

FORO PACÍFICO: TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS: APUESTAS Y VOCES FRENTE AL BIENESTAR Y UN MEJOR AMBIENTE

Enrique Sánchez / Valeria Velandia

- La ley 70 del 27 de agosto de 1993 tiene como objetivos reconocer a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva, a establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades como grupo étnico y al fomento de su desarrollo económico y social.
- La ley avanzó de manera significativa en el proceso de titulación colectiva, pero solo treinta años después de su expedición comienzan a reglamentarse los capítulos relacionados con los derechos económicos de las comunidades.
- Hasta 2023 se habían expedido doscientos treinta y seis títulos colectivos sobre un área de 5,7 millones de hectáreas, en beneficio de 87.541 familias afrocolombianas, en su mayoría en la región del Pacífico y en áreas cubiertas de bosques húmedos tropicales.
- Las comunidades y familias de los territorios colectivos viven fundamentalmente de recursos naturales y actividades agropecuarias tradicionales, desarrolladas en unidades económicas familiares. La vida de las comunidades se ha visto afectada por el conflicto armado interno y la instalación de cultivos de uso ilícito en algunos de sus territorios.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia debieron transcurrir ciento cuarenta y dos años después de las leyes de manumisión de los esclavizados para que se expidiera la ley 70 de 1993, que reconoce los derechos territoriales, económicos y sociales de las comunidades negras del país. Esta ley surgió de un largo proceso reivindicativo de las comunidades afrodescendientes, palenqueras y raizales en el marco de las movilizaciones sociales y los debates que dieron lugar la Constitución política de 1991, ampliamente celebrada en el momento de su expedición.

La ley 70 ha tenido múltiples impactos positivos. Sin embargo, luego de treinta años seguían sin reglamentar numerosos capítulos, generando un vacío normativo que afectó a las comunidades durante una época en la cual se expandieron actores armados ilegales, cultivos de uso ilícito y minería ilegal. En respuesta a esta problemática, el 25 de agosto de 2023 el Gobierno Nacional expidió los decretos 1384 y 1396, que reglamentan los capítulos cuarto y quinto de la ley, el primero sobre uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente y el segundo sobre mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de actividades mineras. Siguen sin reglamentar el capítulo sexto, sobre mecanismos para la protección y el desarrollo de los derechos y la identidad cultural, y séptimo, sobre la planeación y el fomento del desarrollo económico y social.

Este documento recoge las principales reflexiones y conclusiones del Foro Pacífico “Territorios colectivos de comunidades negras: apuestas y voces frente al bienestar y un mejor ambiente”, realizado en Bogotá el 14 de noviembre de 2023, convocado por un consorcio bajo el liderazgo del Foro Nacional Ambiental, el Fondo Mundial para la Naturaleza Colombia (WWF: World Wildlife Fund), la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y el Centro para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Universidad de los Andes. El Foro fue un espacio de diálogo y reflexión entre representantes de organizaciones afrocolombianas, instituciones, academia y

otras organizaciones de la sociedad civil acerca del desarrollo, el impacto y las proyecciones de la ley 70, de comunidades negras.

A continuación se presenta un balance crítico del desarrollo de la ley en su trigésimo aniversario y se formulan algunas recomendaciones para la continuidad de su implementación.

2. CONTEXTO DE LA LEY 70

Antes de la Constitución de 1991 y de la ley 70, el Estado colombiano no reconocía ampliamente la existencia de los pueblos afrocolombianos, sus conocimientos ancestrales y su conexión con la naturaleza (Ministerio de Cultura, 2010; Hoffmann, 1999). La invisibilidad y búsqueda de homogeneización en el país se reflejaba en la legislación, al no incluir los derechos específicos de la comunidad negra y la diversidad cultural.

Antes de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1991, comunidades afrocolombianas se organizaron y movilizaron para que el Estado las reconociera como grupo étnico y les otorgara derechos y acceso a territorios (Quiñones Mendoza et al., 2023; Grueso et al., 1997). En respuesta a sus demandas, algunos sectores representados en la Asamblea Nacional Constituyente sostuvieron que estas comunidades no eran un grupo étnico, dado que “no tenían lengua, autoridades, ni formas de derecho propias, culturalmente habían adoptado elementos que no les eran propios, estaban integrados plenamente como ciudadanos a la vida del país y en Colombia todos éramos mestizos [...]” (Grueso et al., 1997: 50). Finalmente, en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente redefinió la identidad del país, reconociendo y protegiendo la diversidad étnica y cultural –incluyendo a comunidades afrocolombianas– por medio del artículo 7º de la Carta política, y también ordenó la elaboración de una ley específica para las poblaciones negras, la primera en Latinoamérica (Ministerio de Cultura, 2010; Hoffmann, 1999, 2002).

La región Pacífico ha sido considerada un área de depósito y explotación de recursos naturales

(Grueso et al., 1997; Escobar, 2010). Antes de la Constitución de 1991, el Estado consideraba ese territorio como un conjunto de tierras baldías de su propiedad. Debido al desconocimiento de estos espacios por parte del Estado y la falta de normativa del derecho a la propiedad, surgieron formas particulares de apropiación del territorio, de manera que la población acordó el uso colectivo de algunas zonas (Hoffmann, 1999). Al mismo tiempo, el Estado permitió que empresas madereras, mineras y agroindustriales explotaran la región –sin generar beneficios significativos para las comunidades locales–, lo que llevó a auges de oro, platino, caucho y maderas (Quiñones Mendoza et al., 2023).

La población se opuso a la explotación de los recursos naturales en la región Pacífico e impulsó procesos de organización de comunidades afrocolombianas, como la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) (Corte Constitucional, 2003). Bajo las acciones de la ACIA, en 1987 se gestó el principal antecedente de la política de titulación colectiva actual, el acuerdo de Buchadó, mediante el cual el Estado reconoció¹ a esta organización como sujeto político negro colectivo, otorgándole el derecho a gestionar recursos naturales de la región en 800.000 hectáreas (Quiñones Mendoza et al., 2023; Observatorio de Territorios Étnicos, 2022).

Posteriormente, el artículo transitorio 55 de la Constitución cimentó las bases para reconocerle a esta población derechos territoriales, entre otros (Quiñones Mendoza et al., 2023). Finalmente, en el marco de las reivindicaciones por la garantía de los derechos territoriales, culturales y ambientales de las comunidades afro, el 27 de agosto de 1993 se promulgó la ley 70. A

pesar de su importancia normativa en su momento y del entusiasmo con el que fue recibida por parte de las comunidades afro, tras más de treinta años tiene muchos claroscuros.

3. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA LEY 70

3.1 DERECHOS DE PROPIEDAD COLECTIVA

Esta se expidió a partir del artículo 55 de la Constitución –el único que se refiere a las comunidades negras–, en el cual se ordenó que en los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Carta política el Congreso de la República debía expedir una ley que le reconociera a las comunidades negras el derecho de propiedad colectiva sobre las tierras que venían ocupando. Tres años después, el 13 de diciembre de 1996, se realizan las primeras titulaciones a los Consejos Comunitarios de Bocas de Taparral, Chicao, Clavelino, Dos Bocas, de la Madre y de la Nueva del Chocó (Agencia Nacional de Tierras, 2024; Villa, 2006).

La comunidades negras se organizaron como Consejos Comunitarios –respondiendo al artículo 5° de la ley 70– para solicitar al Estado la dotación de territorios adjudicables² a su favor, como se reglamenta en el decreto 1745 de 1995. Los Consejos Comunitarios son “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 la conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (ley 70, artículo 2°, numeral 5°). Además, según el decreto 1745, son la mayor autoridad en administración interna dentro de los territorios que comprenden las titulaciones colectivas.

1 Aunque la Asociación obtuvo su personería jurídica el 18 de mayo de 1987, con anterioridad había empezado a reivindicar sus derechos. En sus palabras, la ACIA afirma que “nacimos para el gobierno, pero ya nosotras y nosotros, mujeres y hombres negros del Atrato veníamos existiendo desde mucho antes, luchando por nuestros derechos” (Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato, s. f.: 1).

2 Según el artículo 1° de la ley 70, los territorios que se pueden adjudicar son “tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico y [...] en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley”.

Entre sus objetivos se encuentra “velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, [...] y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación” (ley 70 de 1993, artículo 5°). También deben garantizar:

La equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, que evite la concentración de las tierras en pocas manos y que permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cual se benefician todos los integrantes de la comunidad, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad (decreto 1745 de 1995, capítulo V).

Respecto a la toma de decisiones de las comunidades sobre sus territorios, la ley avaló a los Consejos Comunitarios para ejercer su propio sistema de gobierno compatible con su cosmovisión, modelo de etnodesarrollo y cultura (Fernández-López y Ramírez-Murillo, 2023). Adicionalmente, fortaleció el proceso de consulta previa³.

Según los registros de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) detallados en la tabla 1, un total

de doscientos cincuenta y ocho Consejos Comunitarios han obtenido titulaciones colectivas en todo el territorio nacional, de los cuales doscientos catorce se ubican en la región Pacífico. Esta distribución sugiere un sesgo hacia las comunidades negras del Pacífico, ya que el 83% de las titulaciones se concentra en esta región, e incluso 58% está los departamentos de Chocó, Nariño y el Valle del Cauca.

Por otra parte, la extensión territorial de los Consejos también se concentra en la región Pacífico, principalmente en los departamentos de Cauca, Chocó y Nariño, como se muestra gráficamente en el mapa 1. Esta región abarca 8,4 millones de hectáreas –lo que corresponde al 98,7% del territorio titulado a Consejos Comunitarios– de 114 millones que componen la superficie del país.

Aunque los Consejos Comunitarios cuentan con la titularidad de esos territorios, debido a múltiples obstáculos esto no garantiza la capacidad plena de administrarlos. Por una parte, la falta de mecanismos de financiación dificulta el ejercicio de la gobernanza sobre los territorios, pues la ley 70, que permite el control de los recursos, aún no se ha implementado por

TABLA 1. TITULACIÓN A CONSEJOS COMUNITARIOS EN COLOMBIA*

DEPARTAMENTO	TÍTULOS	ÁREA (HA)	% DEL TOTAL (HA)
Antioquia	17	182.609	2,1
Cauca	40	3'597.134	42,1
Chocó	60	3'022.242	35,4
Nariño	52	1'217.013	14,2
Risaralda	2	4.818	0,1
Valle del Cauca	43	402.460	4,7
<i>Total Pacífico</i>	217	8'426.276	98,7
Otros	44	114.676	1,3
<i>Total</i>	258	8'540.952	

* Contiene la información de los Consejos Comunitarios formalizados hasta el 15 de abril de 2024.
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Agencia Nacional de Tierras, 2024.

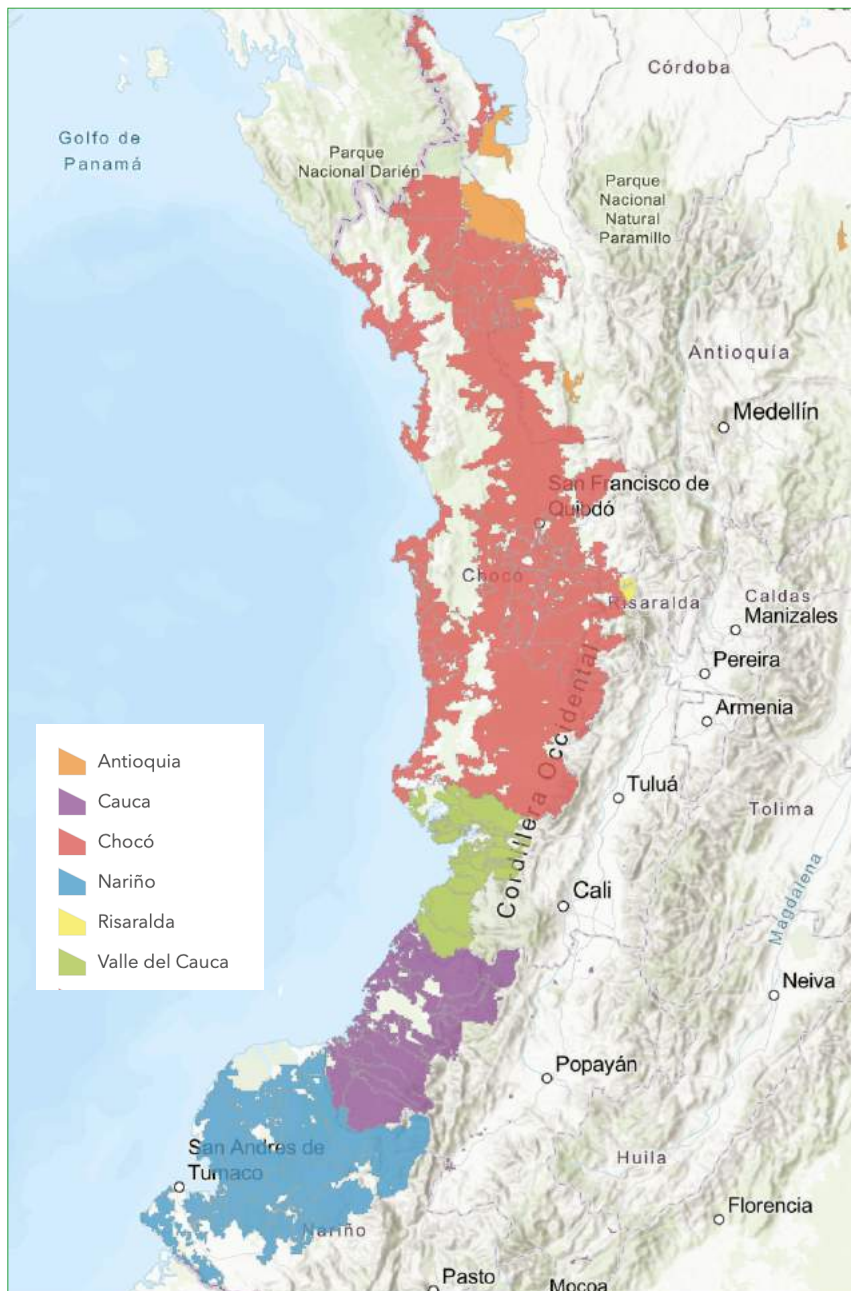
3 La consulta previa es el derecho fundamental de los grupos étnicos de ser consultados y poder decidir sobre las medidas, los proyectos o las iniciativas públicas que puedan afectarlos (Convenio 169 de la OIT, ley 21 de 1991).

completo, lo que impide la ejecución de proyectos por parte de la mayoría de los Consejos Comunitarios. Según Quiñones Mendoza et al. (2023), algunos dependen de apoyo internacional o de fondos legales o ilegales. Además, la relación entre los Consejos Comunitarios y los municipios es crítica debido a la ambigua división de responsabilidades entre estos actores.

Por otra parte, es necesario resaltar que en muchos casos los grupos armados también han so-

cavado el poder de los Consejos Comunitarios titulados. De acuerdo con Quiñones Mendoza et al. (2023), grupos armados han expulsado y asesinado una cantidad significativa de líderes locales, además de atentar contra costumbres y prácticas culturales que sostenían a los gobiernos colectivos. De esta manera, y a pesar de la aplicación de la ley 70, se destruyó la intención de los Consejos Comunitarios de establecer el control sobre las tierras y sus recursos.

MAPA 1. TERRITORIOS DE PROPIEDAD COLECTIVA EN LA REGIÓN PACÍFICO, 2023



Fuente: WWF Colombia. Elaboración propia con base en información de la Agencia Nacional de Tierras. <https://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?panel=gallery&layers=4c3bda94f64c419ca1f911d00f5a43e9>



FORO PACÍFICO: TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS; APUESTAS Y VOCES FRENTE AL BIENESTAR Y UN MEJOR AMBIENTE

3.2 PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

La expedición de la ley 70 coincidió con la toma de conciencia global sobre la importancia y la situación crítica del medio ambiente y de los recursos naturales. Era la coyuntura de la Cumbre de la Tierra de 1992, del Convenio sobre diversidad biológica (CDB), y en Colombia de la expedición de la ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones”.

La ley 70 se insertó, por una parte, en un contexto del reconocimiento de los pueblos indígenas y comunidades locales y, por otra, en un proceso de descentralización de la gestión ambiental, que se basa en la autonomía respecto a la organización territorial, tal como lo establece el artículo 287 de la Constitución política. Artículo que dota de derechos⁴ y habilita a las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, siempre y cuando no estén en contravía de la Constitución y la ley. Estas circunstancias obligaron a transitar desde una percepción generalizada del Pacífico como un baldío, destinado a la conservación estricta o a proyectos extractivos y a la expansión de la frontera agropecuaria, hacia el reconocimiento de la riquísima diversidad social y cultural del territorio y sus habitantes.

La titulación colectiva de tierras ha logrado detener dinámicas perjudiciales, como la expansión del latifundio ganadero y la deforestación de los bosques. Asimismo, ha frenado la explotación descontrolada que las empresas madereras llevaban a cabo a lo largo del litoral Pacífico (Vélez et al., 2020; Lara Rodríguez,

2023; García Arbeláez, 2019; Corte Constitucional, 2003). A pesar de estos logros, según un estudio realizado por el WWF, desde 2013 se han registrado procesos de deforestación preocupantes, en especial en zonas mineras y de cultivos de uso ilícito, como se muestra en el mapa 2. Para algunos, este es el resultado del regreso de actores desmovilizados al territorio, en calidad de mineros o empresarios relacionados con el narcotráfico.

3.3 ¿VISIONES ALTERNATIVAS AL DESARROLLO?

La cosmovisión de los pueblos afro difiere radicalmente de las premisas de la razón occidental, especialmente del discurso liberal en torno al “desarrollo”. Uno de los méritos de la ley 70 es su integración de una concepción integral del desarrollo, planteando que los territorios colectivos deben incorporar en la definición de sus objetivos la propia visión del buen vivir de las comunidades. A manera de ejemplo, se citan los artículos 47 y 49 de la ley:

Artículo 47. El Estado 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.

Artículo 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 conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural.

A pesar de lo anterior, este compromiso frente a visiones alternativas al desarrollo no se adaptó a la realidad institucional del país. Hasta el presente, ni instituciones ni los regímenes públicos de planeación y ordenamiento han in-

4 Sus derechos son gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar en las rentas nacionales.

MAPA 2. NÚCLEOS DE DEFORESTACIÓN EN LA REGIÓN PACÍFICO HASTA 2022



Fuente: WWF Colombia.

corporado ni conciben de manera integral los contenidos de la ley 70 y desconocen la visión propia de las comunidades.

A manera de ejemplo, durante el Foro se discutió la situación de los municipios del sur del Pacífico, particularmente afines en lo social y cultural. En contra de las demandas de numerosos actores locales a lo largo de los años, no ha sido posible consolidar una única unidad político-administrativa, y los territorios de propiedad colectiva no han podido ejercer como autoridad ambiental en sus jurisdicciones. De

igual manera, se pone en tela de juicio la Región Administrativa y de Planificación (RAP Pacífico) que cubre los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Esta regionalización ignora el desarrollo desigual existente y no contempla las implicaciones económicas y sociales que tienen en el Pacífico los territorios colectivos. Fue común la opinión de que la fragmentación del territorio en pequeñas unidades y en múltiples consejos comunitarios ha sido una estrategia para entorpecer la coordinación y toma de decisiones de los movimientos sociales de la región.

3.4 CONSOLIDACIÓN DE LAS LUCHAS DE LOS PUEBLOS AFRO

Por último, es importante resaltar que al ser el resultado de un largo proceso histórico de lucha del pueblo negro, la ley 70 también ha contribuido a fortalecer la lucha de estas y otras comunidades, local y nacionalmente.

De acuerdo con un asistente al Foro:

No es lo mismo haber crecido antes o después de la expedición de la ley 70: hoy se crece con la consciencia de ser un sujeto de derechos ciudadanos, cosa que no se daba antes. Para muchas personas y procesos sociales, la ley fue la puerta de entrada al aprendizaje sobre sus derechos fundamentales.

O, en palabras de Francisca Tapaje, lideresa socioambiental del Pacífico: “La ley 70 nos enseñó a pensar como pueblo”, diciendo además cómo su estudio y el de la Constitución política de 1991 le permitió a su comunidad enfrentar la violencia en su territorio. De igual manera, se enfatizó cómo la ley propició un salto cualitativo en el proceso organizativo de las comunidades afrodescendientes, permitiéndoles dar “buenas peleas” en defensa de sus derechos, tal como la lucha contra la instalación de una refinería petrolera en la bahía de Tumaco, la expansión de la palma aceitera sobre los territorios colectivos o la gran minería en el norte del Cauca.

De igual manera, se compartió la percepción de que la ley cambió el paisaje social y político del país, haciendo referencia a un mayor empoderamiento y reconocimiento de las comunidades afro y de sus líderes, así como a una mayor participación en la vida política de las instituciones públicas, como lo demuestra Francia Márquez como la primera vicepresidenta negra.

4. LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 70 HASTA LA FECHA

Como estaba previsto en dicha ley, en los años siguientes a su expedición el Gobierno Nacional reglamentó varios de sus artículos. En particular, el decreto 1745 de 1995 reglamenta el

Capítulo III, adoptando el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de comunidades negras. Además, se emitieron otras disposiciones referentes a los Consejos Comunitarios.

Otros decretos relevantes expedidos en los años siguientes incluyen:

- ◆ El 2248 de 1995, que establece los parámetros para el registro de organizaciones de base de comunidades negras.
- ◆ El 1627 de 1996, que reglamenta el artículo 40 de la ley 70 sobre becas condonables para negros.
- ◆ El 1122 de 1998, que expide normas para el desarrollo de la cátedra de estudios afrocolombianos.
- ◆ El 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa con comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de sus territorios.
- ◆ El 3050 de 2002, que reglamenta el artículo 57 y crea una comisión de estudios para la formulación de un plan de desarrollo de las comunidades negras.
- ◆ El 1523 de 2003, que reglamenta el artículo 57 y el proceso de selección del representante y suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- ◆ El 3323 de 2005, que reglamenta el proceso de selección mediante concurso para el ingreso de etnoeducadores afrocolombianos y raizales a la carrera docente.
- ◆ El decreto 3770 de 2008, que reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y establece los requisitos para el registro de Consejos Comunitarios y organizaciones de base de dichas comunidades.

A pesar de este esfuerzo reglamentario, fue treinta años después de la expedición de la ley 70 que mediante los decretos 1396 y 1384 de 2023 se reglamentaron los capítulos 4 y 5 de la

ley: el primero sobre uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente, y el segundo sobre mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de actividades mineras.

El 1396 hace importantes reconocimientos de los derechos de las comunidades a sus recursos naturales. Uno de sus aportes, por ejemplo, es el reforzamiento jurídico de las zonas mineras de comunidades negras, un aporte de peso para las economías tradicionales de los pueblos afro del Pacífico, que con frecuencia deben enfrentar la estigmatización, al no haber una clara diferenciación con la minería ilegal. En su artículo 2.2.5.11.2.1. se establece:

Dentro de los territorios colectivos adjudicados, en trámite de adjudicación y los ocupados ancestralmente por comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la autoridad minera competente, de oficio o a solicitud del consejo comunitario interesado, podrá delimitar zonas mineras de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las cuales la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables se realice por parte de estas comunidades y bajo condiciones técnicas especiales, con el fin de preservar sus características económicas y culturales.

A pesar de lo anterior, en el Foro se discutió sobre numerosos casos en los cuales comunidades reciben títulos mineros mediante el derecho de prelación, pero no cuentan con el capital para su pleno aprovechamiento, favoreciendo así la tercerización y la explotación inadecuada de los recursos mineros. En consecuencia, es necesario fortalecer la gobernanza local con medios y herramientas financieras, tecnológicas y organizativas que eviten la privatización y el mal manejo de los recursos.

En cuanto al decreto 1384 de 2023, uno de sus méritos es la creación de reservas comunitarias para la conservación de los recursos naturales y su inclusión como categoría del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). Según su artículo 2.2.12.4.2., estas reservas naturales serán administradas y manejadas de manera con-

junta, mediante un esquema de articulación, concurrencia y coordinación entre el Consejo Comunitario, las autoridades locales y las autoridades ambientales pertinentes, con especial respeto por la zonificación, los usos, las prácticas y sistemas tradicionales de producción de las comunidades en sus planes de manejo.

Este decreto abre asimismo una ventana de oportunidades para la creación de empresas forestales comunitarias, al determinar que desde el Gobierno Nacional se prestarán apoyos técnicos y se otorgarán incentivos para promover su creación y fortalecimiento, así como fomentando el acceso a estándares de certificación forestal voluntaria y su generación de ingresos. También se deberá disponer de los recursos necesarios para garantizar la recuperación y restauración participativa de los ecosistemas en los territorios adjudicados, en trámite u ocupados ancestral o tradicionalmente, impactados por las actividades extractivas. Para asegurar que las comunidades dispongan de un capital de riesgo será necesario profundizar en estos mecanismos de apoyo económico, así como promover y apoyar, técnica y financieramente, la creación de incubadoras de empresas y emprendimientos de las comunidades.

Otros elementos importantes del decreto incluyen el reconocimiento de las mujeres en la agenda ambiental, la consideración de población afro en zonas urbanas y la mención explícita del cambio climático, que presenta nuevos retos, y la necesidad de trascender el modelo tradicional de desarrollo.

5. DERECHOS CULTURALES Y DESARROLLO ECONÓMICO: EL FUTURO DE LA LEY 70

En línea con lo discutido hasta este punto, Coronado (2006: 66) considera el reconocimiento de la autonomía de los pueblos afro como uno de los derroteros centrales de la ley 70, entendida como:

la capacidad de la comunidad de tomar decisiones libres e independientes en la realización



de sus proyectos de desarrollo social, cultural y económico. Esta autonomía implica también la no intervención de actores externos en los procesos de concertación al interior de las comunidades (*sic*). La interacción con otros actores debe realizarse de forma libre y con pleno consentimiento. Dos de los usos más importantes de la autonomía se dan: 1) En el campo cultural, las comunidades afrodescendientes tienen la capacidad de ser autónomas (*sic*) en las definiciones de sus programas de protección y supervivencia de su cultura, en este sentido se explican la existencia de los programas de etnoeducación (*sic*). 2) Las comunidades son autónomas en la definición de los proyectos de desarrollo económico que se realicen sobre su territorio, de allí se explica la existencia de los procedimientos de consulta previa frente a la explotación de recursos naturales dentro de su territorio.

Ahora bien, treinta años después de la expedición de la ley, poco o nada se ha avanzado en relación con la protección de la identidad cultural y el desarrollo económico de los pueblos afro, por estar supeditados estos asuntos a la reglamentación, aún pendiente, de los capítulos VI y VII.

En una entrevista, dice Clara Elena Reales (citada en Fernández-López y Ramírez-Murillo, 2023):

La ley 70 de 1993 es un instrumento muy poderoso, pero a esa norma le hace falta el corazón de las comunidades negras, debido [a] que la norma no desarrolló el esquema institucional y este quedó supeditado a la expedición de los capítulos reglamentarios de la ley 70 de 1993 y con ello la institucionalidad para el ejercicio de la autonomía. Es por ello que, las comunidades negras ven esa protección como artificial. La titulación colectiva sirvió como mecanismo de protección y defensa del territorio en la medida de que frena intereses extractivos y de economías ilegales, pero no garantiza la protección de la identidad cultural.

En otras palabras, la falta de reglamentación de los capítulos VI y VII representa una amenaza existencial al propósito mismo de la ley, en tan-

to que evita el ejercicio pleno de la autonomía de las comunidades afro, tanto para garantizar condiciones de vida digna mediante mecanismos de economía propia, como para proteger a largo plazo la pervivencia cultural de estas comunidades. En este contexto, del Foro emergió la demanda urgente de que el Gobierno Nacional se comprometa con expedir los decretos reglamentarios correspondientes. En aras de consolidar la promesa inicial de la ley 70, es importante aprovechar que el gobierno de turno está comprometido con las causas sociales, y especialmente con la de los pueblos afro.

6. RECOMENDACIONES

A continuación se presenta una serie de recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la gobernanza de los territorios colectivos y de las autoridades étnico-territoriales en el marco de la ley 70.

6.1 PROPIEDAD COLECTIVA

- ◆ Crear las entidades territoriales de las comunidades negras a partir de los territorios colectivos –como se está haciendo con los resguardos indígenas de la Amazonia– para avanzar en el ejercicio del derecho a la autonomía y participar de mejor manera de la inversión pública y en el acceso a los ingresos que percibe la Nación. Se recomienda la realización de un estudio jurídico y social para identificar las alternativas más viables para la conformación de estas entidades territoriales. Esto va asociado al problema complejo del ordenamiento territorial y los procesos de planeación del país y requeriría una revisión del artículo 286 de la Constitución⁵, y de la ley de ordenamiento territorial para definir, en estos instrumentos, la manera adecuada en la que deberían considerarse, incluirse y tratarse los territorios colectivos.

5 Dicho artículo establece que “son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la república”.

6.2 ECONOMÍA

- ◆ Adoptar estrategias y mecanismos adecuados de reorientación económica y reconversión laboral, especialmente en las zonas mineras y de extracción de hidrocarburos en el marco de una transición energética justa, y en zonas de cultivos de uso ilícito.
- ◆ Implementar mecanismos para el fortalecimiento de economías comunitarias, especialmente aquellas fundamentadas en la armonía con el territorio y que fortalezcan la soberanía alimentaria de las comunidades. Entre estas economías están la industria forestal y maderera sustentable, la agricultura de pequeña escala, la gastronomía y el turismo étnico y ecológico. Es importante considerar alternativas biotecnológicas que permitan el aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad y contribuyan a mejorar las economías locales.
- ◆ Prever mecanismos creativos para la gestión del territorio y la adopción de mecanismos financieros apropiados. En particular, es importante brindar asesoría y acompañamiento a las comunidades para la formulación, implementación y monitoreo de proyectos que partan de su propia cosmovisión y autonomía.
- ◆ Advertir y prevenir los riesgos de algunas actividades económicas, algunas mal llamadas “basadas en la naturaleza”, que si bien generan ingresos, pueden incidir en la pérdida de gobernanza de las comunidades sobre sus recursos naturales.

6.3 CONSOLIDACIÓN DE PROCESOS Y LIDERAZGOS TERRITORIALES

- ◆ Dar formación a los líderes socioambientales atendiendo el relevo generacional, con énfasis en los jóvenes y las mujeres. De igual manera, se deben crear condiciones e incentivos para que el talento humano permanezca en el territorio y para el retorno de la diáspora de las personas calificadas.
- ◆ Convocar encuentros subregionales para estudiar de manera integral la ley 70 y los

decretos reglamentarios, ver sus oportunidades, tensiones y dificultades, y desarrollar estrategias integrales de incidencia desde la sociedad civil y las comunidades.

6.4 ALIANZAS

- ◆ Fomentar una mejor articulación entre los centros de investigación, las autoridades ambientales y locales y demás instituciones con los Consejos Comunitarios. Es crítico prevenir los riesgos de la tercerización en la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, asegurando que las comunidades tengan siempre voz y voto en las decisiones sobre su manejo.

6.5 FINANCIACIÓN

- ◆ Gestionar recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional que permitan apalancar mayores inversiones, para fortalecer los procesos comunitarios de administración y uso sostenible de los recursos naturales de sus territorios colectivos.

6.6 VISIONES ALTERNATIVAS AL DESARROLLO

- ◆ Consolidar la reglamentación de la ley 70, especialmente en lo referente a sus capítulos VI y VII, y armonizar sus instrumentos. Los capítulos faltantes deben ser consultados y vistos desde la visión de las comunidades y a la luz de sus procesos de resistencia.
- ◆ Socializar los decretos 1396 y 1384 de 2023, con el objetivo de lograr la apropiación social de su contenido por parte de las comunidades.

REFERENCIAS

Cárdenas, J. C., A. Paz, J. Robalino, M. A. Vélez y E. Pacay. 2020. “Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region”. *World Development*. 128, 104837. April. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104837>



FORO PACÍFICO: TERRITORIOS
COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS:
APUESTAS Y VOCES FRENTE AL BIENESTAR
Y UN MEJOR AMBIENTE

- Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato. s. f. "Historia de la Asociación Campesina Integral del Atrato – ACIA". Recuperado el 20 de mayo de 2024 de https://www.rds.org.co/aa/img_upload/c1a230c6696a0e3d3ded4cbdbe1edfd7/acia.pdf
- Coronado, S. 2006. "El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia". *Revista Controversia*. 187: 48-81. Cinep. <https://doi.org/10.54118/controver.v0i187.165>
- Corte Constitucional. 2003. Sentencia T-955/03. Magistrado ponente Álvaro Tafur-Galvis. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/>
- Dane. s. f. Atlas estadístico. Tomo I. Demográfico. Recuperado el 20 de mayo de 2024 de https://geoportal.dane.gov.co/servicios/atlas-estadistico/src/Tomo_I_Demografico/1.1.-el-territorio-colombiano.html
- Fernández-López, J y L. C Ramírez-Murillo. 2023. "Autonomía en las comunidades negras: retos y logros". *Revista del CISEN Tramas/Mepova*. 11 (2): 12-33.
- García Arbeláez, C. 2019. "Los territorios colectivos son clave para frenar la deforestación". *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/los-territorios-colectivos-son-clave-para-frenar-la-deforestacion/45082/>
- Grueso, L., C. Rosero y A. Escobar. 1997. "El proceso organizativo de comunidades negras en Colombia". *Ecología Política*. 14: 47-64. <http://www.jstor.org/stable/20742937>
- Hoffmann, O. 1999. "La titulación de territorios colectivos de las comunidades negras en Colombia, entre innovaciones y contradicciones". En W. Assies, G. van der Haar y A. Hoekema (eds.). *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina* (pp. 223-244). Colegio de Michoacán. Zamora.
- . 2002. "Conflictos territoriales y territorialidad negra, el caso de las comunidades afrocolombianas". En C. Mosquera, M. Pardo y O. Hoffmann (eds.). *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias a 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia* (pp. 351-358). UN-Icanh-IRD-Ilsa. Bogotá.
- Lara Rodríguez, N. E. 2023. "Desafíos ambientales en Colombia: la deforestación y la lucha por la tierra". *Periódico UNAL*. 22 de septiembre. Recuperado de <https://periodico.unal.edu.co/articulos/desafios-ambientales-en-colombia-la-deforestacion-y-la-lucha-por-la-tierra>
- Observatorio de Territorios Étnicos, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales-Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana. 2022. "Informe: Buenas prácticas y vías indicativas para la política de titulación colectiva de tierras de los afrodescendientes en Colombia". 16 de agosto.
- Quiñones Mendoza, H. E., N. Rosen y J. Fox. 2023. "Titulación colectiva de los territorios afrocolombianos: convergencias entre el movimiento de comunidades negras y funcionarios reformistas, 1995-2003". Accountability Research Center. Estudio de caso. <https://doi.org/10.57912/24348235.v1>
- Vélez, M. A., J. Robalino, J. C. Cárdenas, A. Paz y E. Pacay. 2020. "Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afrodescendant communities in the Colombian Pacific region". *World Development*. 128, 104837. April. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104837>
- Villa, W. 2006. "Los territorios colectivos y los Consejos Comunitarios. Un balance necesario". *Revista Semillas*. 30/31.

ACERCA DE LOS AUTORES

Enrique Sánchez. Sociólogo. Investigador y consultor en los campos de los derechos de los grupos étnicos y la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Ha trabajado en numerosos proyectos ambientales y de desarrollo rural con comunidades indígenas, negras del Pacífico y campesinas. Trabajó en la reforma agraria de los años setenta y en la División de Poblaciones del Departamento Nacional de Planeación; fue investigador principal del área de conocimiento tradicional sobre la biodiversidad del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Es coautor de los libros *Más allá de los promedios: los afrocolombianos* (Banco Mundial, 2006) y *Titulación de los territorios comunales afrocolombianos e indígenas en la costa Pacífica de Colombia* (Banco Mundial, 2002), y autor del libro *Los sistemas productivos tradicionales. Una opción propia de desarrollo sostenible* (Minambiente/ Biopacífico, 1998), entre otras publicaciones.

Valeria Velandia. Candidata a maestría en estudios interdisciplinarios latinoamericanos con énfasis en transformación y desarrollo en la Universidad Libre de Berlín. Ha colaborado con organizaciones de cooperación internacional en proyectos enfocados en la desigualdad y el medio ambiente, promoviendo el desarrollo sostenible y la justicia social. Sus principales áreas de interés incluyen la reducción de desigualdades sociales, la protección ambiental y el desarrollo rural sostenible.

El Foro Nacional Ambiental (FNA) es una alianza de carácter permanente, autónoma, independiente y sin ningún tipo de filiación política o religiosa, que en 2023 cumplió veinticinco años de trabajo colectivo e ininterrumpido en pro de fortalecer la protección ambiental de Colombia.

Durante estos años, las organizaciones miembro de la alianza y el Comité asesor de expertos han generado espacios públicos de reflexión y debate sobre asuntos muy diversos, acumulando experiencia en materias ambientales importantes para el país. Asimismo, el Foro ha publicado documentos en la forma de libros y la serie “Políticas públicas”, que compilan los principales resultados de encuentros realizados sobre diferentes materias y regiones del país. Las actividades del Foro se han encaminado a incidir en las políticas ambientales en el contexto del desarrollo sostenible en los ámbitos nacional, regional y local.

Actualmente, la Alianza está constituida por estas doce organizaciones: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) (1998); Fundación Alejandro Ángel Escobar (1998); Fundación Tropenbos Colombia (2001); Facultad de Administración, Universidad de los Andes (2002); Fundación Natura Colombia (2004); WWF Colombia (2005); especialización y línea de investigación en derecho ambiental, Universidad del Rosario (2010); Facultad de Estudios Ambientales y Rurales (FEAR), Universidad Javeriana (2017); Instituto de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Colombia (2020); Universidad Tecnológica de Pereira (2018); Universidad del Magdalena (2018); y Universidad del Norte (2018).

El Foro cuenta también con la participación de un grupo de expertos en asuntos ambientales que desde su experiencia y conocimiento apoyan sus actividades. Este Comité asesor está integrado por Martha Cárdenas, Julio Carrizosa Umaña, Elsa Matilde Escobar, Gloria Amparo Rodríguez, Guillermo Rudas, Sandra Vilardy, Laura Serna y Óscar Arango. Desde su fundación en 1998, la secretaría técnica ha estado a cargo de Melba García y la presidencia en cabeza de Manuel Rodríguez Becerra.

WWW.FORONACIONALAMBIENTAL.ORG.CO

