Most important of these transformations was the 1991 new Colombian Constitution, which recognizes ethnic groups and their rights, including the right to collective territory and mandates participation as an integral part of the functioning of the state, for the first time. The NRMP is able to work from, and with these legal transformations, to make real some of the rights guaranteed in the constitution and to push for compliance with others, while at the same time the political will of the constitution enabled the NRMP to develop and implement environmental and territorial policy.

The existence of special legislation in independent forms gave rights to Indigenous and Black communities over areas that they occupy, but does not resolve complex situations where one or other share territories and have managed to develop forms of shared understanding and administration. In effect the legislation blocks the creation of joint inter-ethnic territories in spite of the community demand.

In the Pacific, which used to be on the margins of Colombian violence, today the phenomenon of violence causes a permanent state of anxiety causing large displacements of poor peasants to urban centers. The violence breaks up social networks and internal governing, disturbs economic life and traditional forms of work, and breaks up traditional ways of managing nature, using natural resources and defending ecosystems. Nevertheless, collective titles not only set up legal basis to claim back the territory in the future but specifically register the social, cultural and political existence of communities associated with the land and the moral obligation of the state to their members.

The NRMP was innovative in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation, instrumental in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and fundamental to the creation of strong bonds between local residents and state institutions. A lot of the success was due to the coordinating efforts on the part of the PCU in the Ministry of Environment, which had to balance limiting and controlling spending with giving autonomy and agency to the institutions they worked with. Structural institutional transformations, not just within the local community organizations but also within the executing and coordinating agencies, are the basis of sustainability in such a program. In order to make participation a reality it was necessary to strengthen communities and their organizations as well as implementing agencies.

Titling gave a clear and solid ownership over territory and a legal base effective to protect it. In the context of armed conflict the winning of ownership over the land, through NRMP, has represented for many communities of the Pacific a real possibility for the defense of life and a degree of independence from the conflict. Titling has also acted as a base for bargaining and legitimacy. In spite of the insecurity and upheaval brought about by the violent situation, land titles lend a specific long-term stability and permanence to communities.

The efforts to obtain titles and the titling itself have contributed to strengthen the internal forms of government and the community's negotiating capacity. Yet, productive actions that complement the Land Titling components of the NRMP are necessary to ensure the future long-term wellbeing of the communities. The legal status of the collective titles to Indigenous and Black communities affects how they operate as territories and how the councils can operate as governing bodies. A clarifying of legal positioning of ethnic territories, and municipalities in regard to one another, of revenue and resource collection and distribution, and of the administrative support from local and central government for the functioning of the territories would be needed to address arising territorial conflicts between administrative units.

The long-term effect of titling has been conservation through appropriation. The participatory nature of the program increased the community's security in their capacity to make claims and to manage resources helping to recuperate cultural uses of territory and traditional knowledge about biodiversity. Due to community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals. Environmental programs that want to secure citizen participation need to give special support to strengthening community organizations where they already exist, and to push for their formation where they are lacking.

Introduction

Since 1994, the World Bank has been supporting the Colombian Ministry of Environment in the implementation of a Natural Resources Management Program (NRMP). The program is intended to contribute to the arresting of the degradation of natural resources along the Pacific coast and the several upland watersheds that drain into the coast. Activities financed under the program include: (a) the development of a policy, information, and institutional base for forest management, with a particular focus on the Chocó region; (b) the rehabilitation and protection of selected water catchment areas in the western highlands; (c) the improved management of national parks; and (d) the strengthening of environmental and forestry education, training and research and program management.

As part of the Policy and Strategy Development aspect of the NRMP, three components deal with the titling and demarcation of Indigenous reserves (resguardos), the titling of Black community lands, and the setting up of a series Regional Committees, to ensure the active participation of Indigenous and Black communities and their organizations in the land titling, environmental monitoring and natural resources management activities financed under the program. These components are considered essential to the future conservation, management and sustainable development of the forestry and other natural resources of the Pacific Coast.

In particular the Bank has worked closely with the Project Coordinating Unit (PCU) in the Ministry of Environment (MOE), the Colombian Agrarian Reform Institute (INCORA), the Red de Solidaridad Social (RED), and the Indigenous and Black Community Affairs Offices of the Ministry of the Interior, as well as consulted with representatives of Indigenous and Black organizations to ensure the successful implementation of these components.

The NRMP loan 3692-CO for US\$ 39 million with a maturity of 17 years including 4 years grace period, draws to a close at the end of the year 2000. By June 2000, the program had achieved 72% of its Land Titling goals, benefiting 19,860 families (over 100,000 people). The project spent US\$ 3.25 million of the US\$ 4.09 million allotted to these three components leaving a remainder of US\$ 0.81 to terminate. The NRMP is responsible for 17% of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast and 100% of land collectively titled to black Communities in Colombia in general.

Beyond what is indicated by the number of Collective Titles achieved during the program, the NRMP has been innovative in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation, instrumental in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and fundamental to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

This paper is an outline of the chronology of Bank involvement in the Indigenous and Black Land Titling and the Regional Committee components of the NRMP, the participation of different actors, the change in the framework of the three components and the lessons that can be learned for similar programs in other parts of the country, and the region, as well as for Bank projects in other regions.

The People and Their Region

The Pacific is a region of cultural complexity and diversity, administratively including the whole of the department of Chocó, and the western portions of the departments of Antioquia, Risaralda, Valle de Cauca, Cauca and Nariño. The Pacific basin is characterized by the presence of Black communities in the lowlands, river valleys and coasts and the presence of Indigenous communities in the higher elevations of the coast ranges and the cordillera. Indigenous and Black communities have thus organized their societies along the principle of verticality developing interconnected practices and technologies adapted to the use and management of a diverse ecology including the rain forests, seasonally inundated lowlands and the highlands. Today these groups have a special constitutional recognition and legislation that protects their rights after years of struggle for territorial legalization.

The bio-geographic region of the Chocó extends 1,300 km from Panama to Ecuador and covers an area of approximately 100,000 square kilometers making up 8% of the Colombian national territory. This area, which at its widest extends no more than 250km, has enormously diverse habitats ranging from the coastal basins to the Andean mountains. It contains rivers that run into the Pacific and into the Caribbean sea. It includes lowland coastal plains often containing mangrove swamps, the flatter river basins of the Atrato and San Juan rivers with altitudes of about 200 meters above sea level, the coast ranges which reach 2000 meters above sea level and finally the region of the western Cordillera of the Andes that rises to 4200 meter above sea level. Because of this great heterogeneity of altitude and longitude the Pacific region contain numerous ecosystems within its predominantly tropical rain forests.

The region is one of the most humid and rainy in the world with a rainfall average between 5,000 and 12,000 mm/year. Covered with tropical forests (77%) over some 9.1 million hectares, that have been managed and maintained by the Indigenous and Afro-Colombian populations, the region is privileged with an abundance, variety, and variability of forms of animal and plant life.

The Inhabitants

The 83 municipalities that make up the bio-geographic region of the Chocó have a population of 2.3 million people that represent a little more than 6% of the total population of Colombia, 90% of whom are Afro-Colombian and 4% Indigenous. The Pacific region has 1.3 million people who are rural and whom make up 12 % of the total rural population (1993 Colombian census).

The inhabitants of the Pacific region are considered some of the poorest in the nation. The social indicators of the Pacific are particularly staggering: an infant mortality rate of over 100 per 1000 live births; 82% of the population do not have sufficient basic necessities as compared with the national average of 32%; the illiteracy rate is 39%; and the per capita annual income is less than US\$ 500.

The present economy is centered around an extractive system of natural resources, including timber, palms, gold, silver and river and sea products. In the southern part of the region and in the Andes agribusiness such as African palm cultivation, aquaculture, cattle ranching and sugar cane developed. Nevertheless, the main production is on a subsistence level produced through traditional practices.

The Indigenous communities of the northern Pacific region along the Atrato and San Jaun rivers include the Embera, Wounaan, Katio, Chami, Tule and Zenu of the Choco and Antioquia. They live with Afro-Colombians as close neighbors, in some areas sharing territories and in other forming distinct communities. The Afro-Colombian communities are descended from enslaved populations from central west Africa principally the Guinea, Congo and Angola coasts, that were brought to exploit the mines of the Pacific from the first decade of the 17th century and principally through the 18th century. These communities have occupied the territories as laborers, as peasant producers during enslavement, and as freemen (libres) and rebelling communities termed "palenques" since they first arrived. Further to the south in Nariño live the Awa who also live in parts of Ecuador. They too live upland from the riparian dwelling Afro-Colombian communities that share their forested territories along the Guapi river and near the centers of Tumaco and Barbacoas.

Community Organization

Community organization in the region is varied, some areas have old well established community groups and others are only just beginning to organize as part of the process of titling. Problems and conflict related to the Land Tilting process are mainly found in areas where community organization is weakest, such as in Cauca where neither the Indigenous nor the Black population have a strong history of community organization.

The two best examples of community organization in the Pacific are OREWA (the Regional Organization of the Embera and Waunana) and ACIA (the Integral Peasant Association of the Middle Atrato) both of whom represent a number of different communities of the Middle Atrato in the Chocó, have existed for over 15 years and were involved in struggles over territorial definition and legalization long before the NRMP. At the same time they were instrumental in the implementation of the NRMP in terms of training, capacity building, dissemination of information, conflict resolution and institutional vigilance.

Started in 1979, OREWA, originally a student organization in Quibdó with missionary direction, was probably the first expression of popular organizing in the Pacific with ethnic characteristics. It brought forth fundamental themes of land, cultural respect as an

identity base, autonomous self-government and the capacity to define and orient their own development options for the Embera and the Waunana Indigenous peoples.

Born in 1986 and comprised of 3,500 members, ACIA is the first and best organized Afro-Colombian community based organization to come up with an integrated solution to the problem of the legalization of land. They were instrumental in structuring the demand for collective rather than individual titles. It came into being in opposition to two land and timber concessions in the Middle Atrato and was formed through small neighborhood associations working to attain basic necessities called "grupos de base" within the communities of the Atrato assisted by a group of missionaries from the Dioceses of Quibdó. In 1990 at the Meeting in Defense of Our Traditional Territory of the Pacific, ACIA claimed their territorial rights as: a minority ethnic group, as part of the patrimony they have gotten historically and through labor, and as a responsibility of state duty. They demanded that these rights be fulfilled through the Collective Titling of the space in which they live.

Territorial Organization

If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation. At the start of the NRMP most of the land in the Chocó Region was a public forest reserve under direct state administration.

A clarification of the land ownership situation was essential for the design of resource management and conservation policies, in order to assess the convergence of interests of the parties affected and involved, the distribution of economic benefits and costs, the degree to which market-based incentives can be used successfully and the justification, if needed, of compensatory measure for external costs and benefits. Taking into account existing individually titled land, areas occupied by Indigenous groups for which reserves were not yet legally established, and proposals for additional protected areas, an estimated 4 million hectares or 44% of the Chocó region was without clear land ownership at the beginning of the NRMP and available for the collective titling to Black communities.

Territorial organization of the Pacific region was historically structured around the extraction of mineral and forest resources. National and international companies at the margins of state control, generated forms of political and territorial control expressed in extreme forms of appropriation during the first half of the 20th century through mining concessions, rubber market networks, banana and sugar cane plantations, and huge networks of inlets and creeks converted to routes for the trade in mangroves. As a result of this, the countryside is made up of diverse land use situations depending on the how control is exercised over territory forming islands and pockets of population with limited communication with the exterior or within the Colombian nation.

This colonial heritage of territorial organization exists parallel to types of organization traditionally developed by Indigenous communities and taken up by Black communities

through time. Company territorial control is superimposed on forms of self-ownership of Indigenous peoples or Black family networks. These forms came into conflict when the Pacific became the principal national center for timber production.

Since the 1950s, there was an abrupt change in the social and economic life of traditional peoples with the expansion of the ports of Buenaventura and Tumaco on the Pacific and Turbo on the Caribbean and of roads and railroads that connected the Andean region with the coast and the extraction of timber in all parts of the Pacific. This economic investment and development was promoted by the macro policy of "apertura" in the 1980s, designed to open up the frontier of the Pacific to commercial interests and Colombia to the Pacific rim economy. A new chapter in regional history was opened with the multiplication of extractive actions, the Andean colonization looking to amplify the agricultural frontier, state projects of integration, the agro-industrial capitalism of plantations of bananas and cattle in the north and of African palm and shrimp aquaculture in the south. The new order is characterized by the multiplicity of actors and the greater state presence in the regional functions. Between the 1960s and 1990s the proposed projects included a naval base at Bahia de Malada, the conclusion of the Pan-american highway, the Popayan-Lopez de Micay main road, the Pasto-Tumaco highway and the Santa Cecilia-Nuqui-Bahia Solano road, hydroelectric dams on the Bocobero and Micay rivers and large forest and mineral commercial concessions.

The new model which has menaced the existence of Indigenous and Black populations since the 1970s mobilized the Indigenous communities to protect their territories and initiate the conformation of resguardos. Since the 1980s this has been emulated by Afro-Colombians who organized to fight for their territorial rights, which were concretized through constitutional recognition in 1991.

Precursors of the NRMP

Since the 1960s different Indigenous communities had been pressurizing the government to convert Indigenous reserves into resguardos, the majority of which were converted in the 1980s. Although Afro-Colombians did not have legally recognized territorial rights as ethnic groups until the 1991 constitution, they too mobilized to have those rights recognized, as the concessions to Indigenous communities made their land tenure less secure. In 1988 ACIA and the Regional Autonomous Corporation of the Chocó, CODECHOCO, signed accord 20 that awarded ACIA 800,000 hectares of land in an unofficial agreement which, although was not legally binding became a district model.

The 1991 Political Constitution, which identifies Colombia as a multi-ethnic, pluri-cultural nation, recognizes and outlines the framework for collective territorial rights for ethnic groups. The new constitution created a different formula for running a government. It was instrumental in backing up the call for greater participation, consultation and recognition of territorial rights made by Indigenous and Black communities in the 1992 meetings in Yanaconas near Cali. At this meeting titling was introduced to the Natural Resources Management Program that was in formation, as a priority strategy for strengthening sustainable development and cultural identity.

Forest Action Plan For Colombia (PAFC)

The new Natural Resources Management Program (NRMP) grew out of the Forest Action Plan for Colombia (PAFC). Originally started in 1985 as the Tropical Action Plan, the PAFC had the objectives of: 1) maximizing the economic and social benefits of rural populations whose subsistence base was gained through use of forest resources, 2) elevating the participation of the forestry sector in the national economy and 3) protecting and renovating forest ecosystems of high biological value. The PAFC was a joint government of Colombia, the Netherlands, and FAO project. As a policy, the PAFC was more operational than strategic. It had an over emphasis on vigilance and control over protected areas and did not take into account the problem of unclear land tenure situation, nor resolve the territorial demands of Indigenous and Afro-Colombians.

World Bank Indigenous People's Operational Directive

The 1991 Operational Directive on Indigenous People of the World Bank was instrumental in the formulation and execution of the NRMP. The objective of the directive is to ensure that Indigenous peoples do not suffer adverse effects during the development process and that they receive culturally compatible social and economic benefits. The strategy for addressing these issues is based on the informed participation of Indigenous peoples themselves, through out the consultation, incorporation, implementation and evaluation, giving full consideration of the options preferred by Indigenous people, in any project that affects Indigenous peoples and their rights to natural and economic resource.

The directive identifies Indigenous people as among the poorest segments of a population having in varying degrees the following characteristics:

- 1) a close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas;
- 2) self-identification and identification by others as members of a distinct cultural group.
- 3) an Indigenous language, often different from the national language
- 4) presence of customary social and political institutions, and
- 5) primarily subsistence-oriented production.

The operational directive recognizes that in many cases, proper protection of the rights of Indigenous people will require the implementation of special project components that may lie outside the primary project's objectives. Some of these components include land tenure and a strategy for local participation. In order to incorporate components that recognize customary tenure and that ensure local participation the World Bank initiated a workshop meeting in 1992 in Cali, which was termed the Yanaconas meeting to review with the Black and Indigenous communities the proposed program components.

The 1992 Yanaconas Meeting

At this meeting the World Bank circulated the proposed plan for the NRMP to 62 representatives of local communities, NGOs and government agencies with the objective of:

- 1) arranging a forum whereby the design could be debated and prosper from the informed participation of the affected communities in determination of the development objectives and project components,
- 2) incorporate the recommendations made during the workshop into the appraisal of the NRMP and
- 3) ensuring an integrated community based approach to management and rational use of renewable resources and protected areas is forthcoming in all components.

The government of Colombia accepted the idea because the new political mandate laid out in the 1991 constitution recognized and emphasized participation and the territorial rights of ethnic groups. Additionally, the old PAFC was not liked by anyone, not the government, nor the Bank, nor the people. It was considered too 1970s in its emphasis on the amount of vigilance over the forests by the state.

The workshop was attended by the institutions of national government, representatives of all the Regional Autonomous Corporations, 28 community based groups, NGOs, the High -Level Consultancy Commission, the highest organ of the accord and agreement of the Afro-Colombian community sector, and the institutions of the national government responsible for developing territorial programs for Afro-Colombian communities in the Pacific Coast.

Although the original terms of reference for setting up the workshop did not mention Black community territory, (while mentioning other land tenure issues such as Indigenous resguardos), titling of Black community land was an essential factor introduced through the process of participation. Representatives of Black and Indigenous organizations and communities helped reorient the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity, the recognition and granting of community territorial rights and the collective use of natural resources by the local communities, as the bases for the sustainable development of the region.

As a result of the workshop the National Planning Authority (DNP) agreed to guarantee the articulation of Transitory Article 55 that gives Afro-Colombians collective rights to territory which later led to the creation of Law 70 in 1993. From this meeting a sub-program named "Policy and Strategic Development" formed from the following components: forest policy, Black community land titling, constitution and demarcation of Indigenous resguardos, ecological zoning, environmental monitoring and Regional Committees. The Regional Committees were to guarantee community participation in the planning, execution and follow up of the NRMP.

The Natural Resources Management Program (NRMP)

The main thrust of the Bank Assistance to Colombia from the mid 1980s has been to help establish a policy environment supportive of growth led by the private sector. The NRMP progressed to set the groundwork for investment through institutional strengthening with titling as a vital part. The loan proposal and processing lasted from August 1989 until October 1993.

In 1993 the Bank Appraisal mission proposed that the NRMP requires complex policy actions which are relatively new to Colombia. These included: 1) improve the institutional and regulatory framework in natural resource management; 2) develop a sound forest concessions and royalties system; 3) clarify land rights, in particular for the Afro-Colombian populations in the Chocó; 4) involve Indigenous and Afro-Colombian communities in project planning, implementation and environmental monitoring 5) support investments made by communities for the rehabilitation of vital watersheds on a matching grant basis and 6) improve the management of parks.

The following expenditure and goals were set forth for the Titling and Regional Committees components of the NRMP:

- 1) Titling and Demarcation of Resguardos, at \$0.5 million over 5 years (0.8% of total loan). Establish 40 resguardos and demarcate 123 existing resguardos benefiting a total of 68,000 people
- 2) Titling of Black Community Land, \$ 2.0 million over 2 years (3% of total loan). Support initial actions to regularize and title land of Black communities in the Pacific Region under the terms of law 70. This would include: coordination between state entities and Black communities; estimation of the level of demand for titling, identifying the regional priorities, critical areas and potential problems; technical support and training; fieldwork with the communities informing them on the titling procedures and supporting their organization process; mapping and; supporting INCORA's activities of land titling and registration.
- 3) Regional Committees, \$1.3million (2% of total loan). To support the operation of mostly existing regional committees of delegates of local communities and community-based groups from the Indigenous and Afro-Colombian populations in the Chocó Region. These committees would monitor the implementation of the NRMP, identify problems, coordinate land titling activities, build consensus and support proposed actions that would lead to mitigation or correction of perceived or actual environmental damages.

Indigenous Resguardos Constituted as Part of the NRMP

Resguardo	Department	Area (Ha)	Families
Abejero	Chocó	230	6
Abibe-Chigorodó	Antioquia	10,992	129
Abeibe-Mutata	Antioquia	32,482	89
Andabú	Antioquia	16,661	62
Caimán Nuevo	Antioquia	210	141
Chaquenodá	Antioquia	8,492	12
Choromandó Alto y Medio	Antioquia	3,035	12
Copé del Río Ingará	Chocó	122	34
El Sande	Nariño	8,825	173
Gran Rosario	Nariño	15,560	154
Guarandó Carrizal	Choco	72	12
Isla del Mono	Cauca	1,560	12
La Loma de Sitabará	Risaralda	269	66
La lomita de Curundó	Choco	1,017	14
La Palma	Antioquia	104	32
La Puria	choco	5,237	63
Las Ploayas	Antioquia	176	32
Mojaré-Amburá	Antioquia	6,950	141
Miasa de Partadó	Choco	2,289	15
Mungaradó	choco	563	15
Murri-Pantanos	Antioquia	30,288	76
Nusidó	Antioquia	258	33
Paina	Choco	2,834	10
Peñas del Olvido	Choco	231	62
Pichicora-Chiué-Punto Alegre	Choco	23,383	71
Piedra Sellada-Quebrada Tronquería	Nariño	2,281	18
Piguambi-palangala	Nariño	500	48
Pipalta-Palbiyaguapi	Nariño	2,256	17
Puerto Antioquia	Choco	280	8
Puerto Libia-Tripicay	Choco	2,119	27
Pulgande-Campo Alegre	Nariño	1,034	20
Río Bebará	Choco	27,119	37
Sabaleta	Choco	610	26
San Agustín-la Floresta	Nariño	53	6
San José Amiá de Pató	choco	820	11
Sanquinaguítá	Antioquia	1,029	5
Santa María- el Charcón	Antioquia	130	18
Sever	Antioquia	9,977	54
Tortugaña-Telembí	Nariño	24,918	197
Total		2444,966	1,958

From Roldán and Sanchez External Evaluation June 2000

Collective Territories for Black Communities Constituted as Part of NRMP

Collective Territory	Department	Area (Ha)	Families
ACAPA	Nariño	94,388	1,453
ACIA	Choco	525,664	6,275
ACIA	Antioquia	169,581	1,629
Agricultores del Patía	Nariño	31,475	202
Alto Guapi	Cauca	103,742	437
Apartadó Buenavista	choco	19,153	29
Bajo Potedo	Valle	1,473	32
Bocasde Atrato/leoncito	Antioquia	34,366	49
Bocas de Taparal	Choco	9,494	45
Campo Hermoso	Valle	1,138	73
Chicao	choco	18,026	58
Clavelino	choco	3,709	27
Dos Bocas	choco	8,734	16
El Progreso	Nariño	29,969	314
El Progreso del compo	Nariño	9,175	152
Guadualito	Valle	1,159	60
La Madre	Choco	8,231	30
La Nueva	Choco	12,738	41
Los Mangos	Antioquia	384	33
Manatías	Antioquia	4,397	28
Manos Amigas del Patía	Nariño	66,562	395
Mayorquin-Papayal	Valle	19,060	267
Río Cacarica	choco	103,024	710
Río Cajambre	Valle	75,710	1,479
Río Napi	Cauca	47,007	436
Río Pepe	Choco	8,191	294
Río Raposa	Valle	20,526	583
Río San Francisco	Cauca	26,232	138
Río Yurumangí	Valle	54,776	529
San Francisco de Cogucho	Choco	8,773	83
San Isidro	choco	12,851	206
Taparal	Valle	1,720	52
Unicosta	Nariño	16,063	245
Union Patía Viejo	Nariño	41,197	636
Veredas Unidas	Nariño	13,170	229
Villa Conto	Choco	29,026	330
Villa María de Purriche	choco	24,411	175
Total		1,655,305	17,772

From Roldán and Sanchez External Evaluation June 2000

The NRMP loan 3692-CO for US\$ 39 million with a maturity of 17 years including 4 years grace period, draws to a close at the end of the year 2000. By June 2000, the program had achieved 72% of its Land Titling goals, benefiting 19,860 families (over 100,000 people). The project spent US\$ 3.25 million of the US\$ 4.09 million allotted to these three components leaving a remainder of US\$ 0.81 to terminate. The NRMP is responsible for 17% of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast and 100% of land collectively titled to black Communities in Colombia in general.

Results of the NRMP

Titles	Number	Communities	Families	Hectares
Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
Total	83	404	19,860	1,920,514

From Roldán and Sanchez External Evaluation June 2000

Legal Transformations

An essential legal framework both existed and was created through the NRMP. Most important of these transformations was the 1991 new Colombian Constitution. Voted in by the National Constitutive Assembly the new Colombian constitution recognizes ethnicity as part of the discursive framework of the nation-state. It declares Colombia an "ethnically and culturally plural society" and mandates participation as an integral part of the functioning of the state. This new declaration is intimately associated with access, use and control over land, ascribing new rights in land as it ascribes new forms of recognition and belonging. It thus lays out the framework for the Land Titling and Regional Committees components of the NRMP.

More specifically the new constitution recognizes for the first time ethnic groups and their rights including the right to collective territory. It upholds the Indigenous political organization (*cabildo*) as a recognized body of landholders. It also strengthens the autonomy of self-government and the protection of communal lands and unified and associative forms of property (articles 58, 63, 286, 287, 288, 330 and transitory article 55). It obliges a participatory form of government and provides for the protection of natural resources (articles 8, 80, 81, 82, 330-5).

The following articles have special relevance to Indigenous and Afro-Colombian populations:

- The right of communities to conserve their integrity and the physical and cultural patrimony (articles 2, 7, 10, 58, 63, 72, 79, 248 of living and to receive help in attaining this (articles 64, 330 and transitory 55)
- Right of communities to participate in public affairs, those that concern them directly or indirectly and especially in deciding their own future (articles 1, 2, 40, 41, 49, 286, 287, 329, 330, and transitory 55)
- Right of communities to the cooperation of the state in the protection of their life, culture and environment of their territories (articles 79, 330, and transitory 55).
- Right of communities to conserve and have respected their judicial and social institutions, traditions and customs. (Article 7, 8, 70, 246, 330, and transitory 55)
- Right of communities to demand and obtain justice and satisfaction of their rights (articles 29, 86, 94, 229, 246, 282 etc).
- Right of communities to land and natural resources (articles 63, 286, 329, 330, and transitory 55)
- Right of communities to health and social security (article 44, 48, 49, 50, 64, and 366)
- Right of communities to an education adequate to their requirements and according to their culture (articles 67, 68, 69, and 70)
- Right of communities to know their rights and have them known and respected by the rest of national society.

The new constitution opened up a space for ethnic groups that had not previously existed in Colombia. At the same time it set out provisions for participation and environmental

protection that were also novel. One of the strengths of the NRMP is that it was able to work from, and with these legal transformations, to make real some of the rights guaranteed in the constitution and to push for compliance with others, while at the same time the political will of the constitution enabled the NRMP to develop and implement environmental and territorial policy.

Afro-Colombians and the New Constitution

The 1991 Constitution opened up a space in which, for the first time, Afro-Colombians could organize and claim land as an ethnic group. Since the abolition of slavery in 1851 until 1991, Afro-Colombian populations did not have a single legal instrument from which to make territorial or self governing claims. There were no legislative or constitutional acts and laws relating to the rights of Afro-Colombian populations, neither to prevent or correct discriminatory treatment nor to compensate in some manner the enormous inequality left by slavery over 350 years.

Indigenous peoples, being well organized and capitalizing on the solidarity created by the rejection of the celebrations marking the 500th anniversary of Columbus, were able to get two delegates elected to the National Constituent Assembly by national vote at the end of 1990. However, Afro-Colombians and Insular Natives, had no delegates to represent them, and used lobbying to put forward concerns. Working with the Indigenous organization OREWA, Black Community organizations, such as ACIA, formed a Working Table that lobbied for the dispersal and implementation of proposals, and mobilized and pressurized for the support of their demands which were presented by Indigenous constituents or the few sympathetic independents.

Only groups from Buenaventura influenced by the Bishop Gerardo Valencia Cano, tried to put up a representative to the National Constitutive Assembly. The frustration of this process did not stop a young group of Afro-Colombians, el Movimiento Nacional Cimarrón, which later became a national movement, from presenting a proposal that through the constituents was put into the constitution. It proposed that:

- 1) "the Colombian nation is pluri-ethnic and pluri-cultural",
- 2) laws must "prohibit racism and all discrimination against Black and Indigenous communities",
- 3) they must "order the state to help zones inhabited by Black and Indigenous communities to accelerate their economic, social, cultural and political development,
- 4) they must " recognize the ancestral right to property and use that Black and Indigenous communities have acquired over the land they occupy",
- 5) and "determine a structure of national planning that promotes equality between the regions and eliminates the internal colonialism practices by more developed regions over the more marginal ones."

Transitory Article 55

Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution comes in the form of Transitory Article 55 which states that; “the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production.” It dictates that the inter-ministerial commission set up to review the rights of the Afro-Colombian populations, and the Congress should produce a law putting in motion transitory article 55 by mid 1993. This law became law 70 in August 1993.

Indigenous Colombians and the New Constitution

Colombian law has always recognized Indigenous peoples as culturally and legally distinct societies within the greater national society, and as such holders of fundamental rights. One of these special rights was the right to property in the form of a resguardo specifically defined in law 89 of 1890. The resguardo as an institution granted the community complete rights of property over their lands, within a marked jurisdiction, free from civil ordinances.

The 1890 law 89 grants Indigenous people entitlement to set up their own forms of internal government, through the election of Cabildos or Indigenous Councils, bodies composed of several members of the respective community that take on the internal administration of the group, particularly with regard to the distribution and administration of communal lands and the carrying out of minor policing measures to keep internal order.

Cabildos were recognized by the state as public entities of a special character, incorporated into the country’s political and administrative structure. As government bodies responding to communities, they have two main functions: governing the community and participating on their behalf in activities outside the community’s normal life, but relating to the defense of the group’s interest.

The Agrarian Reform Law 135 of 1961 recognized the full rights of Indigenous people to property over their traditionally occupied lands. In the late 1960s INCORA implemented this law titling 73 resguardos of 1.0 million hectares. This law did not mention Afro-Colombians. Using the few provisions in the Agrarian Law that related to Indigenous people, sectors of the Indigenous population who were engaged in menial or servile forms of work on haciendas and estates in the department of Cauca, launched a vigorous movement aimed at claiming back the lands they had lost or at widening their vital spaces, if they had any.

The 1991 constitution confers upon the Indigenous territories the status of political and administrative institutions. This legal concept formally gives the Indigenous communities a high degree of administrative and fiscal autonomy to conduct their internal affairs and their relations with other public and private bodies. As a political and administrative entity integrated into the new constitutional system, an Indigenous territory can be governed by Indigenous authorities and a taxable base can be established for the members of the community. In addition, each Indigenous territory has a share in the distribution of national income. Can administer its own resources and provide public services, or at least some of those that are provided by territorial entities, such as education, health, basic sanitation, and can undertake engineering projects beneficial to the community etc.

Article 357 of the Constitution establishes the “Indigenous resguardo share in the nation’s current income,” such that all Indigenous communities who occupy a resguardo have the right to receive every year from the central government an amount of money proportional to the number of inhabitants, to cover administration expenses, provision of basic services and development programs.

Law 70 of August 1993

Following from the Yanaconas meeting the National Planning Authority (DNP) agreed to guarantee the articulation of Transitory Article 55 that gives Afro-Colombians collective rights to territory which came about in the form of Law 70 in August 1993. This law recognizes Afro-Colombian populations as ethnic groups and recognizes their territorial rights in the Pacific Basin, in the form of collective territories. In conjunction with decree 1745 of 1995, Law 70 stipulates how ethnic claims must be put forward, legal territorial recognition and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The NRMP made concrete the titling of Black property. While the constitution gave the recognition to the territory, the financial readiness and impulse to support the writing of this law on the part of the World Bank helped forge it into being.

Law 70 defines Black communities to be based on ideas of ethnicity, which are framed with four criteria in mind; culture, history, occupation and location. Law 70 grants a form of self-government in the “consejo comunitarios de comunidades negras” or Community Councils for Black communities. Nevertheless, the consejo comunitarios are formed in a confused legal conception and are the legal personification of the community and are thus constituted as entities with a purely private character. This private, not public character is granted by Law 70. Taken in this way, the consejo comunitarios are a clear disadvantage in comparison to the Indigenous Cabildos and the administrative councils of the future Indigenous Territorial Entities, which are clearly invested with attributions that are deeply buried in carrying out public functions.

Law 160, the New Law of Agrarian Reform of 1994

Law 160 was inspired by the constitutional view that it is the duty of the state to provide progressive access to landed property for agrarian workers and other rural public workers with the aim of improving the income and quality of life of the rural population. Additionally this law grants Indigenous peoples complete rights to property over traditionally occupied areas.

Implementing Law 160, decree 2164 of 1995 consolidates the process of constituting a resguardo. It says that INCORA must make studies of the land necessities of Indigenous communities, to give and title sufficient and additional land adequate to their assets and development, recognizing the property they traditionally occupied, the preservation of the ethnic group and the improvement of the standard of living of its members, without jeopardizing or infringing on the rights of Black communities detailed in law 70 of 1993.

Nevertheless, Article 85 of law 160 states that INCORA and the MOE, in concert with the community institutions, have to verify and certify that the communities comply with the social and ecological (respectively) functions of the property without specifying the parameters by which this can be done. Thus, territory traditionally used by Indigenous nomads, semi nomads and agriculturists who survive on hunting, relocation and horticulture that are situated in Forest Reserves, can be designated as an Indigenous resguardos but its occupation and use still fall under the provisions established by the MOE and their rules on renewable natural resources.

Environmental Law 99 of 1993

Law 99 set up the National Environmental System (SINA), the Ministry of Environment (MOE) and Regional Autonomous Corporations. Until Law 99 INDERENA was in charge of environmental affairs. The law promotes the integration of Indigenous and Black communities that traditionally inhabited the region in the process of conservation and the cooperation of the international community in compensating the efforts of local communities to defend their unique ecosystems.

Citizen Participation Law 312 of 1994

This law outlines popular participation in political life as a right. The new constitution constructed a new model of national society defining the participation of civil society in the management of public affairs as supremely important. The law requires and specifically grants to minority communities community participation in the management and decision making that affects their economic, social, political, administrative and cultural life is.

As regards ethnic groups the objectives of participation in Law 312 are:

- 1) to assure their complete dominion and tranquil presence over territory,
- 2) to assure the protection of cultural patrimony of ethnic groups and the full respect of their identity,

- 3) to obtain an acceptable level of autonomy for the management of their internal affairs and to define their own models of development and their own strategies of improvement,
- 4) to contribute to the strengthening, in an increasing and sustainable manner, the climate of tolerance and respect for ethnic and cultural diversity in Colombia,
- 5) to assure their increased decision making power in the management of public affairs,
- 6) to provide in a progressive and sustainable manner the enjoyment of basic services especially health and education, as well as the ownership of new technology appropriate to environmental conditions, permitting ethnic groups to make adequate improvements to their resources and to improve their living conditions.

The Influence of International Conventions: ILO and RAMSAR

In conjunction with the World Bank policy on Indigenous people's, a number of International Conventions shaped the NRMP and its effects and possibilities of being carried out. They either solidified the legal base the state was trying to create or structured the manner in which laws could be applied.

The International Labor Organization (ILO) Conventions 107 and 169 outline an international strategy regarding the rights, both civil and territorial, of Indigenous peoples in relation to their states. These conventions were instrumental in setting the agenda for a policy towards Indigenous people by the Colombian state by influencing the form of the new national constitution. Convention 169 was ratified in 1991 a few months before the constitution came into being and is closely incorporated into legislation regarding Indigenous populations in Colombia.

The Convention on Biodiversity (ratified in 1994) and the RAMSAR Convention on Wetlands of International Importance (ratified in 1971) outline the use of biodiversity and specifically wetlands affecting the implementation of titling as they identify areas of ecological fragility and international importance. Since the signing of the RAMSAR Convention mangrove swamps have been conceptually managed in Colombia as wetland ecosystems. This removes them from land that is available for titling and puts them under special protection of the MOE. The status of mangroves as wetlands is of fundamental importance to community titling since a large proportion of traditional community territories contain mangrove swamps (as is detailed further in this paper). While these conventions lend weight to conservation projects they also outline the boundaries of land that can be titled to communities.

The ILO Convention 107 of 1957 on the "protection and integration of Indigenous and tribal populations in independent countries", helped to convert usufruct rights for Indigenous people in "territorial reserves" in Colombia to full territorial ownership as collective property. The program of legal recognition of Indigenous communities' lands in forests and plains started in 1968 a year after the adoption and ratification of Convention 107 into national law as Law 31 of 1967. Based on article 11 of the Convention 300 or more resguardos were granted to the communities as their property between 1968 and the adoption of the ILO Convention 169 in 1989.

The ILO Convention 169 labeled resguardo lands as inalienable, unmortgageable, non-seizable and inprecriptible inspired by the new idea of a territory as a space of life for a people. This guaranteed the participation of Indigenous people in running the affairs within their territories. Colombia was a signatory to the convention and instrumental in its formation. The Convention and the new 1991 national constitution were in agreement on a lot of stipulations over the rights of Indigenous people including the right:

- to preserve their integrity and that of their physical and cultural heritage
- to improve their conditions of life and to receive support for this purpose
- to participate and decide upon their own future
- to the cooperation of the state for the protection of their lives, their cultures and the environment of the territories that they inhabit
- to preserve and have due regard for their institutions, traditions and legal and social customs
- to demand and see justice done in connection with their rights
- to land and natural resources
- to health and social security
- to an education which is suited to their requirements and in keeping with their culture
- to know their rights and see that their rights are known and respected by other members of the national society
- to communicate and cooperate among Indigenous peoples of frontier areas

The Convention rejects all acts, which could violate the fundamental rights and freedoms of Indigenous peoples. Rights of citizenship of Indigenous peoples shall be recognized without restriction, and their enjoyment of special privileges belonging to them as Indigenous peoples shall not constitute an obstacle to their exercising of the rights granted to all citizens. Colombia ratified the ILO Convention 169 four months before adopting the new Constitution with law 21 of 1991.

The Process of Titling Collective Territories and the Pacific Today

Since 1994 Bank funds have been used to contract Afro-Colombian and Indigenous community organizations to inform rural peoples about these new laws, as well as to set the groundwork for the granting of collective titles. For 18 months from June 1994 to December 1995, the activities of the components focused on establishing the legal and institutional conditions for implementing the Indigenous resguardo and Black community land titling processes. The NRMP found that in order to make participation a reality it was necessary to: 1) strengthen communities and their organizations so they can take up the knowledge and responsibility of having territorial ownership and domination. This meant legal training, construction and consolidation of consejos comunitarios, regularization of management of natural resources, and definition and agreement on the boundaries of communities, and 2) necessary simultaneous training and capacity building of the institutional entity in charge of the procedures for instance INCORA.

Soon after the Loan Effectiveness, a High-Level Consultative Commission and affiliated departmental commissions were established to carry out consultations for the regularization of Law 70. The work of this commission, much of it financed under the Regional Committees component of the NRMP, resulted in Decree 1745 of 12 October 1995. This decree set out the procedures that make the titling of Afro-Colombian land possible. Decree 1745 regulates chapter III of Law 70 and defines rules and procedures for collective titling. It defines collective titling as fundamental to:

- 1) human rights,
- 2) cultural survival,
- 3) socio-economic development, and
- 4) natural resource protection and management.

Red de Solidaridad Social (RED)

Much of the success of the Black Land Titling component can be attributed to the hard work of the RED in designing and implementing the Regional Committees component of the program. The RED was created with the objective to promote the social and participatory side of development that:

- 1) promotes the advance of decentralization,
- 2) generates a better commitment to local collectivities in the creation of their self development,
- 3) consolidates new institutional models for the coordination and control of social politics in the territorial entities and promote social equality between all the population groups favoring the most vulnerable.

The RED ensured that the views of Indigenous and Afro-Colombians were represented in the program, and the transparency and accountability between government and civil society organizations. They worked through seminars and workshops with government and community entities and programs on the workings of the NRMP where they could exchange points of view known as "Mixed Regional Committees". The RED did training in environmental and ethnic legislation, helped institutions become appropriate to the region and promoted popular communication. They also produced a series of popular educational materials on law 70 and other laws pertaining to land titling and use.

Regional Committees

With the creation of the MOE and the conformation of the RED, Regional Committees were organized under the direction general of the Environmental Regularization and Territorial Planning of the MOE. They were flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific region represented by their ethnic territorial organizations. They were created to address the local, regional and national dynamics and expectations of the NRMP to produce a legal framework for the ethnic, territorial and environmental rights and issues.

At first they provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights. Later, they began to promote these rights through strengthening the local communities and ethno-territorial authorities' autonomous space, helping the consolidation of rights, and promoting instances of democratic participation and consultation. Within the Regional Committees they came up with principals, criteria and guarantees to guide the process of collective titling. The strength of the Regional Committees that were run through the RED was that they had:

- 1) an emphasis on active participation of regional Black and Indigenous organizations
- 2) pedagogical materials produced on the territorial rights of these populations.
- 3) initiatives to create inter-ethnic dialogue between Black and Indigenous organizations, as well as with state and regional institutions.

One of the strengths of the Regional Committees is that their agreements set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance on the part of the state. In the medium term the Regional Committees highlight participation in planning, follow-up and evaluation of the program, looking to harmonize the objectives with the rights and interests of the local population. In the long term they present a challenge to build a strategy of regional transference and appropriation of the results of NRMP, both at the institutional level and that of the ethnic, territorial and urban organizations of the Pacific, understood as the joint actions of communication, training and consultation to promote the conservation of natural resources in the region.

Although the NRMP considers titling as the condition necessary for the conservation of the natural patrimony of the communities and the nation, the scope of the Regional Committees is limited as a space where the ethno-territorial organization of the Pacific can concur, because of being so tightly connected to the process of titling. Regional Committees need to widen the focus of discussions to include other aspects of the NRMP, for instance, of ecological zoning and national parks. Additionally the lack of leadership of the Regional Committees led to the impression among some Afro-Colombian organizations that gaining or initiating the distribution of economic resources, in particular land, was the aim of the process rather than just a portion.

Community Participation and Institutional Performance: INCORA and Indigenous Land Titling

One of the benefits of the NRMP was that due to community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals. Indigenous organizations were particularly forthright in demanding and pursuing compliance in the demarcation and titling of resguardos. The most vocal of these community organizations, OREWA, wrote letters to the implementing agencies, to the World Bank and even to the President of Colombia demanding accountability and compliance.

OREWA's main complaint was that since INCORA had started titling collective territories for Black communities they had stopped titling and demarcating Indigenous resguardos. A major finding of the mid term review in 1997, was that INCORA was dragging its feet and creating the potential for increased inter-ethnic conflict through faster pace of implementation of the Black community activities and a lack of coordination of the Indigenous and Black community programs. From September through December of 1997 there was a growing concern on the part of World Bank staff that "it is a great irony, that we would have titled Afro-Colombian land but at the price of the progress of the Indians" because of this delayed action and inactivity of INCORA in regard to Indigenous resguardos.

Through support to OREWA's concerns, and letters to the MOE and INCORA, the World Bank pushed for compliance, and accountability with treats to withhold the loan. They advocated a change in personnel, the institutional and legal reorganization of INCORA, making Indigenous resguardo titling a high priority, an external evaluation and the integration of Regional Committees for conflict resolution.

As external evaluations, mid-term reviews and community complaints all indicated serious concern about the progress of Titling and Regional Committees, the World Bank sent a supervision mission in January of 1998 where they determined the MOE should elaborate a Plan of Action determining how they plan to address the problems of the Land Titling and Regional Committee components by end of February 1998.

OREWA did not cease acting as an overseer and pushing their own specific agenda. Right up to the present they continue monitoring the progress of the demarcation and titling of resguardos specified by the Action Plan. They continue to accuse INCORA of lacking political will to carry out the titling duties assigned to it, especially in the regional offices. Their strategy of contacting all those involved regarding their complaints remains an effective way to participate as a local community organization.

The Action Plan of March, 1998

After the meetings of Yanaconas in Cali in 1992, the Action Plan of 1998 is the most important turning point in the process of the NRMP's components of a Land Titling and Regional Committees. This Action Plan was developed to link the operational plans for

all three components into a single integrated work program with specific goals, including a strategy for documenting the experience and lessons learned by the NRMP and participating institutions.

The Action Plan was set up to combat the tensions between the community and the government. It provided specific goals and the mechanisms to achieve them that allowed for the achievement of the Land Titling and Regional Committee component goals. This plan included strategies of territorial definition, capacity building, strengthening of intercultural understandings and conflict resolution.

More specifically it recommended that:

- 1) INCORA develop a computerized data system for tracking the process of titling.
- 2) INCORA contract regional Indigenous organizations to assist in conducting the delimitation and other topographic work necessary for the constitution of resguardos.
- 3) INCORA prepare a special land regularization plan for the constitution of resguardos in Cauca, Valle and Nariño.
- 4) The RED and other cooperating institutions should organize a special meeting of the inter-ethnic Regional Committee to discuss and agree upon INCORA's operational plan for the two titling components and to resolve any outstanding issues or conflicts.
- 5) INCORA outline specific land titling goals for Black and Indigenous communities, defining the number of titles to be issued or the hectarage to be covered in the time remaining.

The Action Plan brought forward the important role of Inter-ethnic Regional Committees in conflict resolution, and coordination between Black and Indigenous community activities. The process of agreeing on the Plan of Action and the framework of measurable objectives in the Plan have played an important role in increasing coordination among the various implementing agencies, in establishing greater trust between these agencies and the indigenous and Black community organizations of the Pacific coast, and in promoting greater transparency and accountability. For the first time a systematic data base exists on the status of land regularization for both the Indigenous and Black communities, and monitoring of performance in meeting the milestones set for in the plan for 1998-99. Only with the formation of the Action Plan and clear corresponding strategies and criteria did the Land Titling and Regional Committee components of the NRMP gain its own momentum after moving very slowly.

Expulsion of Regional Directors of INCORA.

Due to community pressure, mainly from Indigenous groups, 2 regional directors of INCORA were forced to leave their positions. In 1998 the government of Colombia removed 9 out of 25 regional directors from their jobs because of inefficiency and irregularities. This reshuffle of functionaries of INCORA included 2 regional directors in the Pacific. The director from the Chocó was removed for inefficiency and administrative disorder and the director from Cauca because of inefficiency in the titling of Indigenous resguardos.

The Unique Experience of Titling Collective Territories For Black Communities: ACIA

The NRMP is responsible for 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia today. By June of 2000 the program had titled 1.65 million hectares of land to 360 Black communities benefiting 18,000 families. The first Black community collective title issued was the title of la Madre, in Bajo Atrato the only title issued in 1996. Another 6 titles were issued the following year including the title to ACIA for a territory of 695,254 hectares. The pace of titling picked up after the Action Plan of 1998 with the majority of titles being issued between 1998 and 2000.

ACIA, representing over 100 communities in one of the most remote, riparian areas in the Chocó region, was given their title deed for 695,254 hectares on 11 of Feb 1998 by Ernesto Samper, the then president of Colombia, to mark the auspicious occasion. As one of the first titles issued and definitely the largest, the process of titling the ACIA territory acts as a model for titling of collective territories for Black communities throughout the Pacific region.

The process of obtaining the titles was arduous. ACIA had to first negotiate the meeting and contract for mobilization, and training of the communities, then gather and process information, consult and agree with Indigenous, private and other organizations holding property, with other Black communities and the state and now define the new responsibilities since titling. The initial management of funds was difficult because of the number of entities and people involved in the formalization of the accord since the process was structured for international governments and entities rather than poor rural farmers with a high percentages of illiterate members.

Thanks to their community work done before the process of titling, ACIA not only had a huge knowledge of the communities but a formidable ability to call meetings. They were thus able to do an intense job and hold 139 community workshops, 9 zonal workshops, and one great General Assembly. In order to solve border difficulties they created with OREWA and OIA (Organización Indígena de Antioquia) an Inter-ethnic Commission to look for solutions. With private property owners and other communities they directly negotiated on a case-by-case basis.

However, similar to what happened to other communities along the Atrato river, in 1999 external armed groups imposed control as the only power within the territory and many of the members of ACIA were displaced as refugees in urban centers. This was a very real negation of the exercise of construction of community self-governing and autonomy. Nevertheless, in 2000, thanks to the title and the new legal security over their land the communities of ACIA have managed to neutralize to a large extent the advance of the war in their territory.

Violence and Collective Territories of Ethnic Groups

The Pacific, which used to be on the margins of Colombian violence, has experienced dramatic changes that affected the models of traditional territorial appropriation of Black and Indigenous communities with the simultaneous degradation of the ecosystem since the late 1980s. These changes include: the state trying to integrate the region to the international markets, the fight of many companies for access to the forest and mineral resources, the domination of certain territories by drug traffickers, the increase in the region of armed confrontation between the military, paramilitary and guerrilla, and the model of cattle ranching colonization typical of other regions of the country and finally the configuration of Indigenous or Black social movements in defense of their territory and culture.

Today the phenomenon of violence causes a permanent state of anxiety among the inhabitants as the armed groups carry out terrorist actions, murder and retaliation in the countryside, which caused large displacements of poor peasants to larger urban centers. Although drug and political armed violence are somewhat independent they are more and more interconnected every day.

These violent conditions directly impact the Land Titling and Regional Committee components of the NRMP. For instance, shortly after the collective titles of the Black communities of la Nueva, Dos Bocas, Taparal, Clavellino and Chicao of the Lower Atrato river were issued in 1997 the populations were displaced by paramilitary. In 1998 other displaced communities of the Lower Atrato river sent a letter to the World Bank saying that being displaced makes it more difficult to obtain a title. They requested the participation of the International Red Cross, the office of the High Commissioner for Refugees of the UN and delegates from the Dioceses of Apartado and Chocó to form part of a high-level commission to look into titling and violence. They demanded collective entitlement as part of their proposal for a dignified return to their territories.

On the other hand in the case of rio Sucio in the Chocó, the very fact of the titling of collective territories for Black communities contributed to the return of numerous displaced inhabitants and communities, although the confrontation with armed groups continues. Nevertheless the capacity of communities to maintain peace, their possession of the land and to reasonably manage the environment is appearing to be increasingly affected. The effects include:

- 1) the breaking up of social networks and governing forms internal to the communities, in the incorporation of youths in these groups, the auto-proclamation as agents of justice or governing by forest agents in place of community authority, and the destruction of traditional cultural values and internal rules.
- 2) disturbed economic life and traditional form of work. Although this is done in many ways the removal of family members from traditional everyday activities by armed groups or drug traffickers and the abandoning of rural plots for urban areas when displaced has the greatest impact.

- 3) the break up of traditional ways of managing nature, using natural resources and defense of ecosystems in the introduction into the regional economy illicit crops as a financial front for armed groups, the toleration of these groups non regulated use of forest and mines and the possibilities of quick money.

In spite of this insecurity and upheaval brought about by the violent situation, land titles lend a specific long-term stability to communities. They serve not only to mark the legal boundaries of territory today, but to ensure the existence of the communities into the future. Andean Colombia has a long history of land titles demonstrating ethnic or community existence. Similar to Royal titles issued by the Spanish Crown during the colonial period to Indigenous communities in the Andes, the collective titles of the Pacific prove the existence of the community as a community and as an ethnic group to the wider Colombian nation. In the Andes many Indigenous communities ceased to be recognized as Indigenous, and their lands ceased to be recognized as their territories because they did not possess or could not prove their connection to, royal titles over the land.

One might argue that there is no point in titling land if those that possess the title cannot live there due to their displacement to urban areas because of violence. Nevertheless, the collective title not only sets up a legal basis to claim back the territory but it specifically registers the social, cultural and political existence of the communities associated with the land and the moral obligation of the state to the members. Thus, in a less violent future the titles facilitate the return of these people to their territories and traditional ways of life.

Ethnic Conflict and Resolution

The titling of collective territories for Indigenous and Black communities was not without conflict. Importantly the exercise of titling itself produced an escalation in ethnic conflict over territory. These conflicts had existed prior to the program, especially where Black communities had particularly insecure rights to land, while Indigenous communities held specific legal rights over neighboring and at times coterminous land, and where both communities were poorly organized. As the possibility of titling collective territory for Black communities became a reality conflicts arose over territorial boundaries and over the process and rapidity of titling. At the same time the government policy of “cleansing” of resguardos through the removal of non-Indigenous populations increased the friction between Indigenous and Black communities.

The context of ethnic conflict and its relation to the NRMP is complex and depends on the prior relationship between Indigenous and Black communities, their relative participation as functionaries of the state, and their unequal legal access to secure title to land. On one hand it was difficult for Indigenous communities used to a certain process of titling to accept new restrictions and procedures for titling, such as environmental restrictions or having to consult with Black communities over boundaries. On the other hand INCORA stopped titling of Indigenous resguardos in the Chocó for almost 2 years

during the NRMP, causing a strong impression of the lack of political will on the part of the government to title Indigenous territory.

With the possibility of obtaining legalization of their territory some Black communities no longer accepted the principals behind “cleansing” arguing that these lands were traditionally ancestral lands of Black communities. These pockets of land within resguardos became bones of contention. At the same time, in certain areas of the Pacific such as the Chocó, as the main functionaries in government institutions or in politics, Afro-Colombians used these positions to secure rights they deemed appropriated from them.

In 1997 the first Inter-Ethnic Regional Committee was held in Perico Negro, in the municipality of Puerto Tejada. It was organized by INCORA and set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts, and to develop knowledge of the territorial rights, the action of the state and external violent factors. Black Communities and Indigenous organizations participated and so did national and regional implementing entities. The committee concluded that the Afro-Colombian and Indigenous communities still maintain traditional methods of conflict resolution that should be supported and promoted, and that it was nonetheless still necessary to adjust the actions of the different state entities for conflict resolution and to strengthen these mechanisms.

These Inter-Ethnic Regional Committees can be seen as the third turning point in the NRMP after the meeting of Yanaconas, and the Action Plan that fundamentally changed and enabled the program to accomplish its goals. Through these Inter-Ethnic Regional Committees the Regional Committees were transformed from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution.

Community Organization and Conflict Resolution

In 1998 the community organizations of the middle Atrato river, ACIA, OREWA and OIA used the Regional Committees to consult and come to an agreement over their territorial limits. The territory of Indigenous communities of OIA and OREWA surround the large territory of ACIA rising up from the Atrato river valley on one side to the Cordillera Central and the other to the Coast ranges. There were pockets of Indigenous and Black communities living within the territories of the other group. At the same time there were disputes over the boundaries of the already recognized territories.

Through the process of consultation and prioritization they were able to determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos. The accord made possible the constitution of 8 resguardos in department of the Chocó in 1998 and eased the following constitution of 6 others in department of the Chocó and 2 in the department of Antioquia. The accord included the exchange of land to consolidate territory and in some areas the shared management of territory between Indigenous and Black communities. These communities were able to come to such agreements because of their

strong, long-term organization, which had been strengthened through their participation in the NRMP.

What is a Collective Title?

Interethnic Territories

The settlement dynamic of Black and Indigenous communities is not necessarily homogeneous with separate populations occupying clearly defined spaces. In reality throughout the Pacific Black and Indigenous populations are interconnected not only through trade but also through kinship, ceremonies and shared territorial spaces. Ironically, Law 70 truncated the process of forming interethnic territories. This legislation does not take into account the historical dynamics of the rural communities of the Pacific due to a lack of research and description of the types of settlements and relations that exist between these populations.

Since 1998 the communities of San Juan requested a joint Black and Indigenous Territory - the Territorio Wounaan-Negro. From San Juan south settlements do not follow the homogeneous rules that characterizes the Atrato or the Baudó. This is important to recognize when using ACIA as a model for future titling. Trying to force the communities into tenure systems that do not reflect their social reality can cause conflicts. At times Black communities have no territorial options outside of joint territories with Indigenous communities and the titling process could dispossess them. To make spaces for the reality of interethnic territories as a tenure modality and reduce conflicts through the incorporation of historical pasts of the communities, legislation needs to reflect the actual settlement patterns of the two communities.

The Legal Status of Ethnic Administration: Cabildos vs. Consejo Comunitarios

The existence of special legislation in independent forms gave rights to Indigenous and Black communities over areas that they occupy, but did not resolve complex situations where one or other share territories and have managed to develop forms of shared understanding and administration. One of the reasons that this is particularly difficult is the different status of the governing bodies of these territorial entities, and essentially the status of the territorial entities themselves.

The cabildo, the governing body for Indigenous resguardos, is a public entity of a special character incorporated into the country's political and administrative structures. It is an autonomous institution that receives funds from the central government can collect taxes and make and administer laws within its territories and carries out public services and minor policing measures to keep internal order. It is integrated into the political system at the constitutional level.

The consejo comunitario, the governing body for collective territories of Black communities, on the other hand, is the legal personification of the community and is thus constituted with a purely private character. It retains an undefined and ambiguous

autonomy because it pertains to the municipality and relies on the municipality for the transfer of resources and revenues as it does not receive funds from the central government. Nevertheless, it is not within the authority jurisdiction of the municipality. It is unclear whether the consejo comunitario has the authority to collect taxes and make and administer laws within its territories or carry out public services and minor policing measures to keep internal order. It is integrated into the political system at the legislative level.

As a result the ability of consejos comunitarios for Black communities, if compared to Indigenous cabildos and councils of territorial entities which have a public character, to authorize an adequate administration of community interests severely limits the perspective and possibilities of future territorial and communal development and management.

A key thing to note is that the main difference between the legal recognition between Black and Indigenous territories is that for the Indigenous communities the law recognizes some degree of Indigenous territorial control and provides for limited autonomy or self-rule. For Black communities the law recognizes more of a corporate structure similar community forests in the USA, with limited self-rule potential.

The Legal Status of Collective Titles and Public-Use Goods

Similar to many coastal territories of the Pacific, the traditional territory of the Peasant Association of Rio Patia, ACAPA, in Nariño includes intertidal plains covered by mangrove swamps, which they have used traditionally for subsistence production in fishing and collection of sea resources including bivalves and mollusks. The status of these mangrove swamps as land or sea, as public or private use goods, and thus as able to be titled or not, raises some important issues about the status of Collective Titles for Black Communities, the level of autonomy and control of community councils, the relationship between environmental policy and community involvement, and finally the inequality of rights between Indigenous and Black collective territories (standardization of the law).

Although the MOE and the community representatives ACAPA signed an accord in June of 1998 allowing the territory of ACAPA to be titled explicitly leaving out the areas of mangrove swamps the communities later protested the loss of over 20% of their territory. They argued that the mangroves are their sustainable livelihood that guarantee their food security, experience has demonstrated that the Black communities have conserved the mangroves historically, and a high percentage of the Pacific Territories contain mangroves. Thus the inclusion of the mangroves within the title up holds their constitutional right to protect their ethnic and cultural diversity and a real recognition of the collective right to territory of the lands of the Pacific Basin by Black communities.

In 1999 INCORA had a meeting to analyze and conceptualize the juridical nature of mangrove zones and the implications for Collective Titling for Black communities. After considering technical and legal arguments they came to the conclusion that the areas of

mangrove are not to be excluded from the titleable areas. They requested the go ahead to title from the MOE. However, neither INCORA nor the MOE wanted to take a stand regarding the titling of mangrove areas and neither proceeded

In April of 1999 the legal office of the MOE was asked to state their position on the legal nature of the mangrove zones and their implication for the titling of collective property for Black communities of the Pacific. It was the opinion of the legal office that “the MOE is not the entity in charge of defining if a good is or is not of public use, in spite of its involvement in the theme especially when it was part of the technical commission and when the discussion involves areas that house mangrove ecosystems, according to articles 12 and 48 of law 160 of 1994 and article 20 of the regulatory decree 2663 of 1994 INCORA is the entity that has the function of delineating goods of public use, that can not be included in the collective titles as stated in article 6 of law 70 of 1993 and article 19 of decree 1745 of 1995.”

In the end INCORA and the MOE adopted the formula that had been used decades ago for the constitution of Indigenous reserves, that INCORA issue the title to the communities excluding the mangrove swamps, recognizing public ownership over the mangrove swamps as according to the law they could not be titled. Then the communities were awarded usufruct rights to the areas excluded.

While the usufruct rights to public use goods in the case of the mangroves seems a practical solution to conflicting policies of environmental protection and community control over natural resource management, the solution points to the limits of participation and ownership on the part of the community. These are also indications of the types of habitats considered manageable by communities and those that are not. For instance, the conversion of Indigenous reserves to Indigenous resguardos in the Pacific was a recognition of the communities ability of manage forests and a transference of the control of this management to the community level. It would appear that wetlands are not yet considered manageable by communities.

In mid 2000 OREWA wrote to the MOE requesting closure on the mangrove issue from the point of view of the Indigenous legislation to solve the problem of the Indigenous peoples who live in mangrove areas and use them traditionally. Deemed public use goods one would assume closure on the mangrove issue had been reached when addressing the problem in relation to Black communities. Nonetheless, because the two ethnic groups do not fall under the same legislation, and the titles do not title exactly the same thing, and Indigenous territories as public entities may be able to contain public use goods, the issue must be readdressed regarding Indigenous territories.

Some Benefits of Collective Titling and Participation;

- 1) the process of titling contributed to ethnic identification in a participatory manner, community organization and access to clear tenure.
- 2) the participatory nature of the program increased the community's security in their capacity to make claims and to manage resources.
- 3) the efforts to obtain titles and the titling itself has contributed to strengthen the internal forms of government and the community's negotiating capacity.
- 4) titling gave a more clear and solid ownership or dominion over their territory and a legal base effective to protect it.
- 5) in the context of armed conflict the winning of ownership over the land, through NRMP, has represented for many communities of the Pacific a real possibility for the defense of life and a degree of independence from the conflict.
- 6) titling has acted as a base for bargaining and legitimacy.
- 7) other programs had been programs of the government and not long term programs of the state. The NRMP was able to cover three government administrations as the communities were the stabilizing factor through the changed of administrations.
- 8) participation contribute to the maintenance of traditional knowledges and cultures.
- 9) the titling of Black community land was a determining factor in the defense of biodiversity.

Impact of the Land Titling and Regional Committees Components of NRMP

There are four areas of impact of the above three components:

- 1) communicational - between state and local organizations as well as between local organizations and the people.
- 2) organizational – the structure and unity of organizations.
- 3) spatial – territorial authority and control.
- 4) temporal – structural change and long term influences.

Communicational Impact:

Communication is a major problem throughout the region. The difficulty of uniting people across the region is a weakness of the program making it hard to centralize decisions and to coordinate work. Local communities have tried to ameliorate the situation by asking for an autonomous space to get together before the meetings of the Regional Committees in order to consolidate a regional position beforehand.

Community organizations, but especially Afro-Colombian organizations, felt that the process of titling enhanced their cultural cohesion and awareness. Through this process the communities demarcated and reactivated the oral history of their people and territories and built up the self-awareness and education about their culture. The titling process consisted in making social maps of the territory including maps for the future and the past, of narrating and recording the history of the people, their culture and their traditional practices and detaining the social relationships with the communities around

them. This generated a huge excitement at learning from the older generations by the young and understanding the internal diversity of the communities.

The titling process also helped recuperate the cultural process of use of the territory and traditional knowledge about biodiversity. This took place through a community intellectual movement including hunters, gathers, the elderly and traditional doctors to reconstruct the history of settlement of the territory, and to explain from their own perspective the importance and use of the natural resources that exist. Part of this knowledge is left in maps and minutes (memorias) from the workshops of social mapping. Most importantly, as expressed by some of the Afro-Colombian participants, the young and the old, the men and women were put together to synthesize traditional knowledge about the biological resources and the community territory as part of their own identity. The communities felt that this combined effort was particularly informative and useful.

Law 70 generated an institutional coordination framework such that the MOE, INCORA and the RED were able to work together without conflict. This institutional coordination was amplified by the Regional Committees and consultations. Adversely, the strong unity between the three organizations had the initial effect of distancing the Ministry of the Interior and in particular the High-Level Consultative Commission, since most of its job and space was taken over by the RED. However, the interethnic Regional Committee in Perico Negro, Puerto Tejada in August 1997 recuperated the High-Level Consultative Commission as the Committee brought it into agreements on the necessity of defining territory.

Organizational Impact:

The natural institutional rhythm of the implementing agencies was accelerated by the agreements with the World Bank on goals, resources and deadlines. There was a combination of political will, resources and social demand, which made the project the success that it was.

A lot of the success was due to the coordinating efforts on the part of the PCU in the MOE which had to balance limiting and controlling spending with giving autonomy and agency to the institutions they worked with. Their ability lay in the rigidity in which they demanded compliance with deadlines and funding accountability, and the flexibility they gave the institutions in planning and going about their work. As the PCU was not responsible for the implementation of projects, although fully responsible for the use of funds, they served as strong overseers of spending. The structuring of this facilitating mechanism within the MOE is an important lesson for the coordination of future projects. Additionally the people who worked on the NRMP had an amazingly high level of dedication and enthusiasm for the project both at the World Bank and in Colombia.

The MOE discovered during the program that the cheapest form of strengthening environmental institutions was through the participation of the people in the process such that they were in charge of the project themselves. This type of participation was novel. Previously the conservation programs had placed the environment before the social such

that people were not involved until after the creation of the legislation. They later discovered that the long-term effect of titling has been conservation through appropriation. Because of the stability that titles provide they have witnessed an interest in conservation by communities of the region.

At first INCORA had a sole division attending Indigenous and Black communities within one area of administration. Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995 along with community pressure was a great push to force the titling of Black community territory. The national government named Ortilia Vegas, a Black woman, as manager of INCORA in the Pacific and under her INCORA separated the single program attending ethnic groups into two separate programs at the end of 1997.

At a time when INCORA was dividing the unit attending Indigenous and Black community land titling, the RED instituted Interethnic Regional Committees (they had started out as separate Black and Indigenous Regional Committees). The changes that took place in INCORA would appear to have allowed for, and perhaps demanded, the complimentary change in the RED. As the Collective Territories for Black Communities became a reality with the reordering of the administration within INCORA, the resolution of interethnic conflict became more important as well.

Spatial Impact:

The new territorial units challenge old ideas of power and authority between the Territories of Black Communities, Resguardos and Municipalities, contesting control over 1) land, 2) resources in general 3) natural resources in particular and 4) permissions and licenses for extraction and exploitation of minerals. This becomes obvious in instances such as the formation of Plans of Territorial Regularization. The PCU has to coordinate between these territorial units as well. The uncertainty of these relations is compounded by the fact that Consejos Comunitarios do not receive funds for services such as health and education from the central government as do Indigenous Resguardos, but rather depend on the municipality for such funds, yet they are not within the authority jurisdiction of the municipality.

The shortage of vacant land (*baldíos*) in the Pacific Coast affects the sustainability of the project to continue titling in the future. It will soon not be possible to extend territories in the Pacific except through the purchase of private property. This is already becoming a problem in areas where resguardos cannot be amplified without encroaching on land held by others. INCORA is trying to address this problem outside of the Pacific by buying private property to deed as collective titles to Black communities.

Temporal Impact:

The titling of property changed people's way of thinking about their region, especially for Black communities. They began to think about it as a naturally rich area where remaining rather than migrating was now an option. Now that the land has been removed from the market there has been a repopulating of the territory accompanied by a rise in ethnic identification. Additionally, the support of the existence of solid regional and

grassroots organizations and the security offered by legally recognized territorial dominion has been invaluable for struggles for peace.

The NRMP's model of participation can serve as an example for other projects that would like to define and adopt participatory strategies. The model has contributed to strengthening the image and the legitimacy of state entities that assume the responsibility to carry out their functions in the eyes of the public. A real interest in the environment and sustainable development developed among the community. At present a large percentage of the community organizations are working on management plans for their territories. Nevertheless the environmental authorities are not taking advantage of this favorable occurrence to development initiatives more in accord with the communities to maintain and consolidate the commitment.

The sustainability of Collective Territories in the future depends on: a) being part of an environmental policy, b) the control and use of natural resources, c) the accompaniment of productive activities to prevent reversion, d) management plans, and e) the resolution of internal conflicts between individual and collective credit and organization. The latter is particularly hard as there is no clear policy about credit and each community organization has to deal separately with the problem. For instance, ACIA invented a usufruct contract so that farmers could obtain credit.

The government is trying to incorporate the ideas of the Collective Land Titling and Regional Committees components of the NRMP into macro political policies for the Pacific allowing them to slowly become structurally part of policy development. The Organic Law of Territorial Regularization for land use planning is going to emphasize territorial entities. However, while Indigenous Resguardos are going to become Indigenous Territorial Entities and have equal power to municipalities, the Collective Territories of Black Communities have less autonomy and pertain to municipalities and rely on them for the transfer of resources and revenues. This is a constitutional condition and only a change in the constitution can affect this administrative positioning.

INCORA has begun for the first time to incorporate the theme of Black Communities in their new Plan of Operation along with that of Indigenous Communities. They have begun a program to buy land in areas outside of the Pacific for Black Communities who don't have land. They have already purchased land in San Andreas, Santander and in the North of Cauca, and have had petitions for titles in three territories out side of the Pacific in Cartagena, Caldas, and Antioquia (Uraba). This had been part of the demands of Regional Committees of Black Communities since 1998.

Nevertheless INCORA is dropping the use of Regional Committees outside of the Pacific Basin because; 1) the specificity of the Pacific enabled the success and utility of Regional Committees while other areas do not have the same conditions, and 2) the jurisdiction of the RED to call Regional Committees is limited to the Pacific. They claimed to have learned from the strategy of participation of Regional Committees and from the High-Level Consultative Commission. However, they appear to see the Regional Committees as capacity building arena and do not take seriously their conflict resolution potential.

Lessons Learned

The Program:

The NRMP also shows that to make participation effective a program needs to work with the community or organizations that have direct interest in the solution to the problem. Many environment programs are programs of the government and not long-term programs of the state. The NRMP was able to cover three government administrations because the communities were the stabilizing factor through the changes of administrations. Indigenous and Black people have a large awareness of the right to participate, and have come to demand and obtain it in part without direct laws or regulations. The state entities recognize it just a responsibility and requirement of a quality of service of public administration. Law 70 generated an institutional coordination framework such that the MOE, INCORA and the RED were able to work together without conflict. It is important that these advantages become institutionalized.

The natural institutional rhythm of the implementing agencies was accelerated by the agreements with the World Bank on goals, resources and deadlines. A lot of the success was due to the coordinating efforts on the part of the PCU in the MOE, which had to balance limiting and controlling spending with giving autonomy and agency to the institutions they worked with. Their ability lay in the rigidity in which they demanded compliance with deadlines and funding accountability, and the flexibility they gave the institutions in planning and going about their work.

In spite of the ample praise given to the functioning of the Regional Committees both as capacity builders and as conflict resolution mechanisms, they seemed the least structurally incorporated into policies and future plans of implementing organizations. Perhaps this is because they were organized and administered by the RED whose jurisdiction and future existence is uncertain at the moment. Nevertheless, the lack of incorporation of Regional Committees as conflict resolution mechanisms in future projects of administering institutions, but especially within INCORA, is a wasted lesson. Institutions whose future plans do not include Regional Committees should include in their analysis of sustainability alternatives in popular participation.

Institutions:

Structural institutional transformations, not just within the local community organizations but also within the executing and coordinating agencies, are the basis of sustainability in such a program. The NRMP found that in order to make participation a reality it was necessary to: 1) strengthen communities and their organizations so they can take up the knowledge and responsibility of having territorial ownership and domination. This meant legal training, construction and consolidation of consejos comunitarios, regularization of management of natural resources, and definition and agreement on the boundaries of communities, and 2) necessary simultaneous training and capacity building of the institutional entity in charge of the procedures, for instance, INCORA.

Conservation:

The long term effect of titling has been conservation through appropriation assuring a solid base for conservation. Because of the stability that titles provide they have witnessed an interest in conservation by communities of the region. Thus making titling a determining factor in the defense of biodiversity. The titling of property changed people's way of thinking about their region, especially for Black communities. Now that the land is removed from the market there has been a repopulating of the territory accompanied by a rise in ethnic identification.

The NRMP was able to work from, and with the legal transformations, to make real some of the rights guaranteed in the constitution and to push for compliance with others, while at the same time the political will of the constitution enabled the NRMP to develop and implement environmental and territorial policy.

The participatory nature of the program increased the community's security in their capacity to make claims and to manage resources. The titling process also helped recuperate the cultural process of use of the territory and traditional knowledge about biodiversity. This took place through a community intellectual movement including hunters, gathers, the elderly and traditional doctors to reconstruct the history of settlement of the territory, and to explain from their own perspective the importance and use of the natural resources that exist. Part of this knowledge is left in maps and minutes (memorias) from the workshops of social mapping. Most importantly, as expressed by some of the Afro-Colombian participants, the young and the old, the men and women were put together to synthesize traditional knowledge about the biological resources and the community territory as part of their own identity. The communities felt that this combined effort was particularly informative and useful.

Participation:

The agility in delimiting territory, the support for the demographic and technical information and the search for accords with other communities and persons as a necessary information base for titling was only possible in the cases in which the organizations themselves had done the prior work of informing and training the community. For instance, thanks to their community work done before the process of titling, ACIA not only had a huge knowledge of the communities but a formidable ability to call meetings. Thus, for environmental programs that want to secure citizen participation there needs to be special support given to strengthening community organizations where they already exist, and to push for their formation where they are lacking.

Due to community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals. Indigenous organizations were particularly forthright in demanding and pursuing compliance in the demarcation and titling of resguardos. One of the strengths of the Regional Committees is that their agreements set both a trend and a benchmark from which to claim rights and compliance on the part of the state. In the medium term the Regional Committees highlight participation in

planning, follow-up and evaluation of the program, looking to harmonize the objectives with the rights and interests of the local population.

The process of titling contributed to ethnic identification in a participatory manner, community organization and access to clear tenure. Community organizations, but especially Afro-Colombian organizations, felt that the process of titling enhanced their cultural cohesion and awareness. Through this process the communities demarcated and reactivated the oral history of their people and territories and built up self-awareness and education about their culture.

Territories:

Titling gave a clear and solid ownership over territory and a legal base effective to protect it. In the context of armed conflict the winning of ownership over the land, through NRMP, has represented for many communities of the Pacific a real possibility for the defense of life and a degree of independence from the conflict. Titling has acted as a base for bargaining and legitimacy.

In spite of the insecurity and upheaval brought about by the violent situation, land titles lend a specific long-term stability to communities. They serve not only to mark the legal boundaries of territory today, but to ensure the existence of the communities into the future. The collective title not only sets up a legal basis to claim back the territory but it specifically registers the social, cultural and political existence of the communities associated with the land and the moral obligation of the state to the members. Thus, in a less violent future the titles facilitate the return of these people to their territories and traditional ways of life.

Productive actions that complement the Land Titling components of the NRMP are necessary to ensure the wellbeing of the communities. At present a large percentage of the community organizations are working on management plans for their territories. Nevertheless the environmental authorities are not taking advantage of this favorable occurrence to development initiatives more in accord with the communities to maintain and consolidate the commitment and the state needs a clear will to orient actions to overcoming poverty.

The efforts to obtain titles and the titling itself have contributed to strengthen the internal forms of government and the community's negotiating capacity. Nevertheless the sustainability of Collective Territories in the future depends on: a) being part of an environmental policy, b) the control and use of natural resources, c) the accompaniment of productive activities to prevent reversion, d) management plans, and e) the resolution of internal conflicts between individual and collective credit and organization. The latter is particularly hard as there is no clear policy about credit and each community organization has to deal separately with the problem.

The legal status of the collective titles to Indigenous and Black communities affects how they operate as territories and how the councils can operate as governing bodies. The legal status of titles is not equivalent between Indigenous and Black communities, the

former having a public status and the latter a private one. In the Pacific south of San Juan settlements are not homogeneous with separate populations occupying clearly defined spaces that these disparate statuses of the titles indicate. In effect the legislation blocks the creation of joint inter-ethnic territories in spite of the community demand.

The existence of special legislation in independent forms gave rights to Indigenous and Black communities over areas that they occupy, but did not resolve complex situations where one or other share territories and have managed to develop forms of shared understanding and administration. Trying to force the communities into tenure systems that do not reflect their social reality can cause conflicts. This is important to recognize when using ACIA as a model for future titling. To make spaces for the reality of interethnic territories as a tenure modality and reduce conflicts through the incorporation of historical pasts of the communities, legislation needs to reflect the actual settlement patterns of the two communities.

With the proliferation of municipalities, and territories under the control of extra-governmental groups, it would seem that the inequality of status between Consejo Comunitarios and Cabildos, and their respective territories as administrative units will produce new territorial conflicts with other territorial administrative units such as municipalities. The disparity in relations with the central government in the funding of the entities, and their ability to collect taxes from their inhabitants compounds the problem. A clarifying of legal positioning of these territories in regard to one another, of revenue and resource collection and distribution, and of the administrative support from local and central government for the functioning of the territories would be needed to address this problem.

References:

External Evaluations prepared by William Villa, Enrique Sanchez Gutierrez and Roque Roldán Ortega.

World Bank Internal Documents

Documents produced as part of the NRMP (Appendix I)

Other References:

Constitución Política de Colombia, *Emfasar* Santa Fé de Bogotá 1991.

Barnes, John "Driving Roads through Land Rights: The Colombian Plan Pacífico" *The Ecologist* Vol 23 No 4 1993.

Cifuentes, Alexander, Mauricio Adarve, y Jairo Velásquez, Viva la Ciudadanía, Corporación S.O.S. Colombia *La Nueva Constitución y la Territorialidad en el Pacífico Colombiano* Cali 1993.

Instituto Colombiano de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología, Cifuentes, Alexander *Seminario Internacional sobre: La Participación del Negro en la Formación de las Sociedades Latinoamericanas*, 1986.

Roldán Ortega, Roque *Indigenous Peoples of Colombia and the Law: A critical Approach to the Study of Past and Present Situations*, Tercer Mundo Editores, 2000.

List of contacts**World Bank**

Jairo Arboleda (Social Development Specialist, LCSEO)

Shelton Davis (Sector Lead Specialist Social Development, LCSEO)

Elsie Garfield (Senior Agricultural Economist, LCSER)

Phil Hazelton (Senior Natural Resources Management Specialist, LCSEN)

Richard Huber (Environment Specialist Consultant, LCSEN)

Virginia Lambert (Consultant LCSER)

Isabel Lavadenz (Senior Land Resources Specialist LCSES)

In Colombia

Fabio Arjona Hincapie (Vice Minister of Policy, Ministry of the Environment, 1997-98)

Maria Victoria Cifuentes (General Coordinator, PCU, Ministry of the Environment)

Silvio Gracés (Chief of the Program Attending Black Communities, INCORA)

Diomenes Londoño (Secretary of Technical Affairs, PCU, Ministry of the Environment)

Dario Prieto (Consultant for Program Attending Indigenous Communities, INCORA)

Leonardo Reina (Technical Affairs Division, Ministry of the Environment)

Carlos Rua (Consultant for Program Attending Black Communities, INCORA)

Giovanni Salazar (Regional Assessor for Regional Committees, Red de Solidaridad)

Enrique Sanchez (External Evaluator, CECOIN)

Appendix I: Documents produced as part of the NRMP

El Atrateño: Boletín de la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA, "La Ley 70 y el Desarrollo," 1995.

ACIA *La Titulación Colectiva, Una Opción por la Vida de las Comunidades Negras del Medio Atrato* Quibdó, 1996.

ACIA, Asociación Campesina Integral del Atrato, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Red de Solidaridad Social, Ministerio del Medio Ambiente *Memorias de Taller de Percepción Territorial Como Acompañamiento a la Propuesta de Titulación Colectiva*, 1996.

ACIA, Asociación Campesina Integral del Atrato *La Titulación Colectiva, Una Opción por la Vida de las Comunidades Negras del Medio Atrato* 1996.

CVC-Corporación Autónoma Regional del Cauca, Centro de Cooperación al Indígena CECOIN *Plan de Desarrollo Para las Comunidades Indígenas de la Costa Pacífica: Diagnostico* 1988.

✓ Departamento Nacional de Planeación *Programa BID-Plan Pacífico: Bases para Forjar el Desarrollo Humano Sostenible en el Pacífico*, 1997.

ECOLOGICA: Política-Medio Ambiente-Cultura *Proyecto Biopacífico "Sabemos Más de la Luna que del Chocó"*, 1993.

Esteros "Comunidades Negras: Territorio y Desarrollo" Edición Especial 1996.
Esteros, Separata, Proyecto Biopacífico "Ley de Comunidades Negras."

Fundación Natura, ECOFONDO, Instituto Colombiano de Antropología, Juana Camacho y Eduardo Restrepo, *De Montes, Ríos y Ciudades: Territorios e Identidades de la Gente Negra en Colombia*.

Instituto Colombiano de Antropología ICAN con la Organización OBAPO (Organización de Barrios Populares del Chocó) *Construcción Territorial en el Chocó: Historias Regionales Volumen I*, Patricia Vargas Sarmiento, 1999.

Instituto Colombiano de Antropología ICAN con la Organización OBAPO (Organización de Barrios Populares del Chocó), Patricia Vargas Sarmiento *Construcción Territorial en el Chocó Volumen II Historias Regionales*, 1999.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, Programa de Atención a Comunidades Indígenas, Ministerio del medio Ambiente *Resguardos Indígenas*, 1998.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, Silvio Gracés Mosquera *Tierras de las Comunidades Negras II: Manual de procedimientos para el trámite de las solicitudes de titulación colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" en el marco de la ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995*, 1999.

- Ministerio del Interior *Actualización: Decretos para Comunidades negras Expedidos a 31 de diciembre de 1996*, 1996.
- Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Comisión Consultiva de Alto Nivel, Secretaría Técnica, Proyecto Biopacífico, Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación *"Es el Tiempo de la Gente Afrocolombiana" Derechos de las Comunidades Negras de Colombia: compendio legislativo sobre la población afrocolombiana*, Santa Fé de Bogotá, 1996.
- Ministerio del Interior, Asuntos Indígenas, Departamento Nacional de Planeación, *Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia 1995-1998*, 1996.
- Organización Regional Embera Wounaan , OREWA *Estudio de Ordenamiento Ambiental y Territorial Para los Pueblos Indígenas del Departamento del Choco*, Quibdó 1998.
- Plan Nacional de Rehabilitación *Memorias: Seminario Ley 70 de 1993 y Políticas Nacionales Para el Pacífico Colombiano* 1993.
- Red de Solidaridad Social *Tierras de Comunidades Negras: Procedimiento para solicitar el Título de Propiedad Colectiva de las "Tierras de Comunidades Negras"* 1996.
- Red de Solidaridad Social, Ministerio del Medio Ambiente, y Proyecto Biopacífico, *El Hilero: Separate Especial*, 1996.
- Red de Solidaridad *1 Comité Regional Interétnico: Documentos de Trabajo, Comités Regionales PMRN* 1997.
- Red de Solidaridad *Gentes de Río y Montaña: Legislación Territorial, Ambiental y de Participación de los Pueblos Indígenas*, Miguel A Vásquez L 1997.
- Red de Solidaridad *Memorias: "1 Comité Regional Interétnico del Pacífico Colombiano" Puerto Tejada, Comités Regionales PMRN* 1997.
- Red de Solidaridad, Ministerio del Medio Ambiente *ACTAS: Proceso de Titulación Colectiva de Tierras de Comunidades Negras, Comités Regionales PMRN*, 1996-1998.
- Red de Solidaridad Social, Ministerio del Medio Ambiente, y Proyecto Biopacífico *Territorios Indígenas: Acuerdos entre los Pueblos Indígenas del pacífico y el Estado para la Realización de sus Derechos Territoriales*, 1998.
- Roque Roldán Ortega *Proyectos de Protección del Medio Ambiente y Reforestación en la Región del Pacífico Colombiano* 1992.

Appendix II: Outline of the Chronology of World Bank Involvement

1851 Abolition of slavery. Since the abolition of slavery Afro-Colombian populations did not have a single legal instrument from which to make territorial or self governing claims. Until 1991 there had been no legislative or constitutional acts or laws relating to the rights of Black populations, neither to prevent or correct discriminatory treatment nor to compensate in some manner the enormous inequality left by slavery over 350 years.

1890 Law 89 Cabildo Law. Colombian law has always recognized Indigenous peoples as culturally distinct and legally distinct societies within the greater national society, and as such holders of fundamental rights. One of these special rights was the right to property in the form of a resguardo. The resguardo as an institution granted the community complete rights of property over their lands, within a marked jurisdiction, free from civil ordinances. Thus, the colonial institutions of the resguardo and the cabildo provide a basis for claims to territory and self-governance.

Law 89 of 1890 grants Indigenous people entitlement to set up their own forms of internal government, through the election of Cabildos or Indigenous Councils, bodies composed of several members of the respective community that take on the internal administration of the group, particularly with regard to the distribution and administration of communal lands and the carrying out of minor policing measures to keep internal order.

Cabildos were recognized by the state as public entities of a special character, incorporated into the country's political and administrative structure. As government bodies responding to communities, they have two main functions: governing the community and participating on their behalf in activities outside the community's normal life, but relating to the defense of the group's interest.

1957 Convention 107 of International Labor Organization (ILO). Convention 107 of ILO helped to convert usufruct rights for Indigenous people in "reservas territoriales" to full territorial ownership (dominio) in the collective form for perpetuity. Nevertheless Convention 107 was openly integrationist in spirit which proved a stumbling block as an adequate legal base to address Indigenous issues.

1959 Law 2a. The government recognizes the traditional lands of Indigenous populations but sanctions the entire Chocó region as Forest Reserve and thus limits land ownership by Blacks whose insecurity of tenure led to conflict with Indigenous communities.

1960s large forest concession given on coast, naval base and Santa Cecilia-Nuqui-Bahia Solano road. Pan-American highway.

1961 Law 135 of Agrarian Reform (Ley Agraria) The agrarian laws recognize the full rights of Indigenous communities and people to property over their traditionally occupied lands. The late 1960s INCORA implemented this law titling 73 resguardos of 1 million hectares. The law did not mention Afro-Colombians. Using the few provisions in the Agrarian Law that related to Indigenous people, sectors of the Indigenous population who were engaged in menial or servile forms of work on haciendas and estates in the

department of Cauca, launched a vigorous movement aimed at claiming back the lands they had lost or at widening their vital spaces, if they had any.

1966 Indigenous Lands Program. INCORA initiated a program of Indigenous Lands and constructed, among others, the Indigenous reserve of Caimán Nuevo in favor of the Tule.

1967 Law 31 by which ILO Convention 107 of 1957 on the “protection and integration of Indigenous and tribal populations in independent countries” was ratified and incorporated into national law.

1968 the program of legal recognition of Indigenous communities’ lands in forests and plains started in 1968 a year after the adoption of Convention 107. Also a large number of the regulations which established the 300 or more resguardos granted to the communities as their property between 1968 and the adoption of Convention 169 were based on article 11 of the Convention.

1970s INCORA began to title and identify Indian reserves. In the 180s there was large areas given in resguardos creating uncertainty among Afro-Colombians.

1974 Union de Indigenas Chocanos (UNIDICH), UNIDICH set up by Church in Bajo San Juan river area

1979 OREWA (Organizacion Regional Embera Waunana) originally a student organization in Quibdó with missionary direction, was probably the first expression of popular organizing in the Pacific with ethnic characteristics. It brought forth fundamental themes of land, cultural respect as an identity base, autonomous self-government and the capacity to define and orient their own development options for the Embera and the Waunana Indigenous peoples.

1980 almost all Indigenous Reserves were declared Resguardos.

1982 1st National Indigenous Congress in Bogota and **1st regional OREWA congress**

1982 Creation of ONIC (Organización nacional Indígena de Colombia) whose fundamental idea is to fight for unity, land, culture and autonomy.

1983 2nd Congress

1986 3rd Congress Led to state concertation by late 1980s resulting from the expansion of extractive activities (mining and timber) and inter-ethnic tensions with Afro-Colombians. (Espera Indigenous people in Bocas de Saturga (Cauca) were killed in a dispute between Indigenous and Afro-Colombian peasants over mineral resources. Burning of Afro-Colombian houses by Indigenous people in Medio Atrato).

1986 ACIA -Integral Peasant Association of the Middle Atrato (Asociación Campesina Integral del Medio Atrato). Born in 1986 and comprised of 3,500 members, ACIA is the first and best organized Afro-Colombian community based organization to come up with an integrated solution to the problem of the legalization of land. They were instrumental

in structuring the demand for collective rather than individual titles. It came into being in opposition to two land and timber concessions in the Middle Atrato and was formed through small neighborhood associations working to attain basic necessities called "grupos de base" within the communities of the Atrato assisted by a group of missionaries from the Dioceses of Quibdó.

1987 Quibdó Civic Strike (Paro Civico de Quibdó) May. This occasion was organized by a civil movement that planted, for the first time, the demand for titling of land in general but in the form of individual titles. A month later ACIA organized a meeting that brought up the idea of Collective Titles.

1985-1989 Tropical Action Plan strategy proposal. The 1986 Accord between Government of Colombia, the Netherlands, and FAO was to develop the 1985 Tropical Action Plan which was an FAO project to stop the destruction of tropical forests. The accord led to a 1987 survey and regional consultation run through the National Department of Planning (DNP) which examined 300 local initiatives and approved 70 to be part of the body of the basic plan. The negotiation process finished in 1989 and the strategy proposal was later translated into the Forest Action Plan for Colombia which formed the precursor of the Natural Resource Management Program (NRMP).

1988 Acuerdo 20 of CODECHOCO. Building on demands from community organization for collective titles to land spearheaded by ACIA, the regional autonomous organization CODECHOCO awarded ACIA (Asociación Campesina Integral del Atrato), 800,000 hectares in an unofficial agreement which, although was not legally binding became a district model.

1989 June Convention 169 of the International Labor Organization (ILO) labeled resguardo lands as inalienable, unmortgageable, non-seizable and inprescriptible inspired by the new idea of a territory as a space of life for a people. This guaranteed the participation of Indigenous people in running the affairs within their territories. Colombia was a signatory to the convention and instrumental in its formation. The Convention and the new constitution were in agreement on a lot of stipulations. Some of these rights of Indigenous people include the right to:

- to preserve their integrity and that of their physical and cultural heritage
- to improve their conditions of life and to receive support for this purpose
- to participate and decide upon their own future
- to the cooperation of the state for the protection of their lives, their cultures and the environment of the territories that they inhabit
- to preserve and have due regard for their institutions, traditions and legal and social customs
- to demand and see justice done in connection with their rights
- to land and natural resources
- to health and social security
- to an education which is suited to their requirements and in keeping with their culture
- to know their rights and see that their rights are known and respected by other members of the national society

- to communicate and cooperate among Indigenous peoples of frontier areas

The Convention rejects all acts which could violate the fundamental rights and freedoms of Indigenous peoples. Rights of citizenship of Indigenous peoples shall be recognized without restriction, and their enjoyment of special privileges belonging to them as Indigenous peoples shall not constitute an obstacle to their exercising of the rights granted to all citizens.

1989 –1991 preparation of loan for NRMP. From August 1989 until December 1991 the government of Colombia was preparing the proposal for a loan for the NRMP.

1990 ACIA and Land Rights, Quibdó, June. ACIA continued efforts to broaden its support base and the technical and juridical substantiation of its demands. This ended in the “Meeting in Defense of Our Traditional Territory of the Pacific” (Encuentro por la Defensa de Nuestro Territorio Tradicional del Pacifico) where they claimed their rights to territory as a minority ethnic group to secure a full life, as part of patrimony they have gotten historically and as fruit of labor, and as a responsibility of State duty that must be fulfilled with the Collective Titling of the space.

1990 National Constitutive Assembly and Afro-Colombians. Because of the incipient degree of development of these organizations, Black community organizations were not able to put forth a representative in the National Constituent Assembly at the end of 1990. The Indigenous organizations were able to put forth two different representatives. Working with OREWA Black Community organizations, including ACIA, formed a Working Table that put a lot of effort into the dispersal of and lobbying for proposals and mobilization and pressure in support of their demands that were presented by Indigenous constituents or the few sympathetic independents.

Only groups from Buenaventura influenced by the Bishop Gerardo Valencia Cano, tried to put up a representative to the National Constitutive Assembly. The frustration of this process did not stop a young group of Afro-Colombians, **el Movimiento Nacional Cimarrón** which later became a national movement, from presenting a proposal that through the constituents was put into the constitution. It proposed that:

- 1) “the Colombian nation is pluri-ethnic and pluri-cultural”,
- 2) they must “prohibit racism and all discrimination against Black and Indigenous communities”,
- 3) they must “order the state to help zones inhabited by Black and Indigenous communities to accelerate their economic, social, cultural and political development,
- 4) they must “ recognize the ancestral right to property and use that Black and Indigenous communities have acquired over the land they occupy,
- 5) and “determine a structure of national planning that promotes equality between the regions and eliminates the internal colonialism practices by more developed regions over the more marginal ones.”

1991 Law 21 Ratification of ILO Convention 169. Colombia ratifies ILO Convention 169 four months before adopting the new Constitution. From the papers presented by the

Indigenous members to the Constituent Assembly and from debates stirred by them, it became obvious that Convention 169's rules concerning land, government autonomy, respect for Indigenous peoples' culture and for their right to participate, health and education services adapted to their culture, respect for the Indigenous languages, so on and so forth, did guide formulations and made decisions easier.

1991 New Nation Constitution. Voted in by the National Constitutive Assembly the new Colombian constitution defines Colombia as a pluri-ethnic and multi-cultural nation thus protecting ethnic and cultural diversity (articles 7 and 70). It recognizes for the first time ethnic groups and their rights including the right to collective territory. It upholds the Indigenous political organization (cabildo) as a recognized body of landholders. It also strengthens the autonomy of self forms of government and the protection of communal lands and unified and associative forms of property (articles 58, 63, 286, 287, 288, 330 and transitory article 55). It obliges a participatory form of government and provides for the protection of natural resources (articles 8, 80, 81, 82, 330-5).

The following articles have special relevance to Indigenous and Afro-Colombian populations:

- The right of communities to conserve their integrity and the physical and cultural patrimony (articles 2, 7, 10, 58, 63, 72, 79, 248, and transitory 55).
- Right of communities to improve their standard of living and to receive help in attaining this (articles 64, 330 and transitory 55)
- Right of communities to participate in public affairs, those that concern them directly or indirectly and especially in deciding their own future (articles 1, 2, 40, 41, 49, 286, 287, 329, 330, and transitory 55)
- Right of communities to the cooperation of the state in the protection of their life, culture and environment of their territories (articles 79, 330, and transitory 55).
- Right of communities to conserve and have respected their judicial and social institutions, traditions and customs. (article 7, 8, 70, 246, 330, and transitory 55)
- Right of communities to demand and obtain justice and satisfaction of their rights (articles 29, 86, 94, 229, 246, 282 etc).
- Right of communities to land and natural resources (articles 63, 286, 329, 330, and transitory 55)
- Right of communities to health and social security (article 44, 48, 49, 50, 64, and 366)
- Right of communities to an education adequate to their requirements and according to their culture (articles 67, 68, 69, and 70)
- Right of communities to know their rights and have them known and respected by the rest of national society.

1991 Indigenous People and the Constitution. The 1991 constitution confers upon the Indigenous territories the status of political and administrative institutions. This legal concept formally gives the Indigenous communities a high degree of administrative and fiscal autonomy to conduct their internal affairs and their relations with other public and private bodies. As a political and administrative entity integrated into the new constitutional system, an Indigenous territory can be governed by Indigenous authorities and a taxable base can be established for the members of the community. In addition,

each Indigenous territory has a share in the distribution of national income. Can administer its own resources and provide public services, or at least some of those that are provided by territorial entities, such as education, health, basic sanitation, and can undertake engineering projects beneficial to the community etc.

Article 357 establishes the "Indigenous resguardo share in the nation's current income," thus all Indigenous communities who occupy a resguardo have the right to receive every year from the central government an amount of money proportional to the number of inhabitants, to cover administration expenses, provision of basic services and development programs.

1991 Transitory Article 55 paves the way for the Afro-Colombians to have communal ownership of the lands that they have traditionally occupied (in this case the rural riparian zones in the rivers of the Chocó Region). An inter-ministerial commission to review the rights of the Afro-Colombian populations was established in 1992. In case the Commission and the Congress should fail to produce the law required by the constitution by the mid 1993, the government will decree on this matter within the following six months.

1992 The First World Bank Mission. The loan processing on the part of the World Bank went from January 1992 to October 1993. It was prepared by the government of Colombia, FAO-World Bank cooperative program under the Tropical Forestry Action Plan.

1992 Inter-Ministerial Agreement between Ministry of Government, INDERENA and INCORA in order to review land use activities within resguardos situated within protected areas to ensure that they were used sustainably.

1992 Sept 25 Letter from Roldán outlining the conditions of land and land tenure in the Chocó. "If both Indigenous people and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region deserve land titles based on historic occupation in order to assure the tranquil ownership of these areas. While the Afro-Colombians as a group have not yet been awarded land titles, in areas where they have traditionally logged or inhabited the riverbanks. They have self-defined ownership rights, and rarely if ever, has this land been taken from them. Some have bothered to get home made cadastres (declaraciones extrajudicial), stamped at notary publics and the like, but these have no legal foundation."

Land conflicts preexisted, especially bad in the Cauca and Nariño however, two organizations in the Chocó, the ACIA and OREWA have had conflict resolution meetings that have successfully resolved the problems and resulted in increased government services in health and education.

1992 Participation Review Meeting in Yanaconas, October, At this meeting the World Bank circulated the proposed plan for the NRMP to 62 representatives of local communities, NGOs and government agencies with the objective of:

- 1) arranging a forum whereby the design could be debated and prosper from the informed participation of the affected communities in determination of the development objectives and project components,
- 2) incorporating the recommendations made during the workshop into the appraisal of the NRMP and
- 3) ensuring an integrated community based approach to management and rational use of renewable resources and protected areas is forthcoming in all components.

The government of Colombia accepted the idea because the new political mandate laid out in the 1991 constitution recognized and emphasized participation and the territorial rights of ethnic groups. Additionally, the old PAFC was not liked by anyone, not the government, nor the Bank, nor the people. It was considered too 1970s in its emphasis on the amount of vigilance over the forests by the state.

The workshop was attended by the institutions of national government, representatives of all the Regional Autonomous Corporations, 28 community based groups, NGOs, the High -Level Consultancy Commission, the highest organ of the accord and agreement of the Afro-Colombian community sector, and the institutions of the national government responsible for developing territorial programs for Afro-Colombian communities in the Pacific Coast.

Although the original terms of reference for setting up the workshop did not mention Black community territory, (while mentioning other land tenure issues such as Indigenous resguardos), titling of Black community land was an essential factor introduced through the process of participation. Representatives of Black and Indigenous organizations and communities helped reorient the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity, the recognition and granting of community territorial rights and the collective use of natural resources by the local communities, as the bases for the sustainable development of the region.

As a result of the workshop the National Planning Authority (DNP) agreed to guarantee the articulation of Transitory Article 55 that gives Afro-Colombians collective rights to territory which later led to the creation of Law 70 in 1993. From this meeting a sub-program named "Policy and Strategic Development" formed from the following components: forest policy, Black community land titling, constitution and demarcation of Indigenous resguardos, ecological zoning, environmental monitoring and Regional Committees. The Regional Committees were to guarantee community participation in the planning, execution and follow up of the NRMP.

1993 Law of Territorial Regularization (ley de Ordenamiento Territorial, outlined in article 286 of the constitution and decree 436 of Consejo Nacional de Política Indigenista). It outlines the land tenure process of implementing Agrarian reform law and granting titles to resguardos. According to these laws, lands may be grouped into four categories: departments, districts, municipalities, and Indigenous territories. Indigenous reserves and territories may be grouped into Indigenous Territorial entities (ETI).

1993 Law 70, August. This law sets into motion transitory article 55 of the constitution recognizing the cultural and territorial rights of the Afro-Colombian population of the Pacific Basin specifically the recognition of collective territories for Black communities. The financial readiness and impulse to support the writing of this law on the part of the

World Bank helped forge it into being. Law 70 commissions the following institutions to carry out the law:

Ministry of the Interior

Ministry of Environment

INCORA or Colombian Institute for Agrarian Reform

IGAC or the Agustin Cordazzi Geographic Institute

Plan Pacífico

Red de Solidaridad Social

High-Level Consultation Committee. (Comite Consultiva de Alto Nivel)

Regional Autonomous Corporations

Local and regional organizations

Following from the Yanaconas meeting the National Planning Authority (DNP) agreed to guarantee the articulation of Transitory Article 55 that gives Afro-Colombians collective rights to territory which came about in the form of Law 70 in August 1993. This law recognizes Afro-Colombian populations as ethnic groups and recognizes their territorial rights in the Pacific Basin, in the form of collective territories. In conjunction with decree 1745 of 1995, Law 70 stipulates how ethnic claims must be put forward, legal territorial recognition and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The NRMP made concrete the titling of Black property. While the constitution gave the recognition to the territory, the financial readiness and impulse to support the writing of this law on the part of the World Bank helped forge it into being.

Law 70 defines Black communities to be based on ideas of ethnicity, which are framed with four criteria in mind; culture, history, occupation and location. Law 70 grants a form of self-government in the “consejo comunitarios de comunidades negras” or Community Councils for Black communities. Nevertheless, the consejo comunitarios are formed in a confused legal conception and are the legal personification of the community and are thus constituted as entities with a purely private character. This private, not public character is granted by Law 70. Taken in this way, the consejo comunitarios are a clear disadvantage in comparison to the Indigenous Cabildos and the administrative councils of the future Indigenous Territorial Entities, which are clearly invested with attributions that are deeply buried in carrying out public functions.

1993 Quibdo Meeting between Government of Colombia and OREWA. This meeting was to view project sites and get feedback from the community representatives regarding NRMP.

1993 Law 99 Environmental law set up the National Environmental System (SINA), the Ministry of Environment (MOE) and Regional Autonomous Corporations. Until Law 99, INDERENA was in charge of environmental affairs. The law promotes the integration of Indigenous and Black communities that traditionally inhabited the region in the process of conservation and the cooperation of the international community in compensating the efforts of local communities to defend their unique ecosystems.

1993 World Bank Appraisal Mission and Debate negotiations in April and October respectively producing recommendations:

Proposed NRMP requires complex policy actions, which are relatively new to Colombia. Included for example, are actions needed to: 1) improve the institutional and regulatory framework in natural resource management; 2) develop a sound forest concessions and royalties system; 3) clarify land rights, in particular for the Afro-Colombian populations in the Chocó; 4) involve Indigenous and Afro-Colombian communities in project planning, implementation and environmental monitoring 5) support investments made by communities for the rehabilitation of vital watersheds on a matching grant basis and 6) improve the management of parks.

Benefits: 1) enhanced volume, quality and stability of water supplies for domestic use, irrigation and hydro. 2) reduced soil erosion, 3) reduction of environmental damages achieved through improved monitoring and control, 4) more employment in the highlands and 5) conservation of biodiversity, and carbon sequestration.

Risks: 1) fluid institutional situation, 2) evolving legal framework, 3) process of decentralization of govt. responsibilities, 4) possible continuation of existing, unsatisfactory system of forest concession, 5) the need for cooperation by affected populations, 6) unpredictable security situation in Colombia.

1993 Proposed NRMP Loan from World Bank of US\$ 39 million with a maturity of 17 years including 4 years of grace.

1994 Ratification of the Convention on Biological Diversity.

1994 National Environment Plan

1994 Decree 1371 High-Level Consultative Commission June 30 was created to address issues of Black Communities.

1994 Approval of NRMP loan 3692 from World Bank, August 9. The NRMP retained 3 objectives 1) stop the process of degrading natural resources, 2) to promote and improve the sustainable management and use of natural resources, 3) strengthen the capacity of the environmental, institutional and community management.

An ambitious program was set up with four components consisting of 1) Forest Policy and Strategic Development, 2) rehabilitation of watershed, 3) national parks, and 4) an education, capacity building, research and administration program. However, in the first phase of the program, not even the subgroups had any action oriented to resolve the territorial demands of Indigenous and Afro-Colombians of the Pacific. It was not announced how they were going to obtain and maintain the participation of the communities for obtaining their goals, nor did it commit to anything in the sub-programs. What is more there was no part that assigned the legalization of communal land. That is to say the recognition of fundamental rights of the native people did not transpire in any part of the strategic definition.

Since 1994 Bank funds have been used to contract afro-Colombian organizations to inform rural peoples about these new laws, as well as to set the groundwork for the

granting of collective titles. The following expenditure and goals were set forth for the titling and regional committees components of the NRMP.

- 1) Titling and Demarcation of Resguardos lending at \$0.5 m /5 years (0.8% of total loan)
40 new resguardos
123 resguardos demarcated
- 2) Titling of Black Community Land 2.0m /2 years (3% of total loan)
- 3) Regional Committees 1.3m (2% of total loan)
- 4) total financing of 3 components 5.8% of total loan

1994 Law 312 Citizen Participation. This law outlines popular participation in political life as a right. The new constitution constructed a new model of national society defining the participation of civil society in the management of public affairs as supremely important. By law the participation of communities in the management and decision making about things that affect their economic, social, political, administrative and cultural life is required and specifically granted to minority communities.

Objectives of participation: 1) to assure the complete dominion and tranquil presence over the territory and the intangibility of this in the long run, 2) to assure the protection of cultural patrimony of ethnic groups and the full respect of their identity, 3) to obtain an acceptable level of autonomy for the management of their internal affairs and to define their own models of development and their own strategies of improvement, 4) to contribute to the strengthening, in the country, in an increasing and sustainable manner, the climate of tolerance and respect for ethnic and cultural diversity, 5) to assure their increased decision making power in the management of public affairs, 6) to consent in a progressive and sustainable manner to the enjoyment of basic services especially health and education, as well as the ownership (dominio) of new technology that with subjection to the environmental conditions which puts them in their proper place, permits them to made adequate improvements to their resources and to improve their living conditions.

1994 Law 160 New Law of Agrarian Reform. Law 160 was inspired by the constitutional view that it is the duty of the state to provide progressive access to landed property for agrarian workers and other rural public workers with the aim of improving the income and quality of life of the rural population. Additionally this law grants Indigenous peoples complete rights to property over traditionally occupied areas.

Implementing Law 160, decree 2164 of 1995 consolidates the process of constituting a resguardo. It says that INCORA must make studies of the land necessities of Indigenous communities, to give and title sufficient and additional land adequate to their assets and development, recognizing the property they traditionally occupied, the preservation of the ethnic group and the improvement of the standard of living of its members, without jeopardizing or infringing on the rights of Black communities detailed in law 70 of 1993.

Nevertheless, Article 85 of law 160 states that INCORA and the MOE, in concert with the community institutions, have to verify and certify that the communities comply with the social and ecological (respectively) functions of the property with out specifying the parameters by which this can be done. Thus, territory traditionally used by Indigenous nomads, semi nomads and agriculturists who survive on hunting, relocation

and horticulture that are situated in Forest Reserves, can be designated as an Indigenous resguardos but its occupation and use still fall under the provisions established by the MOE and their rules on renewable natural resources.

1994 MOE Assigns the RED to administer Regional Committees, Dec. The Red de Solidaridad Social with the national department of Planning contracted to support the organizational process of local communities, institutional development, and to facilitate training, access and operation of the communities organizations to guarantee their participation instances of planning execution and follow-up of the NRMP.

1995 Technical Commission was installed in January and the members named in November.

1995 Decree 1745 and the start of NRMP in the Pacific, October

From June 1994 – Dec 1995 (18months) the activities of the components focused on establishing the legal and institutional conditions for implementing the Indigenous resguardo and Black community land titling processes. Soon after the Loan Effectiveness, a High –Level Commission and affiliated departmental commissions were established to carry out consultations for the regularization of law 70. The work of this commission, much of it financed under the Regional Committees component of the NRMP, resulted in Decree 1745 of 12 October 1995. This decree set out the procedures that make the titling of Afro-Colombian land possible.

Decree 1745 regulates chapter III of law 70/93 and defines rules and procedures for collective titling. It defines collective titling as fundamental to:

- 1) human rights,
- 2) cultural survival,
- 3) socio-economic development, and
- 4) natural resource protection and management.

It was supported by the idea that the basic success of titling can be measured as the level of participation of the community and organizational strengthening. The process should produce synergy, social capital and inter-institutional coordination.

Participation highlighted that more work was needed in two areas: 1) strengthening of communities and their organizations so they can take up the knowledge and responsibility of having territorial ownership and domination. This meant legal training, construction and consolidation of consejos comunitarios, regularization of management of natural resources, and definition and agreement on the boundaries of communities. 2) necessary accompaniment training and capacity building of the entity in charge of the procedures (INCORA).

Formal structure of the Titling process

A Technical Committee(Comite Technica) to authorize and license.

A High-Level Consultation Commission to guide the procedure

Regional and departmental consultative committees

Consejo Comunitarios (or community councils)

The consejo comunitario which operate on the local level facilitate:

- 1) Jurisdiction and respectability,

- 2) Capacity building,
- 3) Sensibility of legal norms, and
- 4) Organizational strengthening in procedures assistance and collecting of information.

Territoriality, Ancestrality, Ethnic Identity for Afro-Colombians

Within the NRMP and Decree 1745 collective titling is considered basic to:

- 1) environment protection
- 2) territorial ordering
- 3) sustainable production and development
- 4) identity, autonomy and participation

1995 Decree 2164 of December 7 consolidated, along with law 160 of 1994, from at least the legal point of view, the process of constituting a resguardo. It says that INCORA must make studies of land necessities of Indigenous communities, to give and title sufficient and additional land to facilitate the adequate their assets and development, the recognition of the property they traditionally occupied, or constitute their habitat, the preservation of the ethnic group and the improvement of the standard of living of the members, without jeopardizing or infringing on the rights of Black communities detailed in law 70 of 1993. Article 2 outlines what is understood by Indigenous Territory, community, Indigenous “parcialidad”, Indigenous reserve, Indigenous Cabildo and traditional authority. It outlines a lot of work to be undertaken by the MOE which the Bank felt the communities could do.

1995 General Outline of Participation (Lineamientos Generales de Participación). Commitment by CONPES , the National Council for Economic and Social Policy, (Consejo Nacional de Política Económica y Social), to offer the conditions necessary for participation of civil society.

1995 CONPES document “Salto Social” called for 1.2 m hectares for Afro-Colombians which the national development plan incorporated.

1995 MOE contracts INCORA to administer Land Titling components, Nov. In the inter-administrative convention no 045 for the execution, supervision, finance and evaluation of the subprogram A: “Development Policy and Strategy of Renewable Natural Resources in the Choco biogeographic of the NRMP” with reference to the components A.2.C: “Demarcation and Constitution of Indigenous Resguardos” and A.2.D: “Collective Land Titling for Black Communities”. PCU signed INCORA to support the programs of social regularization of property understanding that the titling of Black and Indigenous community territories is an essential contribution to regional development. In 1996 INCORA went into another agreement with the department of Antioquia to move ahead with the titling of resguardos in that department. They had also made such an agreement with CORPONARIÑO. INCORA has titled 127 resguardos between 1979 and 1995.

Process: Titling

- 1) diagnostic (INCORA)
- 2) training and constitution of consejos comunitarios
 - a) regulation of environment norms in law 70
 - b) conservation of Natural Resources use
 - c) Ancestral knowledges and genetic resources
 - d) land use and environment planning in Black community territories
 - e) address the problem of population in parks and marine and coastal zones
 - f) consultation and participation of communities in environment management and decision-making.
 - g) social and productive development strategy.
- 3) training for titling and pilot experiences
- 4) strengthening of national and regional institutions (INCORA and INGAT)
- 5) extension to other zones of the country with Black populations
- 6) financing and costs of program (5 year time horizon) = beginning 1995-1996 to 2000

1996 Ecological Policies by MOE including the Forestry Policy

1996 National Policy for Biodiversity

1996 Decree 1397 This was drawn up by the Government of Colombia along with Indigenous organizations creating the Nation Commission of Indigenous Territories as a participatory forum for recognition and granting of territorial rights

1996 1st Regional Committee for Black Communities, Cali April. The ethnic territorial organizations of the Pacific called a meeting in Cali for the collective titling of Afro-Colombian community lands with the aim to agree on principles, criteria and guarantees to guide the process of titling. They also aimed to advance the exercise of focusing and prioritizing projects from a base set up from the local and department work of the Autonomous Regional Committees that propelled the elaboration of a proposal regarding titling.

Participating at the meeting was the Presidential Consultory for Social Policy (Consejeria Presidencial de Politica Social), the Division of Black Community Affairs in the Ministry of the Interior, the MOE, the Geographic Institute of Agustin Codazzi (ecological zoning), Proyecto Biopacifico, Plan Pacifico, Red de Solidaridad and INCORA as the executing entities of the projects. Some 82 ethnic territorial organizations and their regional bodies participated on the part of the communities.

They adopted as a pilot capacity building for the collective titling of ACIA in recognition of ACIA's leadership and as an expression of the political will of the nation government to guarantee the integral recognition of territorial rights in benefit of Black Communities in an area of approximately 700,000 hectares. From this experience they suggested the development of local autonomous committees to do the part of capacity building as a necessary and prior condition to go ahead with collective titling.

The importance of these workshops called "capacitacion para la titulacion colectiva" was:

- 1) organizational strengthening, territorial reflection, and adoption of the new institutionality created by law 70 of 1993 and decree of 1745 of 1995,
- 2) the constitution and consolidation of community councils (consejos comunitarios) and their boards as administrative authorities internal to the territory,
- 3) the promotion of the use and sustainable management of the natural resources,
- 4) the definition of boundaries and the intra and inter ethnic consultation, and
- 5) the construction of a new model of development that reconciles local regional, national and international interests.

1996 2nd Regional Committee for Black Communities, June 19th Tumaco. They formed an orientation group (Commission for the Administration and Follow-up or “Comision de Gestion y Seguimiento”) to apply the territorial rights set up by the Constitution and law 70 for Black Communities. Receiving proposals from consejos comunitarios and organizations, selecting targeted areas and mobilizing resources. Participating were the palenques of Valle, Cauca, Nariño and working groups of Choco.

1996 Mixed Commission of Administration and Follow-up July 4 (Comision Mixta de Gestion y Seguimeinto) in Bogota at INCORA offices to work out the program and financing. Dr. Cesar Augusto Torres the INCORA head of Black titling program. The Division of Afro-Colombian Affairs came up with a work plan with the inter-Institutional committees.

1996, 3rd Regional Committee for Black Communities, Sept 12-13 Buenaventura,
 Focus on training for titling process,
 prioritization of projects
 criteria and methodologies – setting out selection criteria

Criteria

constitution of consejo comunitarios
 capacity of management, contracting and territorial definition

Out Comes

formation and consolidation of consejos comunitarios
 elaboration of proposal for collective titling

1996 Plan Pacifico \$90m

They pay the balance of capacity building (World Bank funds) and titling (INCORA) = World Bank money used for organizational and community building.

1996 The 9th High-Level Consultative Commission, Juanchaco, August. (which is the highest entity of negotiation between the national government and Black communities) met in Buenaventura to support and endorse the mechanisms of the Regional Committees.

1996 1st Regional Committee for Indigenous peoples, Sept. 8/9 Peurco Negro, Puerto Tejada. This meeting was for the constitution and demarcation of Indigenous resguardos. – OREWA, OIA, UNIPA, ORIES, ORIVAC, ACIESNA. A 36 page document was given to INCORA on “the territorial situation of Indigenous peoples of the biogeografic

region of the Chocó (situación territorial de los pueblos Indígenas del Chocó biogeografico)". 34 outstanding processes for titling and amplification, 83 resguardos created, 45 of 210 communities without resguardos.

- a) delays in land regularization (INCORA)
- b) need for training programs in territorial legislation to counter disinformation between Blacks and Indigenous people = NRMP funds available.
- c) critique of regional INCORA official as creating conflict not respecting Indigenous rights, and not having a standardized policy.
- d) Clearing and amplification of resguardos
- e) ACIA/OIA discussion titling and inter-ethnic relations over territorial limits (data from OIA) OIA and ACIA joined together to address the series of conflicts generated "by the new legislation of Black communities" to come up with accords and define solutions to be respected by the authorities.
- f) Steps need to be taken to address the problem of campesinos and agrarian reform so that the Indigenous people and the Black communities do not have to assume the responsibility of addressing their land problems.

1996 Mixed Commission of Administration and Follow-up Oct 4-8 with the regional organizations

1996 3rd Regional Committee for Black Communities, Sept. 14-15, Buenaventura

1996 La Madre Title resolution 0286, December. The first Black community title to be issued was the title of la Madre, in Bajo Atrato. Shortly afterward the population was displaced by the paramilitary.

1996, 2nd Regional Committee for Indigenous Peoples, Dec 3 Bogota.

Held at INCORA offices in Bogota. INCORA being pressured to clarify its position regarding Indigenous resguardos. The capacity building among community members was requested. Diomenes Londoño (MOE) expressed his worry at the lack of coordination between the teams that manage the Indigenous and Black community affairs within INCORA.

1996 Inter-Institutional Technical Committee to coordinate activities relating to the Afro-Colombian land titling and Indigenous Resguardo components. The committee consisted of the Ministry of the Environment (MOE), The Agrarian Reform Agency (INCORA), Divisions of Indigenous and Black community affairs in the Ministry of the Interior, the Red de Solidaridad, and Biopacifico. More recently also representatives of Presidential Advisory on Social Policy, in the MOE, and the newly created unit on Citizen and Community Participation. There are plans to include representatives of Indigenous and Afro-Colombian organizations.

1996 Red de Solidaridad Meetings and contract 038, September. It was created with the objective to contribute to the improvement of the conditions of life for the most poor and vulnerable population and to facilitate their participation in the larger social programs. They were to generate a climate of shared living, promote solidarity and

contribute to the process of peace through local and community participation in making decisions.

The mission of the RED is: To push the social and participatory production of development that:

- 4) promotes the advance of decentralization,
- 5) generates a better commitment to local collectivities in the creation of their self development,
- 6) consolidate new institutional models for the coordination and control of social politics in the territorial entities and
- 7) promote social equality between all the population groups favoring the most vulnerable.

1996-1997 The High-Level Consultative Commission is derived from law 70 and is in charge of overseeing the application of the law, the development of necessary legislation to institutionalize the law, and a body oriented to guarantee the participation of communities. It was successful in the 1995 but in 1996-1997 it became disbanded in actions and lost relevance under the incapacity to guarantee mechanism of consultation and participation, but above all because it lacked a strategy that permitted the it to give itself the technical tools to formulae a policy or work strategy with a long term vision.

1997 Midterm Review January Establishment of legal and institutional conditions. The new priorities and broad objectives reformulated during the midterm review are to develop the policy, institutional and technical base for sustainable natural resource management introduced by law 99, with an emphasis on forestry and on the Choco Biogeographic region.

Recommendations:

- 1) strengthen INCORA's institutional capacity – training regional staff dealing with laws 70 and 160 to resolve conflicts.
- 2) Technical Committee to develop a coordination strategy – training to sensitize public agencies and private institutions of purposes of law 70 and its compatibility with Indigenous Resguardos.
- 3) INCORA' division on Indigenous Reserves and Black community land, Ministry of the Interior's division of Indigenous Affairs and Red de Solidaridad Social should meet with Indigenous organizations and work out a joint strategy.
- 4) Broaden activities of Red de Solidaridad Social to have greater impact through more incorporation with other components of the program. For instance national parks, ecological zoning and watershed management components. The recently formed MOE's Unit on Citizen and Community Participation whose director formerly worked with Red may provide a needed bridge.

1997 Displaced populations in Bajo Atrato, February 19. The titles of the Black communities of la Nueva, Dos Bocas, Taparal, Clavellino and Chicao of the Lower Atrato were issued. Shortly afterwards the populations were displaced by paramilitary.

1997 Evaluation Report, February. ACIA to do environmental education, INCORA troubles titling Indigenous Resguardos.

1997 Internal World Bank Correspondence 13 Feb. ACIA interested in receiving support for natural resource management activities from the Bank loan. Thinks it would be favorable as “following up titling with field-level NRM activities (training for local farmers and foresters) is an ideal way to proceed on these matters, and it would fit in with our position that there should be devolving of funds for watershed management activities to local communities and NGOs.”

1997, 3rd Regional Committee for Indigenous Peoples, March 17. MOE highlights lack of coordination between INCORA in terms of Indigenous and Afro-Colombian lands. Increased funds from \$200,000 to \$500,000 to improve training for Indigenous communities. Indigenous organizations presented to INCORA “priorities for Indigenous territorial resolution in the Pacific”. Problems of INCORA not able to do socio-economic studies because of interethnic conflicts. They declared that to be able to move ahead with the constitution and amplification of resguardos they have to have consultations with Indigenous and Black communities because INCORA can not unilaterally make decisions that will come to create interethnic conflicts. The Regional Committee asked that the Ministry of the Interior prepare a proposal for the creation of a territorial, social and environmental analysis to clarify the rights of ethnic groups and to propose a solution to ethnic conflict.

1997 1st Inter-ethnic Regional Committee held in Perico Negro, in the municipio of Puerto Tejada and organized by INCORA, was set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts, to develop knowledge of the territorial rights, the action of the state and external violent factors. Black Communities and Indigenous organizations participated and so did national and regional entities. They concluded that the Afro-Colombian and Indigenous communities still maintain traditional methods of conflict resolution, and that it was nonetheless still necessary to adjust the actions of the different state entities for conflict resolution and to strengthen these mechanisms. The principal factors of violence in the zone are fundamentally related to the presence of external armed agents.

Nevertheless, the regional committee meeting ended on bad terms for the coordination between the government entities and the communities because the delegates from INCORA took extremely radical positions. Other functionaries who had been contracted to work with Black communities used racist language that, far from helping understanding, contributed to the conflict. INCORA had also contracted people incompetent for the job.

1997, Mixed Commission of Administration and Follow-up April 8, Bogota.

Organized by the Presidential Council for Social Policy. Protest by organizations of unilateral actions of INCORA and outside agreements in Regional Committees of Cali, Tumaco and Buenaventura. INCORA setting up its own consejos comunitarios without following criteria or consulting community organizations. It was using its own shadow NGOs which caused the fractionalizing of river communities and territories.

1997 Inter-institutional politics

- 1) INCORA circumventing other organizations and accords made in Regional Committees: Not following agreements of High-Level Consultation Commission to use Regional Committees as spaces for discussion, concert and coordination for the titling process.
- 2) INCORA defends position based on budget constraints and legalistic grounds. The Consultative Commission and not the Regional Committees have deliberative power.
- 3) INCORA doesn't agree with first targeting projects agreed in Regional Committees and addressed 19 petitions from organization and communities not in Regional Committees of which financing 2 from national budget. They say that training is one thing, and INCORA and the Technical Commission's responsibilities under decree 1745/95 in the titling process is another thing.
- 4) DACN sides with INCORA and the other government agencies side with NRMP in debate. Plan Pacífico – BID supports Regional Committees approach. Nevertheless, sometimes DACN helped ACABA when INCORA didn't respond.
- 5) The High-Level Consultation Mixed Commission has power to define and review policy of titling lands of Black communities.
- 6) Diomedes Londoño (MOE) defends participatory and concertation approach and says internal differences of organizations are not for the state to interfere with.

1997 October Internal Mail The PCU is aware of problems with INCORA but no progress. Concern expressed about titling Afro-Colombian lands at the expense of Indigenous ones. Suggests follow-up letter. Shelton Davis sets out a series of things to evaluate the stage INCORA has reached in titling and the institutional obstacles. They proposed an evaluative mission by Shelton Davis and Phil Hazelton.

1997 October, Concern and follow up letters: including 1997 Letter to Dr. Guhl, MOE raising concern about the lag in titling Indigenous Resguardos and suggesting institutional improvements, including that INCORA meets with Indigenous organizations. From September through December there was a growing concern on the part of World Bank staff that "as a great irony, as we would have titled Afro-Colombian land but at the price of the progress of the Indians" because of the delayed action or inactivity of INCORA in regard to Indigenous Resguardos. The World Bank pushed for compliance, pushed for accountability with treats to withhold the loan, with letters to different parts of the Colombian government, especially the Minister of the Environment. They pushed very hard to get their goals met, including pushing for the change in personnel, for the institutional and legal reorganization of INCORA and integration of regional committees for conflict resolution.

1997 Concern and Follow-up NOV 13 letter to MOE from the country manager Andres Solimano of the World Bank. Complaining that the major finding of the mid term review was that INCORA is dragging its feet and created the potential for increased inter-ethnic conflict through faster pace of implementation of the Black community activities and a

lack of coordination of the Indigenous and Black community programs. In the last 10 months little progress has been made in addressing the problems. Requesting high priority to this matter and an external evaluation

1997 Outside Experts Evaluation November by Roldán. The evaluation also found that there was general government resistance to comply with their responsibilities to ethnic groups in the country. The findings included that INCORA was not performing regarding Indigenous titling and moving very slowly on Afro-Colombian titling. In the year 1997 between February and October INCORA did not do any processing toward the legalization of territory for Black communities. It also was only able in all the time between 1994-1997 to title only one resguardo, the process of which had been initiated before the start of the NRMP.

In 1997 the named High-Level Consultative Commission in charge of following through with the process of titling did not even meet once. The Technical Commission which is comprised with the MOE, INCORA, and the geographic institute of Agustin Codazzi, was inactive. This commission is responsible to do the technical evaluation of the solicitations and to determine the legal limits of the territory.

The functionaries of the Division of Indigenous Affairs of the Ministry of the Interior indicate that the activity of INCORA, in the legalization of land for Indigenous peoples, can be found practically paralyzed through out the country including the region of NRMP and this paralysis has to do with 1) the lack of compliance by INCORA with the Indigenous policies adopted by the state, 2) with a lack of human and financial resources, and 3) with the lack of pressure and claims from the Indigenous organizations. The functionaries in INCORA say it is caused by: 1) administrative and political changes 2) and managerial relations in the NRMP.

1997 Mixed Commission of Administration and Follow-up, Dec 5 (Bogota) specific projects and problems discussed.

1997 ACIA title, December 29. This was the first Black Community titles given out by INCORA to ACIA the Peasant Association of the Middle Atrato (Asociación Campesina Integral del Medio Atrato) representing over 100 communities in one of the most remote, riparian areas in the Chocó region. It consisted of 695,254 hectares and is one of the first to an Afro-American population, delivered on the 11 of Feb 1998 by Ernesto Samper.

However, in 1999 many of the members of ACIA are refugees in urban centers, while within the territory external forces have imposed a control as the only real power. This shows a real negation of the exercise of construction of governing and autonomy. In 2000 thanks to the title and the new legal security over their land the communities of ACIA have managed to neutralize to a large extent the advance of the war in their territory.

The process of obtaining the titles was arduous. They had to first negotiate the meeting and contract for mobilization, and training of the communities, then gather and process information, consult and agree with Indigenous, private and other organizations with property, with other Black communities and the state and now to define the new responsibilities since titling. The initial management of funds was difficult for the number of entities and people involved in the formalization of the accord because it was

structured for international governments and entities rather than poor rural farmers with a high percentages of illiterate members.

Thanks to the work done before the process of titling ACIA not only had a huge knowledge of the communities but a huge ability to call meetings. They were thus able to do an intense job and hold 139 community workshops, 9 zonal workshops, and one great General Assembly. In order to solve border difficulties they created with OREWA and OIA a Inter-ethnic Commission to look for solutions. With private property owners and other communities they directly negotiated on a case by case basis.

1998 January Supervision Mission The mission was satisfied with the overall NRMP progress since the Mid-term Review. The Bank expressed serious concerns about the progress of Titling and Regional Committees in November. The Bank expects to receive a **Plan of Action** for the remainder of Program for the Land Titling components by Feb 27, 1998. This Action Plan should link the operational plans for all three components into a single integrated work program with specific goals. This would include a strategy for documenting the experience and lessons learned by the NRMP and participating institutions.

The mission expressed the Bank's enormous satisfaction at the NRMP's role in supporting Colombia's historic accomplishments in titling Black community lands. The Bank would consider a high priority additional funds or assistance required for Indigenous Titling component.

They recommended that INCORA:

- 1) develop a computerized data system for tracking the process of titling.
- 2) contract regional Indigenous organizations to assist in conducting the delimitation and other topographic work necessary for the constitution of resguardos.
- 3) prepare a special land regularization plan for the constitution of resguardos in Cauca, Valle and Nariño.
- 4) the RED and other cooperating institutions should organize a special meeting of the inter-ethnic Regional Committee to discuss and agree upon INCORA's operational plan for the tow titling components and to resolve any outstanding issues or conflicts.

Impressed by the RED and the Regional Committee:

- 1) emphasis on active participation of regional Black and Indigenous organizations
- 2) pedagogical materials it has produced on the territorial and other rights of these populations.
- 3) recent initiatives to create inter-ethnic dialogue between Black and Indigenous organizations, as well as with state and regional institutions.

However they can be improved by:

- 1) increasing number of stakeholders and organizations participating
- 2) widening the focus of discussion to include other aspects of the NRMP eg ecological zoning and national parks

1988 6th Regional Committee for Indigenous Communities Feb 5-6, Bogotá.

- 1) Marcela Bravo of INCORA who was causing a lot of trouble sent excuses for not being able to make it to the meeting. Casaman, of OREWA stressed the

- importance of her participation to define clear actions and to not to have more meetings.
- 2) They wanted to receive from INCORA a legal clarification of “inheritances of Black Communities.” General questions about the manner in which Law 70 is applied.
 - 3) there was also no clarity in respect to individual private property titles within resguardos.

1998 Feb 6th Letter from Las Organizaciones Indígenas del Pacífico Colombiano.

Additional complaints about the non compliance of INCORA and the government in general claiming that there is no political will and lack of mobilization manifest worst in the Chocó and Cauca.

1998 External Evaluation, Enrique Sanchez and William Villa, February 7.

Recommendations and conclusions – the overall conclusion is that there is an absence of a strategic vision in the development of the components and an absence of institutional direction to guide the process in a clear manner. This double vacuum, strategic and institutional make difficult the resolution of territorial conflicts within the communities affecting above all the quality of community participation and the institutional development.

Collective Titling is a decisive factor in the protection and guarantee of the physical and cultural integrity of the ethnic groups, but it is necessary to advance to territorial regularization to protect the natural community patrimony that they contain and to give sustainable productive alternatives that contribute to overcome the conditions of poverty of the rural population.

The consultative will of the program has been a very important factor in the developing the program. It attended to initiatives from the population, and gained the confidence and credibility. Nevertheless, the mechanism of the Regional Committees needs to be revised to generate spaces that dynamize the consultative process beyond the institutions that the community organizations encounter in the procedure. More important they could be used to advance the management of biodiversity resources in the collective territories of Black communities in accordance with chapter IV of law 70 whose clarification is essential to the construction of a conservation policy for the Pacific.

The advances made in the titling of Indigenous territories is much more limited, which the Indigenous organizations see as a clear absence of political will. In some cases the problem is methodological, legal or the absence of internal coordination of INCORA.

1998 Feb 12 Supervision Report:

- 1) the loan has played a critical role, widely acknowledged in Colombia, in supporting the implementation of law 70 which recognized the rights of Black communities to collective land title. This law had just been passed around the time the project was appraised and the contribution of the program to its implementation has far exceeded expectations.
- 2) the slow implementation of the component supporting the titling and delimitation of Indigenous resguardos in the Pacific. The Indigenous organizations do not believe

that INCORA, the land reform agency, is giving them equal treatment relative to the Black communities.

1998 Feb 25 Letter from the Displaced Communities of the Lower Atrato

complaining about the titling program and saying that being displaced makes it more difficult to obtain a title. They are requesting the participation of the International Red Cross, office of the High Commissions of the UN and delegates from the Dioceses of Apartado and Chocó to form part of a high-level commission. They demand that the collective entitlement is part of their proposal for a **dignified return**.

1998 letter from OREWA to the Bank Feb 25 requesting the Bank addresses the lack of political will on the part of INCORA and government of Colombia in the inefficient manner in which INCORA is addressing the issue of Indigenous titling and in the little money assigned to the endeavor. They would like the NRMP to prioritize the Indigenous issue and new resources to do it.

1998 4th Regional Committee of Black Communities, Feb-March (Bogota)

- 1) ideas to consolidate work with unified program; Black, Indigenous, and Regional Committees
- 2) INCORA to come up with a Plan of Action for Titling
- 3) 29 projects underway
- 4) organizations present idea of support for productive projects in territories, including plans of management of natural resources and development
- 5) idea to extend to other areas (Valle Interandino, Antioquia, Risaralda, Costa Caribe) with the adoption of a special program of acquiring land for Black communities that are found outside of the Pacific.
- 6) participation in parks and protected areas \$1,485,918,372 pesos solicited \$200,607,584 approved
- 7) difficult situation of displaced in Bajo Atrato
- 8) INCORA promises to clarify the ownership of property in the Bahía Málaga and río Naya where the titles are to the government of Valle and the University of Cauca respectively.

1998 7th Regional Committee for Indigenous Communities Feb 25-26, Bogotá.

- 1) the Indigenous of Juradó claim that although the Black community uses the forest they don't have possession nor was it their ancestral or traditional territory, thus they have no right to make claims
- 2) they complained of the valuation of land to be the bottleneck to "cleansing" of the resguardos. "Cleansing" is outside Bank contract.
- 3) The general manager of INCORA, Otilia Dueñas reiterated that the institution is committed to the accords of the Regional Committee.

1998 Letter from the Bank Task Manager to Indigenous Organizations, 9 March outlining that they have received the card and are working on a joint solution between Indigenous and Black communities through the Action Plan.

1998 Action Plan March was set up to combat the tensions between the community and the government. The estimated cost is US \$ 3.6 million. This plan included 6 strategies

- 1) territorial definition for Black and Indigenous communities (regularization and titling) including entering into agreements with private bodies,
- 2) the coordination and agreement on the collective titling for Indigenous and Black communities for natural resource conservation,
- 3) community capacity building,
- 4) strengthening intercultural understandings, including with extra governmental armed forces, and
- 5) communication and coordination including the sharing of interethnic conflict resolution and the writing of memoir of the experience in general.

Shelton Davis found the strategy good except that it: a) was delinked from experts report, b) too many acts, c) not enough participation especially of Indigenous communities and organizations which leads to reinforcing state agencies and not Indigenous organizations.

✓ “The Collective title for Black and Indigenous communities is conceived as a strategy of conservation of natural resources. For them, for the titled territories they have to formulate and develop plans of environmental regulation, technological and appropriate production systems, that are compatible with the offered environment, and with the socio cultural diversity. These systems of production must be economically productive and construct real and efficient alternatives to better the standard of living of the communities and the consolidation of the territories”.

INCORA places both the Indigenous and Black community land titling components under the direction of the same division in INCORA to improve Indigenous titling. PCU and INCORA working to design a realistic program of implementation.

1998 Letter from Jan Pablo to Bank Task Manager about External Evaluation. He agrees with them on the need to move from “Titling” to “Management Plans” for the titled areas. Also in agreement on the necessity to conform interethnic territories using the existing laws to permit in practice the peaceful coexistence of the groups through neighborly accords. The objectives of the Plan of Action to go beyond “Titling” is very positive as long as we do not forget the titling is the initial and fundamental step to obtain other proposals. Titling does not signify territorial regularization although it is the initial step.

1998 Mixed Commission of Administration and Follow-up April 15. Following to World Bank agreements

- 1) problems of INCORA losing 70% of funds for Black titling – ACABA delay and protest
- 2) “budget shifts,” only \$100m of \$400m pesos available
- 3) INCORA suspends the giving of titles and field visits
- 4) increasing violence, displacement and intervention of armed agents

1998 Budget and violence crisis

In order to balance the fiscal expenditure with the budget 1998 the government cut back the national budget substantially reducing the amount going towards the NRMP by US

\$4.44 million. In the face of severe fiscal constraints and the unavailability of any investment budget for activities undertaken by the Ministry of Environment other than those included under the two loans from the Bank and a loan from IDB, in September of 1998 the new team in the MOE together with DNP indicated to the Bank that it intended to “close certain Program components in 1998, reduce to the minimum the amount of 1999 budget resources allocated to the remaining components in order to leave room for funding new priorities, close the loan on December 31, 1999 (the original closing date.), and cancel the remaining loan balance of US \$ 10-12.

1998 letter from MOE to Bank Task Manager, April 30. The consultants are preparing a legal proposal for the conformation of biethnic territories and to design a strategy for the prevention, mitigation management and resolution of inter-ethnic conflicts in the process of collective titling for Black communities and the constitution of Indigenous resguardos. They also have contracted a lawyer specialized in Environmental law to conceptually and methodologically elaborate the process of verification and certification of the “ecological function” of property of the Indigenous resguardos. Data base for info management.

1998 Letter from Bank Task Manager to PCU May 14th questioning why Marcela Bravo Gallo was still Program chief for Indigenous affairs at INCORA saying that this must be sorted out before the Action Plan can go into affect. It also encouraged the PUC to involve the community organizations in the selection of the consultants to carry out socio-economic studies.

1998 Mangroves Meeting Bogota, June 3. The Technical Commission and the Procuraduria Ambiental y Agraria and community representatives of the zone affected produced an accord that established that they should go ahead and titles the territory of ACAPA explicitly leaving out the unadjudicable areas according to the laws. Nevertheless after this agreement ACAPA submitted a protest to the legal office and the division of Ecosystems at the MOE opposing the titling of these zones, because of cultural considerations, such as that the mangroves constitute a habitat for a high percentage of the Pacific, where they obtain their livelihood in a sustainable form which guarantees the food security of the ancestral population and that experience has demonstrated that the Black communities have conserved the mangroves historically.

1998 GEF Proposal for the Serranía del Baudó June 17 for biodiversity conservation while recognizing the rights of individual regions within the country to exercise their own development options. They will work with law 70, Plan Paífico, Port Expansion Plan, Indigenous Territorial Entities, NRMP, and Land Use Plan (Plan de Ordenamiento Territorial). The MOE has agreed to establish a coordinating program for the sustainable use and conservation of biodiversity in the Biogeographical region of the Colombian Pacific.

They will work with Plan Pacífico (designed through the National Planning Department it is a sustainable development strategy for the Colombian Pacific coast. The plan, which is largely funded by the Interamerican Development Bank, includes development of three kinds of infrastructure programs:

- 1) social infrastructure including health, education, and housing,
- 2) Environmental infrastructure including land use planning, natural resource management, biodiversity protection, fishing and aqua-culture, and mining, and
- 3) physical and energy infrastructure including transportation, energy and telecommunications.

1998 Concertation between ACIA, OREWA and OIA, August. Finished one phase of the consultation on the territorial limits using the support of Regional Committees. The determined the final land mass of ACIA and delimited the neighboring 16 resguardos. This accord made possible the constitution of 8 resguardos in the Choco in 1998 and eased the following constitution of 6 others in the Choco and 2 in Antioquia.

1998 MOE Evaluation of Indigenous Component, August 16. To evaluate the state of the components with a focus to institutional and community problems and obstacles. Although one can highlight that the titling of collective territories for black community in the case of Rio Sucio in the Chocó, has contributed to the return of numerous communities, and thousands of displaced, nevertheless, the confrontation with armed groups continues. The collective titling is a fundamental contribution to the rights of people of the Pacific in moments where diverse armed actors continue the appropriation of land for external agents. INCORA was behind in titling resguardos and has various reasons for why this happened.

1998 Mixed Commission of Administration and Follow-up, August 26-27 (Bogota)

- 1) review of projects
- 2) financial adjustments
- 3) progress in forming consejo and titling despite budget- violence constraints
- 4) new government, INCORA 600m pesos for capacity, consejo and petitions for titles
- 5) Mangrove (manglares) issue arises for the first time as a public use issue, as does the idea to exclude these zones from collective lands. A lot of community concern.
- 6) need to discuss Regional Committee and their use in national parks including buffer zones
- 7) computerizing all INCORA data or petitions for title.
- 8) ACABA and la Bocana proposals to be done with NRMP/INCORA funds in 1999.

1998 Aide Memoir Report, October. The Government of Colombia is considering restructuring the loan because of financial problems. The Action Plan was beneficial in mobilizing the program and making it more transparent. For the first time there is a systematic data base on the status of land regularization. However, the Plan will only be able to meet their goals with strong institutional, financial and political commitment. Interethnic consultation is fundamental for the concretizing of the territorial rights of Black and Indigenous communities of the Pacific. The work of the RED is fundamental not only to reaching the goals but in guaranteeing peace and the comensuratness of the

region. The agreements between ACIA and OREWA serve as examples. They congratulated INCORA on its new Working Plan for 1998-99.

1998 National Development Plan 1998-2002, October. Outline for a policy of Sustainable Development in the Colombian Pacific, document for internal discussion. Recognizes the population as the principal subject and object of development thus it must address two things: 1) the recognition of the territorial, social and cultural rights of ethnic groups that live in the region and 2) overcoming poverty.

The plan recognizes that there is a relationship between biodiversity and the existence of ethnic groups. That is to say the "biodiversity is the condition of existence of Black and Indigenous people of the Pacific and these peoples contribute to its conservation... the richness and diversity of the natural environment of the Pacific is inseparable from the cultures that live within and also constitute the base of its protection and development for the future. Biodiversity has to be a real option for development." Comparative advantages of the Pacific include:

- 1) the megabiodiversity,
- 2) the cultural diversity that has protected and developed the biodiversity, and
- 3) the strategic location International basin of the Pacific Rim and between the two great maritime coasts of the country.

Territorial regularization and decentralization are tools of development because they:

- 1) avail existing tools to citizen participation,
- 2) delegates and harmonizes competence among the state, departmental, municipal and ethnic entities,
- 3) designates resources to the generation of own alternatives to development, and
- 4) potentially help resolve conflicts peacefully.

1998 Letter from OZBESCAC to the Bank, October. Asking for a cancellation of a contract for a consultant, Carmen Cecilia Toro Moreno because they are unsatisfied with her work and they proposed the name of Carlos Alberto Orjuela Laverde.

1998 Report by Enrique Sanchez to the MOE, October 12. The violence continues in the region and the natural resources, especially wood and Naidi palms, continue to be a factor in the tension between communities and individuals. There are newly displaced populations and there does not seem to be a clear strategy to attend to these populations. There is expansion of illicit crops in the areas of rivers Patia, Micay and Naya which put in danger the ecological and cultural integrity of the south Pacific coast. This situation makes the process of collective titles even more urgent. When the community has security in regard to their land and an organization that represents them (consejo comunitario or cabildo) they are more capable of confronting the pressure to grow illicit crops.

The National Development Plan and the Peace Negotiations are two policy works that will affect the region. There is a good will to work in the new government and the directors of INCORA and the RED say they will support and advance the process of recognizing the territorial rights of Black and Indigenous communities.

The position of the MOE not to give the go ahead to the collective titles in mangrove zones has generated bad feelings and lack of confidence in the government's

actions. This position must be revised to give the communities in the south confidence in the government. From the organizational point of view the Indigenous people maintain a more coherent stand in their participation in the program. This had not been the same for Black communities which might affect the program in the future especially in the Cauca.

The progress is coming along with better coordination and sharing of information such that the goals are reachable and probably surpassable. Nevertheless there continues to be tension within the two working groups in INCORA (Indigenous and Black communities). There is no clear process in mineral zones for resolving inter-ethnic conflicts of titling. The position of the Juridical office in the MOE to not give the go ahead to titling areas of mangroves has generated a complex and delicate situation. "The communities of Patia Grand and Los Brazos united in ACAPA feel, and this is real, that to apply this intrusion, that in my judgement does not have a legal foundation, leaves them at the risk of losing their lands." One forgets that in this manner 36% of the rural population of the Pacific live in the coastal low-lying floodplain and 16% in the outlying isthmuses and barrier islands.

Recommendations

The MOE has to meet before a high level working group to restart the activities of regulating chapter IV of law 70 that regulates the use of land and the protection of natural resources and the environment. Also it should modify: decree 1320 of July 13 1998 which regulates the prior consultation with Indigenous and Black community and the paragraph 10 of decree 2164 of 1995 which refers to the demonstration of the ecological function of property in the process of restructuration, amplification and cleansing of resguardos. Modify decree 1745 because it is too long and tedious through giving participation to the community, and getting rid of unnecessary procedures and duplications. And declare consejo comunitarios as entities of special public rights like Indigenous Cabildos.

Law 70 truncated the process of forming interethnic territories. Legislation need also reflect the actual settlement patterns of the two communities to make spaces for the reality of interethnic territories as a tenure modality and reduce conflicts through the incorporation of historical pasts of the communities.

The Action Plan which was a result of an exercise of consultation and participation must be maintained and strengthened through administrative action as a contribution to the generation of conditions for peace. They do need however a database about the process of titling.

1998 Letter to President from German Casama Gindrama, OREWA, November 12.

Complaining that between 1993 and 1998 not a centimeter of the territory occupied by Indigenous people was legalized in the Chocó region. They requested the naming of impartial functionaries to the Indigenous program and a change of the regional director of INCORA in the Chocó. Shelton Davis stressed that the Bank should show support of OREWA to the MOE and INCORA.

1998 Bank letter to MOE concerning OREWA complaint, November 30. Asked for help to resolve the continuing problems in the Indigenous titling component expressed as great concern to the Bank and stressed that OREWA had written to Pastrana as well.

Stressed the 15 pending requests for titling saying they would like to see them completed before the end of this year and that the MOE strong support would increase the speed of implementation of the titling. They would also like a progress report on the Plan prepared in the next 15 days.

1998 Expulsion of Regional Directors of INCORA, December. Due to community pressure mainly from Indigenous groups 2 regional directors of INCORA were forced to leave their positions. 9 out of 25 regional directors removed for inefficiency and irregularities. The guy from the Chocó was removed for inefficiency and administrative disorder and the guy from Cauca went as well because of inefficiency in the titling of Indigenous resguardos. Marcela Bravo was to be removed from the position of Coordinator of the Indigenous program.

1998 Progress Report July-December (January 1999) they are making advances in the implementation of the Action Plan especially the solution of interethnic differences.

1998 Convention 115 between the MOE, the Regional Autonomous Corporation for Sustainable Development of Chocó, (CODECHOCO), the Institute of Environmental Investigation of the Pacific (Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico), and the Integral Peasant Association of the Middle Atrato (ACIA – Asociación Campesina Integral del Medio Atrato) to formulate an Environmental Management Plan and Territorial Regularization in the Middle Atrato.

The activities included: delimiting communities, defining community forests, social mapping, environmental conservation, identifying degraded areas, areas for use, conservation or reserves, along with a flora and fauna inventory and a characterization of traditional systems of production.

1998 Municipal Plan of Territorial Regularization (Plan de Ordenamiento Territorial) By an executive decree, the Colombian government instructed the country's municipalities to define a land use plan that accounts for economic, environmental, political, and cultural factors.

1999 External Evaluation of Indigenous Component, Jan 29. At the end of August the Indigenous Coordination Program of INCORA did not accept that the information over the systematization of procedures for titling resguardos be shared with the Regional Committees. The evaluation blames the rigid interpretation of decree 2164 adopted by Marcela Bravo to be prejudicial to the rights of Indigenous peoples. She did not accept that he revise the interpretation for the final procedures. The new directorship of INCORA, Rodrigo Villalba introduced changes such as the firing of the regional directors of the Chocó and Cauca, and the soon leaving of Marcela Bravo. He concluded that there was: weak application of policy and law by the state, weak planning and follow-up of the process, weak use of human resources, and information and documentation. Very weak participation in the studies to construct resguardos.

In November and December they had two meetings of INCORA that approved 15 applications for Resguardos. INCORA announced a new path. An improvement by the end of 1998 on the goals set by MOE.

1999 Technical Report from the RED, January. The community leaders of the Pacific remain worried in respect to the state position toward the definition of the mangrove swamps as goods of public use which in a way does not recognize the system of life, use and conservation that the Black communities have in regard to the mangrove swamps. They made a move to get the MOE to define in a definite form their position.

It was reiterated that they needed Regional Committees with references to the problem of National Parks and buffer zones. They stressed that the RED would like to present to the MOE the importance on going on supporting the process of Collective Titling as a base for a sustainable development strategy.

They signaled the urgency of addressing the chapter IV of Law 70 as a fundamental prerequisite to advance the formulation and implementation of management plans and environmental ordinances in Collective Territories for Black communities especially regarding the participation of the communities in the management plans of National Parks and other protected areas, the definition of training strategies for the use of natural resources, the ordering of the relationship between the consejos comunitarios with the private sector and with the municipal administrations.

1999 Project Status Report, February 9. The key objective is to develop the policy, institutional and technical base for sustainable natural resource management within the context of the decentralized framework for environmental management introduced by Law 99 of 1993. The security situation has substantially adversely affected the sustainability and impact of NRMP activities for example some beneficiaries of land titling have been displaced by violence. Large reduction in government's budget. Generally satisfactory progress made. They recognize that since the Action Plan progress has been made in the implementation of land titling components.

1999 MOE letter to INCORA regarding Indigenous Titling, Feb 25. Different worries about the speed and mode of INCORA operations especially on things only waiting for INCORA's action

1999 Mangroves - letter to MOE from INCORA, March 2. INCORA had a meeting on Feb 19 to analyze and conceptualize the juridical nature of mangrove zones and the implications for Collective Titling for Black communities. After considering technical and legal arguments they came to the conclusion that the areas of mangrove are not to be excluded from the titleable areas. The letter requests the go ahead to title.

1999 Supervision Mission, 11 March. To review the advances made on the goals set out by the Action Plan. The MOE enscribed CODECHOCO and ACIA to formulate Environmental Management Plans for collective territories under the influence of ACIA to serve as instruments to support the making of decision about the use of the land, the quality of the environment and to proportion the conservation of natural resources. Recommendations: follow-up on INCORA's promises to constitute and demarcate resguardos, the titling of collective territories for Black communities depends on the conceptualization of mangroves for inclusion or exclusion from the territories so they should speed up the decision on the mangrove, to hold a reflexive workshop about the

experience of the collective titles and the community participation which should be held after the meeting of Agenda Pacífico XXI and before the end of the project.

1999 INCORA to OREWA, March 30. This is a report of the steps that INCORA took and how far they have come in titling Indigenous resguardos in the Chocó. It is copied to the Bank.

1999 Letter from OREWA to the Bank, April 11.

1999 Shelton's Back to Office Report, April 12. Improved relations with Indigenous peoples, collaboration between groups and the state entities. Significant progress in the Indigenous land titling and demarcation component can be directly attributed to the intervention of the new Director of INCORA who has begun a major reorganization of the agency including the nomination of a new Sub-director for the Social Property section and the replacement of two regional sub-directors who had been major obstacles to Indigenous land titling and demarcation in the program area.

The mangrove problem continues to slow down the pace of titling of collective territory for Black communities. There was notification of a resolution of the mangrove problem and evaluation of experience and workshop requested.

The RED cut back its active role in the past several months because it was called upon to assist with the emergency in the Eje Cafetero of the earthquake. Shelton discussed with the RED and the PCU the possibility of organizing a workshop before the end of the project on the overall lessons learned from the land titling and Regional committees components of the project.

A contract was signed between the Instituto de Investigaciones del Pacifico, CODECHOCO and ACIA to prepare a natural Resources Management Plan for the area titled by ACIA which will serve as a basis of decision concerning land use and natural resources management.

1999 MOE legal analysis of the Mangrove Issue, April 15. The Legal office of the MOE was asked to state their position on the legal nature of the mangrove zones and their implication for the titling of collective property for Black communities of the Pacific. It was the opinion of the legal office that "the MOE is not the entity in charge of defining if a good (bien) is or is not of public use, in spite of its involvement in the theme especially when it was part of the technical commission and when the discussion involves areas that house mangrove ecosystems, according to articles 12 and 48 of law 160 of 1994 and article 20 of the regulatory decree 2663 of 1994 INCORA is the entity that has the function of delineating goods of public use, that can not be included in the collective titles as stated in article 6 of law 70 of 1993 and article 19 of decree 1745 of 1995."

1999 National Parks and Regional Committees BTOR Hazelton, April 30. The parks has gradually worked toward more local knowledge, participation, acceptance and ownership of the parks in the Pacific, and has prioritized this aspect of the program for the future. This is as much as anything a survival strategy in the face of severe rural violence, but also the result of a growing commitment to democratic principles of civil society participation. The Parks is currently preparing the stage for a future focus on

biodiversity conservation outside of the national parks, such as in municipalities, on Indigenous and Black community reserves and on private lands. This exceeds the scope of the NRMP but will be built on its results and methods.

Related to the guerilla, para-military and narcotics-related violence in and around the parks, the central government is calling on the National Parks administration to assist it in its peace negotiations and mediation efforts. The central government has called upon Parks to invest more effort and resources in local community economic development activities, for which the parks system is not well prepared.

The parks were encouraged to develop joint management plans for areas that overlap with Indigenous and Black territories as drawing in / upon other elements of the NRMP.

1999 Agenda Pacífico XXI, May. It started with the issuing of the collective title for ACIA in 1998. The strategies include participation through better communication and dissemination of information, construct a region, and coordinate the region with the nation in development efforts recognizing the Pacific Coast's unique political, economic, environmental, cultural, social and territorial conditions and positions within Colombia.

Effort to develop from the bottom up an environmental policy and regional development plan (with a 20 year horizon) for the Choco Biogeographic region. Diomedes Londoño has been designated to lead this effort within the MOE, with the Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico playing a key role. They feel this is a mechanism for much of the good work done in the Chocó under the NRMP to become more widely disseminated and used. They insisted that this is a bottom-up initiative which builds on the dynamic created in the Regional Committees and not simply a bureaucratic or political one. The process will be trying to develop in a participatory, democratic, tolerant and pluralistic collective manner the Pacific as a region.

In April the Bank agreed to the use of 500,000,000 Colombian pesos to finance the process Agenda Pacífico XXI. Elsie suggested the full inclusion of communities living in the Pacific coast other than Indigenous or Black communities and to define ways to involve them as full participants in this process to promote peaceful coexistence.

1999 Correspondence with INCORA, June. They titled 11 resguardos and amplified 2. The Bank was very pleased with the advances made.

1999 Parks, June. Community outreach will in the long run contribute to the sustainability of the system. The parks administration is concerned with the issue of rural violence and security in and around the parks and is strengthening all of its participatory processes and outreach programs and training its staff to deliver them.

1999 MOE Mangrove Update July. They want to:

- 1) have a prior consultation of the communities living in the mangroves to revise from their perspectives the social, economic, political, cultural, environmental and territorial effects that could be caused in case the collective titles exclude the mangrove areas and the uses and methods for management of these areas. This will be coordinated by the Ministry of the Interior.

- 2) construct a support unit to the Technical Commission of law 70 focused on decree 1745 and integrate working groups of both community and government entities that will bring to the process juridical, technical, ancestral, and sustainable, inputs adequate for use of the mangroves.
- 3) do an institution-community campaign to discuss the results of the prior consultation and the different inputs.
- 4) the results will be brought the Technical Commission who based on the available information must produce an opinion about the petition for collective title that includes the mangrove areas. This will take 3 months
- 5) INCORA will title accordingly.

The Bank task manager felt that 3 months was too long and did not understand why the Ministry of the Interior was involved.

1999 MOE final evaluation, August. MOE agrees to overall workshop and reflection using the experience of ACIA as a reference for others at the local and regional level.

1999 Bank Task Manager to Enrique Sanchez, September. Wanted him to do the final evaluation of the implementation of the Plan of Action. The MOE did not want to finance the work but the Bank would find funding on its own given the importance of the subject to the Bank. They would use the report as a background paper for a workshop with key stakeholders in the Chocó, towards November or December 1999.

1999 Letter of Paola Agostini to Elsie, Nov. She is asking help for Luis Eduardo Agodelo a lawyer of the Association de Cabildo Indigena de Antioquia OIA looking for possible funding of land use plans. He was instrumental and extremely important in resolving and mediating the conflict between the Black communities in the Naya Corridor and the Universidad del Cauca on titling of the corridor (the formal title belongs to the University since 1920, but the communities claim it. The University is willing to give the land to the communities, but only if they prepare a land use plan. The communities will not prepare a land use plan, unless they have the title.

1999 Correspondence from OREWA, Nov. In October 1998 they had left with the Bank a project on Capacity Building and Territorial Regularization for the Indigenous people of the Chocó but they don't know what has held up the proposal to date. They wrote through an intermediary at the World Bank.

1999 OREWA Public Opinion Communique, Dec. They are publicly denouncing any connection with the Guerrilla and the violence in the area of Nussí-Purrú. They do not believe that through violence they will obtain social justice. They call for protection of the population of Juradó where the people have left for urban centers and abandoned the land.

1999 Extension of NRMP, Dec 21. The loan was extended to close at the end of 2000.

1999 Indigenous Legal Land Status. An 81.65% of Colombian Indigenous peoples have their territorial occupancy legalized. Recognition by the state adopts the form of the

resguardo, a legal concept which, to the Indigenous peoples, has the meaning of full ownership of land. A total of 469 resguardos have been created. These lands, granted to the Indigenous peoples as freeholds, add up to a present day total of approximately 27,954,896 hectares, which is **24.48%** of the country's area which in 1996 served a population of 638,606.

2000 IX Regional Committee for Indigenous People May 11-12. INCORA did not comply with the required requirements especially pitting the Indigenous and Black communities against each other through territorial definition. Although they came to important agreement and concertation process with ACIA it has not been respected by INCORA and the Indigenous territories of the Medio Atrato have been ignored. INCORA also forces Indigenous groups to sign accords that are within the titles of Black communities of San Isidro which is Indigenous territory of Lomita-Curundó.

The representatives of Cauca felt that the only part of the department that was advancing was the Andean part and ask for INCORA to direct the functionaries of the region to comply with the laws and to stop the same functionaries from telling the Black communities not to meet and come to agreements with the Indigenous communities, and to stop them from saying that they can not title more Indigenous land. They also stressed that they did not want the functionaries to bring people from outside the communities and who doesn't know the territorial situation to the Regional Committee meetings. They stressed that these people create false expectations among the Black communities that they "came remain with the territory that does not belong to them" as a part of politicking. This also occurs in the Chocó. INCORA promised to send reports to the organization every 2 months on the progress it was making in addressing these issues

2000 OREWA Status of Promises Review, May. This is a report since the Action Plan of 1998. They argue that the Action Plan set out to construct 35 resguardos and demarcate 80 facilitated through participatory actions to focus and prioritize the needs of the community and to look for solutions to limitations of legal rules about the social and ecological function of property.

They have, between 1998 and 1999 constructed 27 resguardos and amplified 6. Most of these were from old petitions and procedures. They accuse the functionaries of INCORA of lacking political will, especially in regional offices. They accuse them of pressuring communities to sign acts which make vulnerable the Indigenous rights, like what happened with the Eperara Siapidara in the Ensenada de Tumaco. Also of creating problems with other social groups because of their irresponsible commentaries and actions, like the letter sent by the regional director for Choco to the campesinos of Jaradó which had an interpretation favorable to the buying up of improvements.

Now that the relationship between the MOE and INCORA is coming to an end, they are very worried about the future of the Indigenous program with INCORA, because with all the resources they advanced so little what can we hope for the completion of pending promises.

They also wanted closure on the Mangrove issue from the point of view of the Indigenous legislation to solve the problem of the Indigenous peoples who live in Mangrove areas and use them traditionally. Finally they asked for the Banks support in their calls for compliance.

2000 External Evaluation Roldan and Sanchez, June 9. Titling was introduced to the idea of the program as a strategy for strengthening sustainable development and cultural identity. It outlines the crises of 1998 that forced the Plan of Action into being, especially the slowness of Indigenous titling. The end result of the Mangrove dispute was that the communities would get an exclusive usufruct right to the mangroves but would not have them included in community titles.

The NRMP constructed 39 (out of 40) resguardos and amplified 7 which is a total of 17.8 of the total resguardos in the Pacific and covers 244,966 and 20,243 hectares respectively for a total of 265,209 hectares titled to Indigenous peoples with a benefit of 44 communities and 2,096 families. The demarcated 33 (out of 123) resguardos.

The NRMP titled a total of 1,655,305 hectares of land to 360 Black communities of almost 18,000 families. This was a completely new activity through the development of new mechanisms for agreement and the peaceful resolution of territorial conflicts. For most who participated they felt it was an important learning experience. The community valued the management and interpretation of maps, and images of remote sensing, fieldwork, surveying, making posters and manuals, the administration of public funds, the negotiation with entities and inter-ethnic consultations and agreements.

72% of the goals for land titling were achieved, benefiting 19,860 families and almost 100,000 people with 89.45% being Afro-Colombians and the rest Indigenous (10.55%). 100% of all land titled collectively to Afro-Colombians in the region is due to this program, while 17 % of the Indigenous is. The project spent US\$ 3.25 of the US\$ 4.09 million allotted to the project. In other words some US\$ 0.81 million is left over.

The program met its particular titling and participation goals and provided a solid base for biodiversity conservation as almost all of the natural forest now fall outside of land markets and in some cases have improved prospects for conservation. The NRMP represents 23% of the region.

Two things must be addressed: 1) the Indigenous and Black communities that occupy the same territory, and 2) the character and responsibility and scope of the functioning of the Consejo Comunitario. The Consejo Comunitario in the very confused legal concept is the legal personification of the community but is constituted as an entity with a purely private character and the junta directiva (board of directors) is not a distinct persona to the council. It is a clear disadvantage to the Indigenous Cabildos and the administrative councils of the future Indigenous territorial entities, which are clearly invested with attributions that are deeply buried in carrying out public functions.

Some Lessons: One of the objectives of the Action Plan was to recuperate cultural processes of use of the territory and traditional knowledge of the biodiversity. The titling process generated an intellectual movement in the community where the elderly, hunters, gatherers and traditional doctors to reconstruct the history of occupation of the territory and to explain from their own perspective the importance and uses of the natural resources that exist. Part of this knowledge is left in maps and minutes from the workshops of social mapping. The most important as expressed by some of the afro-Colombian participants was putting the young and the old, the men and women together to work to socialize a traditional knowledge about the biological resources and the community territory as part of their own identity.

There was not enough participation of communities in other components of the NRMP. The continuation of titling is necessary and should be continued with other resources once the program is finished in a less expensive and faster way.

2000 Reply to OREWA July. Asking about the follow-up of the Regional Committee.

2000 Progress Report of Black Community Land by INCORA, July. 38 collective titles to Black communities covering 1,662,158 hectares benefiting 17,823 families. There are another 30 or so remaining. In the Annual Operative Plan INCORA had projected to process 77 petitions for collective titles (some 3,000,000 hectares) to benefit some 60,000 families of Black communities of the Pacific.

On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resources Management

A Review of World Bank Experience in
Colombia

Bettina Ng'wenwa

25th October 2000

Titling Collective Property

Participation

Natural Resource Management

In the Colombian Choco

Bio- Geographic Region of the Choco

- Extends 1,300 km from Panama to Ecuador
- 100,000 square km
- 8% of national territory
- 77% tropical rain forest
- Elevations range from 0 to 4200m above sea level.
- Average rainfall is between 5,000-12,000mm/year

The People and Their Region

- The Pacific is a region of cultural complexity and diversity.
- Black communities live in the lowlands, river valleys and coasts.
- Indigenous communities live in the higher elevations of the Coast ranges and the Cordilleras of the Andes.

The Inhabitants

- 83 Municipalities
- 2.3 million inhabitants
- 90% Afro-Colombian
- 4% Indigenous
- Some of the poorest in the nation
- 82% do not have sufficient basic necessities

Territorial Use in the Pacific

- Fishing, hunting and other use of forest resources
- Traditional subsistence agriculture
- Mining
- Threat from agro-industry of plantation agriculture, cattle and aquaculture, and the timber industry mobilized native populations to protect their territories since the 1970s.

Land Tenure at the Start of the NRMP

- Most land was public forest reserve under direct state administration.
- If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation.
- 4 million hectares or 44% was without clear land ownership and available for collective titling to Black communities

The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.

The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.

Afro-Colombian as Indigenous

World Bank Indigenous People's Operational Directive

Afro-Colombians:

- 1) make up some of the poorest populations in Colombia
- 2) They possess distinct social and customary institutions
- 3) consider themselves a distinct cultural group.
- 4) have traditionally occupied and used ancestral lands.

Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities

- A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.
- Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

1991 New Colombian Constitution

- Recognizes ethnic groups and cultural plurality
 - Including right to collective territory
- Mandates participation
 - As an integral part of the functioning of the state
- Mandates environmental protection

Transitory Article 55

- Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution;
 - "the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production."
 - This became law 70 in August 1993.

Legislation Created Through NRMP

- Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995
 - This law recognizes Afro-Colombian communities living in the Pacific Basin as ethnic groups and recognizes their collective territorial rights .
 - This decree stipulates how ethnic territorial claims must be put forward, and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
 - determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

Collective Land Titles as Part of NRMP

Title	Number	Communities	Families	Hectares
• Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
• Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
• Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
• Total	83	404	19,868	1,928,514

From Roldán and Sánchez External Evaluation June 2000

Map of Resguardos



Map of Collective Territories for Black Communities



Collective Territories of Ethnic Groups



Land Tenure at End of NRMP

Total Surface Area	National Parks	Resguardos	Collective Territories Black Communities	Hectares	% Total Area
8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305		
	4%	18%	20%		

NRMP is responsible for

- 17 % of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast.
- 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia in general.

The Natural Resources Management Program

- **Innovative**
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation.
- **Instrumental**
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- **Fundamental**
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and Sucio rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously informed and trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities

On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resources Management

A Review of World Bank Experience in
Colombia

Bettina Ng'weno
25th October 2000

Titling Collective Property

Participation

Natural Resource Management

In the Colombian Choco

Bio- Geographic Region of the Choco

- Extends 1,300 km from Panama to Ecuador
- 100,000 square km
- 8% of national territory
- 77% tropical rain forest
- Elevations range from 0 to 4200m above sea level.
- Average rainfall is between 5,000-12,000mm/year

The People and Their Region

- The Pacific is a region of cultural complexity and diversity.
- Black communities live in the lowlands, river valleys and coasts.
- Indigenous communities live in the higher elevations of the Coast ranges and the Cordilleras of the Andes.

The Inhabitants

- 83 Municipalities
- 2.3 million inhabitants
- 90% Afro-Colombian
- 4% Indigenous
- Some of the poorest in the nation
- 82% do not have sufficient basic necessities

Territorial Use in the Pacific

- Fishing, hunting and other use of forest resources
- Traditional subsistence agriculture
- Mining
- Threat from agro-industry of plantation agriculture, cattle and aquaculture, and the timber industry mobilized native populations to protect their territories since the 1970s.

Land Tenure at the Start of the NRMP

- Most land was public forest reserve under direct state administration.
- If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation.
- 4 million hectares or 44% was without clear land ownership and available for collective titling to Black communities

The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.

The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.

Afro-Colombian as Indigenous

World Bank Indigenous People's Operational Directive

Afro-Colombians:

- 1) make up some of the poorest populations in Colombia
- 2) They possess distinct social and customary institutions
- 3) consider themselves a distinct cultural group.
- 4) have traditionally occupied and used ancestral lands.

Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities

- A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.
- Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

1991 New Colombian Constitution

- Recognizes ethnic groups and cultural plurality
 - Including right to collective territory
- Mandates participation
 - As an integral part of the functioning of the state
- Mandates environmental protection

Transitory Article 55

- Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution:
 - "the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production."
 - This became law 70 in August 1993.

Legislation Created Through NRMP

- Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995
 - This law recognizes Afro-Colombian communities living in the Pacific Basin as ethnic groups and recognizes their collective territorial rights.
 - This decree stipulates how ethnic territorial claims must be put forward, and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
- determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

Collective Land Titles as Part of NRMP

Titles	Number	Communities	Families	Hectares
• Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
• Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
• Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
• Total	83	404	19,860	1,920,514

From Roldán and Sánchez External Evaluation June 2000

Map of Resguardos



Map of Collective Territories for Black Communities



Collective Territories of Ethnic Groups



Land Tenure at End of NRMP

Total Surface Area	National Parks	Resguardos	Collective Territories Black Communities	Hectares	% Total Area
8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305		
	4%	18%	20%		

NRMP is responsible for

- 17 % of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast.
- 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia in general.

The Natural Resources Management Program

- **Innovative**
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation,
- **Instrumental**
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- **Fundamental**
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and SUCIO rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously informed and trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities

On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resources Management

A Review of World Bank Experience in
Colombia
Bettina Ng'weno
25th October 2008

Titling Collective Property

Participation

Natural Resource Management

In the Colombian Choco

Bio- Geographic Region of the Choco

- Extends 1,300 km from Panama to Ecuador
- 100,000 square km
- 8% of national territory
- 77% tropical rain forest
- Elevations range from 0 to 4200m above sea level.
- Average rainfall is between 5,000-12,000mm/year

The People and Their Region

- The Pacific is a region of cultural complexity and diversity.
- Black communities live in the lowlands, river valleys and coasts.
- Indigenous communities live in the higher elevations of the Coast ranges and the Cordilleras of the Andes.

The Inhabitants

- 83 Municipalities
- 2.3 million inhabitants
- 90% Afro-Colombian
- 4% Indigenous
- Some of the poorest in the nation
- 82% do not have sufficient basic necessities

Territorial Use in the Pacific

- Fishing, hunting and other use of forest resources
- Traditional subsistence agriculture
- Mining
- Threat from agro-industry of plantation agriculture, cattle and aquaculture, and the timber industry mobilized native populations to protect their territories since the 1970s.

Land Tenure at the Start of the NRMP

- Most land was public forest reserve under direct state administration.
- If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation.
- 4 million hectares or 44% was without clear land ownership and available for collective titling to Black communities

The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.

The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.

Afro-Colombian as Indigenous

World Bank Indigenous People's Operational Directive

Afro-Colombians:

- 1) make up some of the poorest populations in Colombia
- 2) They possess distinct social and customary institutions
- 3) consider themselves a distinct cultural group.
- 4) have traditionally occupied and used ancestral lands.

Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities

- A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.
- Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

1991 New Colombian Constitution

- Recognizes ethnic groups and cultural plurality
 - Including right to collective territory
- Mandates participation
 - As an integral part of the functioning of the state
- Mandates environmental protection

Transitory Article 55

- Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution;
 - "the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production."
 - This became law 70 in August 1993.

Legislation Created Through NRMP

- Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995
 - This law recognizes Afro-Colombian communities living in the Pacific Basin as ethnic groups and recognizes their collective territorial rights .
 - This decree stipulates how ethnic territorial claims must be put forward, and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
- determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

Collective Land Titles as Part of NRMP

Titles	Number	Communities	Families	Hectares
• Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
• Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
• Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
• Total	83	404	19,868	1,920,514

From Roldán and Sánchez External Evaluation June 2000

Map of Resguardos



Map of Collective Territories for Black Communities



Collective Territories of Ethnic Groups



Land Tenure at End of NRMP

Total Surface Area	National Parks	Resguardos	Collective Territories Black Communities	% Total Area
8,294,579	336,757 4%	1,485,653 18%	1,655,305 20%	

NRMP is responsible for

- 17% of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast.
- 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia in general.

The Natural Resources Management Program

- **Innovative**
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation.
- **Instrumental**
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- **Fundamental**
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and Sucio rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously informed and trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities

Regional Activities that Target Black Populations and Organizations in Latin America

	Projects	ESW/CAS	Policy Dialogue	Capacity Building (small grants, RPF etc.)
Brazil	Preparation of project for descendants of "quilombos" with Ministry of Culture.			Donation to NGO to organize international conference on racism.
Bolivia		Through MECOVI, included race and ethnicity issue in continuous household survey.		
Colombia	<p>Natural Resource Management: Titling of land to black communities of the Pacific Coast of Colombia. Over 1.6 million hectares of land titled (consult Elsie Garfield or Shelton Davis for details);</p> <p>Rural Education Project: under preparation: Afro-Colombian groups will be a special population whose education needs will be addressed by the project for coverage, relevance and quality.</p> <p>Management Plan: as part of the MesoAmerican Biological Corridor Project funded by the Dutch Trust Fund, US\$50,000 was given to Plan Pacifico to develop a management plan for the Rio Napi Guapi (situated on the Pacific Coast of Colombia) as part of an on-going managed protected area initiative within the Choco region</p>	The situation of Afro-Colombian populations will be part of the poverty assessment in the City Development Strategy for Cali, Colombia.		Small Grant of about US\$10,000 for the establishment of El Muntú, a newspaper set up by a consortium of Black organizations of the Pacific Coast, as a means of communication of initiatives, concerns, achievement by Afrocolombian groups.
Ecuador	Ecuador Indigenous People and Afroecuadorian Development Project: (PRODEPINE)- a rural development and capacity building project aimed at 855,000 people in indigenous and black communities. 150,000 of the beneficiaries are expected to be black.		<p>1) Initial dialogues with the Afroecuadorian Confederation</p> <p>2) Initial dialogues with women's organizations in Esmeraldas</p>	

Regional Activities that Target Black Populations and Organizations in Latin America

	Projects	ESW/CAS	Policy Dialogue	Capacity Building (small grants, RPF etc.)
Honduras	Social Investment Fund II & III (FHIS) has a special program for black organizations called Nuestros Raices . Since 1995 about \$2 million has been channeled to communities of ethnic minorities. Under FHIS IV this component has been redesigned following the social assessment and now includes a capacity building component.		OFRANEH a local network of black organizations was involved in policy dialogues with the Bank around the consultative group.	
Mexico	Social Capital Development: The social capital team provided small fund of US\$5,000 to a Mexican NGO to develop an itinerant exhibition. The aim of the project is to educate the Mexican population and the rest of Latin America, Africa, and Europe on African slavery and its economic, social, and cultural impact on the nations and cultures of the Americas.			
Peru	Indigenous and Afro Peruvian Peoples Development: (LIL approved in FY00).	Indigenous and Afro Peruvian peoples Initiative for a National Development Plan (y.98-99).	a) Dissemination of information and publications b) Consultation meetings c) Participation in workshops.	a) Small grants program - grant of \$6,000 to NGO CEPDUR for capacity building and technical assistance for Movimiento Negro Francisco Congo FY99. b) Small Grant Program for Asociacion Negra Pro Derechos Humanos (in preparation) FY99.
Venezuela	Slum Upgrading Program in the states of Miranda, Falcon, Zulia, Aragua and Yaracuy. Social Capital development: A small fund of US\$4,000 from the social capital group was given to a local NGO to support a workshop for the formation of a Afro-NGO network		Dialogues with two largest black organizations: Afroamerica and Organizacion de Mujeres Negras and government about including ethnicity in next census.	

On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resources Management

**A Review of World Bank Experience in
Colombia**

**Bettina Ng'weno
25th October 2000**

**Titling
Collective
Property**

Participation

**Natural
Resource
Management**

**In the
Colombia
Choco**



Bio- Geographic Region of the Choco

- Extends 1,300 km from Panama to Ecuador
- 100,000 square km
- 8% of national territory
- 77% tropical rain forest
- Elevations range from 0 to 4200m above sea level.
- Average rainfall is between 5,000-12,000mm/year

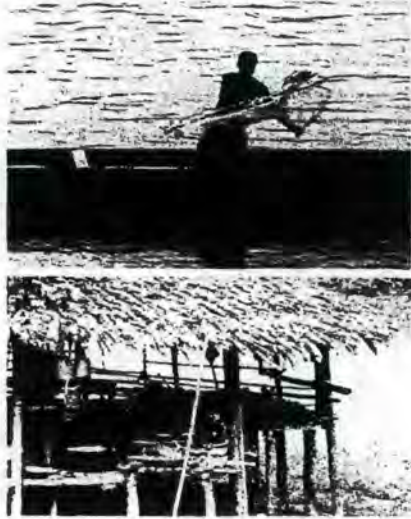


The People and Their Region



- The Pacific is a region of cultural complexity and diversity.
- Black communities live in the lowlands, river valleys and coasts.
- Indigenous communities live in the higher elevations of the Coast ranges and the Cordilleras of the Andes.

The Inhabitants



- 83 Municipalities
- 2.3 million inhabitants
- 90% Afro-Colombian
- 4% Indigenous
- Some of the poorest in the nation
- 82% do not have sufficient basic necessities

Territorial Use in the Pacific

- Fishing, hunting and other use of forest resources
- Traditional subsistence agriculture
- Mining
- Threat from agro-industry of plantation agriculture, cattle and aquaculture, and the timber industry mobilized native populations to protect their territories since the 1970s.



Land Tenure at the Start of the NRMP

- Most land was public forest reserve under direct state administration.
- If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation.
- 4 million hectares or 44% was without clear land ownership and available for collective titling to Black communities

The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.



The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.



Afro-Colombian as Indigenous

World Bank Indigenous People's Operational Directive

Afro-Colombians:

- 1) make up some of the poorest populations in Colombia
- 2) They possess distinct social and customary institutions
- 3) consider themselves a distinct cultural group.
- 4) have traditionally occupied and used ancestral lands.

Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities



A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.

Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

1991 New Colombian Constitution

- Recognizes ethnic groups and cultural plurality
 - Including right to collective territory
- Mandates participation
 - As an integral part of the functioning of the state
- Mandates environmental protection

Transitory Article 55

- Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution;
 - “the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production.”
 - This became law 70 in August 1993.

Legislation Created Through NRMP

- Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995
 - This law recognizes Afro-Colombian communities living in the Pacific Basin as ethnic groups and recognizes their collective territorial rights .
 - This decree stipulates how ethnic territorial claims must be put forward, and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
 - determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to relieve tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

Collective Land Titles as Part of NRMP

<u>Titles</u>	<u>Number</u>	<u>Communities</u>	<u>Families</u>	<u>Hectares</u>
• Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
• Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
• Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
• Total	83	404	19,860	1,920,514

From Roldán and Sanchez External Evaluation June 2000

Map of
Resguardos



Map of
Collective
Territories
for Black
Communities



Collective Territories of Ethnic Groups



Land Tenure at End of NRMP

Total Surface Area	National Parks	Resguardos	Collective Territories Black Communities	Hectares	% Total Area
8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305		
	4%	18%	20%		

NRMP is responsible for

- 17 % of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast.
- 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia in general.

The Natural Resources Management Program

- Innovative
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation,
- Instrumental
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- Fundamental
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions.

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and Sucio rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities



Territorios Indígenas



**Acuerdos entre los
Pueblos Indígenas
del Pacífico y el Estado
para la realización de sus
derechos territoriales**

ACTAS I, II, III y IV

DIAGNOSTICOS

PROGRAMACION





Territorios Indígenas

Red de Solidaridad Social
Presidencia de la República

Eduardo Díaz Uribe
Gerente

Comités Regionales PMRN
Mónica Restrepo Hernández
Claudia Helena Mejía F.
Coordinación Nacional

Germán Casama
Carmen Cecilia Toro
Yovanni Salazar
Asesores Regionales

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
Eduardo Verano de la Rosa
Ministro

Fabio Arjona
Viceministro

María Victoria Cifuentes
Unidad Coordinadora PMRN

Mónica Restrepo H.
Coordinación Editorial

Jairán Sánchez
Ilustraciones

Fotografías tomadas del libro Colombia
Pacífico editado por el Fondo FEN y el
Proyecto Biopacífico

Santafé de Bogotá, D.C. enero de 1998

Esta publicación se ha realizado gracias a la colaboración del Proyecto Biopacífico del Ministerio del Medio Ambiente, que cedió las ilustraciones y el diseño de su publicación El Hítero.

*«... el territorio
es el lugar donde
se mueve el hombre,
la mujer,
los animales,
la vida».*



Presentación

Los pueblos indígenas asentados ancestralmente en la región Pacífica: Emberá, Wounaan, Katío, Chamí, Tule, Senú, Sia y Awa están organizados regionalmente en torno a la defensa de sus derechos. Su organización sociopolítica se fundamenta en autoridades tradicionales y cabildos de más reciente introducción en la región. En Chocó y Nariño, en ejercicio de su autonomía, han estructurado Cabildos Mayores, que agrupan a las autoridades de la zona. En las últimas dos décadas han protagonizado un interesante proceso de organización, participación y concertación con el Estado, representados por las siguientes organizaciones regionales:

- ❑ Organización Regional Indígena Emberá-Wounaan, OREWA.
- ❑ Organización Indígena de Antioquia, OIA.
- ❑ Asociación de cabildos indígenas Eperara-Siapidara de Cauca, ACIESCA.
- ❑ Asociación de cabildos indígenas Eperara-Siapidara de Nariño, ACIESNA.
- ❑ Organización Zona Baja Eperara-Siapidara, Cabildos y Autoridades Tradicionales del Cauca, OZBESCAC.
- ❑ Unidad Indígena del pueblo Awa, UNIPA.

La definición legal de la propiedad de sus territorios y el control territorial se constituyen en las reivindicaciones más apremiantes para enfrentar los procesos de colonización y violencia, la depredación de los recursos naturales y los problemas derivados del cambio cultural, que cotidianamente están enfrentando estos pueblos.

En este sentido, y respetando los lineamientos que las organizaciones regionales indígenas del Pacífico han definido para el ordenamiento territorial, el Componente de Comités Regionales ha venido apoyando el trabajo con estas comunidades desde cuatro frentes:

a) Apoyo a procesos de capacitación y apropiación de derechos étnicos, territoriales y ambientales, que se desarrolla en un nivel local.

b) Participación en el componente de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas, subproyecto del PMRN, que ejecuta el Incora.

c) Participación en instancias nacionales de concertación, en materia de derechos territoriales.

d) Gestión institucional para la articulación de la oferta estatal, en materia territorial y ambiental.

El material que aquí presentamos recoge los principales acuerdos suscritos entre las organizaciones regionales indígenas y las entidades del Estado competentes en la aplicación de los derechos territoriales de estos pueblos. Confiamos que su divulgación contribuya a su realización.



Acta I: Pueblos Indígenas del Pacífico, diagnóstico y expectativas territoriales

Perico Negro, Puerto Tejada, Cauca, 8 y 9 de septiembre de 1996

Por invitación de las organizaciones indígenas del Pacífico, nos reunimos en el corregimiento de Perico Negro, municipio de Puerto Tejada, Cauca, los representantes de las organizaciones: Asociación de Cabildos Indígenas de Antioquia -OIA; Organización Regional Emberá Wounaan del Chocó -OREWA; Organización Regional Indígena Eperara Siapidara -ORIES y Unidad Indígena del Pueblo Awa -UNIPA; Organización Regional Indígena del Valle del Cauca ORIVAC y delegados de las entidades Red de Solidaridad Social a cargo del Componente Comités Regionales del Programa de Manejo de Recursos Naturales PMRN y del Instituto de Reforma Agraria Incora a cargo del Componente Demarcación y Constitución de Resguardos del PMRN, de la Subdirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente, de la Consejería Departamental de Asuntos Indígenas de Antioquia y de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. Se procedió a desarrollar el siguiente orden del día:

- 1- Saludo y presentación de los participantes.
- 2- Informe de las entidades presentes.
- 3- Diagnóstico de la situación territorial de los Pueblos Indígenas del Chocó Biogeográfico y presentación de los territorios que requieren constitución, saneamiento y ampliación de Resguardos Indígenas, así como del Programa de Capacitación sobre legislación étnica y ambiental presentado por las organizaciones indígenas, y de la identificación de los requerimientos en materia de demarcación y amojonamiento de Resguardos Indígenas en el Chocó Biogeográfico.

- 4- Designación autónoma de representantes indígenas a instancias de participación nacional.
- 5- Concertación y Acuerdos.

El Dr. Miguel Vásquez, del equipo de coordinación nacional del Componente Comités Regionales del PMRN, procedió a presentar dichos Comités como el espacio de participación y concertación de los pueblos y comunidades indígenas de la región del Pacífico en los diversos componentes del PMRN, con especial énfasis en el de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas, para los efectos de esta reunión.

Luego el Dr. Alfonso Infante de la División de Atención a Comunidades Indígenas y Negras del Incora del nivel central, procedió a presentar en general el PMRN y en mayor detalle el componente de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas, a cargo del Incora.

Posteriormente, las organizaciones de los Pueblos Indígenas del Pacífico procedieron a presentar verbalmente, en el siguiente orden, sus solicitudes de titulación, saneamiento, ampliación y demarcación de Resguardos Indígenas e hicieron entrega, a las entidades presentes y en especial a los funcionarios del Incora competentes, un documento de treinta y seis folios que contiene dichas peticiones, denominado "SITUACION TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DEL CHOCO BIOGEOGRAFICO", el cual hace parte de la presente acta, y se adopta como instrumento orientador de la ejecución de la política de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de la región, y el cual debe ser integrado al diagnóstico que adelanta el Incora sobre el particular a fin de atender adecuadamente las prioridades señaladas que

se presentan en tablas que hacen parte de dicho documento. Igualmente fueron presentadas solicitudes formales para iniciación de los respectivos procedimientos administrativos.

De igual forma, fue presentada la identificación de los requerimientos en materia de delimitación y amojonamiento de Resguardos, la cual debe ser atendida dentro de las posibilidades y limitaciones del Instituto, dicha presentación constituye una priorización por parte de los Pueblos Indígenas.

Los representantes de los Pueblos Indígenas y organizaciones participantes expresaron su preocupación por la delicada situación de orden administrativo y en relación con la voluntad política de las regionales de Incora, que afecta mayormente a las comunidades del Chocó y a los Eperara-Siapidara en cuanto al estancamiento y demoras en la ejecución del programa de titulación del Incora.

Se identificó la necesidad de apoyar programas de capacitación en legislación territorial, étnica y ambiental para el apoyo de relaciones de entendimiento intercultural en relación con la delimitación territorial entre Pueblos Indígenas y Comunidades Negras. Esto se torna en una prioridad debido a la desinformación y poca claridad que existe en la región sobre los alcances e interpretaciones de los derechos de los grupos étnicos y de los variados y contradictorios intereses que se expresan en la región en relación con el acceso a recursos naturales y a la propiedad territorial.

La Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y la Subdirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente manifestaron su buena disposición de concurrir en la solución de la problemática presentada por los Pueblos Indígenas y organizaciones de la región, conforme a sus funciones.

En espacio autónomo, las organizaciones indígenas presentes como las representativas de la población indígena del Chocó Biogeográfico procedieron a designar sus representantes en las siguientes instancias de participación, previa definición de criterios para ello:

- 1- Plan Pacífico:
Delmiro Palacios - OREWA
José Elodio Tovar - ORIES

- 2- Comité Operativo - Componente Comités Regionales:
José Miguel Bisbicus - UNIPA
- 3- Comisión Nacional de Territorios Indígenas:
Alberto Achito.

Concertación y acuerdos

1. La División de Atención a Comunidades Indígenas y Negras del Incora y las gerencias regionales deben adoptar la focalización en la inversión de recursos presentada por los pueblos indígenas y las organizaciones de la región.
2. Se definirá en forma concertada entre el Incora y las respectivas organizaciones indígenas en los términos del Decreto 1397 de 1996 la conformación de equipos de trabajo para agilizar el trámite de Constitución, Saneamiento y Ampliación de Resguardos para el departamento del Chocó y atender las solicitudes de los Eperara-Siapidara.
3. Los 34 procedimientos administrativos de titulación y ampliación de resguardos indígenas que adelanta el Incora en la región se agilizarán y se hará un concepto sobre la situación de cada uno de ellos por parte del Incora y será presentado en la reunión del 25 al 27 de septiembre entre los gerentes regionales y los representantes de las organizaciones firmantes.
4. La Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior asume el compromiso de trazar directrices a sus funcionarios regionales y adelantar acciones de coordinación con el Incora para la atención de la situación territorial de los Pueblos Indígenas del Pacífico, igualmente emitirá concepto sobre los derechos territoriales de dichos pueblos.
5. Se prioriza concertadamente la aplicación de re-



cursos de la vigencia de 1996 provenientes del convenio marco y el contrato anual Incora-Ministerio del Medio Ambiente PMRN, componente titulación y demarcación de resguardos indígenas para atender los requerimientos de capacitación presentados por las organizaciones indígenas participantes en calidad de perfil, para efectos de lo cual se procederá a formular los respectivos proyectos (OREWA, OIA, UNIPA y ORIES).

6. La Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, se compromete a gestionar re-

Diagnóstico de la situación territorial de los Pueblos Indígenas del Pacífico



cursos para el proceso de demarcación y amojonamiento de los resguardos de la región y a promover el análisis con las entidades competentes para la solución de los problemas ambientales de la región que involucran a los Pueblos Indígenas.

Los Pueblos Indígenas y sus organizaciones manifestaron que es necesario que se siga trabajando en espacios como estos para que la interlocución instituciones-comunidades indígenas, cada vez sea mejor.

Para constancia se firma por los asistentes.

Los pueblos Emberá, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Chocó

Elaborado por la Organización Regional Indígena Emberá - Wounaan, Orewa

El presente documento pretende hacer un llamado a la reflexión, tanto a las entidades como a las organizaciones indígenas respecto a la situación territorial de los Pueblos Indígenas que vivimos en el Pacífico colombiano, pues estamos enfrentados a muchos problemas de carácter cultural, económico, social y político, como también a la gravísima situación de orden público que estamos viviendo en nuestros territorios.

Los procesos de colonización, la explotación de los recursos naturales, los programas de desarrollo que el gobierno tiene para la región, fundamentados en la construcción de obras de infraestructura hacen parte del panorama al cual nos enfrentamos las comunidades indígenas de la región. Pero ante esta situación, lo que vemos es la poca operatividad de las entidades que están encargadas de velar por el cumplimiento de nuestros derechos territoriales y en general de los derechos que tenemos como grupos étnicos.

A esto se suma, particularmente en el Chocó, cómo los funcionarios del Incora, de manera irresponsable, desconocen los derechos que las comunidades indígenas tenemos frente al territorio, haciendo que se generen conflictos con la comunidad negra.

Queremos que en esta reunión se definan compromisos claros de parte de las entidades, para sacar adelante los programas de Titulación, Saneamiento, Ampliación y Demarcación de Resguardos Indígenas, lo mismo que los recursos para capacitación. Esperamos que esta reunión no sea sólo de buenas intenciones sino que se concreten compromisos. Para eso cada organización indígena está presentando sus propuestas, para que se concreten en acuerdos con las entidades respectivas. Los invitamos, pues, a que se adelante la reunión y sea productiva para todos.

Las comunidades indígenas del Chocó venimos en un proceso organizativo que lleva más de 17 años de lucha por la reivindicación de nuestros derechos, en la cual lo más importante ha sido el trabajo por el reconocimiento de la propiedad de nuestros territorios.

En la actualidad contamos con 83 resguardos indígenas para 165 comunidades, que han sido constituidos gracias al esfuerzo organizativo que ha adelantado la OREWA. Somos 210 comunidades en las que vivimos los Pueblos Indígenas del Chocó, de las cuales faltan 45 comunidades por constituir resguardos.

Respecto a los programas de saneamiento y ampliación de Resguardos Indígenas, la gestión en el Chocó ha sido muy pobre y no se han adelantado los trámites respectivos.

Debido a las condiciones particulares del suelo y a los sitios a los que nos ha tocado desplazarnos para sobrevivir físicamente, la mayoría de los territorios reconocidos en resguardos no son aptos para la agricultura. Esto hace que las condiciones de vida sean muy difíciles por los problemas agroalimentarios que presentan pero, paradójicamente, son estos mismos territorios los que están en la mira de los procesos extractivos por conservar aún su riqueza forestal y



biológica, lo que va a hacer mucho más difícil, a los Pueblos Indígenas, no sólo mantener nuestro territorio sino la existencia misma como culturas.

Igualmente, nuestra territorialidad se ha visto afectada por diversos factores como: los procesos de colonización y violencia, los planes y programas del gobierno, como carreteras, explotación de los recursos naturales, etc., y en algunas zonas se presentan dificultades por el sobrepoblamiento por parte de comunidades negras.

También es importante resaltar que desde hace unos años no ha existido voluntad política por parte del Incora regional y nacional para solucionar los problemas territoriales de las comunidades indígenas. Inexplicablemente no se ejecutan los programas de Constitución, Saneamiento y Ampliación de Resguardos Indígenas.

Todo ello hace que algunas comunidades estén siendo obligadas a desplazarse poco a poco hacia la frontera con Panamá, como es el caso de los indígenas de Tanela, Chidima, Pescadito, en Unguía, y la Raya, Perancho, Peranchito, en el Bajo Atrato.

Los territorios indígenas también se ven afectados por el conflicto armado que se presenta en la región del Urabá chocoano y que se ha ido extendiendo por toda la Costa Pacífica, el Baudó y el San Juan y por la presencia de dineros del narcotráfico que han empezado un proceso de concentración de la tierra en algunas regiones como Unguía, Acandí,

Riosucio, etc. y que ya ha cobrado la vida de varios líderes indígenas.

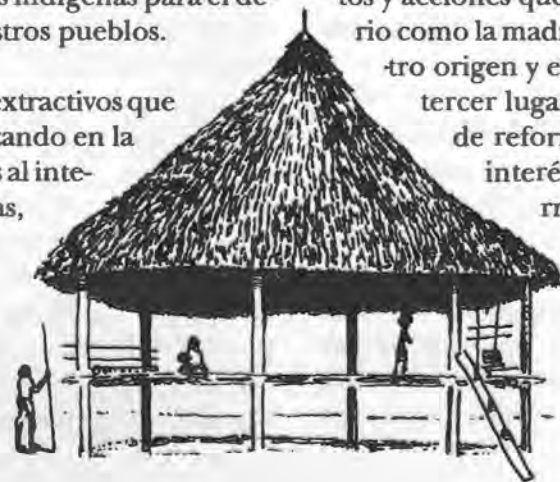
Igualmente, en la zona del Bajo Atrato y Bajo San Juan los territorios indígenas se encuentran afectados por la acción de compañías madereras grandes y a escala familiar que hacen una explotación continua de los recursos forestales.

Todo ello hace que la situación territorial de los indígenas del Chocó deba convertirse en objeto de análisis de parte de las entidades gubernamentales, tanto del Incora, como de las que tienen competencia sobre los recursos naturales y el medio ambiente, pues si no se hace una intervención de apoyo a los Pueblos Indígenas para su Control Territorial, si no se brindan las garantías suficientes para que los indígenas permanezcamos en nuestros territorios, se va a ver mermada la biodiversidad en la región, además de que se constituye en una violación de nuestros derechos fundamentales.

La Organización Regional Indígena OREWA plantea, como punto de partida para el Control Territorial, avanzar en la aplicación de los lineamientos que se han definido para el ordenamiento territorial, como una forma de recuperar los espacios y lograr un mejor manejo del territorio. Así como también que se definan acciones importantes de los Cabildos Indígenas, y en general de la comunidad en la gestión del territorio, evitando la extracción continua de los recursos naturales, pues se considera como un factor de perturbación permanente.

Todo el trabajo que sobre este aspecto se asuma requiere el concurso de los miembros de las comunidades indígenas, sus líderes y autoridades y de las entidades, para que se logre el mantenimiento y conservación de los territorios indígenas para el desarrollo de la cultura de nuestros pueblos.

Los procesos económicos extractivos que poco a poco se han ido afianzando en la región han causado conflictos al interior de los territorios indígenas, pues han propiciado, no sólo procesos de colonización que han causado la pérdida de tierras para los indígenas, sino también agotamiento de los recursos naturales, problemas internos en las



comunidades, dificultades con las comunidades negras por el manejo que se hace de los recursos naturales.

Esta es una situación muy preocupante que ha llevado a nuestra organización a que se plantee como fundamento básico de su trabajo el **Control Territorial**, que consiste en garantizar que los territorios estén en manos de los indígenas para el desarrollo de la vida y la cultura de los pueblos.

Lamentablemente no contamos con el apoyo institucional para este fin, pues vemos con mucha preocupación que a nivel de algunos funcionarios de las entidades del gobierno falta mucho conocimiento y claridad respecto a la legislación indígena y a la nueva legislación de negritudes; lo peor de esta situación es que las posiciones que plantean y sus acciones, lo que llevan es a ubicarle a las comunidades negras que el problema para ellos, somos los indígenas, generando conflictos y rompiendo, con ello, las relaciones de acercamiento que las organizaciones de ambas étnias hemos venido adelantando desde hace varios años.

Igualmente, no se está cumpliendo con claros preceptos constitucionales y legales que nos otorgan el derecho a nuestra territorialidad en la forma jurídica de Resguardos y completamente saneados.

Ante este panorama las organizaciones indígenas hemos respondido con la política de reordenamiento territorial basada, en primer lugar, en un firme control y pleno disfrute de nuestros territorios y los recursos que allí se encuentran; en segundo lugar, en la utilización de esos recursos para la satisfacción permanente de nuestras necesidades vitales, pero en consonancia con nuestros pensamientos y acciones que reivindican la tierra y el territorio como la madre, como el fundamento de nuestro origen y el sostén de nuestro futuro. Y, en tercer lugar, en el imperativo que tenemos de reformularlos procesos de relaciones interétnicas que se dan en nuestros territorios, lo mismo que las relaciones interculturales con el resto del país.

Lineamientos generales:

Para llevar a cabo este proceso, las entidades gubernamentales

deben tener en cuenta estos lineamientos:

1. El derecho a la diferencia de los Pueblos Indígenas está ligado al derecho al territorio y a las diferentes visiones respecto a su manejo a partir de la cultura.
2. El derecho a la diferencia implica reconocer las diferentes normas que existen para los grupos étnicos en Colombia, en las cuales ninguna prima sobre la otra, ni puede negarle derechos a los demás.
3. El Estado está para garantizar y hacer respetar tanto la diferencia como los derechos que de ella se derivan, así como para mantener la paz y la concordia nacional y no para fomentar la desigualdad y generar conflictos interétnicos.
4. La administración pública está definida para hacer gestión en forma pronta y eficiente, por ello no se puede seguir dilatando y entorpeciendo el reconocimiento legal de la territorialidad de los Pueblos Indígenas del Chocó.
5. En donde las condiciones lo ameriten, el proceso de delimitación territorial deberá hacerse de manera concertada a través del diálogo con las comunidades negras implicadas y sus organizaciones.

Sustento legal

Actualmente, la Constitución Política de Colombia reconoce los derechos étnicos y culturales y da un tratamiento especial a los Resguardos y Territorios Indígenas, considerándolos imprescriptibles, inembargables e inalienables, como se establece en el Artículo 63 de la C.N. Así mismo, para efectos de la transferencia de recursos presupuestales nacionales, los considera como municipios.

Lo consagrado en el Artículo 286, acerca de los territorios indígenas como entidades territoriales de la nación es una clara definición para el nuevo ordenamiento territorial. Y de ella se derivan consecuen-



cias fundamentales para la autonomía de los Pueblos Indígenas.

Igualmente, en el artículo 329, inciso segundo, la Constitución Política dispone *que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable*. Y el parágrafo del artículo 330 establece la participación de las comunidades indígenas en las decisiones relativas a los recursos naturales de sus territorios.

Así mismo, la Ley 160 de 1994, en sus artículos 69, inciso final y 85, párrafos 4, 5 y 6 establece el derecho que tienen las comunidades indígenas a que el Incora constituya resguardos en beneficio de ellas, sobre los baldíos donde se encuentren asentadas o que constituyan el hábitat de las mismas, sobre las reservas indígenas y sobre los territorios tra-

dicionales utilizados por los Pueblos Indígenas nómadas o seminómadas o agricultores itinerantes, para la caza, recolección y horticultura, que se hallaren ubicados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de dicha ley. Así como el saneamiento de todos los resguardos que se encuentren dentro del área de reserva forestal del Pacífico, antes del 5 de agosto de 1997. Derechos que se encuentran desarrollados en el Decreto 2164 de 1995.

Según la Sentencia T-380 del 13 de septiembre de 1993 y T-257 del 30 de junio de 1993, la Corte Constitucional ha reafirmado que *la propiedad sobre los resguardos implica la de los recursos naturales renovables existentes en ellos y la capacidad de la comunidad para consentir el paso o establecimiento de otras personas en él*.

El Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante la Ley 21 de 1991, afirma en su artículo 13 que *deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan*.

Pueblos Katío, Chamí, Tule y Zenú de Antioquia

Elaborado por la Organización Indígena de Antioquia, OIA

La Asociación de Cabildos Indígenas de Antioquia OIA, lleva un proceso organizativo de más de 10 años de trabajo, en los cuales se ha destacado fundamentalmente la lucha por el territorio; es así como en la actualidad se cuenta con 25 resguardos para 94 comunidades, con una población de 15.000 indígenas. 21 de los cuatro resguardos de los grupos étnicos Katío, Chamí, Tule, Senú están ubicados en el área de jurisdicción del Chocó Biogeográfico.

En la actualidad se presentan los siguientes conflictos:

De orden público

En el noroccidente antioqueño y Urabá, debido a la delicada situación de orden público, los indígenas se encuentran en medio del conflicto, lo que ha generado desplazamiento y colonización de los territorios indígenas, lo mismo que la muerte de miembros de las comunidades y hostigamiento permanente. Esta situación ha llevado al pronunciamiento de Neutralidad Activa que sale de la última Asamblea de Gobernadores.

Interétnicos

La interpretación de la nueva legislación de Comunidades Negras ha creado confusión al interior de ellas, pues se han generado expectativas sobre los Territorios Indígenas que no se tenían. Igualmente, la falta de información y conocimiento de la legislación, tanto de Comunidades Indígenas y Negras y de los límites de los territorios de cada una, ha generado una serie de conflictos que la OIA ha empezado a analizar conjuntamente con la organización campesina de comunidades negras, ACIA, con el propósito de lograr acuerdos y definir concertadamente los conflictos.



Esta problemática se presenta también por la explotación de los recursos naturales que miembros de Comunidades Negras adelantan sobre territorios indígenas.

Esperamos que los acuerdos a los que hemos llegado, y los que se están adelantando con las Comunidades Negras sean respetados por las entidades y por las mismas Comunidades Negras, pues no queremos que nos ocurra, como está sucediendo en otras partes del Pacífico, donde los funcionarios y sectores de Comunidades Negras han desconocido los acuerdos y generado más conflictos entre las comunidades.

Igualmente, se presentan conflictos con campesinos, producto de los procesos de colonización que se han hecho sobre los territorios del Urabá; al res-

pecto es necesario que el gobierno adelante la reforma agraria integral para estos campesinos, gestione la política de su reubicación, y le dé solución rápida a la problemática de tierra de estas personas, pues los Territorios Indígenas y las Comunidades no podemos asumir esta responsabilidad. Por lo tanto, se requiere que se adelante el saneamiento de los Resguardos Indígenas de estas zonas.

Explotación de recursos naturales

Se adelanta una explotación de la madera en forma continua y permanente, que presiona los territorios indígenas y genera problemas ambientales, socioculturales e interétnicos. En este sentido nos preocupa la acción que adelanta la Empresa Maderas del Darién, con el permiso forestal Guamal.

Obras de infraestructura

Las Comunidades Indígenas de Antioquia nos encontramos afectadas igualmente por los programas de desarrollo impuestos sobre la región como:

- Carretera Urrao - Bahía Solano - Bahía Cupica
- Hidroeléctrica de Murri
- Canal Interoceánico Atrato - Truandó
- Mina de Extracción de Cobre. Careperro: sitio sagrado para los Emberá.



Con las instituciones

Alcaldías: Se presenta desinformación acerca de la realidad y de los derechos de Comunidades Indígenas y Negras.

Incora: No entendemos la interpretación que están haciendo los funcionarios de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2164 de 1995, respecto a la constitución de los resguardos pues, en unos casos, se manifiesta que no se pueden constituir porque hay personas no indígenas en su interior, pero en otros casos sí lo han hecho, confundiendo personas y familias con comunidad, negando así los derechos ancestrales que sobre el territorio tenemos los indígenas.

Igualmente, se presentan muchas demoras sin explicación alguna para la compra de las tierras y mejoras que se requieren.

Se han presentado casos en los cuales la OIA ha concertado previamente con el Incora, las Comunidades Indígenas y no indígenas, propuestas de delimitación de resguardos, y el Incora, de manera unilateral, ha cambiado los acuerdos, perjudicando con ello a las Comunidades Indígenas.

No se cuenta con el personal idóneo para adelantar los trabajos de campo en la parte topográfica, no se levantan los mapas, ni se hacen los recorridos necesarios, como tampoco se respeta la toponimia.

Se solicita al Incora que asuma con más responsabilidad los trámites de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas, tanto para las comunidades indígenas como para las no indígenas.

Pueblo Indígena Awa

Elaborado por la Unidad Indígena del pueblo Awa, Unipa

Los Awa vivimos en la selva, en la montaña, desde la carretera a dos horas, tres, seis horas y hasta a un día de camino; anteriormente los Awa salíamos a la carretera para compras, consumo de cosas para la familia, entonces a base de la organización donde hemos venido hablando sobre territorio, sobre muchas necesidades, educación, salud.

Los Awa tradicionalmente ocupamos un extenso territorio situado en los municipios de Barbacoas, Tumaco, Ricaurte y Magüi Payán, entonces preocupados por las necesidades y que el gobierno nunca nos atendía como es debido, no nos tenía en cuenta, entonces a raíz del proceso organizativo pudimos más que todo enfrentar al Estado sobre las necesidades de las comunidades. Dentro del territorio, habitamos 18.000 indígenas Awa en Nariño; también hay indígenas del Ecuador que tienen su organización, la Federación de Centros Awa del Ecuador, con cerca de 5.000 Awa, y en el Putumayo viven otros compañeros, cerca de 2.500 Awa.

En Nariño se crea la organización UNIPA, Unidad Indígena del Pueblo Awa, que ha podido lograr muchas cosas. Hasta hace poco, la mayoría de los Awa no vivíamos en territorio de resguardo; en 1991 había sólo dos resguardos. En las reuniones de la UNIPA se miraban muchas necesidades de tierras y se decidió trabajar por la legalización de nuestros territorios, logrando hasta ahora la constitución de 17 resguardos indígenas y 9 resguardos por legalizar, que en este momento la organización está haciendo gestiones. Este ha sido uno de los pasos que la organización ha podido lograr en beneficio de las Comunidades Indígenas.

El territorio es tan importante, donde nosotros vivimos, es la tierra donde nosotros trabajamos, cul-



tivamos, cazamos, muchas cosas. En este momento hemos acudido a la Ley Agraria, hemos podido legalizar más del 80% del territorio Awa, y estamos trabajando con recursos del Plan Awa en la gestión de la titulación de tierras, por decisión tomada con los Cabildos en las reuniones de la UNIPA.

Hoy en día hay 31 cabildos en el territorio Awa, anteriormente había unos dos o tres cabildos, pero con el trabajo de la organización, de los líderes, tuvimos que desplazarnos a las comunidades que no tenían conocimiento de sus derechos para informarlos. Los dirigentes de la UNIPA nos desplazamos por todos los municipios con acompañamiento de las autoridades mismas, con el fin de orientar qué era la organización, qué política se jugaba ante el Estado, qué soluciones se buscaban y hoy en día tenemos 120 comunidades indígenas en el territorio Awa.

Hasta el momento hemos titulado cerca de 300.000 hectáreas y estamos gestionando la titulación de 100.000 más en las tierras ubicadas en Nariño. En este momento estamos mirando el manejo y ordenamiento del territorio legalizado, porque allí habitan también colonos y muy pocas personas negras, por lo tanto es necesario delimitar el territorio que nos corresponde y definir el manejo que queremos darle a los recursos naturales del territorio Awa. Ya hemos dado el paso con capacitación a los cabildos con el aporte de programas de gobierno, para

tenerlos al tanto de este proceso y socializar el trabajo en las comunidades.

Una de las características más importantes de la región es su incalculable riqueza biogenética gracias a la variedad de tipos de bosque tropical y de suelos de piedemonte andino que cae a las costas del Pacífico, con abundantes lluvias, que permiten la presencia de 11 de las 100 zonas de vida conocidas en el planeta.

La articulación económica de la Costa Pacífica en función de los intereses del país tiene su expresión en la región Awa, en el desarrollo de actividades como la pesca a gran escala, las empresas camaroneras que arrasan el manglar, la gran minería que destruye los suelos productivos y envenena los ríos, el establecimiento de cultivos industriales de palma africana y las grandes haciendas ganaderas que desconocen y destruyen la biodiversidad en el territorio Awa.

Por eso, la Organización está preocupada por asumir el manejo del territorio de las futuras Entidades Territoriales Indígenas, establecidas por la Constitución Nacional, y para ello nos hemos preocupado por capacitar a las autoridades y a los miembros de la organización sobre cómo manejar los recursos naturales que existen en el Territorio Indígena. Algunas comunidades indígenas carecen de tierras productivas y los alimentos de la montaña son insuficientes, y por esto hemos comenzado a orientar la capacitación hacia aspectos productivos como la cría de animales que sustituya la falta de animales de

monte y peces. Antes los había, pero como ahora hay muchos renacientes, hemos perdido extensos territorios, pues se ha escaseado. Entonces uno de los propósitos de ese manejo es mejorar la vida de nuestras comunidades y hemos presentado proyectos a instituciones para hacer un estudio sobre la situación de las diferentes zonas del territorio Awa, porque tenemos muchos climas, por ejemplo en Ricaurte es una región productiva, la gente saca a vender caña, maíz, panela y plátano a la carretera, pero en cambio en la zona media en donde es Barbacoas, la tierra es muy húmeda y no hay buenas cosechas, lo que hay son bosques, donde están los animales y más abajo en la costa, en el municipio de Tumaco, la tierra es más o menos buena y da yuca, caña, plátano y borjón.

En este momento queremos mejorar la alimentación, capacitándonos sobre cómo debemos sembrar de acuerdo con el tiempo, la calidad de la tierra y la cría de animales. En el proyecto proponemos realizar nosotros mismos un experimento para intentar en algunos puntos la cría de animales, porque se necesita alguna ayuda por parte del gobierno para arrancar con una comunidad.

También hemos tenido que trabajar por el saneamiento de unos 12 resguardos donde vivían colonos que querían vender y logramos comprar sus propiedades para ir saneando y hacer ampliaciones de nuestros resguardos con nuestros propios recursos, el Incora hasta ahora inició el saneamiento y dotación de tierras en beneficio de algunas comunidades AWA.



Acta II: ¿En qué van los acuerdos?

En la biblioteca de las oficinas del Incora nacional, a los 3 días del mes diciembre de 1996, se reunieron los representantes de las organiza-



ciones indígenas del Pacífico: Organización Regional Emberá Wounaan del Chocó -OREWA-; Unidad Indígena del Pueblo Awa -UNIPA; Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas de Antioquia -OIA-; Asociación de Cabildos Indígenas Eperara-Siapidara de Nariño -ACIESNA- y Organización Regional Indígena Eperara-Siapidara -ORIES-; Héctor Mondragón de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, Gustavo Sediel, de la División de Atención a

las Comunidades Indígenas y Negras del Incora, y dos funcionarios más del Incora, Germán Amador, de la Consejería Presidencial para la Política Social y el equipo de coordinación nacional y regional de Comités Regionales de la RED-PMRN, con el fin de concertar la participación indígena en el componente de Titulación y Demarcación de Resguardos Indígenas del Programa de Manejo de Recursos Naturales y de coordinar acciones en relación con los programas de titulación, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y de dotación de tierras en la región Pacífica.

Se desarrolló el siguiente orden del día:

1. Presentación de los participantes.
2. Informe del Incora sobre los programas de constitución, saneamiento, ampliación y demarcación de resguardos indígenas para los Pueblos del Pacífico. Recursos propios y del Componente de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas del PMRN.
3. Revisión de acuerdos del I Comité Regional Indígena, Perico Negro, (septiembre de 1996), Incora - organizaciones regionales.
4. Participación Indígena en el Comité Operativo del Componente de Constitución y Demarcación de Resguardos.
5. Construcción de relaciones de entendimiento intercultural.
6. Concertación y Acuerdos.

Una vez presentados los asistentes, el Incora manifestó que no disponía en ese momento de documentación suficiente para hacer un informe detallado en los términos que estaba planteado según el orden del día.

Se mencionaron algunos problemas tales como la existencia de títulos de propiedad privada dentro de resguardos indígenas, los cuales deben solucionarse mediante la donación o revocatoria de los títulos; a esto se suman los problemas



de linderos entre comunidades indígenas y negras en diferentes zonas del Pacífico, lo cual ha dificultado el proceso de saneamiento.

El Incora informó también que se ha contratado para sus oficinas regionales personal de apoyo (sociólogos y antropólogos) para la realización de los estudios respecto a la función social de la propiedad indígena de los resguardos, con el fin de dar curso a los programas de saneamiento, ampliación de resguardos y dotación de tierras a comunidades indígenas.

Con respecto a la programación de compra de las mejoras y de predios para el saneamiento y dotación de tierras, las organizaciones hacen un llamado al Incora para mejorar la coordinación y el flujo de información hacia las comunidades indígenas, autoridades y organizaciones de la región, de manera tal que se propicie un adecuado proceso de apropiación y aprovechamiento de las tierras por parte de las mismas.

Los representantes indígenas manifestaron preocupación frente a los siguientes aspectos:

- ❑ Cambios continuos en los funcionarios del Incora, encargados del tema, dificulta la interlocución y el seguimiento a los acuerdos. Así mismo se reclama voluntad política para la atención a las demandas de las comunidades indígenas en algunas oficinas de Incora en el Pacífico.
- ❑ Se argumenta por parte del Incora a nivel regional falta de disponibilidad presupuestal para atender las demandas de los usuarios indígenas y, de otra parte, se sabe que existen recursos que están corriendo el riesgo de no ser ejecutados, tal como sucedió con la vigencia presupuestal de 1995. Las organizaciones aclaran que hay numerosas ofertas voluntarias de venta al Incora y que no puede generalizarse la situación de uno o varios casos para todo el Pacífico.
- ❑ Que los estudios socioeconómicos para la constitución de resguardos que ya se han elaborado, sean validados por el Incora de conformidad con la legislación con la que se formularon, y se pro-

ceda a la constitución de los respectivos resguardos.

Concertación y acuerdos

- 1- El Incora se compromete a hacer llegar a las organizaciones indígenas del Pacífico, a través de Comités Regionales, antes del 20 de diciembre del presente año, el informe de seguimiento a la propuesta presentada por cada una de las organizaciones en el primer Comité Regional Perico Negro, con respecto a la constitución, demarcación, ampliación y saneamiento de resguardos. Así mismo, se enviarán copias de los avances de los diagnósticos territoriales que el Incora adelanta en la región.
- 2- El Componente de Comités Regionales propiciará en el mes de febrero de 1997, la realización de una serie de Comités Regionales de demarcación y titulación de resguardos entre las organizaciones indígenas y el Incora en cada región, con la participación de Incora nacional, con el fin de concertar la programación, analizar la situación territorial y diseñar estrategias de solución de conflictos territoriales.
- 3- El Incora socializará entre sus funcionarios del orden nacional y regional, los acuerdos consignados en el acta de Perico Negro, y en la presente acta, para que sean tenidas en cuenta en la programación de las regionales en la próxima vigencia.
- 4- El Incora asignará funcionarios permanentes para que atiendan y hagan seguimiento a los acuerdos de los Comités Regionales de titulación y demarcación de resguardos, tanto a nivel nacional como regional.
- 5- Las organizaciones indígenas solicitaron se les presente de manera formal e integral el Componente de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas del PMRN, y se les dé participación en el Comité Operativo del mismo.
- 6- Los estudios socioeconómicos ya existentes, dentro de los





trámites de constitución de los resguardos, deberán ser validados por el Incora, con el fin de optimizar tanto esfuerzos como recursos humanos y financieros.

7- Concertadamente entre el Incora y las organizaciones de los pueblos indígenas del Pacífico se definirá una estrategia adecuada para la atención al pueblo indígena Eperara-Siapidara, asentado en los departamentos de Valle, Cauca y Nariño, pues en la actualidad deben interlocutar con las diferentes regionales, de acuerdo con su jurisdicción y no hay suficiente coordinación, presencia y atención a sus solicitudes por parte del instituto.

8- Se atenderán por parte del Incora, en el marco del componente de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas del PMRN, los requerimientos de capacitación de los pueblos indígenas del Pacífico, de conformidad con lo acordado en Perico Negro.

9- La información de titulación, saneamiento, ampliación, dotación de tierras y delimitación de resguardos indígenas en el Pacífico será sistematizada en la División de Atención para Comunidades Indígenas y Negras del Incora, y periódicamente se dará tal información a las organizaciones y autoridades indígenas de la región.

10- Se requiere que el Incora defina una clara política de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de la región, precisándose el ámbito de la concertación en el sentido de una clara identificación de la legitimidad en la interlocución de las partes involucradas de conformidad con la legislación étnica, territorial y ambiental vigente.



Acta III: Seguimiento y concertación de los acuerdos

En el marco del Programa de Manejo de Recursos Naturales - PMRN del Ministerio del Medio Ambiente, a los 17 días del mes de marzo de 1997, en las oficinas de Incora nacional, entidad ejecutora del Componente de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas del PMRN, se reunieron los representantes de las organizaciones indígenas del Pacífico: Organización Regional Emberá Wounaan del Chocó -OREWA; Organización Indígena de Antioquia-OIA; Unidad Indígena del Pueblo Awa, UNIPA; Asociación de Cabildos Indígenas Eperara Siapidara de Cauca, Valle y Nariño, ACIESCAV y ACIESNA; por las entidades: Marcela Bravo, Jefe de la División y Atención a Comunidades Indígenas y Negras y el equipo de trabajo de la misma, los Gerentes Regionales del Incora de Nariño y Valle, María Luisa Pantoja y Gerardo Salcedo Calero, Germán Amador, de la Consejería Presidencial para la Política Social, Luis Sanguino, del Programa Bid-Plan Pacífico, Pedro Vallejo, de la Consejería para Asuntos Indígenas de la Gobernación de Antioquia, Diomedes Londoño y Leonardo Reina, de la Unidad Coordinadora del PMRN, el equipo de coordinación del Componente de Comités Regionales de la RED - PMRN y los asesores regionales de Chocó, Nariño y Cauca, Mónica Restrepo, Claudia Mejía, Miguel Vásquez, Germán Casama, María Inés Palacios y Carmen Cecilia Toro.

Orden del día:

1. Presentación
2. Revisión de acuerdos de las actas del I y II Comités Regionales Indígenas.
3. Concertación de los planes operativos Incora-PMRN 1996 y 1997.
4. Concertación de planeación del Incora 1997.
5. Puntos Varios.

Una vez realizada la presentación, el Incora manifestó que el punto número cuatro del orden del día en lo referente a los recursos del Presupuesto Nacional de Incora debe discutirse en la Comisión Nacional de Territorio, frente a lo cual las organizaciones indígenas argumentaron que el Decreto 1397 de 1996 en su artículo segundo, parágrafo 1º, estableció la obligación del Incora de cumplir los convenios o acuerdos suscritos por el Gobierno o el Incora, con organizaciones regionales o Pueblos Indígenas, lo cual valida completamente el ejercicio de concertación que se lleve a cabo en este III Comité Regional Indígena como instancia de carácter participativo y decisorio para los efectos de la planificación de los recursos contemplados en el componente de constitución y demarcación de resguardos del PMRN ejecutado por el Incora, además de los recursos de su presupuesto propio. Adicionalmente en este escenario se encuentra presente Alberto Achito, quien es delegado por la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC ante la Comisión Nacional de Territorio, quien se encargará de presentar estos acuerdos ante dicha Comisión.

Se da lectura a los acuerdos contenidos en el Acta del I Comité Regional Indígena (Perico Negro, septiembre de 1996). Al respecto el doctor Gustavo Sediell, en representación del Incora nacional respondió de manera general que, en atención al Componente de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas del PMRN, el Incora ha realizado algunos de los estudios socioeconómicos contenidos en los acuerdos referidos y expresó que no se habían podido realizar los otros por conflictos interétnicos. Así mismo, aclaró que para poder adelantar la constitución o ampliación de resguardos en la región del Pacífico se tenía que dar un proceso de concertación entre indígenas y negros para la deli-



mitación de las tierras, pues no es conveniente que el Incora, de forma unilateral, tome decisiones que conlleven a crear conflictos interétnicos en el Pacífico. No dio ninguna explicación por el incumplimiento al compromiso de hacer entrega a las organizaciones de un informe de seguimiento a la propuesta presentada por cada una de ellas en el I Comité Regional, en relación

con el diagnóstico sobre constitución, ampliación, saneamiento y demarcación de resguardos, compromiso que hasta la fecha no se ha cumplido. Al respecto la doctora Marcela Bravo, se comprometió a enviarles antes del 25 de abril esta información detallada a las organizaciones respectivas.

Por su parte, la Gerente Regional de Incora Nariño-Putumayo hizo una presentación de las adquisiciones de predios realizadas en territorio AWA, en la zona de Kuaiquer Viejo y en zona Eperara, así como la evaluación para compra de mejoras: 27 en el río Satanga y 33 en el río Sanquianga. Así mismo informó que se acaban de dictar dos autos de iniciación para la realización de estudios socioeconómicos para la constitución del Resguardo de Sanquianguita y también para las comunidades del municipio del Charco (Vuelta el mero, Brazo tajja, Maíz Blanco, San Antonio y la Laguna).

Frente a otros resguardos como El Gran Sábalo, se informó que se constituyeron, con los recursos de la Regional, las reservas de apropiación respectivas, para la compra de mejoras, y dejar así completamente saneado el Resguardo (10 colonos).

En cuanto al conflicto en La Brava se han iniciado reuniones de concertación, pero no se han logrado alternativas para la solución de este proble-

ma. Incora Nariño manifiesta que ante esta situación entrará a resolver la delimitación por vía administrativa. Por parte de la UNIPA se argumentó que Copañimacc es una cooperativa, no una comunidad negra, y por lo tanto, esta característica debe tenerse en cuenta en el momento de tomar las decisiones pertinentes sobre delimitación del resguardo la Brava.

Para cerrar su intervención, la gerencia de Nariño ofreció presentar un informe detallado a las organizaciones indígenas respecto de los temas tratados.

El líder indígena Alberto Achito tomó la palabra para aludir a la oferta hecha por la gerencia de Nariño reiterando que esto es lo que se está solicitando por parte de las comunidades desde hace meses y que Incora no ha respondido.

El gerente de Incora Valle, por su parte, informó sobre la compra de predios por la seccional en los municipios de San José del Palmar, Florida y Tuluá, áreas correspondientes al interior del departamento, mas no a la Costa Pacífica. También dio a conocer que el presupuesto de la regional para 1997 es de 318 millones, lo que representa de entrada un déficit, ya que la demanda real asciende a 700 millones.

Angel Anselmo Garabato, representante indígena Eperara Siapidara, solicita al doctor Salcedo que se detalle el trabajo adelantado por esa regional con respecto a la atención a los indígenas Eperara Siapidara de la Costa Pacífica, concretamente lo que se ha avanzado con el resguardo de San Joaquincito y río San Juan.

Por su parte, el doctor Gilberto Rodríguez, funcionario de Incora, responde aclarando que se ha estado trabajando en el resguardo de San Joaquincito con relación a la resolución de conflictos respecto a linderos, debido a la urgencia que presentaba esta situación. Respecto a la ampliación del mismo, solicitada por la comunidad, se pretende tener en cuenta para este año con el fin de adelantar los trámites correspondientes.



Las comunidades Eperara Siapidara del Cauca solicitan una mayor atención por parte de la regional, principalmente de la seccional Guapi, en donde se presenta una situación de continuo cambio de funcionarios, que ha redundado en una desordenada y lenta gestión frente al territorio Sia (Eperara Siapidara) que arroja como resultado la no adquisición de predios en 1996. Al respecto, la doctora Bravo se comprometió a programar para el mes de abril una reunión con la regional Cauca y los Eperara Siapidara de la Costa Pacífica Caucana.

Seguidamente se abordó el segundo punto de los acuerdos de Perico Negro, y la doctora Marcela Bravo explicó que no se adelantó la concertación con respecto a la conformación de los equipos de trabajo tal como se había acordado, pues el Incora ya había adelantado previamente estas contrataciones.

La doctora Bravo informó, de otra parte, que la asignación presupuestal para Incora en cuanto a saneamiento era inicialmente de 4.000 millones de pesos que con el recorte presupuestal quedó en 3.400 millones.

Alberto Achito manifestó que en el Chocó la OREWA no ha tenido conocimiento de la realización de las 153 visitas que Incora afirma haber hecho y que los pocos recorridos realizados por los funcionarios no han cumplido con sus objetivos originales y, por el contrario, han contribuido a agravar los problemas interétnicos. Adicionalmente comentó que los profesionales que están contratados no están haciendo trabajo de campo, por cuanto tienen sede en Quibdó y no se les asignan viáticos ni se les programan actividades de campo. Para futuras contrataciones se solicita que en los contratos quede como sede de trabajo las zonas en las cuales van a desarrollar las actividades.

Frente a la situación específica del Chocó la doctora Bravo propuso para abril la realización de una reunión en la cual participen el Incora nacional, regional y la OREWA para resolver éste y otros asuntos.

Por su parte, los representantes indígenas insistieron en que por parte de Incora no se ha cumplido a cabalidad ninguno de los acuerdos contenidos en las actas I y II e hicieron un llamado para que el Incora demuestre real voluntad política para el reconocimiento de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas de la región.

Ante la inasistencia de los representantes de la DGAI del Ministerio del Interior, se solicitó informar sobre el cumplimiento de los compromisos 4 y 6 del Acta I.

Frente a los recursos PMRN vigencia 1996, se dijo inicialmente por parte del Incora que no quedaron recursos en el plan operativo para atender la capacitación indígena. Sin embargo, ante la insistencia de las organizaciones indígenas se acordó que se revisarían este plan operativo, con el fin de adecuarlo a las expectativas de las instituciones y las necesidades de las comunidades y sus organizaciones, lo cual fue avalado por el doctor Diomedes Londoño, de la Unidad Coordinadora.

El doctor Londoño expresó también su preocupación por la falta de coordinación entre los equipos que manejan asuntos de comunidades indígenas y negras al interior del Incora, situación que se puso en evidencia en la última misión del Banco Mundial y que repercute negativamente en la prevención y solución de conflictos interétnicos en la región.

Respecto a los planes operativos aclaró que las propuestas que se encuentran sobre la mesa han sido construidas por las entidades ejecutoras, pero que éstas deben ser presentadas, revisadas y concertadas con las comunidades respectivas, además de que estos planes operativos deben ser concordados con los otros com-





ponentes de PMRN (Titulación Colectiva a Comunidades Negras, Zonificación Ecológica y Comités Regionales), con el fin de evitar duplicidad de acciones y maximizar los recursos humanos y financieros.

Por último, el doctor Diomedes informó que como resultado de la última misión del Banco Mundial, que vio con preocupación el proceso de ejecución en cuanto a la definición territorial de los Pueblos Indígenas del Pacífico, se decidió incrementar el monto asignado inicialmente para este proyecto de 200.000 dólares a 500.000 dólares, lo cual permitirá atender más ampliamente los requerimientos de capacitación de las comunidades, entre otras, para lo cual pueden hacerse las consultas requeridas.

* * *

El día 18 de marzo se realizó la reunión acordada el día anterior, entre el Incora Nacional, los representantes indígenas, la Unidad Coordinadora PMRN, Programa Bid Plan Pacífico y Comités Regionales PMRN para revisar los planes operativos de las vigencias 96 y 97 del Componente de Constitución y Demarcación de

Resguardos Indígenas del PMRN, así como el presupuesto propio del Incora destinado a sanea-



miento, constitución y ampliación de resguardos, con el objetivo de adecuarlos a los diagnósticos y requerimientos expuestos por las organizaciones de los Pueblos Indígenas del Pacífico, y compatibilizarlo con el diagnóstico adelantado por el Incora.

Para efectos de dar constancia sobre el proceso de concertación de los planes operativos, éstos hacen parte integral de la presente acta, así mismo todos los documentos presentados por los representantes indígenas como solicitudes de atención.

La jornada de concertación del 18 partió de la presentación, por parte del Incora, de un informe preliminar del diagnóstico de territorialidad indígena elaborado para el Instituto en el marco del Componente de Titulación y Demarcación de Resguardos. Por su parte, las organizaciones indígenas presentaron nuevamente un documento denominado «**Prioridades Solución Territorial Indígena del Pacífico**»; para efectos operativos se procedió a trabajar en tres comisiones conformadas por funcionarios del Incora, asesores de Comités Regionales, Unidad Coordinadora PMRN y Plan Pacífico, y por líderes indígenas; una con OREWA y OIA, otra con ACIESNA y ACIESCAV y la tercera con UNIPA, posteriormente se consolidó la programación concertada Incora-Organizaciones Indígenas del Pacífico 1997.

Se hizo aclaración con respecto a las actividades y disponibilidades del Incora para atender los requerimientos territoriales de los pueblos indígenas del Pacífico:

ACTIVIDAD	INCORA-PMRN	INCORA-Presup Nal.
Demarcación	Si	No
Constitución	Si	Si
Ampliación	Pendiente aprobación por parte del Banco Mundial	Si
Capacitación	Si	Si
Saneamiento	No	Si



Concertación y Acuerdos del III Comité Regional

- 1) El Incora se compromete a hacer llegar a las organizaciones indígenas el informe de seguimiento respecto a la propuesta presentada por las organizaciones en el I Comité Regional Indígena sobre sus requerimientos en saneamiento, constitución, ampliación y demarcación, requerida en el mes de abril.
- 2) El Incora nacional se compromete a habilitar una reunión a más tardar la segunda semana de abril con la regional Chocó, Incora nacional y la OREWA; así como con la regional Cauca y las comunidades Eperara Siapidara de los departamentos del Cauca, Valle y Nariño (atendidos por el área de trabajo de Guapi).
- 3) Se concertó la Programación Incora 1997 de los programas de constitución de resguardos, saneamiento, ampliación y dotación de tierras, así como demarcación y amojonamiento de resguardos, de conformidad con la tabla Programación Concertada Incora - «Organizaciones Indígenas del Pacífico, 1997».

- 4) Se hará una gestión ante el Ministerio del Interior para la conformación de un Comité de Análisis Territorial, Social y Ambiental que implemente una pedagogía de clarificación de los derechos de los diversos grupos étnicos en la región Pacífica. Para el caso específico de Riosucio se propiciará una mayor coordinación interinstitucional y con las organizaciones indígenas involucradas, para la atención de la delicada situación que se está presentando en esa región.
- 5) Las entidades se comprometen a divulgar en forma amplia los acuerdos suscritos entre los Pueblos Indígenas del Pacífico y las instituciones participantes en los Comités Regionales. Con tal fin, Comités Regionales ofrecerán la posibilidad de publicar en un próximo número de la Revista El Hilero del PBP, los acuerdos contenidos en los tres (3) Comités Regionales para Pueblos Indígenas.
- 6) Los acuerdos del III Comité Regional para los Pueblos Indígenas del Pacífico serán presentados en la próxima sesión de la Comisión Nacional de Territorio.
- 7) Con recursos Incora-PMRN, vigencias 1996 y 1997 se atenderán los requerimientos de capacitación





de las organizaciones indígenas, de acuerdo con los montos definidos más adelante y de conformidad con la priorización que en forma autónoma definieron las organizaciones de los Pueblos Indígenas de la Región: en primer término se atenderán los requerimientos de la OREWA; en segundo lugar los de los Eperara Siapidara; en tercer lugar a la UNIPA, y en cuarto término a la OIA. Para tal efecto es importante aclarar que se debe hacer un contrato entre la comunidad indígena y el Incora, que contenga los términos de referencia, el cual debe ser avalado por la Unidad Coordinadora del Ministerio del Medio Ambiente, por consiguiente, se requiere que los indígenas presenten las propuestas de capacitación para poder elaborar los contratos.

8) Con recursos de 1996 y 1997 el Componente de Comités Regionales apoyará la estrategia de capacitación, en monto que aparece más adelante y bajo los parámetros con que este Componente trabaja la estrategia de Capacitación, es decir con el sistema de avance a las delegaciones regionales y previa concertación entre los Asesores Regionales y las organizaciones involucradas.

9) En el marco del PMRN se formularán, con carácter urgente, entre las organizaciones indígenas y las instituciones unos términos de referencia generales para las contrataciones directas de los proyectos de capacitación para la aplicación de recursos Incora-PMRN con las organizaciones y/o autoridades tradicionales, según lo definan los respectivos Pueblos Indígenas, con el fin de solicitar el concepto favorable para este propósito por parte del Banco Mundial.

10) Realizar, una vez se disponga de recursos de la vigencia de 1996, Comités Regionales con el fin de socializar y propiciar la incorporación de estos acuerdos en la programación de 1997 de las respectivas Gerencias Regionales del INCORA.

11) En el caso de la atención de las Comunidades Eperara Siapidara, por parte del INCORA,

se convino adelantar una estrecha coordinación entre las Gerencias Regionales competentes y estudiar la posibilidad de asignar a una sola Gerencia Regional la atención a este Pueblo.

12) Se acordó que las actividades de demarcación y amojonamiento de Resguardos Indígenas, con recursos PMRN, serán contratadas con las respectivas organizaciones indígenas, para lo cual será necesaria la elaboración de unos términos de referencia para aprobación del Banco. Las organizaciones indígenas deben presentar las propuestas de los proyectos oportunamente con el propósito de poder elaborar los respectivos contratos, los cuales deben contar con el aval de la Unidad Coordinadora del Ministerio del Medio Ambiente.

13) Con respecto a los requerimientos sobre capacitación a las comunidades indígenas y para adelantar los procedimientos de constitución, ampliación y demarcación de resguardos, se concertó la aplicación de los siguientes recursos PMRN por parte del Componente de Comités Regionales y del INCORA, vigencias 96/97: (Ver cuadro página 23).

Reunión de coordinación Organizaciones Indígenas del Pacífico - Dirección General de Asuntos Indígenas Ministerio del Interior- Comites Regionales (PMRN)

En desarrollo de la jornada de trabajo realizada en el marco del III Comité Regional de Demarcación y Titulación de Resguardos Indígenas del Pacífico y como una continuidad de los acuerdos consignados en las actas de los anteriores Comités Regionales sobre la materia, el día 19 de marzo a partir de las dos de la tarde, se reunieron representantes de las organizaciones indígenas con la doctora Gladys Jimeno Santoyo, Directora General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y otros funcionarios de la DGAI, el doctor Jairo Velásquez, asesor de Organizaciones Indígenas del departamento del Chocó y el equipo de Comités Regionales, con el fin de coordinar acciones de atención a los Pueblos In-

RECURSOS PARA ATENCION A PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDIGENAS EN APOYO A LA DEFINICION TERRITORIAL

VIGENCIA	FUENTES		ACTIVIDAD
1996	RED/CCR(PMRN)	INCORA (PMRN)	Capacitación Contrato Organ.
	\$10'000.000	\$20'000.000	Demarcación
		\$20'000.000	Constitución y Ampliación
		\$45'600.000	Apoyo Oficina INCORA
1997	\$15'000.000	\$4'450.000	Capacitación
		\$25'000.000	Demarcación
		\$29'550.000	Titulación y Constitución
		\$4'850.000	Apoyo Oficina INCORA

dígenas del Pacífico de conformidad con las funciones de dicha Dirección.

Los principales acuerdos fueron:

- * **Apoyo por parte de la DGAI al proceso de titulación, demarcación y ampliación de resguardos y dotación de tierras a Pueblos Indígenas**, de conformidad con los acuerdos anteriores e inclusión de las concertaciones adelantadas en los Comités Regionales en la Mesa Nacional de Territorios Indígenas.
- * **Construcción de relaciones de entendimiento intercultural Pueblos Indígenas-Comunidades Negras**: en esta materia se acordó que el Ministerio del Interior preparará una propuesta de creación de una instancia de análisis territorial, social y ambiental que propicie la implementación de una pedagogía de clarificación de los derechos de los grupos étnicos, profundice en el análisis de los conflictos interétnicos y propenda por su solución. Dicha propuesta debe ser consultada con las autoridades y organizaciones de la población involucrada.
- * **Situación actual relativa al manejo de la participación de los resguardos indígenas en los recursos corrientes de la Nación o transferencias**: so-

bre este particular se propuso, por parte de la Dirección, que en ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena, los propios pueblos y organizaciones indígenas respectivas realicen un ejercicio normativo, que se exprese en decisiones que recojan los criterios intraétnicos e interculturales de gestión, los principios, derechos y procedimientos de administración de tales recursos. Sobre esta base la DGAI debe instruir a las administraciones municipales, los organismos de control en procura de garantizar la aplicación de sistemas normativos y procedimientos particulares de los Pueblos Indígenas cuya vigencia se reconoce en el artículo 346 de la Constitución Nacional.

* **Acceso por parte de los pueblos y organizaciones indígenas del Pacífico a recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a población indígena**: los representantes indígenas solicitaron se estudie la posibilidad de que con dichos recursos se financien programas de saneamiento y dotación de tierras a Pueblos Indígenas de la región como estrategia de conservación de los recursos naturales en áreas de importancia estratégica, santuarios de fauna y flora, áreas de especial significación cultural, espiritual o religiosa. La Dirección puso a disposición de las organizaciones del Pacífico sus buenos oficios para gestionar los proyectos que sobre el particular se presenten.



Programacion Concertada INCORA - Comunidades Indígenas del Pacífico 1997

DEPARTAMENTO	CONSTITUCION RESGUARDOS	AMPLIACION	SANEAMIENTO	DEMARCAACION	OBSERVACIONES
NARIÑO (AWA)	1. LA BRAVA (TUMACO) 2. INDA ZABALETA (TUMACO) SE SIGUE SEGUN PROGRAMACION CONCERTADA CON INCORA REGIONALMENTE PARA 1997		1. GRAN SABALO 2. GRAN ROSARIO 3. AETO ALBI SE CONTINUA SEGUN PROGRAMACION INCORA 97, CONCERTADA REGIONALMENTE	1. LA BRAVA 2. SABALETA - INDA 3. PIEDRA SELLADA - YARUMAL SE CONTINUA SEGUN PRIORIZACION PRESENTADA EN PERICO NEGRO	EL INCORA ASUME CON EL PRESUPUESTO DE 1997 LAS DEMAS COMUNIDADES DE LOS AWA QUE NECESITAN CONSTITUCION, SANEAMIENTO Y DEMARCAACION DE RESGUARDOS.
ANTIOQUIA	URABA 1. ABIBE - CHIGORODO 2. ABIBE - MUTATA 3. MUTATA - IGUAMIANDO 4. JULIO GRANDE 5. ARQUIA OCAIDO 6. BEBARA - BEBARAMA SEGUN PROGRAMACION CONCERTADA REGIONALMENTE.	1. LA SUCIA (MPIO. BOLIVAR) 2. LA MARIA (MPIO. VALPARAISO) SEGUN PROGRAMACION CONCERTADA REGIONALMENTE.	1. MURRI PANTANOS 2. CHAQUENODA (MPIO FRONTINO) 3. VALLE DE PERDIDAS (URRAO) 4. CHONTAURAL - CANERO 5. CEVER 6. EL SALADO 7. JAIDUCAMA 8. JAIQUESABI - GUABAL LAPA SEGUN PROGRAMACION CONCERTADA REGIONALMENTE.	1. CHAGERADO 2. RIO MURINDO 3. GUAGUANDO 4. JARAPETO SEGUN PROGRAMACION CONCERTADA REGIONALMENTE.	
CAUCA (EPERARA-SIAPIDARA)	1. SAN ISIDRO - ALMORZADERO (MPIO TIMBIQUI) 3. LA UNION (MPIO TIMBIQUI) 4. PLAYITA - SAN FRANCISCO (LOPEZ) 5. ISLA DEL MONO (LOPEZ DE MICAY) 6. PLAYA BENDITA 7. BELLAVISTA - PARTIDERO (M. GUAPI) 8. LA SIERPE	1. GUANGUI (MPIO TIMBIQUI) 2. SAN MIGUEL DE INFI (TIMBIQUI) 3. BELEN DE IGUANA (LOPEZ DE M.) 4. CALLE DE SANTA ROSA (TIMBIQUI)	1. GUANGUI (MPIO TIMBIQUI) 2. SAN MIGUEL DE INFI (TIMBIQUI) 3. CALLE DE SANTA ROSA (TIMBIQUI) 4. BELEN DE IGUANA (LOPEZ DE M.)		
VALLE (EPERARA-SIAPIDARA)		1. SAN JOAQUINCITO 2. LA MESETA - RIO DAGUA	1. SAN JOAQUINCITO 2. LA MESETA-RIO DAGUA		
NARIÑO (EPERARA-SIAPIDARA)	1. EL CHARCO CON 5 COMUNIDADES: VUELTAD DEL MERO, MAIZ BLANCO, BRAZO DE TAIJA, SAN ANTONIO, SANTA BARBARA. 2. SANQUIANGUITA (OLAYA HERRERA) 3. PAMPON - LA TOCA	1. SAN JOSE-BACAO (R. SATINGA) 2. LA NUEVA FLORESTA (R. SANGUIANGA) 3. SAN AGUSTIN (RIO MEJICANO)	1. SAN JOSE BACAO (RIO SATINGA) 2. SANTA ROSA - LA FLORESTA (RIO SANQUIANGA)	1. RIO SATINGA 2. RIO SANQUIANGA	
CHOCO	I. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONSTITUCION QUE TIENEN ESTUDIO COMPLETO DEBEN AGILIZAR PARA LA EXPEDICION DE LOS RESPECTIVOS TITULOS II. AGILIZAR LOS TRAMITES CON ESTUDIO Y SIN CARTOGRAFIA. III. 1. PESCAITO (MUPIO ACANDI) 2. TUMURRULA (MUPIO UNGUIA) 3. SABALETAY LAPURIA (CARMENDEA.) 4. SAN JOSE DE PATO (QUIBDO) 5. DOMINGODO (RIOSUCIO) 6. MAMEY DIPURDU (RIOSUCIO) 7. CAMPO BELLO (RIOSUCIO) 8. MARMOLEJO (TADO) 9. PEYAS DEL OLVIDO (TADO) 10. EL SILENCIO (TADO) 12. PARE-PARECITO (TADO) 13. CURUNDO (QUIBDO) 14. CARRIZAL (QUIBDO) 15. CHICUE-PICHICORA (BOJAYA) 16. CHIDIMA (ACANDI) 17. PUERTO ANTIOQUIA 18. NAPIPICITO	I. AGILIZAR PROCEDIMIENTOS CON ESTUDIO COMPLETO. II. HACER ESTUDIO, AGILIZAR TRAMITES. 1. OPOGADO Y DUBADO (R. BOJAYA) 2. PUNTO ALEGRE-R. CUIA (BOJAYA) 3. EL GUAMO (NEGUA) 4. RIO AMPARRADO (BUCHADO) 5. CAIMANERO DE JAMPAPA (QUIBDO) 6. TORREIDO (BAJO BAUDO) 7. SANTA CECILIA (BAJO BAUDO) 8. TRAPICHE (BAJO BAUDO) 9. PUERTO LIBRE (BAJO BAUDO) 10. QUEBR. QUERA (BAJO BAUDO) 11. BOCHOROMA-BOCHOROMANCITO (TADO) 12. PERANCHITO Y CHINTADO (RIOSUCIO)	1. GUAYABAL (JURADO) 2. DOMINGODO (RIOSUCIO) 3. SALAQUI (RIOSUCIO) 4. PAVARANDO (RIOSUCIO) 5. BARRANCO (RIOSUCIO) 6. ALTO YARUMAL (RIOSUCIO) 7. PERANCHO (RIOSUCIO) 8. PEYAS BLANCAS (RIOSUCIO) 9. MONDO-MONDOCITO (TADO) 10. GENGADO (QUIBDO) 11. ICHO (QUIBDO) 12. BEBARAMA (QUIBDO) 13. GUAMO-NEGUA (QUIBDO) 14. ALTO BOJAYA (BOJAYA) 15. TOJANA APARTADO 16. CUTI	1. DOMINGODO (RIOSUCIO) 2. TAPARAL (RIOSUCIO) 3. ALTO SALAQUI (RIOSUCIO) 4. CHIMIRINDO (RIOSUCIO) 5. PAVARANDO (RIOSUCIO) 6. ALTO RIO BOJAYA (BOJAYA) 7. POGUE 8. RIO QUIA (BOJAYA) 9. RIO NAPIPI Y TUJENA 10. PEÑA BLANCA (RIOSUCIO) 11. SALAQUI (RIOSUCIO) 12. DOMINGODO	SE SOLICITA LEVANTAMIENTO SE SOLICITA LEVANTAMIENTO SE SOLICITA LEVANTAMIENTO SE SOLICITA LEVANTAMIENTO SOLICITUD CONSTITUCION 1997 SOLICITUD CONSTITUCION 1997 SE SOLICITA COMPRA DE TIERRAS. SE SOLICITA COMPRA DE TIERRAS. SE SOLICITA COMPRA DE TIERRAS. SE SOLICITA COMPRA DE TIERRAS SE SOLICITA COMPRA DE TIERRAS SE SOLICITA EL ESTUDIO

Acta IV: Estrategia de Capacitación

A los veinticinco (25) días del mes de septiembre de 1997, en las instalaciones del Incora nacional, se reunieron las organizaciones indígenas del Pacífico OIA, EPERARA SIAPIDARA, OREWA, UNIPA, representados en su orden por Guillermo Tascón y Nury Yagarí; Fabriciano Obispo, Polo Valencia Quiro, Gerardo Tovar, Demetrio Moya y Relucindo Cuero; Germán Casama; y Rosalba Pai. Por las instituciones del Estado: Incora, Red de Solidaridad Social - Comités Regionales del PMRN - y Ministerio del Medio Ambiente, Maritza Rivera; Mónica Restrepo y Claudia Helena Mejía; Fanny Sierra y Leonardo Reina, en su respectivo orden, con el objeto de definir las estrategias de capacitación de las propuestas indígenas con los recursos que aporta el Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) para los Componentes de Comités Regionales y Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas, ejecutados por la Red de Solidaridad Social y el Incora, respectivamente, para las vigencias de 1996 y 1997.

Después de analizar la propuesta presentada por la representante del Incora y de un breve recuento de los acuerdos logrados en el Comité Regional de Perico Negro, municipio de Puerto Tejada - Cauca realizado en septiembre de 1996 y en el III Comité Regional de Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas (Bogo-



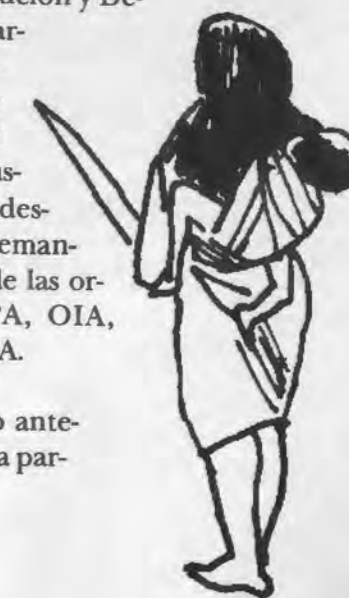
tá, 17 marzo de 1997) y de los problemas que se tienen para su implementación por los recortes presupuestales que ha sufrido el INCORA para el año de 1997, se llegó a los siguientes acuerdos:

1. Para evitar trámites engorrosos y poder dar más celeridad a los contratos, tanto las organizaciones indígenas como los representantes de las entidades oficiales consideran que se debe firmar un único contrato cuyo responsable será la organización OREWA, quien administrará los recursos de acuerdo con la programación para la capacitación que presenten las organizaciones OIA, UNIPA y EPERARA SIAPIDARA.
2. La interventoría del contrato la ejercerá el nivel central del Incora, quien, con la excepción del Chocó, podrá delegar en las oficinas regionales del Incora.
3. Se definió que la distribución de los recursos se haría de acuerdo con los montos que aparecen en el cuadro «Distribución Presupuestal Proyecto de Capacitación para Indígenas del Chocó Biogeográfico en Territorio y Medio Ambiente», que se anexa al acta.
4. El procedimiento a seguir para la obtención de la no objeción del BIRF, para que el Incora suscriba de manera directa un contrato con la OREWA para administrar y atender las demandas en capacitación de las organizaciones OIA, EPERARA SIAPIDARA y UNIPA con los recursos de la vigencia de 1996 del Componente Constitu-

ción y Demarcación de Resguardos Indígenas, se hará de la siguiente manera: a) El Incora presentará a la Unidad Coordinadora del Ministerio del Medio Ambiente una justificación de los motivos que llevaron a adoptar un proceso de contratación único con la OREWA; b) adjuntará la minuta del contrato donde consten los objetivos, resultados esperados, valor, duración y compromisos de cada organización y, c) el acta de acuerdos logrados entre las organizaciones indígenas y las entidades comprometidas.

5. Los recursos aportados por el PMRN a través del Componente Apoyo para los Comités Regionales ejecutado por la Red de Solidaridad Social, se destinarán a cubrir el valor de la propuesta que para 1996 se le asignó a OREWA.
6. Los recursos aportados por el PMRN a través del Componente Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas, ejecutado por el Incora, se destinarán a cubrir el valor del contrato a suscribir con la OREWA destinados a cubrir las demandas de capacitación de las organizaciones UNIPA, OIA, EPERARA SIAPIDARA.

Para constancia de lo anterior firman los que en ella participaron.



Proyecto de capacitación para indígenas del Chocó Biogeográfico en territorio y medio ambiente / Distribución presupuestal

Organización	Vr. Propuesta por organización	Porcentaje total propuesta	Vr. Propuesta con relación al total Presupuesto 96 INCORA RSS	Vr. Propuesta con relación al total Presupuesto 97 INCORA RSS	Vr. Propuesta con relación al total Presupuesto 96 - 97 INCORA RSS
OIA	15.672.000.00	22.00%	7.700.000.00	5.852.000.00	13.552.000.00
EPERARA SIAPIDARA	14.350.000.00	20.00%	7.000.000.00	5.320.000.00	12.320.000.00
OREWA	22.960.000.00	31.00%	10.850.000.00	8.246.000.00	19.096.000.00
UNIPA	21.000.000.00	27.00%	9.450.000.00	7.182.000.00	16.632.000.00
TOTAL	73.982.000.00	100.00%	35.000.000.00	26.600.000.00	61.600.000.00



E

ntendemos por Territorio todos los lugares donde vivimos, en donde trabajamos, donde están los cultivos y todo lo que nos rodea, como los sitios sagrados donde viven los espíritus de los animales y los peces, que manejan los Jaibaná que están en los ríos y montañas.

Sin el territorio nosotros los indígenas no existiríamos, como tampoco los animales, las plantas medicinales y los espíritus, que de ellos parte el avance y el desarrollo de nuestros pueblos.

Entendemos por territorio la vida de los indígenas en armonía con la naturaleza. El indígena sin el territorio no podría ejercer el trabajo político tradicional, para proteger la cultura y la educación propia en el manejo del ecosistema. Los Pueblos Indígenas y los médicos tradicionales, sin el recurso natural del territorio no practicarían su sabiduría.

Las organizaciones indígenas comprometidas en la defensa del territorio debemos trabajar hacia la realización de nuestros derechos, para garantizar la supervivencia de nuestros grupos étnicos y la unidad regional.

Tomado de: Memorias del I Comité Regional Interétnico, Perico Negro, agosto de 1997.

Focalización y priorización para la Constitución y Demarcación de Resguardos Indígenas del Pacífico en el marco del Plan de Acción Concertado

24 y 25 de febrero de 1998

Vigencia 1997

DESCRIPCION	ACTIVIDAD	GRUPO INDIGENA Departamento
Contratación profesionales para la elaboración de estudios socioeconómicos y acompañamiento integral a procesos de constitución de resguardos.	Realizar 3 estudios socioeconómicos: 1. Carrizal 2. Mungaradó 3. Paina	EMBERA (Chocó)
Un profesional		
Dos Profesionales	Realizar 6 estudios socioeconómicos: 1. San Isidro Almorzadero 2. La Unión 3. Playita 4. San Francisco 5. Isla de Mono 6. Bellavista-Partidero	EPERARA-SIAPIDARA (Cauca)
Demarcación de Resguardos	Demarcar los resguardos: 1. Chageradó 2. Sanquianguita 3. Pampón San Pablo 4. La Brava 5. Cabildo Integrado 6. Gitó Docabú 7. Túgena 8. Nambúa	EMBERA (Antioquia) EPERARA (Nariño) EPERARA (Nariño) AWA (Nariño) EPERARA (Nariño) EMBERA (Ant. Caldas) EMBERA (Chocó)

Vigencia 1998

DESCRIPCION	ACTIVIDAD	GRUPO INDIGENA Departamento
Contratación profesionales para la elaboración de estudios socioeconómicos y acompañamiento integral a procesos de constitución y/o ampliación de resguardos.	Realizar 6 estudios socioeconómicos:	
	1. Playa Bendita 2. San Miguel de Infi 3. Guangúí 4. Belén de Iguaná 5. Calle de Santa Rosa 6. Satinga	EPERARA-SIAPIDARA (Cauca) EPERARA (Nariño)
Dos profesionales		
Un Profesional	Realizar 3 estudios socioeconómicos:	
	1. Lloró Capalanas 2. Pegadó 3. Tagachí - Chigorodó	EMBERA (Chocó)
Un Profesional	Realizar 3 estudios socioeconómicos:	
	1. Pigambí - Palangala 2. Alto Ulbi Nonalbí 3. Pulgande - CampoAlegre	AWA (Nariño)
Demarcación de Resguardos	30 resguardos demarcados:	
	1. Carrizal 2. Mungaradó 3. Paina 4. San Isidro Almorzadero 5. La Unión 6. Playita 7. San Francisco 8. Isla del Mono 9. Bellavista Partidero 10. Viejo Caldas (por definir)	EMBERA (Chocó) EPERARA-SIAPIDARA (Cauca)
	Demarcar 20 resguardos más en el Chocó Biogeográfico, teniendo en cuenta los cronogramas de trabajo definidos entre las organizaciones indígenas y las oficinas regionales de INCORA en cada uno de los departamentos del Pacífico y para el caso de Chocó, considerar los resultados de MECON.	

Vigencia 1999

DESCRIPCION	ACTIVIDAD	GRUPO INDIGENA Departamento
Estudios socioeconómicos para constitución y ampliación	Realizar los siguientes estudios socioeconómicos y adicionalmente los demás que sean solicitados hasta completar 21 estudios:	
	1. Sanquianga (ampliación) 2. Joaquincito (ampliación)	EPERARA-SIAPIDARA (Nariño) (Valle)
	3. Duma (constitución) 4. Pavasa (ampliación) 5. Río Purrichá (ampliación)	EMBERA (Chocó)
	6. Puerto Pizarro (ampliación) 7. Burujón (ampliación) 8. Alto Río Naya (ampliación)	EMBERA WONAAN EMBERA (Valle) EPERARA-SIAPIDARA
	9. Bochoromá (ampliación)	(Antiguo Caldas)
Demarcaciones	Realizar las siguientes demarcaciones y adicionalmente las que sean solicitadas hasta completar 40:	
	1. Palangala (ampliación) 2. Alto Ulbi - Nonalbí 3. Pulgande - CampoAlegre 4. Satinga 5. Sanquianga	AWA (Nariño) AWA (Nariño) AWA (Nariño) EPERARA (Nariño) EPERARA (Nariño)
	6. Playa Bendita 7. San Miguel de Infi 8. Guangúí 9. Belén de Iguaná 10. Calle de Santa Rosa	EPERARA-SIAPIDARA (Cauca)
	11. Capalanas 12. Pegadó - Opegadó 13. Tagachí	EMBERA (Chocó)
	14. San Joaquincito 15. Bongo 16. Dupar 17. La Esperanza 18. La Delfina 19. Cañón de Pepitas 20. Puerto Pizarro 21. Burujón 22. Alto Río Naya	(Valle)

Con el objetivo de completar la constitución y ampliación de resguardos en los municipios de Quibdó y Bojayá, en el departamento del Chocó, el INCORA regional asumirá la realización de los estudios socioeconómicos faltantes para constitución de los resguardos de Puné y El Paso del Salao. Así mismo, y con el acompañamiento de los profesionales contratados en el marco del PMRN, se actualizarán los estudios socioeconómicos para los siguientes resguardos:

1. Puerto Antioquia (constitución)
2. Napipicito (constitución)
3. Chicué (constitución)
4. Túgena (ampliación)
5. Nambúa (ampliación)
6. Tanguí (ampliación)
7. Punto Alegre (ampliación)
8. Pichicora (constitución)
9. Cumitá (ampliación)
10. Pital (ampliación)
11. Bete (ampliación)
12. Corede (ampliación)



Author's Note on Important Terminology:

“Indigenous”

The Indigenous Operational Directive of the World Bank has a flexible working concept of “Indigenous” which identifies Indigenous people in terms of marginality, customary institutions, territoriality, cultural distinction, language and self-identification. Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous. This is because they make up some of the poorest populations in Colombia, they possess distinct social and customary institutions and consider themselves a distinct cultural group. More importantly they have traditionally occupied and used ancestral lands. Considering Afro-Colombians as Indigenous opened up a space for their inclusion as part of the NRMP, the legal protections of their lands and their participation in the management and conservation of the environment.

Nevertheless, in Colombia the term “Indigenous” is a specific legal and cultural category. In particular it signifies the descendents of the original inhabitants of Colombia, who still identify themselves as a community and who have kept their traditional institutions. Legally until the 1980s they were specifically those communities recognized as distinct through their titles to resguardos (Indigenous Territories) originally granted by the Spanish Crown. The historic continuity of this legal status is important for the definition of a community as Indigenous.

For purposes of convenience in this paper the term “Indigenous” is used to refer to the communities as defined in Colombia. That is to say, a legal status, in spite of the huge variety of people who fall under the category. This is done because although both Indigenous and Black communities can be considered “Indigenous” their legal status differs under Colombian law.

However, for purposes of Bank policy and future projects, the recognition of Afro-Colombians as Indigenous with all its implications, is a novel step that addresses poverty and inequality at a fundamental level. If Afro-Colombians had not been recognized under the rubric of Indigenous in this NRMP, the program would not have had the rationale to address the community demands of the majority of the population affected by the project in a manner relevant to the actual situation on the ground, and possibly territorial conflicts would have increased with little avenues for resolution.

Reserves vs. Resguardos

The Colombian institution of the resguardo is similar to that of Native American Reservations in the USA, in that they delimit a territory within which there is a measure of self-government, autonomy and control in the hands of the Indigenous population and the resguardo has a particular and separate relationship with the central government. Resguardo could be translated as “reserve” or “reservation” in English, however, this would lead to a confusion with “reservas indígenas” or “Indigenous reserves” which delimit much more limited autonomy, control and self-government and have a much more dependent relationship to the state.

Table of Contents:

Author's Note on Important Terminology	2
Executive Summary	4
Introduction	7
The People and Their Region	8
The Inhabitants	8
Community Organization	9
Territorial Organization	10
The Natural Resources Management Program (NRMP)	11
Forest Action Plan for Colombia (PAFC)	11
World Bank Indigenous People's Operational Directive	12
The 1992 Yanaconas Meetings	
Legal Transformations	
Afro-Colombians and the New Constitution	
Transitory Article 55	
Indigenous Colombians and the New Constitution	
Legislation Arising from the Constitution	
Law 70 of August 1993	
Law 160 the New Law of Agrarian Reform of 1994	
Environment Law 99 of 1993	
Citizen Participation Law 312 of 1994	
Influence of International Conventions: ILO and RAMSAR	
The Process of Titling Collective Territories and the Pacific Today	
Red de Solidaridad (RED)	
Regional Committees	
Community Participation and Institutional Performance	
INCORA and Indigenous Land Titling	
The Action Plan of March 1998	
Expulsion of Regional Directors of INCORA	
The Unique Experience of Titling Collective Territories for Black Communities	
ACIA	
Some Benefits of Collective Titling and Participation	
Violence and Collective Territories of Ethnic Groups	
Ethnic Conflict and Resolution	
Community Organization and Conflict Resolution	
What is a Collective Title?	
Inter-Ethnic Territories	
The Legal Status of Ethnic Administration: Cabildo vs. Consejo Comunitario	
The Legal Status of Collective Titles and Public- Use Goods	
Impact of the Land Titling and Regional Committee Components of NRMP	
Communication Impact	
Organizational Impact	
Spatial Impact	
Temporal Impact	
Lessons Learned	

Executive Summary

Since 1994, the World Bank has been supporting the Colombian Ministry of Environment in the implementation of a Natural Resources Management Program (NRMP). It included three components of titling and demarcation of Indigenous resguardos, titling of Black community lands, and setting up of Regional Committees. The objectives of: 1) stopping the process of degrading natural resources, 2) promoting and improve the sustainable management and use of natural resources, 3) strengthening the capacity of the environmental, institutional and community management.

World Bank funds have been used to contract Afro-Colombian and Indigenous community organizations to inform rural peoples about these new laws, as well as to set the groundwork for the granting of collective titles. One of the benefits of the NRMP was that due to this active community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals.

The NRMP went through three important transformations:

1) the Yanaconas Meeting of 1992 where the World Bank presented the proposed program for review by community organizations and representatives prior to initiation of the loan. Due to community demand, this meeting led to the reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity, the recognition of community territorial rights, including collective titling for Black communities, and, participation in the planning, execution and follow up of the program as the bases for the sustainable development of the region.

2) the Inter-Ethnic Regional Committees starting in 1997 were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts, and to develop knowledge of the territorial rights, the actions of the state and external violent factors. Significantly, as the exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution.

3) set up to combat tensions between the community and the government, the Action Plan of 1998 linked the operational plans for all three components into a single integrated work program with specific goals including strategies of territorial definition, capacity building, strengthening of intercultural understandings and conflict resolution.

An essential legal framework both existed and was created through the NRMP. Most important of these transformations was the 1991 new Colombian Constitution, which recognizes ethnic groups and their rights, including the right to collective territory and mandates participation as an integral part of the functioning of the state, for the first time. The NRMP is able to work from, and with these legal transformations, to make real some of the rights guaranteed in the constitution and to push for compliance with others, while at the same time the political will of the constitution enabled the NRMP to develop and implement environmental and territorial policy.

The existence of special legislation in independent forms gave rights to Indigenous and Black communities over areas that they occupy, but does not resolve complex situations where one or other share territories and have managed to develop forms of shared understanding and administration. In effect the legislation blocks the creation of joint inter-ethnic territories in spite of the community demand.

In the Pacific, which used to be on the margins of Colombian violence, today the phenomenon of violence causes a permanent state of anxiety causing large displacements of poor peasants to urban centers. The violence breaks up social networks and internal governing, disturbs economic life and traditional forms of work, and breaks up traditional ways of managing nature, using natural resources and defending ecosystems. Nevertheless, collective titles not only set up legal basis to claim back the territory in the future but specifically register the social, cultural and political existence of communities associated with the land and the moral obligation of the state to their members.

The NRMP was innovative in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation, instrumental in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and fundamental to the creation of strong bonds between local residents and state institutions. A lot of the success was due to the coordinating efforts on the part of the PCU in the Ministry of Environment, which had to balance limiting and controlling spending with giving autonomy and agency to the institutions they worked with. Structural institutional transformations, not just within the local community organizations but also within the executing and coordinating agencies, are the basis of sustainability in such a program. In order to make participation a reality it was necessary to strengthen communities and their organizations as well as implementing agencies.

Titling gave a clear and solid ownership over territory and a legal base effective to protect it. In the context of armed conflict the winning of ownership over the land, through NRMP, has represented for many communities of the Pacific a real possibility for the defense of life and a degree of independence from the conflict. Titling has also acted as a base for bargaining and legitimacy. In spite of the insecurity and upheaval brought about by the violent situation, land titles lend a specific long-term stability and permanence to communities.

The efforts to obtain titles and the titling itself have contributed to strengthen the internal forms of government and the community's negotiating capacity. Yet, productive actions that complement the Land Titling components of the NRMP are necessary to ensure the future long-term wellbeing of the communities. The legal status of the collective titles to Indigenous and Black communities affects how they operate as territories and how the councils can operate as governing bodies. A clarifying of legal positioning of ethnic territories, and municipalities in regard to one another, of revenue and resource collection and distribution, and of the administrative support from local and central government for the functioning of the territories would be needed to address arising territorial conflicts between administrative units.

The long-term effect of titling has been conservation through appropriation. The participatory nature of the program increased the community's security in their capacity to make claims and to manage resources helping to recuperate cultural uses of territory and traditional knowledge about biodiversity. Due to community participation and awareness of the program there was a rapid feedback mechanism regarding compliance with goals. Environmental programs that want to secure citizen participation need to give special support to strengthening community organizations where they already exist, and to push for their formation where they are lacking.

On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resources Management

A Review of World Bank Experience In
Colombia

Bettina Ng'weno
25th October 2000

Titling Collective Property

Participation

Natural Resource Management

In the Colombian Choco

Bio- Geographic Region of the Choco

- Extends 1,300 km from Panama to Ecuador
- 100,000 square km
- 8% of national territory
- 77% tropical rain forest
- Elevations range from 0 to 4200m above sea level.
- Average rainfall is between 5,000-12,000mm/year

The People and Their Region

- The Pacific is a region of cultural complexity and diversity.
- Black communities live in the lowlands, river valleys and coasts.
- Indigenous communities live in the higher elevations of the Coast ranges and the Cordilleras of the Andes.

The Inhabitants

- 83 Municipalities
- 2.3 million inhabitants
- 90% Afro-Colombian
- 4% Indigenous
- Some of the poorest in the nation
- 82% do not have sufficient basic necessities

Territorial Use in the Pacific

- Fishing, hunting and other use of forest resources
- Traditional subsistence agriculture
- Mining
- Threat from agro-industry of plantation agriculture, cattle and aquaculture, and the timber industry mobilized native populations to protect their territories since the 1970s.

Land Tenure at the Start of the NRMP

- Most land was public forest reserve under direct state administration.
- If both Indigenous and Afro-Colombians are considered to have ancestral rights to land, then 95% of the inhabitants of the Chocó Region are entitled to land based on historic occupation.
- 4 million hectares or 44% was without clear land ownership and available for collective titling to Black communities

The Natural Resources Management Program (NRMP)

- Started in 1994, the US\$ 39 million program ends 2000
- Titling of Indigenous territories was introduced under OD 4.20 during loan preparation
- Due to community demand the program included:
 - Titling and Demarcation of Indigenous Resguardos (\$0.71million)
 - Titling of Black Community territory (\$2.13million)
 - Local participation through Regional Committees (\$1.25million)

The Yanaconas Meeting of 1992

- The World Bank presented the proposed program for review by community organizations prior to the loan at the meeting of Yanaconas in 1992.
- The meeting led to the inclusion of the Land Titling and Regional Committees of the NRMP.

The Yanaconas Meeting of 1992

- The reorientation of the institutional strategy to include the preservation of cultural and ethnic identity
- The recognition of community territorial rights for Black communities,
- Participation in the planning, execution and follow up of the program as the basis for the the sustainable development of the region

Indigenous People's Operational Directive and Afro-Colombians

- Under this working concept, although they do not have a clearly distinct language, Afro-Colombians of the Pacific littoral and rural Afro-Colombians in general can be considered Indigenous.

Afro-Colombian as Indigenous

World Bank Indigenous People's Operational Directive

Afro-Colombians:

- 1) make up some of the poorest populations in Colombia
- 2) They possess distinct social and customary institutions
- 3) consider themselves a distinct cultural group.
- 4) have traditionally occupied and used ancestral lands.

Afro-Colombians and the NRMP

Considering afro-Colombians as indigenous opened a space for:

- Their inclusion in the NRMP
- Legal protections of their lands
- Their participation in the management and conservation of the environment
- The participation of the majority of people affected by the program

Colombian Particularities

- A legal framework existed prior to the NRMP detailing territorial, participatory and environmental rights and duties.
- Indigenous and Afro-Colombian Community organizations organized around territory existed prior to NRMP.

1991 New Colombian Constitution

- Recognizes ethnic groups and cultural plurality
 - Including right to collective territory
- Mandates participation
 - As an integral part of the functioning of the state
- Mandates environmental protection

Transitory Article 55

- Specific recognition of Black communities in the 1991 constitution;
 - "the government will create a law that recognizes the right to collective property for Black communities that have come to be occupying vacant lands in the rural riparian zones of the rivers of the Pacific Basin, in accordance with their traditional practices of production."
 - This became law 70 in August 1993.

Legislation Created Through NRMP

- Law 70 of 1993 and Decree 1745 of 1995
 - This law recognizes Afro-Colombian communities living in the Pacific Basin as ethnic groups and recognizes their collective territorial rights.
 - This decree stipulates how ethnic territorial claims must be put forward, and what constitutes an Afro-Colombian ethnic group.

The Process of Titling

- First few years concentrated on legal issues, community capacity building and awareness through workshops and publications
- Regional Committees came up with principals, criteria and guarantees to guide titling
- Formation of community councils, official petitions, inter-ethnic consultation and agreements to boundaries, demarcation, and titling.

Regional Committees

- Flexible meeting and consultation sites between the state and the communities of the Pacific represented by their territorial organizations
 - first provided technical assistance for the promotion of ethnic and territorial rights
 - later promoted these rights through strengthening local communities and ethno-territorial authorities.
- emphasis on active participation of regional Afro-Colombian and Indigenous organizations
- set both a trend and a bench mark from which to claim rights and compliance from the state.

ACIA-Integral Peasant Association of the Middle Atrato

- Represents over 100 Afro-Colombian communities on the Middle Atrato River
- Gained title for 695,254 hectares in 1997
- Mobilized and trained the communities in preparation
- Negotiated and consulted with surrounding Indigenous and Afro-Colombian communities, private entities, and the state in Inter-Ethnic Regional Committees to:
 - determine the final land mass of ACIA and delimit the neighboring 16 resguardos, which included the consolidation and exchange of land and the shared management of territory.

The Inter-Ethnic Regional Committees

- They were set up to revise tensions and possible inter-ethnic conflicts
 - The exercise of titling produced an escalation in ethnic conflict over territory, the Inter-Ethnic Regional Committees transformed the Regional Committees from principally training, capacity building and information dissemination sites to highly effective sites of conflict resolution

Collective Land Titles as Part of NRMP

Titles	Number	Communities	Families	Hectares
• Collective Titles for Black Communities	37	360	17,772	1,655,305
• Indigenous Resguardos constituted	39	39	1,958	224,966
• Indigenous Resguardos amplified	7	5	138	20,243
• Total	83	404	19,860	1,920,514

From Rolón and Sanchez External Evaluation June 2000

Map of Resguardos



Map of Collective Territories for Black Communities



Collective Territories of Ethnic Groups



Land Tenure at End of NRMP

Total Surface Area	National Parks	Resguardos	Collective Territories Black Communities	Hectares	% Total Area
8,294,579	336,757	1,485,653	1,655,305		
	4%	18%	20%		

NRMP is responsible for

- 17 % of land collectively titled to Indigenous people in the Pacific coast
- 100% of land collectively titled to Black Communities in Colombia in general.

The Natural Resources Management Program

- **Innovative**
 - in terms of community participation, conflict resolution and creating a solid base for environment conservation,
- **Instrumental**
 - in the implementation of legal statutes, the realization of constitutional rights of ethnic groups, and the justification and defense of territory, and
- **Fundamental**
 - to the creation of strong bonds between local residents and state institutions

Social, Legal and Environmental Consequences of NRMP

- Made land tenure more secure
- Long-term stability to communities
- Set aside property for resource conservation
- Cultural cohesion and awareness
- Opened institutional coordination
- Incorporation of process into state macro policy
- Increased social capacity for negotiation and management with the state

Violence

- At start of the program the World Bank was unaware of the extent of the violence.
- Many communities of the lower Atrato and SUCIO rivers have been displaced to urban centers.
- Nevertheless, more generally in the context of armed conflict, territorial ownership provided a degree of independence from the conflict.
- The NRMP also helped to strengthen community self-government making it difficult for armed groups to gain control in collective territories.
- Titles provide a legitimate basis for return and community cohesion for the displaced.

Lessons Learned

- Real participation was only possible where community organizations had previously informed and trained the community
- Intercultural training of implementing entities and communities was necessary for participation to work.
- Community acted as strong monitor for goals
- Learned late of the extent of violence in the Pacific and of interethnic conflict as a consequences of titling
- Productive activities that complement the titling are necessary to ensure the well being of communities

Introducción y Resumen

1. Antecedentes y racional para el estudio

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. Las diferencias de ingresos entre los más ricos y los más pobres es enorme. Las oportunidades para los pobres de ascender social y económica son limitadas. Junto al reconocimiento de la inequidad, crece el consenso de que en América Latina la pobreza, la falta de oportunidades y la exclusión social están estrechamente relacionadas con la etnicidad y el color de la piel. A pesar de su relevancia en términos poblacionales y culturales los Indígenas y Afro-descendientes de América Latina son en general pobres y muy pobres. La percepción de los indígenas y los afro-descendientes es la de que su exclusión y la falta de oportunidades que enfrentan son también el resultado de la discriminación racial, abierta o soterrada, individual o institucionalizada que persiste en la región.

Este trabajo se ocupa de Colombia.

País de ingresos medios, Colombia ha sido pionero en América Latina del reconocimiento de la diversidad étnica, social y cultural que lo caracteriza. La reforma de la constitución del año 1991 recupera, reconoce e integra la presencia y los derechos de sus diferentes grupos étnicos y raciales. Y, abrió las puertas a una serie de reformas legales y constitucionales, programas, iniciativas y diálogos sociales de gran significación para la construcción de una agenda de derechos básicos y de inclusión social en el país.

Estas importantes reformas también trajeron consigo una evolución acelerada de la noción de la pobreza. De la noción de pobreza limitada a la medición del ingreso como factor único para establecer la diferencia entre los que tienen y los que no, a la noción de Necesidades Básicas Insatisfechas hasta más recientemente, la noción de Calidad de Vida. De manera progresiva se han ido incorporando variables socio-culturales que visibilizan la diversidad étnica y racial del país e intentan reflejar las tradiciones y aspiraciones de los diferentes grupos étnicos y raciales que conviven en Colombia. Luego del Brasil, Colombia fue quizás uno de los primeros países de la región latino-americana en incluir una pregunta de auto-reconocimiento étnico y racial en la boleta censal (1993). Progresivamente estas preguntas, aunque aun con limitaciones, han estado siendo incluidas en otros instrumentos oficiales de recolección de información de población, los análisis de condiciones de vida, entre otros.

A pesar de estos considerables avances, las carencias entre las poblaciones Indígenas y las comunidades Afro-descendientes son notables. Cuando se comparan los logros en acceso a bienes y servicios públicos, el empleo y la vivienda, entre ellos y el resto de la población las diferencias son sorprendentes. La violencia que afecta el país, les impacta de manera particular dada su alta vulnerabilidad. Atacar la inequidad, pasa por develar estas tremendas disparidades y los obstáculos que se encuentran en el camino hacia la inclusión.

El estado colombiano y la comunidad internacional han expresado de múltiples formas su compromiso de trabajar en la búsqueda de experiencias, mecanismos y políticas que ayuden al país a mejorar la calidad de vida de indígenas y afro colombianos. Planes y programas específicos han sido desarrollados para atender a estas poblaciones; muchos han sido exitosos, otros no han podido ver los resultados consecuencia de limitaciones financieras o por debilidades institucionales entre otras razones. Este estudio se enmarca en el interés del gobierno colombiano y el Banco Mundial de apoyar la reducción de la pobreza y aumentar la participación social y

económica de los grupos étnicos, en particular indígenas y afro colombianos, en los procesos de desarrollo del país (Estrategia Asistencia de País -CAS- Banco Mundial, 2002.).

Porque Indígenas y Afro colombianos?

En Colombia, los grupos étnicos conforman alrededor del 21 por ciento de la población total del país. Su ostensible presencia hace pensar que el mejoramiento de las condiciones de vida de esta significativa proporción población, afectada en su mayor parte por bajos niveles de bienestar, ayudaría a reducir la brecha de inequidad en el país.

Démosles una mirada rápida.

Cuadro: Población y afro descendientes e indígenas respecto del total nacional

	Nacional	a. Indígena	%	b. Afro	%	a.+b	%
Población	43.000.000	785.356 ¹	1.8	8.300.000 ²	19.3	9.085.356	21.1

Los afro colombianos

La población afro colombiana se estima entre 8,3 millones, un 20% de la población del país (Urrea, Ramírez y Viáfara) y 10.5 millones (DNP). Es el segundo país de América latina en población afro descendiente. Sin embargo, de acuerdo con el censo de 1993 solo 502.343 personas se identificaron como personas negras. De ellas, el 86.2% se concentraba en los departamentos de Chocó Cauca Nariño Bolívar Antioquia y San Andrés y Providencia. La baja respuesta en lo que se refiere a la población afro colombiana es atribuida a problemas de cobertura por el difícil acceso a muchos de los territorios ocupados por este sector de la población y a problemas derivados de la pregunta, tal como está hecha en el formulario censal.

De acuerdo con Urrea (Urrea/ CIDSE –Universidad del valle) en Cali viven cerca de 900 mil personas afro-colombianas de las cuales mas del 50% viven el distrito de Aguablanca al oriente de la ciudad. En el estudio sobre los afro-colombianos en Bogotá del CES de la Universidad Nacional del 2002³, de las personas que respondieron a la pregunta cuál es la principal razón por la cual usted vino a vivir a Bogotá, el 87.5% en su conjunto respondió que buscaba mejores oportunidades, una mejor calidad de vida educación y trabajo. Este porcentaje en detalle mostraba como el 43% respondió que vino a Bogotá por razones de trabajo, el 20% por razones educativas y el 14% buscando una mejor calidad de vida y cerca del 10% buscando mejores oportunidades. Huyendo de la violencia o por amenazas respondió poco más del 5%. Sin embargo, la Red de Solidaridad Social senala que 30 por ciento de los desplazados nacionales del segundo semestre de 2000 eran afro colombianos (Mosquera et al. 2002).

Solo a manera de ejemplo, de acuerdo con el censo del 1993, la tasa de escolaridad para la población afro colombiana era de 51.3 mientras la tasa de mortalidad infantil para 1980-1990 fue de 63.3 por cada mil nacidos. El promedio para el país era de 41.3 por cada mil nacidos para el año 1990. En el cuerpo del documento se presentaran con detalles estas y otras tendencias.

¹ DANE. Censo de 1993 ajustado a 1997

² U. Valle. Estimativo

³ Mi gente en Bogotá. Estudio socioeconómico y cultural de los afro descendientes que residen en Bogotá. Alcaldía mayor de Bogotá, Universidad nacional de Colombia. Bogotá 2000.

Como lo señala el Plan de Desarrollo de la Población Afro colombiana cuando se habla de población Afro colombiana, no sólo se hace referencia al grupo fenotípicamente identificado y definido como *negro*, sino que también a una condición cultural. (pág 9).

Los Indígenas

En 1993 el censo contabilizó 532.233, personas indígenas de las cuales 492.738 -92,6%- vivían en áreas rurales y 39.495 -7,4%- en cabeceras municipales. Para 1997, el DANE había ajustado y proyectado una población indígena de 701.860 personas. Posteriormente, el Dane le hizo unos ajustes al censo, con corte al 30 de junio de 1997. Los resultados arrojaron una población de 701.860 indígenas, es decir, el 1,75 % de la población total del país.

Quedan en la actualidad 82 pueblos indígenas⁴ siendo los departamentos con mayor población indígena en el país son Cauca, La Guajira, Nariño, Caldas y chocó. Según el Censo de 1993 los indígenas se encontraban residenciados, en 458 municipios del país, es decir, en el 43.4% del territorio colombiano. El 63.4% estaba ubicado en los departamentos de Guaviare, Chocó, Putumayo, Cauca, La Guajira, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés. Los demás grupos estaban distribuidos en el resto del territorio nacional. En 1993, el 71.3% de los indígenas de Colombia se encontraba agrupado en 313 resguardos, de los cuales 292 eran resguardos antiguos que fueron adjudicados antes de 1961. La totalidad de los resguardos en este año cubrían un área que corresponde al 22.8% de la superficie del territorio nacional; el 28.7% de la población indígena restante se encontraba dispersa asentada en comunidades sin un título legal.

La predominancia de la población masculina en la población indígena es común en casi todos los grupos de edad lo que refiere a las altas tasas de mortalidad infantil (63.3) en comparación con las del país, de 41.3 por cada 1000 nacido vivo y de 50.5 en la zona rural. Se observa una gran estabilidad residencial de las poblaciones indígenas. El 88.4% declaró residir en el momento del Censo, en el mismo lugar donde había nacido.

De igual modo, la tasa de escolaridad para los indígenas es significativamente inferior (31.2) a la que presenta la población colombiana (56.9).

⁴ Oficialmente se habla de 82 grupos étnicos que son los registrados en la base de datos del Dane, Algunos textos incluyen los muinane (de lengua Bora), kancuamo, juhup, kakua, hupdu, mokaaná, guane, quechua y muisca para un total de 91 grupos étnicos identificados.

La situación de control sobre los recursos naturales, expresado a través de la demarcación y titulación de territorios comunales para afro colombianos e indígenas, tal y como se presenta en el cuadro a continuación, habla por si solo:

Cuadro: Población y territorios comunales afro colombianos e indígenas respecto del total de la población y el territorio nacional

	Nacional	a. Indígena	%	b. Afro	%	a.+b	%
Población	43.000.000	785.356 ⁵	1.8	8.300.000 ⁶	19.3	9.085.356	21.1
Territorios comunales k2	1.141.748	308.512 ⁷	27.0	45.573 ⁸	4.0	354.086	31.0

Fuente: Incora – DNP-DDT 2002

2. Marco Teórico

Para la elaboración de este trabajo partimos del marco teórico y conceptual propuesto por en el estudio sobre inequidad en América Latina desarrollado por De Ferranti et al. El mismo reconoce que el bienestar es multidimensional y que para lograrlo es necesario ir mas allá de los logros económicos e incluir el acceso a la educación, la salud, la seguridad y a los servicios de saneamiento. (de Ferranti et al, 2003). Dentro de este marco, se persigue e incorpora, en la línea de A. Sen y el reporte Las Voces de los Pobres (D. Narajaan, 2001), la noción de que el acceso a los *medios* para lograr el bienestar son tan importantes como las oportunidades y *libertades* para alcanzarlo (A. Sen, 1992).

La distribución de los resultados debe verse entonces en relación con la distribución de los activos y las oportunidades. Entre los *logros* está el *hacer* y el *ser* (o las “funcionalidades”) que son constitutivos del bienestar, y no tan solo *los medios* del bienestar, como los ingresos y los recursos. Esta distinción es importante al examinar el tema del bienestar y las desigualdades en los grupos étnicos, donde se presentan funcionalidades determinantes como la identidad, la autonomía y la libertad en el ejercicio de la propia cultura, junto a reclamos relacionados con los activos como el acceso a la salud y la educación. Desde la óptica de indígenas y afro colombianos rurales tradicionales, estas funcionalidades interesan tanto a la persona como a la comunidad; esta última, como un ente colectivo, precisa de capacidades y de condiciones adecuadas para el ejercicio de la autodeterminación. En otras palabras, una persona indígena busca su bienestar pero este se enmarca en el conjunto de relaciones comunitarias. Cuando se adoptó en el departamento del Putumayo el programa de sustitución de cultivos de uso ilícito conocido como “*Raíz por Raíz*”, las comunidades indígenas de esta región, sin excepción, rechazaron la forma del pago indemnizatorio que se venía dando a los campesinos de manera individual, adoptando una fórmula general de pago colectivo y la conformación de un fondo común de bienestar administrado por la organización regional. Si mejoran las condiciones de vida de la comunidad mejoran las condiciones de vida de las familias y de las personas, era la consideración general.

⁵ DANE. Censo de 1993 ajustado a 1997

⁶ U. Valle. Estimativo

⁷ INCORA. 2002

⁸ INCODER. 2003

La libertad de lograr y las capacidades están limitadas por la manera como se articulan y relacionan los grupos étnicos con la sociedad mayoritaria. En el trabajo de campo para este estudio, entre los entrevistados fue frecuente encontrar la opinión según la cual, lo importante además del acceso a los servicios públicos de salud y educación por ejemplo, es también *la manera* como estos servicios se prestan denunciando, en el caso de los afro colombianos prácticas racistas y discriminatorias, que limitaban el acceso, y lo más importante, la *limitación a libertad de acceder*. Algunas personas negras por ejemplo, consideran inútil buscar un puesto de trabajo en una empresa asumiendo que por su condición racial no tienen ninguna posibilidad de obtenerlo.

¿Son menos libres los grupos étnicos que el resto de nacionales? Es decir, están en menores condiciones de elegir la vida que desean llevar y hacer las cosas que valoran? Esta cuestión remite obviamente a las conquistas sociales y legales de estos grupos referidos a sus derechos territoriales, culturales y a la autonomía ganada para la administración de sus territorios, a la paz social, pero también a los sistemas de suministro público que atienden las necesidades básicas de estos grupos de población.

Hay una exclusión histórica que muestra como los grupos cultural y socialmente diferenciados - los grupos étnicos - han vivido una situación de *exclusión social generalizada* y han visto limitadas sus posibilidades y oportunidades de participación y de movilidad social.

Los afro-colombianos por factores raciales, históricos y culturales ven limitadas sus capacidades de participar plenamente en la vida social y política y en particular ven limitadas sus posibilidades de acceso a la educación, a un trabajo digno, a la salud y a la vivienda. Viven en general una *desigualdad generalizada* (Ferranti et al) resultado de una acumulación histórica de desventajas.

En Colombia, a partir de los estudios pioneros de Fridemann y Arocha se mostró como la *invisibilización* de los afro colombianos constituyó un mecanismo de exclusión o de inclusión marginal que explica en parte la precaria participación de una población tan numerosa como la afro colombiana. Hay una consideración hecha en el marco de este trabajo que muestra como las comunidades negras tradicionales del Pacífico perciben una "falta de comunicación" con las instituciones públicas. Se sienten excluidos de la acción del Estado y consideran que hay una incompreensión de las instituciones sobre su forma de vida.

Hay también la percepción de un trato inequitativo y diferente para afro colombianos e indígenas. Las comunidades negras del Pacífico sienten respecto de los resguardos indígenas una situación de ventaja por participar estos, por ley, de los ingresos corrientes de la nación y por ser sus autoridades - los cabildos -, también por ley, entes de derecho público, garantías que no gozan los territorios colectivos de comunidades negras ni sus consejos. El trato diferencial para indígenas y afro colombianos tradicionales - que viven de manera directa de la oferta ambiental de sus territorios - es explicable por las raíces históricas de la relación entre el Estado y los grupos étnicos y los procesos sociales diferentes, pero será la Constitución de 1991 la que pondrá los fundamentos para un trato equitativo en el tema de tierras, reivindicación principal de estos grupos de población y para avanzar en el campo de los derechos sociales y económicos de los afro colombianos.

Para comprender mejor estas oportunidades y libertades, y sus obstáculos, exploramos desde los afro colombianos e indígenas los elementos que para ellos son fundamentales para tener bienestar. Los resultados de las encuestas de calidad de vida desarrolladas en Colombia son la piedra angular de información sobre la que se construye en análisis de las tendencias de alcance

de esos elementos que tanto indígenas como afro colombianos identifican como fundamentales para su bienestar. El municipio, como espacio territorial y entidad administrativa es la unidad de referencia para el análisis de los datos y las tendencias.

3. Objetivos del Trabajo

Con este trabajo perseguimos tres objetivos. Primero, identificar los factores fundamentales que de acuerdo con afro colombianos e indígenas constituyen el bienestar; Segundo, explorar las tendencias estadísticas de logros alcanzados para indígenas y afro colombianos en relación con sus prioridades de bienestar e identificar las brechas, estableciendo comparaciones con los niveles de logros alcanzados por la población general. Tercero, identificar y recomendar mecanismos y practicas institucionales capaces de expandir las oportunidades de los indígenas y los afro colombianos de alcanzar mejores condiciones de vida y una mayor participación en los desarrollos económico y social colombianos.

4. Resumen

El resto de este documento se organiza en tres capítulos. El capítulo primero explora a partir de entrevistas y trabajos con afro colombianos e indígenas residentes en áreas urbanas y rurales, las condiciones y los factores que de acuerdo con su realidad, son fundamentales para lograr el bienestar. el término *calidad de vida* fue asimilable al de “*vivir bien*” y “*tener bienestar*”⁹. Este bienestar individual o colectivo representa el poder contar con todas las condiciones necesarias para satisfacer las necesidades básicas, sociales y culturales que se requieren para vivir de una manera adecuada y digna.

Del análisis de las respuestas se desprenden cuatro grandes líneas para la reflexión.

“Un Indio sin tierra no es indio”¹⁰

La primera. El territorio representa para los indígenas tanto rurales como urbanos, y para los afro colombianos, el elemento fundamental y de primera prioridad para el alcance de su bienestar. En sus propias palabras : *El territorio es el elemento primordial de donde parte la calidad de vida, sin territorio no hay vida. El territorio abarca el medio ambiente que nos rodea, los árboles, los animales, los espíritus, la comunidad...*” La noción del territorio mas allá de ser una delimitación espacial, comprende una serie de elementos culturales, sociales y políticos incluyendo la autonomía sobre su manejo: *De que nos sirve el territorio si no podemos de acuerdo a nuestros usos y costumbres?”*

Segunda, las necesidades fundamentales identificadas por afro colombianos e indígenas a través de entrevistas y trabajo de grupo fueron las mismas que identificaron los no indígenas o afro colombianos. El empleo, la salud, la educación y la vivienda fueron identificadas por todos como factores imprescindibles para el bienestar. Sin embargo, el orden de prioridad en que se establecieron los elementos fueron diferente al igual que el contenido y las variables que contienen cada una de los factores. Es notorio, como para las comunidades indígenas la obtención de la salud, pasa por la posibilidad de tener acceso tanto a los servicios médicos ‘occidentales’ como a la medicina natural. La etno-educación, y la transmisión de valores y

⁹ El término “calidad de vida”, en la mayoría de talleres fue percibido como un concepto externo ajeno a la cultura de estos pueblos. Este concepto, según los asistentes a los talleres, ha sido utilizado como connotación de vida digna bajo la valoración y estándares de medición occidental.

¹⁰ Indígena del Putumayo. Entrevistas, 2003

creencias de la cultura indígena aparece fuertemente como elemento imprescindible para que un persona se considere 'educada'. La educación para los indígenas *"es algo integral, es la educación que da el estado y lo que los niños aprenden con los abuelos de la comunidad... la transmisión de conocimientos propios de la comunidad y la educación que da el estado. Es necesario juntarlas las dos..."*

Para los afro colombianos, *"tener educación garantiza no ser humillado"*. En las zonas urbanas en particular, para ellos la educación es vista como necesaria para *"progresar"* y *"salir adelante"*

Tercera, existen diferencias importantes entre indígenas y afro descendientes sobre los contenidos y la función que juega el acceso a servicios y bienes básicos y su uso. Por ejemplo, para los indígenas, la vivienda *"es tener una maloka en buen estado para poder compartir con la comunidad"* Para los afro descendientes, la 'vivienda digna' debe contar con servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, y teléfono: *"Tener una buena vivienda es que la casa este bien dotada"*

La concepción sobre el trabajo, parece ser casi diametralmente opuesta. Para los afro colombianos el trabajo es *"un buen salario y buenas relaciones laborales"* es tener *"un buen trato, no ser explotado... tener un contrato justo con todas las de la ley"*. Así el trabajo para los afro colombianos entrevistados en particular para los de las zonas urbanas se relacionan estrechamente con el ingreso económico. Y tal como afirma uno de los indígenas entrevistados *"en la parte indígena el trabajo es lo que hacemos cotidianamente – mochilas, artesanías-, pero esto no es valorado por el hombre blanco, porque sino el indígena no sería desempleado"*.

La cuarta línea de conclusiones se refiere a que la Indígenas y afro colombianos perciben y viven de manera diferente la discriminación. A diferencia de los afro colombianos, - principalmente urbanos-, en las entrevistas hechas a indígenas la variable de exclusión por cuestiones étnicas no se presento. El indígena no urbano no se siente excluido por la sociedad mayoritaria por el hecho de ser indígena. En este aspecto el indígena urbano demanda las mismas necesidades de cualquier persona de la ciudad, pero su calidad de vida esta dada en poder mantener sus tradiciones y costumbres en la ciudad y mantener un vinculo con su pueblo y lugar de origen. La situación para los afro colombianos, particularmente aquellos que residen en las ciudades es otra historia. Discutiendo en trabajos de grupo, el tema sobre la seguridad y la violencia, la cual fue identificada por los afro colombianos como uno de los obstáculos para el desarrollo de ellos individualmente y para su comunidades, varias reacciones ilustran este punto: *"cuando hay una pelea y todos salen corriendo, nosotros los negros, mejor no corremos porque ahí mismo nos cae la policía y nos coge, solo por ser negros"*. Expresiones que denotan el problema de la discriminación racial hacia los afro descendientes se encontraron también en relación con el acceso a la educación y sobre todo, a la vivienda. La cultura se convierte en un refugio..*"como mujer negra me siento segura con la gente negra que comparto, lo cultural me da seguridad"*.

No hubo mención del factor 'sentirse discriminado' en los grupos controles organizados en zonas urbanas y rurales.

El capítulo dos presenta y analiza logros alcanzados por parte indígenas y afro colombianos en relación con la educación (escolaridad), salud (mortalidad infantil), vivienda y empleo. La búsqueda de las tendencias se realiza a partir de agrupación de municipios por densidad poblacional y categorizar aquellos que de acuerdo al censo nacional de 1993 concentran poblaciones indígenas y afro colombianas. Las brechas se establecen a partir de comparar las medidas de logros entre municipios de concentración de afro colombianos e indígenas con los que no los tienen y con los promedios a nivel nacional. En la mayoría de los casos, las diferencias y

las brechas son simplemente asombrosas... (INCLUIR GRAFICO Y RESUMEN DE LAS TRES TENDENCIAS MAS IMPORTANTES)

El tercer y ultimo capitulo lo hemos dividido en dos partes. La primera parte identifica los avances institucionales realizados en Colombia con el fin de hacer avanzar la inclusión social y el bienestar entre los afro colombianos e indígenas, y apunta los retos y necesidades de cambios institucionales mas urgentes. La segunda parte, entra a explorar las recomendaciones y propuestas que puedan ayudar a incrementar la participación de indígenas y afro colombianos en los procesos de desarrollo del país y con esto a mejorar sus condiciones de vida y acercarse cada vez mas a alcanzar los elementos que conforman, de acuerdo con su concepción y aspiraciones, el bienestar...

Capítulo 1

La Calidad de vida desde la perspectiva afro descendiente e indígena

La noción de calidad de vida y bienestar para los indígenas y afro colombianos se encuentra relacionada con poder contar con los elementos necesarios para tener una vida digna, en igualdad de condiciones y oportunidades y manteniendo los referentes propios de su cultura. Estos elementos que responden a unas necesidades básicas, pueden ser de carácter material o inmaterial y no siempre pueden ser valorables, medibles. En el primero de los casos se sitúan todos aquellos elementos indispensables para la sobrevivencia de cualquier persona, como los servicios básicos de salud, educación, vivienda, empleo, entre otros. En el segundo aspecto se encuentran valores, sentimientos y afectos que son necesarios para que una persona y una comunidad viva y se sienta bien.

De los trabajos de grupo y las entrevistas con comunidades e individuos indígenas y afro colombianos entrevistados para este trabajo se pudo notar que la noción de calidad de vida, interpretada como 'vivir bien' estaba opuesta a la noción de pobreza. La pobreza es no contar con los requerimientos y necesidades básicas necesarias para alcanzar el bienestar, el buen vivir. La pobreza es "la carencia de recursos económicos y espirituales". Por su parte el bienestar, el vivir bien, incluye además del acceso y el alcance de las condiciones básicas para vivir bien, la noción de bienestar incluye para ambos, indígenas y afro colombianos las condiciones y requerimientos para que ese vivir bien pueda ser alcanzado. En los trabajos de grupo y las entrevistas nos quedamos explorando a profundidad el vivir bien, sus elementos constitutivos y las condiciones necesarias para ello, por entender que este abordaje, positivo y con miras al futuro, nos permitía entender mejor las aspiraciones de cada grupo y más tarde, como veremos en el análisis de las tendencias estadísticas, a identificar las brechas entre las aspiraciones y lo que en realidad disfrutaban. También, quisimos entrar a reconocer a partir de las discusiones con comunidades e individuos afro colombianos e indígenas, las condiciones y obstáculos que encontraban para alcanzar el bienestar, el vivir bien.

La información obtenida nos lleva por caminos fascinantes. Veamos algunas de las direcciones encontradas.

I. Las necesidades y elementos de la Calidad de Vida para Afro Colombianos e Indígenas

Las necesidades y elementos que configuran la calidad de vida de Indígenas y Afro colombianos los referimos a tres áreas fundamentales, las necesidades socio-culturales y las psico-afectivas. Es claro que tanto indígenas como afro colombianos rurales y urbanos sitúan entre las necesidades fundamentales, con mayor o menor énfasis, la salud, la educación, el empleo el territorio y el acceso a los mercados para sus productos en condiciones favorables. Las necesidades socio-culturales por su parte contienen referentes relativos a la re-afirmación de la identidad, a la reafirmación de los derechos y al reconocimiento. En las necesidades Psico-afectivas se refieren básicamente a la familia como referente de afecto y a la comunidad como referente colectivo de solidaridad, afirmación de la identidad y los referentes culturales.

El territorio como espacio de producción de bienes básicos y de reproducción cultural e identitario es fundamental para los Indígenas tanto rurales como urbanos y para los afro colombianos que viven en las zonas rurales.

Son interesantes, sin embargo, las diferencias entre indígenas urbanos y rurales y mas aun entre afro colombianos urbanos y rurales. Para los indígenas urbanos, la relación con el territorio, no termina con el proceso migratorio hacia los centros urbanos. Por el contrario, tal como veremos mas adelante, la noción del territorio como espacio de relaciones sociales y de la identidad se mantienen en el caso de los indígenas aunque hayan migrado. Para el caso de los afro colombianos por su parte, el contar con el territorio como necesidad fundamental para su bienestar, para vivir bien, se remite básicamente a los afro colombianos en zonas rurales. Tanto para indígenas rurales y urbanos así como para los afro descendientes de las zonas rurales, el territorio es visto como una necesidades fundamentales para vivir bien.

La necesidad socio cultural de afirmación y de no ser discriminado es consistente entre los afro colombianos de las zonas urbanas. Los indígenas urbanos en situación de trabajo de grupo o entrevistas individuales no identificaron la discriminación como un elemento fundamental o socio cultural para el alcance del bienestar. Sin embargo fue recurrente la mención de indígenas en zonas rurales de la importancia de las organizaciones comunitarias y el papel de los lideres comunitarios tradicionales casi como una condición para el alcance del bienestar de las comunidades. El carácter gregario y fuertemente organizado de las comunidades indígenas alrededor de los lideres tradicionales parece ponerse en evidencia.

Necesidades y elementos relacionados a la calidad de vida de comunidades y personas afro colombianas e Indígenas

Necesidades	Afro colombianos Urbanos	Afro colombianos Rurales
Necesidades fundamentales	Empleo, vivienda, salud, educación	Territorio, salud, educación, acceso al mercado de sus productos en condiciones favorables
Necesidades socio. Culturales	Vivir en paz con el vecindario No ser discriminado para el acceso a vivienda y trabajo	Reconocimiento de su identidad como grupo étnico los ritos de entierro, las fiestas patronales y las costumbres del pueblo negro.
Necesidades psico –afectivas	Tener un compañero(a) – Vida marital - Reconocimiento Espacios de encuentro con los coterráneos Fiesta	Relaciones familiares
Necesidades	Indígenas Urbano	Indígenas Rural
Necesidades fundamentales	Empleo, vivienda, salud, educación Poder volver al territorio de origen	Territorio, salud, acceso al mercado de productos en condiciones favorables
Necesidades socio. Culturales	La reafirmación de la identidad en contextos urbanos La igualdad de derechos	-Reconocimiento de su identidad -La organización comunitaria -La recuperación cultural

	Participación	-Tener un líder tradicional
--	---------------	-----------------------------

Fuente: Talleres y Entrevistas, 2004

Cuando se les pregunto a Indígenas y Afro colombianos cuales de estos elementos “no podían faltar” las diferencias se hicieron mas notorias. Para los afro colombianos de las zonas urbanas no podía faltar la salud, el empleo, la familia, el vestido. Para los rurales no podía faltar el territorio, el agua, la tierra cultivable, la cultura, las buenas relaciones con la comunidad. En el caso de los indígenas urbanos, los siguientes fueron considerados como elementos que no podían faltar: la identidad, la vivienda, los medios de subsistencia, el trabajo remunerado y el territorio de origen mientras que para aquellos en las zonas rurales (resguardo y cabildo) no podía faltar el territorio, el curandero, la Maloka (vivienda colectiva) el agua, la cultura, la comida y los cultivos, la coca, el Paye y la unidad de la comunidad.

Entre las condiciones para alcanzar el bienestar, los afro colombianos residentes en zonas urbanas mencionaron la tranquilidad, “la cual esta por el acceso al trabajo, la vivienda y a los servicios de salud, y tener igualdad de derechos y oportunidades”, mientras en la zona rural alcanzar el bienestar esta condicionado a “tener seguridad la cual esta dada por tener tierra, no sufrir del conflicto armado, tener la comida asegurada, y poder participar en las decisiones que nos afectan”.

Las condiciones necesarias de los afro colombianos urbanos para alcanzar el bienestar, se relacionan estrechamente con factores de exclusión social y discriminación racial. Mientras que en las zonas rurales, esta se encuentra dada por factores como la seguridad en los territorios, donde no parece mediar de manera tan marcada la exclusión y la discriminación.

2. Afro Colombianos e Indígenas. Parecidos y profundamente diferentes...

2.1 Las Seis prioridades fundamentales identificados por los afro colombianos y los indígenas tienen que ver con las necesidades básicas. Y aunque son básicamente las mismas para ambos grupos – afro colombianos e indígenas- el orden de prioridades varia en relación con las zonas urbanas y rurales y las expectativas que le dan contenido varia para indígenas y afro colombianos.

Las seis prioridades mas importantes para vivir bien según Indígenas y Afro Colombianos rurales y urbanos- Entrevistas-

Prioridad	Indígena Rural	Indígena Urbano	Afro Urbanos	Afro Rural
1	Territorio	Salud	Salud	Territorio
2	Salud	Educación	Trabajo	Salud
3	Vivienda	Territorio	Educación	Educación
4	Alimentación	Alimentación	Alimentación	Vestido
5	Gobierno Propio	Vivienda	Vivienda	Vivienda
6	Identidad Cultural	Trabajo	Familia	Alimentación

Fuente: Talleres y Entrevistas, 2004

A) El Territorio necesidad fundamental. Tanto para los pueblos indígenas como para afro colombianos, el territorio aparece tanto en las entrevistas como en los resultados del trabajo en grupos, como el elemento esencial para poder tener calidad de vida. El territorio es sinónimo de vida y es fundamental para la existencia de los pueblos como sujetos colectivos

diferenciados del resto de la población. El concepto de lo 'territorial' aunque en esencia es similar en los dos grupos, adquiere connotaciones culturales diferenciadas para cada uno de ellos. Para los pueblos indígenas el territorio es el elemento sobre el cual se erigen todo un conjunto de relaciones socio-culturales que hacen que una comunidad o un pueblo exista. En este sentido el territorio es pilar fundamental sobre el cual se construye el concepto de calidad de vida. Algunas de las personas entrevistadas se refirieron al respecto: "El territorio es el elemento primordial de donde parte el bienestar, sin territorio no hay vida...Abarca el medio ambiente que nos rodea, los árboles, los animales y los espíritus..." La autonomía sobre su manejo, hace referencia a la facultad para decidir sobre este y sobre los recursos naturales que se encuentran en él. La propiedad colectiva sobre los territorios lleva consigo el reconocimiento de los derechos ancestrales sobre el mismo. "para tener un buen territorio se requiere la ampliación de los resguardos y que haya propiedad sobre la tierra".

Para los afro colombianos, el territorio es mas representa una garantía para la subsistencia y la permanencia de sus tradiciones culturales. Al igual que para los pueblos indígenas, el territorio para los afro colombianos, se encuentra estrechamente relacionado con la capacidad de disponer de este de una manera autónoma de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad. Pero, mientras para los pueblos indignas las aspiraciones se refieren a la expansión de los territorios colectivos- los resguardos- para los afro colombianos de la comunidad de Salahonda en Nariño-Choco- los logros alcanzados en relación con la atribución de propiedad de los territorios no esta consolidada... "no basta con tener el territorio...toca defenderlo".

Tal y como muestra el cuadro anterior, el territorio es una necesidad fundamental para los indígenas tanto rurales como urbanos, para los afro colombianos urbanos este no fue señalado como una necesidad fundamental. La familia sin embargo, entra como prioridad para los afro colombianos que viven en las ciudades. Esto puede ser explicado de varias formas. Siguiendo a Mosquera (2002) en su libro Trayectorias Sociales e Identitarias de los Afro descendientes de América Latina las identidades colectivas de los afro descendientes de las Americas, incluyendo los afro colombianos, crece a partir del establecimiento de sociedades de esclavos fugitivos (o cimarrones) cerradas y centradas en las relaciones familiares extendidas que en muchos casos nunca pudieron ser vencidas. Muchas de esas sociedades aun persisten en sus formas mas puras a través del continente en formas de 'Palenques', 'Quilombos' o como en el caso de Jamaica las llamadas comunidades 'Maroons'. Así, continua Mosquera, declarados 'ciudadanos' sin poder asumirlos por la discriminación que sufrían, los negros de Colombia desarrollaron una amplia gama de estrategias de sobrevivencia como personas, familias y grupos sociales, entre ellas las migraciones hacia regiones no controladas por los grupos de poder político y económico. En estos nuevos territorios se construyeron modos genuinos de vida y producción entre aislamiento, autoconsumo y dependencia de unos pocos negociantes de productos de extracción forestal (caucho, madera, entre otros). Así, tanto la visión para los afro colombianos articulada en los talleres y las entrevistas, sobre su relación con el territorio como garantía de supervivencia y el descanso en la familia extendida en la mayoría de los casos como referente principal de apoyo, coinciden con el análisis arriba presentado por los investigadores colombianos.

B) La Educación para afro colombianos e indígenas. De la misma manera, la educación para afro colombianos rurales y urbanos fue considerada prioridad fundamental para vivir bien. También lo es para los Indígenas en las zonas urbanas. Los indígenas en las zonas rurales no mencionaron la educación como necesidad fundamental. Mas tarde veremos las diferencias generacionales y como este factor fue saliente como necesidad entre los mas jóvenes. Quedémonos por un rato con el análisis del significado de la educación para indígenas y afros en las zonas urbanas y rurales.

La educación desde la perspectiva indígena comprende la educación impartida por el estado y la transmisión de los conocimientos de cada pueblo a través de generaciones- a esta la denominaron educación propia-. Si bien la educación del Estado es importante para el desarrollo personal y la interacción con 'los no indígenas' esta no puede desligarse de la formación tradicional que la comunidad le da a cada integrante. La educación propia se fundamenta en el conocimiento ancestral y los mecanismos como este se transmiten de generación en generación. En este aspecto se hizo alusión a la necesidad de fortalecer, respetar y mantener estos sistemas de conocimiento, valorándolos de la misma forma que la educación impartida por el estado. Así, dicho desde los indígenas mismos: "[la educación] es la transmisión de conocimientos propios de la comunidad y la educación que da el estado"... "es prepararse con el Paye y también en la universidad". En este contexto, la educación bilingüe fue considerada fundamental como mecanismo para preservar la lengua y la herencia cultural de los diferentes pueblos indígenas.

Para los afro colombianos por su parte, en general la educación se relaciona con el acceso a los sistemas educativos del estado y poder complementarse con las tradiciones, sobre todo aquellos en las zonas rurales. Poder acceder a los diferentes niveles educativos, implica poder estar en igualdad de condiciones y derechos frente a la sociedad mayoritaria y tener estatus social frente a la comunidad. En los talleres y entrevistas realizados en comunidades afro colombianas rurales la educación es sinónimo de progreso y de tener mejores condiciones de vida. Esta se relaciona con poder contar con las condiciones e infraestructura necesaria para acceder con mayor facilidad a escuelas, colegios y universidades. Los afro descendientes urbanos establecieron de forma consistente, una relación directa entre tener acceso a la educación como algo necesario 'para progresar y salir adelante'. Las mujeres afro descendientes fueron claras en este sentido, "las mujeres pobres o ricas, blancas o negras en Colombia tenemos todas la necesidad de sacar nuestros hijos adelante y progresar, esto solo se puede lograr con la educación'. Al igual que en otras sociedades afro descendientes latino americanas y caribeñas, la estructura familiar ha descansado históricamente sobre el papel central que juegan las mujeres en la producción y reproducción social de la familia. En este sentido, afro colombianas juegan un papel fundamental en transmitir a los hijos el valor de la educación formal como oportunidad para 'progresar' social y económicamente.

No obstante, entre afro colombianos de las zonas rurales, existe la necesidad de complementar la educación formal con la transmisión de conocimientos y prácticas a través de la adaptación de la curricula académica a las dinámicas y formas de vida de las comunidades afro colombianas. A esto se le suele llamar etno-educación.

C) La Salud. De manera general el concepto de salud para indígenas y afro colombianos se encuentra relacionado con un bienestar físico, mental, emocional y espiritual. Este se vincula también a aspectos culturales como la forma de entender la relación salud-enfermedad. En los talleres y entrevistas realizados la salud no solo se relaciona con la asistencia médica y hospitalaria, sino también con un conjunto de elementos que hacen que la persona se sienta bien. Desde la perspectiva de los indígenas es un concepto integral que se relaciona con la parte emocional, espiritual y física de la persona en relación con el entorno que lo rodea. La enfermedad de manera generalizada es asociada con un desorden o desequilibrio entre estos elementos. El manejo de la salud está estrechamente relacionado con el manejo adecuado del medio ambiente ('tener una buena relación con la madre naturaleza"). A pesar de tener mayor relevancia la medicina tradicional en el contexto indígenas, también se ve la necesidad de poder acceder a la medicina occidental a través de centros de atención primaria y hospitales, sin embargo, se quejan los indígenas de la inadecuación y baja cobertura del servicios de salud del estado en territorios indígenas. Desde la perspectiva de las comunidades negras, la salud debe ser garantizada por el estado brindando acceso a los servicios médicos básicos creando nuevos

puestos de salud, mejorando la calidad de los servicios y facilitando acceso a los medicamentos. En los talleres se hizo mucho énfasis en el acceso a EPS, ARS. Sin embargo, la medicina tradicional como el manejo de plantas medicinales, remedios caseros, también contribuyen a tener una buena salud.

En el caso de las ciudades, la salud fue vista en función del trabajo y el rendimiento en las tareas laborales.

Las diferencias entre hombres y mujeres en relación con el énfasis prestado a la salud como prioridad del bienestar fue marcado, tanto en las entrevistas como en las discusiones de grupos. Para las mujeres la salud era de primordial importancia en algunos casos por encima de otras necesidades. Esta se asociaba al bienestar tanto de la familia como del la comunidad en su conjunto.

D) El Trabajo es un concepto completamente diferente para aquellos que viven en las zonas urbanas y los que habitan en las ciudades. Para las comunidades indígenas, el trabajo mas allá de ser una actividad económica, representa poder tener una actividad que sea de utilidad para la familia y que aporte beneficios colectivos. El trabajo tiene entonces una connotación social y cultural que desborda la concepción convencional del trabajo como medio de subsistencia. El trabajo, dijo uno de los integrantes del grupo entrevistado en el resguardo Cristiania de Antioquia: “no conozco, los que tienen estudios se emplean con los blancos para que les paguen o vendan artesanías..eso es trabajar”, o la idea de otros entrevistados.. “es servir a la comunidad, la retribución son los alimentos y ser líder dela comunidad, trabajar como empleado para tener plata es estar amarrado”...”es mantener el tiempo ocupado, desarrollando las labores que cada uno tiene que hacer de acuerdo a los dones que cada uno posee..” Los indígenas urbanos sin embargo, se refirieron al trabajo como que “debe proporcionar una remuneración justa”...” debe garantizar los derechos individuales del trabajador”.

En las entrevista llevadas a cabo con comunidades afrodescendientes urbanas el trabajo- empleo se considero como primordial para tener una buena calidad de vida, para vivir bien. “sin ingresos no se puede vivir en Bogota” El trabajo a su vez se relaciono con la posibilidad de tener acceso a un trabajo digno y justo que respete los derechos del trabajador y brinde igualdad de condiciones para las personas negras. El trabajo es para los afro colombianos urbanos: “un buen salario y buenas relaciones laborales”, ‘tener un buen trabajo es que no lo humillen a una’, ‘un buen trato, un trato digno’, ‘ser valorado como empleado y como persona’. Es claro que la valoración hecha a la noción de trabajo y empleo en el caso afro colombiano se encontró fuertemente mediada por la percepción generalizada de la discriminación racial.

D) Las Aspiraciones de Vivienda también fueron diferentes en zonas urbanas y rurales para afro colombianos e indígenas. La vivienda para los indígenas que habitan el resguardo Cristiania y en el Cabildo indígena de Caldon, ‘no es la infraestructura, es la chagra o donde se desarrollan los tres espacios mitológicos. La infraestructura de vivienda no es el elemento que permite vivir’, es ‘poder tener una maloka en buen estado para poder compartir con la comunidad’. Los cultivos, el agua limpia, las huertas caseras, la seguridad y los materiales tradicionales son parte integral de la vivienda. Para aquellos que viven en los cascos urbanos, la vivienda debe contar con servicios de energía eléctrica, agua, alcantarillado y teléfono. Precisamente estos elementos se presentan en la descripción de los afro colombianos urbanos y rurales sin mucha diferencia como componentes fundamentales de la vivienda. Los servicios básicos, la seguridad y tener buena ‘dotación’(en buen estado, pisos de baldosas, agua corriente, y buena ventilación) describen prioritariamente lo que los afro colombianos tanto rurales como urbanos describen como una buena vivienda. Al momento de hacer el análisis cuantitativo de las

condiciones y características de la vivienda entre los afro colombianos, la concepción sobre lo que son estándares mínimos para la vivienda adecuada se reproduce en las tendencias de 'calidad de la vivienda' como reflejado en las encuestas de calidad de vida realizada en el país en diferentes momentos.

De nuevo, en las entrevistas con afro descendientes urbanos, es importante resaltar que se encontró que uno de los mayores obstáculos para acceder a una vivienda propia o en arrendamiento, es 'la condición misma de ser negro'. En algunos se expuso que esta condición 'disminuye las posibilidades de acceder a un arrendamiento..”.

A pesar de que de acuerdo con Latinobarometro (2003) el 58 por ciento de los Colombianos están satisfechos en el acceso a la salud y el 54 por ciento lo esta en relación con la educación, la priorización de los factores mas importantes para la bienestar realizada por afro colombiano e indígenas en Colombia, se parece mas a la priorización hecha por los Africanos en 1999-2001 sobre los problemas mas importantes. Mientras para América Latina el desempleo, los bajos salarios, la pobreza y la corrupción fueron vistos como los problemas fundamentales para la región, para los países africanos estos se refirieron a la creación de empleos, la educación, la salud, la economía, la pobreza. Así, es posible argumentar que el contraste al interior de los países puede ser similar a los contrastes entre regiones. Y no es que la pobreza no exista o sea necesariamente menor para otros grupos en Colombia, sino que la ausencia de políticas publicas en salud, educación y generación de oportunidades para afro colombianos e indígenas son vistas como urgentes y necesarias para la población. Es como si se viviera en dos, tres, muchos mundos diferentes....

En efecto, las respuestas dadas por dos grupos controles construido para los fines de este trabajo. Uno conformado por 7 mujeres y 6 hombres de estrato social medio y bajo, y el otro considerado grupo control rural constituido por 14 hombres y mujeres del municipio de la Calera, Departamento de Cundinamarca. Las prioridades identificadas por el grupo control rural parece mas cerca de la prioridades identificadas por los afro colombianos urbanos. Para ellos, la salud, la alimentación, el trabajo, la alimentación, la vivienda y la familia fueron las seis prioridades principales. De nuevo, sus contenidos variaban en relación con los explicados por los afro colombianos urbanos. En el caso del grupo control urbano, las prioridades que conforman la calidad de vida, el vivir bien, tuvieron una fuerte tendencia a elementos valorativos, afectivos y religiosos, predominantes sobre elementos materiales básicos. La preocupación por la seguridad, la identidad y las relaciones comunitarios no se registraron en ninguno de los grupos control.

Cuadro Prioridades Grupo Control Rural y Urbano

Prioridades	Control Rural	Afro Urbano	Control Urbano	Indígena Rural
1	Salud	Salud	Dios	Territorio
2	Alimentación	Trabajo	Salud	Salud
3	Trabajo	Educación	Empleo	Vivienda
4	Educación	Alimentación	Educación	Alimentación
5	Vivienda	Vivienda	Familia	Gobierno Propio
6	Familia	Familia	Recreación	Identidad Cultural

Fuente: Talleres y Entrevistas, 2004

2.2. Las Condiciones Necesarias para la realización del bienestar y vivir bien incluyo para los afro colombianos y los indígenas diferentes factores. Quisiéramos poner atención fundamentalmente a dos de ellos por su significancia al momento de diseñar e

implementar políticas públicas y programas de desarrollo con participación activa de las comunidades. Una es la condición referente a la seguridad (o tranquilidad como definida por los indígenas) y la otra al binomio identidad- comunidad.

La Seguridad fue desagregada por los grupos y entrevistados indígenas en dos factores. El primero, la tranquilidad el cual se relaciona directamente con la situación de conflicto armado que se vive en territorios colectivos y la presencia de actores beligerantes (guerrillas, paramilitares, ejército) que atentan contra la paz y la seguridad de los habitantes. Este concepto de tranquilidad no solo se relaciona con el conflicto armado sino con una serie de elementos que dan tranquilidad, por ejemplo poseer lo necesario para satisfacer las necesidades diarias de alimentación, vivienda, entre otros. La tranquilidad, “involucra no tener conflicto armado, pero también estar tranquilo..por ejemplo poder estar tranquilo de que tiene que darle a su familia, yo no duermo tranquilo de saber que no tengo para darle de comer al otro día a mis hijos”. Junto a este entender la tranquilidad, la seguridad que el estado debe proporcionar a todos sus nacionales...y también la que le brindan a la comunidad las autoridades tradicionales de cada pueblo. Tener seguridad es “estar protegido por el estado y la seguridad”. Es “lo que se ha construido en la comunidad, es mi garantía de permanencia en la comunidad y la protección de la comunidad.” Es llegar a acuerdos con los grupos armados...

Para los afro colombianos, la seguridad se encuentra dada por las garantías que da el estado para proteger la integridad de las comunidades y personas afro fuera y dentro de los ‘territorios’. La situación de inseguridad en los barrios de residencia de una parte importante de los afro colombianos entrevistados persistía como factor de testimonio en las entrevistas. La preocupación por la seguridad personal fue recurrente entre los afro colombianos urbanos entrevistados. De igual modo, testimonios ofrecidos durante el trabajo con grupos afro colombianos urbanos hacen pensar que la discriminación racial sentida por los afro colombianos urbanos es una fuente de inseguridad que se suma a las ya existentes...” cuando hay un problema (pelea) y todos salen corriendo, nosotros los negros mejor no corremos porque ahí mismo nos cae la policía y nos coge, solo por ser negros”..

La Identidad cultural aparece como un elemento de gran relevancia para la calidad de vida de pueblos indígenas y afro colombianos. A este se asocia la pertenencia de cada individuo a una colectividad, donde la tradición, la cultura y la historia tienen un papel fundamental. Existen tres referentes sociales básicos de la identidad de un pueblo indígena: la comunidad de origen, la tradición cultural y el territorio. La identidad, como necesidad socio-cultural fue asociada por indígenas y comunidades entrevistadas para este estudio a “como se ven las cosas y se interpreta el mundo, es el pensamiento”. En las entrevistas realizadas a indígenas en Bogotá, la identidad tuvo gran importancia al considerarse como un factor indispensable en la pervivencia de la vida del indígena en las ciudades. La identidad indígena en el contexto urbano es dinámica, se mantiene y se adapta a las nuevas condiciones socio-culturales en que se encuentra la persona, sin perder los elementos esenciales de su pueblo. Para el caso de los afro colombianos, la identidad se encuentra más bien asociada a la comunidad de origen de la familia, a tradiciones ancestrales de la cultura negra en especial las asociadas a la permanencia de la familia extendida, a factores culturales de carácter local y regional y frente al extra-grupo, a características raciales. En el primero de los casos, la identidad se manifiesta en el sentido de pertenencia a una comunidad de origen y a la vida de las colonias de coterráneos en el ámbito urbano, en el segundo de los casos, a los parentescos simbólicos, a las fiestas patronales y a los rituales mortuorios. En contextos urbanos, o de contacto permanente con la sociedad ‘no afro’ la identidad se asocia a la solidaridad racial y étnica. En las entrevistas hechas en Bogotá, la identidad cultural de afro colombianos- como la continuidad de tradiciones y valores de las comunidades de origen-, no se contempla como un factor determinante en la calidad de vida de los afro colombianos en las

ciudades, lo que no sucede con los indígenas. Esto no quiere decir que no se mantengan en las ciudades algunas manifestaciones culturales y las expresiones de solidaridad étnica. Se trata quizás de una importante capacidad de asimilación de los cambios culturales y de la capacidad de desarrollar expresiones de la cultura urbana- en la música, el rap, el hip-hop, etc. (P. Wade, 2002). “ En Bogotá la identidad cultural se pierde, sin embargo se mantiene la solidaridad y hermandad del pueblo negro, se trata de no actuar individual, si no como una comunidad”.

La importancia de la comunidad como espacio de construcción y fortalecimiento del capital social, obra como un sistema de seguridad social tanto económica como afectiva que le asegura a la persona un lugar permanente en la vida social, razón por la cual se presenta una estrecha relación entre el individuo y la comunidad aunque aquel este alejado de la misma. Las buenas relaciones sociales y comunitarias cumplen un papel importante en la calidad de vida de los pueblos indígenas y afro colombianos. De la interacción social dentro y fuera de la comunidad depende en gran medida el bienestar de la comunidad y de los individuos que la conforman.

3. Las brechas generacionales son reales...

Durante los trabajos de grupo que se organizaron para este trabajo, las discusiones mas candentes y apasionadas se presentaron entre jóvenes y adultos participantes en el ejercicio. Las necesidades y las prioridades se tornaban profundamente diferentes. Para los jóvenes afro colombianos urbanos y rurales al igual que las generaciones mas jóvenes entre los indígenas, sobre la preponderancia de la educación, los medios de comunicación, la energía eléctrica entre otros. La diferencia es notoria entre las opciones de jóvenes y adultos afro colombianos rurales cuando se discutió que no puede faltar en Buenaventura, Departamento del Choco:

Afro Colombianos Rurales Jóvenes	Afro colombianos Rurales Adultos
<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Educación • Vivienda • Empleo • Familia • Comunicaciones/y transporte • Energía eléctrica • Electrodomésticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Vivienda • Afecto / familia • Empleo • Cultura • Alimentación • Seguridad • Tierras para cultivos

Es interesante notar sin embargo, que jóvenes y adultos indígenas las prioridades fueron similares. La salud, la educación, el empleo, la vivienda, alimentación y la cultura (la tradición) fueron prioridades para ambos grupos. La relación de los jóvenes indígenas con la comunidad de origen, con el territorio fue una constante en las entrevistas y los grupos de trabajo tanto urbanos como rurales. A pesar de esto, los jóvenes indígenas sobre todo en las zonas urbanas expresaron de forma manifiesta la necesidad de acceder a nuevas tecnologías- sobre todo el Internet- y al uso de nuevos medios de comunicación que les permita interactuar con 'otras culturas' sin que esto afecte su propia identidad cultural.

A Modo de Conclusión

Las entrevistas y trabajo de grupo realizadas con comunidades e individuos afro colombianos e indígenas exponen al menos tres >> asuntos importantes que se plantean como retos para el diseño y la implementación de programas y políticas públicas dirigidas a atender las necesidades de estos grupos poblacionales. Primero, tanto para afro colombianos como para indígenas, la educación, la salud, el empleo y la vivienda son necesidades fundamentales básicas para el alcance de una vida digna. El territorio como espacio de producción de bienes y servicios, y la reproducción social y cultural, es eje central para indígenas rurales y afro colombianos que aun resisten la presión de la pobreza y el conflicto y se mantienen en sus lugares de origen. Segundo, a pesar de estas similitudes, existen diferencias de fondo entre indígenas y afro colombianos en términos de sus aspiraciones pero sobretodo de cómo se ven en relación con el resto de la población del país. Los afro colombianos aspiran a ser parte integral de la sociedad colombiana en igualdad de derechos y condiciones que el resto. La educación la perciben como el elemento fundamental que podría darle, de acuerdo con su perspectiva, la entrada al mundo de las oportunidades laborales y el mejoramiento de sus condiciones de vida. También representa la educación, el camino de la afirmación de la una identidad mas positiva dentro de la sociedad. El camino a recorrer parece ser largo....

La próxima sección da una mirada a otro tipo de brechas, la de las oportunidades reales reflejadas a traves del acceso de estas poblaciones a aquellos elementos que ellos mismos identificaron como fundamentales para su bienestar. Daremos una mirada a la situación de indígenas y afro colombianos en relación con la dotación legal de tierras y territorios en las zonas rurales, su participación y acceso a la educación, los servicios básicos, la salud y el empleo. Intentaremos, a pesar de la tremenda limitación con la información estadística desagregada de que se dispone, explorar como se comportan variables raciales frente a las oportunidades de acceso a los elementos identificados por indígenas y afro colombianos como fundamentales para poder 'vivir bien'.