

Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano*

POR **MARÍA ALEJANDRA VÉLEZ****

FECHA DE RECEPCIÓN: 9 DE DICIEMBRE DE 2008
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27 DE ENERO DE 2009
FECHA DE MODIFICACIÓN: 9 DE FEBRERO DE 2009

RESUMEN

Detrás de la titulación colectiva de casi seis millones de hectáreas a comunidades negras en el Pacífico colombiano está la formación de más de 157 Consejos Comunitarios como nuevas formas de gobierno local y máxima autoridad en el territorio. La Ley 70 de 1993 no sólo cambió el régimen de propiedad de la Región Pacífica, al pasar de un régimen abierto a uno de propiedad común (Berkes *et al.* 1989; Ostrom 2000), sino que transformó el mapa político de la región al promover la formación de los Consejos Comunitarios como nuevas formas de autogobierno. Desde un marco teórico y una perspectiva institucional, en este artículo estudio el caso de los Consejos Comunitarios de la zona rural de Buenaventura, en el Pacífico vallecaucano, a la luz de los principios que, según Ostrom (1990, 2005), caracterizan sistemas de autogobierno robustos y sostenibles. La definición de los derechos de propiedad y la exclusión de no miembros es el primer paso para el sostenimiento de los recursos. Sin embargo, igual de importante es la regulación de los usuarios internos, y para esto no basta con la definición y formalización de reglas para el manejo de recursos naturales. El mayor reto de los Consejos Comunitarios de Buenaventura es la definición de un sistema de monitoreo que sancione gradualmente a los infractores (Ostrom 2005).

PALABRAS CLAVE:

Titulación colectiva, propiedad colectiva, comunidades negras, Pacífico, instituciones.

Complex Systems of Local Government: Reflections on Collective Land-titling in the Pacific Coastal Region of the Cauca Valley

ABSTRACT

Behind the collective titling of almost six million hectares of land to black communities in the Pacific Coast region of Colombia is the formation of more than 157 Community Councils as the new local government and highest authority in the territory. Law 70 of 1993 not only changed the property regime in the Pacific Region, when it moved from an open access to a common property regime (Berkes *et al.* 1989; Ostrom 2000), but it also changed the political map of the region by promoting the formation of the Community Councils as the new form of local government. From an institutional perspective, this article examines the case of the Community Councils in the rural area of Buenaventura using the principles defined by Ostrom (1990, 2005) that characterize robust and sustainable self-governed systems. The definition of property rights and the exclusion of non-members is the first step in the sustainable use of resources. Equally important, however, is the regulation of community members, which goes beyond just defining and formalizing the rules for natural resource management. The greatest challenge facing Buenaventura's Community Councils is the establishment of a monitoring and enforcement system that gradually penalizes non-compliance (Ostrom 2005).

KEY WORDS:

Collective Titling, Common Property, Black Communities, Pacific Region, Institutions.

* El trabajo de campo necesario para realizar esta investigación se financió gracias a la ayuda de LACEEP (Latin American and Caribbean Environmental Economics Program) y el apoyo logístico de la WWF-Colombia. El trabajo de campo no hubiera sido posible sin la ayuda incondicional de Juana Murillo (funcionaria del ICA), Carmen Cadelo, María Fernanda Jaramillo y Ana María Roldán, de la WWF-Colombia, y Daisy Aguilar, del Proceso de Comunidades Negras (PCN). Las entrevistas se realizaron con el apoyo de Juan Carlos Rocha, Ana María Roldán y Pablo Ramos. Discusiones con Barry Field, Dale Whittington y Manuel Rodríguez enriquecieron este documento. Finalmente, agradezco a todos los líderes de las comunidades negras que aceptaron la invitación a participar en esta investigación.

** Economista, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; M.Sc. en Economía Ambiental y de los Recursos, Ph.D en Economía Ambiental y de los Recursos, Department of Resource Economics, University of Massachusetts Amherst, Estados Unidos; Posdoctorado, Economía Experimental, Center for Research on Environmental Decision (CRED), Columbia University. Entre sus últimas publicaciones están: Vélez, María Alejandra, John Stranlund y James J. Murphy. 2008. Centralized and Decentralized Management of Local Common Pool Resources in the Developing World: Experimental Evidence from Fishing Communities in Colombia. *Economic Inquiry*. Published online: 17-Apr-2008 doi: 10.1111/j.1465-7295.2008.00125.x.; Vélez, María Alejandra, John K. Stranlund y James J. Murphy. 2009. What Motivates Common Pool Resource Users? Experimental Evidence from the Field. *Journal of Economic Behavior and Organization*. Publicado online: 23-feb-2009. doi: 10.1016/j.jebo.2008.02.008; Vélez, María Alejandra. 2007. Dissertation Abstract: Three Essays on the Determinants of Behavior in the Commons: Experimental Evidence from Fishing Communities in Colombia. *Experimental Economics*, 10, No. 2:183-184. Actualmente se desempeña como profesora de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mav@adm.uniandes.edu.co.

Sistemas complejos de gobierno local. Reflexões sobre a titulação coletiva no Pacífico da região de Valle del Cauca

RESUMO

Por trás da titulação coletiva de quase seis milhões de hectares a comunidades negras no Pacífico colombiano está a formação de mais de 157 Conselhos Comunitários como novas formas de governo local e máxima autoridade no território. A Lei 70 de 1993 não mudou apenas o regime de propriedade da Região Pacífica, passando de um regime aberto para um de propriedade comum (Berkes *et al.* 1989; Ostrom 2000), mas alterou o mapa político da região com a promoção do estabelecimento dos Conselhos Comunitários como novas formas de autogoverno. Desde um âmbito teórico e uma perspectiva institucional, este artigo estuda o caso dos Conselhos Comunitários da zona rural de Buenaventura, no Pacífico da região de Valle del Cauca, à luz dos princípios que, de acordo com Ostrom (1990, 2005), caracterizam sistemas de autogoverno robustos e sustentáveis. A definição dos direitos de propriedade e a exclusão de não membros é o primeiro passo para a sustentabilidade dos recursos. Porém, a regulamentação dos usuários internos é tão importante como o anterior, e para isso não basta com a definição e formalização de regras para a gestão dos recursos naturais. O maior desafio dos Conselhos Comunitários de Buenaventura é a definição de um sistema de monitoramento que sancione gradualmente os infratores (Ostrom 2005).

PALAVRAS CHAVE:

Titulação coletiva, propriedade coletiva, comunidades negras, Pacífico, instituições.

Detrás de la titulación colectiva de casi seis millones de hectáreas a comunidades negras en el Pacífico colombiano está la formación de más de 157 Consejos Comunitarios como nuevas formas de gobierno local y máxima autoridad en el territorio. La Ley 70 de 1993 no sólo cambió el régimen de propiedad de la Región Pacífica, al pasar de un régimen abierto a uno de propiedad común o colectiva (Berkes *et al.* 1989; Ostrom 2000), sino que transformó el mapa político de la región al promover la formación de los Consejos Comunitarios como nuevas formas de autogobierno. Si bien la definición de los derechos de propiedad fue el primer paso para generar los incentivos correctos para la protección y el uso sostenible del territorio y sus recursos (Alston y Muller 2005; Schlager y Ostrom 1992; Baland y Platteau 2003; De Alessi 2003), el éxito de este proceso depende de la consolidación y permanencia de los Consejos Comunitarios como formas de autogobierno de los recursos de propiedad común (Ostrom 1990, 2005).

Desde un marco teórico y una perspectiva institucional, en este artículo estudio el caso de los Consejos Comunitarios de la zona rural de Buenaventura en el Pacífico vallecaucano, a la luz de los principios que, según

Ostrom (1990, 2005), caracterizan sistemas de autogobierno robustos y sostenibles. La información utilizada para este análisis se basa en las encuestas y entrevistas realizadas a líderes de los 42 Consejos Comunitarios de Buenaventura y otros actores locales y regionales que han participado en el proceso de la titulación colectiva y en los procesos de fortalecimiento de las comunidades negras: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wide Fund, WWF), Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), Proceso de Comunidades Negras (PCN), Federación de Consejos Comunitarios del Valle del Cauca (FECCOVA), y la Asociación de Consejos Comunitarios, entre otros.

Durante los meses de agosto de 2007 y enero-febrero de 2008 se encuestaron y entrevistaron 82 líderes de las comunidades negras, en su mayoría representantes legales y presidentes de los Consejos Comunitarios titulados y no titulados de Buenaventura. Estas entrevistas tenían como objetivo recoger la visión de los líderes sobre el efecto de la titulación colectiva en el manejo del territorio y los recursos naturales (para detalles en la metodología, ver Vélez 2008). El análisis de la información obtenida en estas entrevistas permite hacer una radiografía detallada de la situación actual de los Consejos Comunitarios de Buenaventura. Sin embargo, debe entenderse como un análisis preliminar de un proceso dinámico que debe estar en permanente moni-

toreo para que sus cambios puedan ser comprendidos. Finalmente, y si bien este estudio se enfoca en el caso de Buenaventura, las recomendaciones y conclusiones son pertinentes para otras comunidades negras del Pacífico colombiano y, en general, contribuyen a la discusión sobre las formas comunitarias de gobierno de los recursos de propiedad común.

Este artículo se organiza en cuatro secciones. La primera sección introduce el marco conceptual en el cual está ubicado este artículo. En la segunda sección se hacen un breve recuento de la titulación colectiva en el Pacífico colombiano y una descripción sobre la formación de los Consejos Comunitarios en el caso vallecaucano. La tercera sección analiza las nuevas formas de autogobierno local basado en el cumplimiento o no de los principios de gobierno propuestos por Ostrom (1990, 2005). La cuarta y última sección da paso a las conclusiones y recomendaciones.

DE LA TRAGEDIA DE LOS COMUNES A LOS RECURSOS DE PROPIEDAD COMÚN

Este artículo utiliza el marco conceptual de la “literatura de los comunes”, donde se reconoce que los miembros de grupos locales pueden diseñar arreglos institucionales para usar y manejar los recursos naturales de una manera sostenible.¹ A partir de estudios empíricos en campo, y posteriormente en el laboratorio, utilizando las herramientas proporcionadas por la economía experimental (Ostrom *et al.* 1994; Cárdenas *et al.* 2000; Vélez *et al.* 2008), esta escuela de pensamiento cuestiona la “tragedia de los comunes” y la privatización o la intervención del gobierno como única solución para evitar la degradación de los recursos de uso común (Hardin 1968).

La literatura de los comunes parte de la diferenciación entre los recursos bajo un régimen de acceso abierto (*Open Access*) y un régimen de propiedad común (*Common Property Regime*). En un régimen de acceso abierto, efectivamente, se puede llegar a la degradación y destrucción de los recursos, ya que no están definidos los derechos de propiedad y cualquier persona puede extraer los recursos (Berkes *et al.* 1989). En cambio, en los recursos de propiedad común, “miembros de un grupo claramente demarcado tienen el derecho legal de excluir a personas que

no son miembros”, y éste es el primer paso para usar sosteniblemente los recursos (Ostrom 2000, p. 335. Traducción libre).

Schlager y Ostrom (1992) identifican cinco tipos de derechos de propiedad: acceso, extracción, manejo, exclusión y alienación. Los derechos de propiedad bien definidos no necesariamente implican la obtención de cada uno de estos derechos, y pueden existir diferentes combinaciones. Por ejemplo, las comunidades negras del Pacífico colombiano a las que se les ha reconocido y titulado colectivamente su territorio tienen todos los derechos menos el de alienación. Es decir, los territorios colectivos de comunidades negras en Colombia no pueden participar en el mercado legal de tierras. Esto, según Eggertsson (2003), es normalmente definido para perpetuar un grupo social, y en este caso étnico, como las comunidades negras. Sin embargo, estos derechos *de jure* no garantizan la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales si no se establecen instituciones robustas y estables de autogobierno y se diseñan reglas para manejar y regular a los usuarios de estos recursos (Schlager y Ostrom 1992).

Ostrom (1990, 2005) ha identificado ocho principios que caracterizan a las instituciones estables para el gobierno sostenible de los recursos naturales:

Principio 1: Definición clara de los límites

Principio 2: Diseño de reglas consistentes con las condiciones ecológicas

Principio 3: Arreglos de decisión colectiva

Principio 4: Monitoreo

Principio 5: Sanciones graduales

Principio 6: Mecanismos de resolución de conflictos

Principio 7: Reconocimiento mínimo de los derechos para organizarse

Principio 8: Presencia de múltiples niveles de gobierno e instituciones

En la tercera sección, estos principios servirán de marco teórico para evaluar el estado actual de los Consejos Comunitarios de Buenaventura como nuevas formas de gobierno local y autoridad en los territorios colectivos de las comunidades negras.

1 Ver, por ejemplo, Berkes *et al.* 1989; Ostrom 1990, 2005; Agrawal 2001.

GOBIERNO LOCAL Y TITULACIÓN COLECTIVA EN EL PACÍFICO VALLECAUCANO

El Pacífico vallecaucano hace parte de lo que se conoce como la Región Pacífica colombiana, un área que va desde la cordillera Occidental de los Andes hasta el océano Pacífico, y desde Panamá hasta Ecuador. Esta región, considerada una de las más biodiversas del planeta debido a su alto nivel de endemismo y variedad de especies (WWF 2002), es habitada principalmente por comunidades negras. Sus habitantes son descendientes de esclavos africanos (cimarrones y emancipados) y de negros libres que se asentaron en el Pacífico antes de la abolición de la esclavitud, guiados en la mayoría de los casos por la explotación minera (Hoffmann 2007). La población negra representa el 90% de los habitantes de la región, la cual está también habitada por mestizos y comunidades indígenas como los embera, eperara siapidara, awa, chachi, wounaan, tule y zenú (Grueso *et al.* 1998). El 40% de la población vive en la zona rural al margen de los ríos que recorren la región y se dedica a actividades agrícolas y extractivas como minería, pesca y explotación maderera (Grueso *et al.* 1998). En el caso del Pacífico vallecaucano, las comunidades negras del casco rural de Buenaventura viven en veredas a lo largo de los ríos San Juan (en los límites con el Chocó), Yurumanguí, Cajambre, Raposo, Dagua, Calima, Anchicayá y el río Naya, en los límites con el río Cauca.

Las comunidades negras de la Región Pacífica son consideradas como una de las poblaciones más vulnerables del país, con bajos niveles de infraestructura y tasas de analfabetismo y mortalidad infantil por encima del promedio nacional (DNP 2008). En el caso del Pacífico vallecaucano, por ejemplo, el ingreso promedio de una familia, según los líderes entrevistados, está alrededor de \$350.000, mientras que el salario mínimo legal se acerca a los \$500.000.

Las comunidades negras del Pacífico, incluidos los habitantes de los ríos de Buenaventura, se asentaron en la región sin ningún derecho formal de propiedad, aunque los habitantes del territorio reconocían la propiedad informal individual (o familiar) de parcelas agrícolas. Para el gobierno nacional, en cambio, el Pacífico colombiano era considerado hasta la Constitución de 1991 como una reserva de territorios baldíos, ignorando básicamente la presencia de comunidades negras e indígenas (Plant y Hvaalkof 2001). *De facto*, la Región Pacífica estaba bajo un régimen de acceso abierto, donde cualquier persona entraba a explotar los recursos sin ninguna consulta a sus habitantes, y las concesiones del gobierno

a compañías madereras eran prevalentes.² Esta noción de territorios baldíos cambió finalmente con el Artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, cuando el gobierno nacional reconoció el derecho a la titulación colectiva de las comunidades negras con presencia histórica en los territorios de la Región Pacífica. Este artículo fue operacionalizado en la Ley 70 de 1993, donde se especificaron los procedimientos necesarios para la titulación de los territorios colectivos de comunidades negras y se identificó a la población beneficiaria de esta legislación.³ Esta ley cambió el destino de las comunidades negras, que a partir de entonces obtuvieron los mecanismos legales para proteger y ejercer autoridad en su territorio.

Este cambio en el régimen de propiedad fue motivado por diferentes agendas que coincidieron en la titulación colectiva como estrategia de manejo del territorio. En primer lugar, el Proceso de Comunidades Negras como movimiento social promovió la titulación colectiva desde la Constitución del 91 como un primer paso para la consolidación, empoderamiento y reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico.⁴ Así mismo, agencias internacionales como el Banco Mundial –inspiradas en el modelo de resguardos indígenas amazónicos–, a través de un crédito al entonces Ministerio del Medio Ambiente, promocionaron la titulación colectiva como estrategia de conservación y desarrollo sostenible. Según los evaluadores del proyecto del Banco Mundial, esta entidad financió la titulación de más de 2,3 millones de hectáreas de las Comunidades Negras del Pacífico.⁵

Los habitantes afrodescendientes de la región aceptaron y apoyaron este cambio en el régimen de propiedad y, según los líderes entrevistados, en la mayoría de los casos se tuvo un apoyo generalizado de la población. Por supuesto, se encontraron casos en que los habitantes del territorio preferían la titulación individual, pero a través de procesos de socialización se logró la aceptación de la comunidad. Los títulos formales de propiedad individual expedidos antes de la Ley 70 se mantuvieron y todavía hoy el sistema de propiedad individual informal dentro del territorio colectivo titulado sigue siendo respetado (para detalles, ver Vélez 2008).

2 Una de las más importantes concesiones fue la de Cartón de Colombia, desde 1974 hasta 1993, en la zona rural de Buenaventura (ver Broderick 1998).

3 El texto de la Ley 70 se puede obtener en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_plan_integral_afro/LEY_70_1993_AFRO%5B1%5D.pdf

4 Ver Escobar y Pedrosa 1996; Grueso, Rocero y Escobar 1998.

5 Ver Sánchez y Roldán 2002; Sánchez y García 2006.

El primer paso para acceder a la titulación colectiva fue la conformación de los Consejos Comunitarios (CC) como máxima autoridad en el territorio. Esto implicó un profundo cambio en la noción de autoridad, que, según Hoffmann (2007), pasó de ser tradicional, dispersa y policéfala, a ser legal y organizada. Previamente, la organización comunitaria, como en el resto del país, se caracterizaba por las Juntas de Acción Comunal, las cuales tenían un radio de acción limitado sin autoridad sobre el territorio.

La Ley 70 es clara frente a la organización de los CC. De acuerdo con lo estipulado en la ley, el CC debe estar conformado por la Asamblea General, constituida por todos los habitantes del territorio; la Junta del Consejo, que debe ser reelegida cada tres años, y el Representante Legal (quien técnicamente no es miembro de la junta). La ley no especifica cuántas personas deben formar un CC y está abierta a que cualquier grupo de familias negras con presencia histórica en el territorio –y que compartan la tradición, la cultura y las formas tradicionales de producción– pueda formar un CC. De esta manera, el número de familias de cada CC varía de acuerdo a los lazos familiares, los límites geográficos, el nivel de organización local y el rol de agentes externos que aconsejaron a las comunidades en el proceso de formación de los consejos.

Actualmente, en Buenaventura –hasta febrero de 2008– se encuentran registrados 42 Consejos Comunitarios que pertenecen a su casco rural. De éstos CC, 29 han recibido título colectivo (Consejos Titulados) y 13 aún están en el proceso de titulación (Consejos No Titulados). Las razones por las cuales algunos CC no han recibido títulos varían pero, en su mayoría, se debe a que otros actores están reclamando derechos sobre el territorio. Por ejemplo, la gobernación del Valle del Cauca, la alcaldía de Buenaventura, la Armada Nacional, universidades públicas, Parques Nacionales o actores privados. Así mismo, existen casos en que nuevos CC quieren subdividir el territorio, y nuevos CC casi urbanos que fueron formados en el último año.

Los CC titulados de Buenaventura representan el 18% del total de los CC titulados nacionalmente, con casi 340.000 hectáreas, que benefician a más de 6.000 familias. En la tabla 1 se resumen las principales características de los CC titulados (esta información no existe aún para los Consejos No Titulados, pues se determina en el momento de legalizar el título). Nótese que hay una gran variación en tamaño y número de familias, y esto, en términos generales, se explica según el tipo de CC. En general, en el caso de Buenaventura, se encuentran

dos tipos de CC: CC de Cuenca y CC Veredales. En los CC de Cuenca, todas las comunidades que viven al margen de un río y son parte de una misma cuenca hidrográfica solicitaron un título. Por su parte, en los CC Veredales, la formación del CC y la aplicación del título siguieron la organización previa, basada en las Juntas de Acción Comunal por vereda (ver el mapa 1).⁶

REQUISITOS PARA UN GOBIERNO LOCAL ESTABLE Y SOSTENIBLE: LOS CC DE BUENAVENTURA

Basándonos en las encuestas y entrevistas realizadas, en esta sección analizamos los CC de Buenaventura utilizando los principios que, según Ostrom (1990, 2005), caracterizan a los sistemas de autogobierno robustos y sostenibles.⁷ Estos principios, basados en la observación empírica de cientos de casos de autogobierno exitoso alrededor del mundo, no son una receta que garantiza el manejo sostenible de los recursos (Ostrom 2005). Sin embargo, caracterizan instituciones estables necesarias para gobernar sistemas complejos, y, por lo tanto, estos principios se pueden entender como una serie de atributos del autogobierno que aumentan la probabilidad de éxito en el manejo de recursos naturales, ya que proveen la información necesaria sobre el sistema, solucionan conflictos, incentivan el cumplimiento de reglas, proveen la infraestructura institucional, física y tecnológica para manejar los recursos y promocionan la adopción del cambio (Dietz, Ostrom y Stern 2003).

De esta manera, los principios sugeridos por Ostrom sirven como estructura general y como marco teórico para analizar el estado actual de los CC de Buenaventura, a fin de generar recomendaciones para su fortalecimiento.

6 Esto no significa que todos los consejos veredales son conformados por una vereda, ni que todos los consejos de cuenca abarcan todas las veredas del río. La configuración del territorio es mucho más compleja y está en permanente cambio. Existen consejos que denominamos veredales, aunque pueden tener más de una vereda, y consejos de cuenca que se han subdividido. Sin embargo, la clasificación por Consejo de cuenca o vereda marca la tendencia general. En promedio, los consejos veredales tienen dos veredas, y los de cuenca, diez.

7 El protocolo o cuestionario utilizado en las entrevistas, explícitamente, hacía preguntas que responden a cada uno de los principios aquí analizados. El protocolo tenía preguntas abiertas y cerradas y cinco secciones. En la primera sección recogemos información sobre el líder entrevistado. En la segunda sección preguntamos sobre el proceso de titulación, incluidos conflictos y consecuencias. La tercera sección pregunta sobre las funciones y estructura de la Junta del CC. La cuarta sección se refiere a las reglas y procedimientos para manejar el territorio y sus recursos, incluidos sanciones existentes y monitoreo. La última sección recoge información general sobre la comunidad, como actividades económicas y problemas principales que enfrenta.

PRINCIPIO 1: DEFINICIÓN CLARA DE LOS LÍMITES

Una vez conformado y registrado el Consejo Comunitario en la alcaldía del municipio al cual pertenece, cada comunidad, a través de su Junta del Consejo, puede comenzar el proceso de aplicación del título colectivo mediante un documento que explica las tradiciones, prácticas productivas y territorio donde reclaman presencia histórica. Cada CC especifica el territorio colectivo que desea titular colectivamente, y la autoridad encargada (en el momento de las entrevistas era Incoder⁸) revisa la validez de esta aplicación y entra a determinar que otros actores –comunidades indígenas, otros CC, actores privados, Parques Nacionales, universidades, la gobernación, el municipio o la Armada Nacional– no estén reclamando el mismo territorio. La titulación del territorio colectivo no se hace efectiva hasta que no se solucionen todos los posibles conflictos entre vecinos y todas las demandas sobre la propiedad en el territorio reclamado. Así, los 29 consejos titulados de Buenaventura cumplen a cabalidad con el Principio 1, pues sus límites están claramente definidos. Esto no quiere decir que en todos los casos se obtuvo todo el territorio reclamado o que no se esté reclamando más territorio. Significa que el territorio actualmente titulado está claramente delimitado ante las autoridades nacionales, regionales y demás actores locales. Esto no ocurre con los Consejos No Titulados, que, aun cuando habitan el territorio, no tienen una clara definición de los límites ni son reconocidos como propietarios.

PRINCIPIO 2: DISEÑO DE REGLAS CONSISTENTES CON LAS CONDICIONES ECOLÓGICAS

La mayoría de los Consejos Titulados y No Titulados ha definido reglas para el manejo del bosque (explotación maderera) y la pesca (piangua, camarón, pesca blanca). Algunos incluso están diseñando reglas que regulan la minería artesanal y la caza. Por ejemplo, para el caso de la madera, en el 64% de los Consejos Titulados, y en el 69% de los Consejos No Titulados, existen reglas definidas para regular la explotación maderera. Las reglas más importantes para el caso de la madera son: la definición de tamaño de corte, la prohibición del corte y comercialización de algunas especies, la prohibición del uso comercial, la prohibición de la explotación por parte de personas no miembros de la comunidad y la prohibición

8 Las funciones que ejercía el Incoder en relación con la titulación colectiva ahora se han centralizado en el Ministerio del Interior, bajo la dirección de Etnias, que entra a manejar todo lo relacionado con comunidades negras. Antes del Incoder, el encargado de la titulación de tierras era el antiguo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora).

de la explotación para miembros y no miembros.⁹ Es importante resaltar el caso de los Consejos No Titulados, que, a pesar de no tener una clara definición de los límites del territorio, están desarrollando arreglos institucionales y reglas para manejar los recursos. Así, no sólo la titulación, sino también el proceso de titulación y la conformación de los Consejos Comunitarios han generado conciencia de la importancia del territorio y su manejo, lo cual se traduce en una formalización de las reglas y procedimientos para manejar el territorio y los recursos. Por lo tanto, se puede concluir que los Consejos Titulados y No Titulados están en su mayoría cumpliendo con el Principio 2. Sin embargo, este aparente éxito institucional necesita ser evaluado para verificar si efectivamente las reglas definidas son consistentes con las condiciones ecológicas y están ayudando a la recuperación y conservación de los recursos. Por ejemplo, el análisis de cobertura de bosque en consejos con reglas *versus* consejos sin reglas, a través de la utilización de imágenes satelitales, es un camino para verificar la efectividad de estas reglas –en el caso de la madera–, lo cual abre nuevas posibilidades de investigación.

PRINCIPIO 3: ARREGLOS DE DECISIÓN COLECTIVA

Las Juntas de los Consejos Comunitarios (que son elegidas por los habitantes del territorio y que reportan a la comunidad en la Asamblea General) son las que han estado al frente de la definición de reglas para el manejo de los recursos naturales. En muchos consejos falta más participación de la comunidad para que se socialicen y apropien las nuevas reglas. Sin embargo, existen casos exitosos en los cuales las reglas se diseñan junto con los grupos de usuarios. Por ejemplo, en el Consejo Comunitario de Bahía Málaga la Junta del Consejo Comunitario, junto con el grupo de mujeres piangueras, decidieron establecer un “descanso” de piangua, dada la sobreexplotación del recurso. Se escogió llamarlo “descanso”, en lugar de veda, pues querían una connotación de acuerdo y no de prohibición.

PRINCIPIO 4: MONITOREO

La formalización de reglas descrita en el Principio 2 debe estar acompañada de un sistema de monitoreo para hacer efectiva su implementación. Sin embargo, en los consejos analizados no hay personas ni grupos responsables de esta actividad y, de hecho, aún no es claro quién debe ser el responsable (si la comunidad o la CVC como autoridad ambiental regional). Entre

9 Para detalles, ver Vélez 2008 y Vélez *et al.* 2009.

otros factores, los líderes entrevistados reconocen que la ausencia de monitoreo se debe a la falta de recursos propios necesarios para esta actividad. En este sentido, un problema latente es el reporte de cultivos ilícitos en algunos de los Consejos Comunitarios. A pesar de la prohibición explícita de los líderes, ha habido un incremento de cultivos ilícitos en el casco rural de Buenaventura.

PRINCIPIO 5: SANCIONES GRADUALES

Las sanciones a los infractores de las reglas establecidas para manejar el territorio y sus recursos, en la mayoría de los casos, no están formalizadas y esta responsabilidad aún recae en la CVC. Sin embargo, la mayoría de los líderes entrevistados reconoce la necesidad de establecer sanciones formales propias de las comunidades (como multas o decomisos), pues los castigos informales de la comunidad no son suficientes. Éste es un requisito importante para el éxito del sistema, pues la sanción gradual en caso de infracción ha sido establecida en la literatura de los comunes como un elemento esencial para el éxito de los sistemas de autogobierno (De Janvry *et al.* 2001).

PRINCIPIO 6: MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La Junta del Consejo es técnicamente la responsable de solucionar los conflictos dentro de la comunidad. Sin embargo, muchos de los líderes entrevistados, al menos un líder del 44% de los titulados y del 77% de los no titulados, considera que hacen falta los inspectores de Policía, que fueron removidos de su cargo al conformarse los Consejos Comunitarios. La Junta del Consejo Comunitario también es una autoridad nueva desde el punto de vista de la comunidad (Hoffmann 2007). Por lo tanto, aún está en un proceso de fortalecimiento y legitimización, lo cual implica un proceso social y cultural que no ocurrirá de un día para otro. El manejo del territorio ha sido asignado a la comunidad, y este empoderamiento toma tiempo.

PRINCIPIO 7: RECONOCIMIENTO MÍNIMO DE LOS DERECHOS PARA ORGANIZARSE

El marco legal introducido por la Ley 70 reconoce a las comunidades negras como un grupo étnico y como autoridad en sus territorios. Por lo tanto, ha reconocido su derecho a organizarse y manejar sus recursos. Así mismo, existe un mecanismo de consulta previa (Decreto 1320 de 1998) mediante el cual se debe poner en consideración de las comunidades negras (e indígenas) cualquier decisión que las afecte directamente.

Sin embargo, la Ley 70 no protege a las comunidades de los actores armados e ilegales, que con otras lógicas y bajo otros órdenes son una amenaza para las organizaciones. De hecho, en 80% de los CC Titulados, al menos un líder entrevistado reporta algún tipo de desplazamiento. En el caso de las comunidades No Tituladas este porcentaje es de 23%. Claro está que, aun bajo la amenaza del desplazamiento forzado y el conflicto armado, la titulación y el marco legal para las comunidades negras han sido una garantía para proteger el territorio. Sin la titulación y la protección de la Ley 70, muchas comunidades desplazadas no hubieran podido regresar a su territorio porque otros actores podrían reclamar propiedad sobre el mismo. Ante la tragedia del desplazamiento, al menos ahora se cuenta con un marco legal que prohíbe a otros actores reclamar la propiedad sobre las tierras asignadas constitucionalmente a las comunidades negras.

PRINCIPIO 8: PRESENCIA DE MÚLTIPLES NIVELES DE GOBIERNO E INSTITUCIONES

Diferentes niveles de organizaciones con distintos intereses y mandatos ambientales hacen presencia en el territorio: CVC, Parques Nacionales, Dimar, Armada Nacional, WWF-Colombia, Incoder, ahora Ica. En su mayoría, estas organizaciones tienen una relación estrecha con los Consejos y los líderes comunitarios, y están apoyando las actividades y procesos comunitarios. Sin embargo, vale la pena resaltar que en muchos casos lo que debe ser entendido como una responsabilidad compartida o comanejo es asumido por las comunidades como proyectos de ayuda. Es importante que se definan las responsabilidades para que no ocurra que intervenciones externas desplacen las acciones y el interés de la comunidad por organizarse y ejecutar sus propios proyectos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Según el análisis de los principios generales que Ostrom (1990, 2005) propone como determinantes del éxito de los regímenes de propiedad común, el mayor reto de los Consejos Comunitarios Titulados de Buenaventura es la definición de un sistema de monitoreo y de sanciones internas para los infractores de las reglas. La definición de los derechos de propiedad y la exclusión de no miembros es el primer paso para el sostenimiento de los recursos. Sin embargo, igual de importante es la regulación de los usuarios internos, y para esto no basta con la definición y formalización de reglas para la extracción de recursos. Es necesario diseñar un sistema de moni-

toro que sancione gradualmente a los infractores (Ostrom 2005). El diseño de este sistema de control debe definir responsables concretos (“guardianes”) dentro de la comunidad que se hagan responsables de este monitoreo, y unas sanciones consistentes con la capacidad de pago de los infractores. Esto implica, entre otras, una planeación financiera que incluya los salarios de estos “guardianes”. Estos recursos no necesariamente tienen que provenir del municipio y/o las autoridades ambientales regionales. Los Consejos Comunitarios deben comenzar a pensar en formas autónomas de financiar sus procesos. Por ejemplo, a través del cobro de “impuestos” a la extracción, como lo plantean algunos de los líderes entrevistados.

El sistema de monitoreo y sanciones debe abordar además el problema de los cultivos ilícitos en el interior de las comunidades. Éste es, sin duda, uno de los retos más importantes que enfrentan los Consejos Comunitarios, pues la expansión de cultivos ilícitos puede desestabilizar cualquier proceso comunitario de manejo del territorio.¹⁰


Entre tanto, la reglamentación local para el manejo del territorio y sus recursos probablemente no es suficiente. En un contexto de economía extractiva, la definición de proyectos productivos alternativos y de inserción en cadenas productivas regionales es igual de importante. La generación de fuentes alternativas de ingreso debe acompañar las regulaciones para disminuir la presión sobre los recursos naturales.

Aquí hay un reto adicional para las comunidades y las autoridades competentes. Si bien la titulación es colectiva, los proyectos productivos en el interior de las comunidades no son necesariamente colectivos. De hecho, cada familia tiene acceso, dentro del territorio colectivo, a parcelas familiares de producción agrícola respetadas y reconocidas como propiedad individual informal por la comunidad y su respectiva Junta de Consejo. Sin embargo, estas familias no pueden acceder a créditos individuales en el sistema financiero tradicional, pues la tierra no les sirve de garantía colateral (ya que el territorio colectivo es inembargable e imprescriptible). Es necesario desarrollar mecanismos de financiación alternativos o microcréditos que se ajusten a la realidad de estas comunidades. De lo

contrario, todos los proyectos productivos de estas comunidades dependerán de “proyectos de ayuda”, más que de emprendimientos locales. Así mismo, se debe comenzar la discusión sobre el pago por servicios ambientales como una posible estrategia de conservación y desarrollo sostenible, al reconocer las prácticas tradicionales de las comunidades negras en sus territorios.

Los Consejos Comunitarios No Titulados pueden seguir avanzando en estos procesos, aun cuando es necesario especificar el principio fundamental que implica la definición clara de los límites del territorio. Ambos consejos deben continuar afianzando los procesos de decisión colectiva y los mecanismos de resolución de conflictos. Las Juntas de los Consejos Comunitarios aún están en un proceso de consolidación de la autoridad. Esto requiere la capacitación de los líderes, que ahora asumen procesos más complejos que los de las antiguas Juntas de Acción Comunal. Uno de los temas que deben entrarse a discutir son los mecanismos de financiación y transferencias. Los Consejos Comunitarios de las comunidades negras no reciben transferencias municipales (a diferencia de las comunidades indígenas) y los miembros de la Junta del Consejo no reciben salarios, aun cuando tienen competencias propias de funcionarios públicos. Esto no quiere decir que la estructura organizativa de los Consejos Comunitarios esté en muchos casos lista para recibir transferencias, pero sí es un tema que debe comenzar a ser discutido.

El reconocimiento legal de los Consejos Comunitarios como autoridad en el territorio es claro para las autoridades regionales y nacionales. Sin embargo, se deben definir las responsabilidades de las autoridades ambientales (regionales y locales) en cuanto al monitoreo de las reglas dentro y fuera de los territorios colectivos.

El futuro de los territorios colectivos depende de la capacidad de fortalecimiento y gobierno de los CC y sus respectivas juntas. Un verdadero proceso de descentralización requiere que los beneficiarios de esta titulación asuman su rol como guardianes del territorio y supone el apoyo y el reconocimiento de todas las autoridades competentes como elementos necesarios para consolidar este proceso. 

10 Desde luego, vale la pena preguntarse cómo sería esta situación en ausencia de la Ley 70. No cabe duda, dado el proceso organizativo de las comunidades y el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios como autoridad en el territorio, que la definición del derecho de propiedad ha prevenido un avance dramático de los cultivos ilícitos en esta región del país.

REFERENCIAS

1. Agrawal, Arun. 2001. Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. *World Development* 29, No. 10: 1649-1672.

2. Alston, Lee y Bernardo Muller. 2005. Property Rights and the State. En *The Handbook of New Institutional Economics*, eds. Claude Menard y Mary Shirley, 573-590. Netherlands: Springer.
3. Baland Jean-Marie y Jean-Philippe Platteau. 2003. Economics of Common Property Management Rights. En *Handbook of Environmental Economics*, eds. Karl-Göran Mäler y Jeffrey Vincent, 127-190. North-Holland: Elsevier.
4. Berkes, Friket, Daniel Feeni, Bonnie McCay y James Acheson. 1989. The Benefits of the Commons. *Nature* 340: 91-93.
5. Broderick, Joe. 1998. *El imperio de cartón: impacto de una multinacional papelerera en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
6. Cárdenas, Juan Camilo, John Stranlund y Cleve Willis. 2000. Local Environmental Control and Institutional Crowding Out. *World Development* 28, No. 10: 1719-1733.
7. De Alessi, Louis. 2003. Gains from Private Property. En *Property Rights: Cooperation, Conflict and Law*, eds. Terry Anderson y Fred McChesney, 90-112. Nueva Jersey: Princeton University Press.
8. De Janvry, Alan, Gustavo Gordillo, Elisabeth Sadoulet y Jean Philippe Platteau. 2001. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
9. Dietz, Thomas, Elinor Ostrom y Paul Stern. 2003. The Struggle to Govern the Commons. *Science* 302: 1907-12.
10. Departamento Nacional de Planeación. 2008. Cartilla Síntesis del Proceso de Formulación del Plan Integral. [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoDesarrolloTerritorial/Grupos%
c3%89tnicos/tabid/273/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoDesarrolloTerritorial/Grupos%c3%89tnicos/tabid/273/Default.aspx). (Recuperado el 1 de noviembre, 2008).
11. Eggertsson, Thrainn. 2003. Open Access versus Common Property. En *Property Rights: Cooperation, Conflict and Law*, eds. Terry Anderson y Fred y McChesney, 73-89, Nueva Jersey: Princeton University Press.
12. Escobar, Arturo y Álvaro Pedrosa (Eds). 1996. *Pacífico: ¿desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Bogotá: Cerec.
13. Grueso Libia, Carlos Rocero y Arturo Escobar. 1998. The Process of Black Community Organizing in the Southern Pacific Coast of Colombia. En *Cultures of Politics/Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, eds. Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, 196-219. Boulder: Westview Press.
14. Hardin, Gardin. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.
15. Hoffmann, Odile. 2007. *Comunidades negras en el Pacífico colombiano*. Quito: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) - Institut De Recherche Pour le Développement (IRD) - Ediciones Abya-Yala.
16. Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
17. Ostrom, Elinor. 2000. Private and Common Property Rights. En *Encyclopedia of Law and Economics, volume II. Civil Law and Economics*, eds. Boudewijn Bouckaert y Gerrit De Geest, 332-379. Cheltenham: Edward Elgar.
18. Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
19. Ostrom, Elinor, Roy Gardner y James Walker. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
20. Plant, Roger y Soren Hvaalkof. 2001. *Land Titling and Indigenous Peoples*. Washington: InterAmerican Development Bank.
21. Sánchez, Enrique y Roque Roldán. 2002. *Titulación de los territorios comunales afrocolombianos e indígenas en la Costa Pacífica de Colombia*. Washington: Banco Mundial.
22. Sánchez, Enrique y Paola García. 2006. *Los afrocolombianos*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development - World Bank.
23. Schlager, Edella y Elinor Ostrom. 1992. Property Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics* 68, No. 3: 249-262.
24. Vélez, María Alejandra. 2008. *Collective Titling and the Process of Institution Building: Common Property Regime in the Colombian Pacific*. Documento de trabajo. Bogotá: Universidad de los Andes.
25. Vélez, María Alejandra, Juan Carlos Rocha y Pablo Ramos. 2009. *Titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano*.

manejo del territorio y los recursos naturales. Documento de trabajo. Bogotá: Universidad de los Andes.

26. Vélez, María Alejandra, John Stranlund y James Murphy. 2008. *Centralized and Decentralized Management of Local Common Pool Resources in the Developing World: Experimental Evidence from Fishing Communities in Colombia.* Publicado online 17-Apr-2008 doi: 10.1111/j.1465-7295.2008.00125.
27. World Wild Fund Colombia. 2002. *Memorias: Cartografía social para la planificación del uso y manejo de la Piangua (Andara tuberculosa) y otros recursos asociados al manglar en la costa pacífica Nariñense.* Fondo Mundial para la Naturaleza. Cali: Colombia.

