

## **CAPÍTULO 5**

# **La consulta previa como un ejercicio de gobernanza de los consejos comunitarios de comunidades negras de Bahía Málaga**

*Prior consultation as a governance exercise of the community councils of black communities of Bahía Málaga*

*Consulta prévia como exercício de governança dos conselhos comunitários de comunidades negras da Bahia Málaga*

*Marlen Yuly Salazar Montaña<sup>42</sup>  
Luz Elena García García<sup>43</sup>*

---

42 Bióloga énfasis en marina de la Universidad del Valle, Especialista en Gestión Ambiental Universidad Autónoma de Occidente. candidata a magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Correo electrónico: maryusamon@hotmail.com

43 Doctora en Conocimiento y Cultura en América Latina. Magister en Pedagogías Activas y Desarrollo Humano, Economista. Docente investigadora Línea de Investigación en Desarrollo Social y Humano, Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, CIMAD, Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Universidad de Manizales. Universidad de Manizales. luzeg@umanizales.edu.co

## Resumen

El objetivo de esta investigación es interpretar la Consulta Previa como una práctica de Gobernanza en el territorio ancestral del Consejo Comunitario de Bahía Málaga, Buenaventura, Valle del Cauca. El enfoque metodológico fue descriptivo-hermenéutico. Se aplicaron herramientas de recolección de información y entrevistas a miembros de las comunidades de Bahía Málaga, mediante un grupo focal; además se registró información en el cuaderno de campo y se aplicó la observación etnográfica. Los resultados identificaron los elementos que permiten afirmar la Consulta Previa que da origen a la declaratoria del área protegida “Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga” como una acción de Gobernanza; tales elementos son, entre otros, la participación, el diálogo y el reconocimiento colectivo de intereses y acuerdos. Otros de los principales hallazgos muestran una relación directa de las comunidades y el Consejo Comunitario con el Parque Natural Uramba, a partir de la armonización de una propuesta de desarrollo sustentable del Parque con la de desarrollo sostenible planteada por el Consejo comunitario. Se reconoce el impacto sobre la conservación y recuperación de las especies de fauna y flora en el área del territorio colectivo como reflejo de la presencia del parque como autoridad ambiental<sup>44</sup> y del acompañamiento de sus funcionarios en actividades concertadas con las comunidades. El estudio concluye que los procesos de diálogo y concertación, no son un tema finalizado, sino que evolucionan y se deben adaptar a las necesidades del territorio o de situaciones sociales o ambientales que ameriten la implementación de nuevos acuerdos. Además, la experiencia de co-gobierno en el territorio comunitario de Bahía Málaga, indica un estado importante de madurez política tanto en las autoridades étnicas como en las entidades públicas, lo que les permite dialogar sobre intereses comunes bajo la premisa del respeto y la necesidad de acuerdos desde en consenso y el disenso.

**Palabras claves:** Consulta previa; Gobernanza; Consejo comunitario de comunidades negras; Territorio colectivo.

## Abstract

The objective of this research is to interpret the Prior Consultation as a Governance practice in the ancestral territory of the Community Council of Bahía Málaga, Buenaventura, Valle del Cauca. The methodological approach was descriptive-hermeneutical. Information gathering tools and interviews were applied to members of the Bahía Málaga communities, through a focus group; In addition, information was recorded in the field notebook and ethnographic observation was applied. In the results, the elements that allow to affirm the Prior Consultation that gives rise to the declaration of the protected area “Uramba Bahía Málaga National Natural Park” as a Governance action were identified;

---

<sup>44</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia se establece como Unidad Administrativa Especial mediante el Decreto 3572 del 2011 (Presidencia de la República, 2011).

Such elements are, among others, participation, dialogue and the collective recognition of interests and agreements. Other main findings show a direct relationship between the communities and the Community Council with the Uramba Natural Park, based on the harmonization of a proposal for the sustainable development of the Park with that of sustainable development proposed by the Community Council. The impact on the conservation and recovery of the species of fauna and flora in the area of the collective territory is recognized as a reflection of the presence of the park as an environmental authority and the support of its officials in concerted activities with the communities. The study concludes that the processes of dialogue and agreement are not a finalized issue, but rather evolve and must be adapted to the needs of the territory or to social or environmental situations that merit the implementation of new agreements. In addition, the experience of co-government in the community territory of Bahía Málaga indicates an important state of political maturity in both ethnic authorities and public entities, which allows them to dialogue about common interests under the premise of respect and necessity. of agreements from consensus and dissent.

**Keywords:** Prior consultation; Governance; Community Council of Black Communities; Collective territory.

## **Resumo**

O objetivo desta pesquisa é interpretar a Consulta Prévia como uma prática de Governança no território ancestral do Conselho Comunitário de Bahía Málaga, Buenaventura, Valle del Cauca. A abordagem metodológica foi descritiva-hermenêutica. Ferramentas de coleta de informações e entrevistas foram aplicadas a membros das comunidades da Bahia Málaga, por meio de um grupo focal; Além disso, as informações foram registradas no caderno de campo e foi aplicada a observação etnográfica. Nos resultados, foram identificados os elementos que permitem afirmar a Consulta Prévia que dá origem à declaração da área protegida “Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga” como uma ação de Governança; Tais elementos são, entre outros, a participação, o diálogo e o reconhecimento coletivo de interesses e acordos. Outros principais achados mostram uma relação direta entre as comunidades e o Conselho Comunitário com o Parque Natural de Uramba, a partir da harmonização de uma proposta de desenvolvimento sustentável do Parque com a proposta de desenvolvimento sustentável do Conselho Comunitário. O impacto na conservação e recuperação das espécies da fauna e da flora da área do território coletivo é reconhecido como reflexo da presença do parque como autoridade ambiental e do apoio dos seus responsáveis em ações concertadas com as comunidades. O estudo conclui que os processos de diálogo e pactuação não são uma

questão finalizada, mas sim evoluem e devem ser adaptados às necessidades do território ou a situações sociais ou ambientais que mereçam a implementação de novos acordos. Além disso, a experiência de co-governo no território comunitário da Bahia Málaga indica um importante estado de maturidade política tanto das autoridades étnicas quanto dos entes públicos, o que lhes permite dialogar sobre interesses comuns sob a premissa do respeito e da necessidade. consenso e dissidência.

**Palavras-chave:** Consulta prévia; Governança; Conselho Comunitário de Comunidades Negras; Território coletivo.

## Introducción

Con la promulgación de la Ley 70 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993) o Ley de comunidades negras, se reconoce la propiedad colectiva sobre los territorios ocupados por los pueblos afrodescendientes de Colombia y en este sentido se establece la Consulta previa como un derecho fundamental que “Busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011, p. 1).

La consulta previa procede antes de la ejecución de cualquier proyecto que pueda afectar a los grupos étnicos (Gruoso, 2015). La directiva presidencial 01 de 2010: “establece responsabilidades y procedimientos de obligatorio cumplimiento para las entidades y organismos del sector central y descentralizado del orden nacional con el objeto de garantizar el derecho a la Consulta Previa con los grupos étnicos” (DNP, 2011, p. 2).

Ahora, el Derecho de las comunidades negras a la consulta previa se ejerce sobre el territorio colectivo. Esta condición abre el camino para que sea una herramienta para la protección de las minorías étnicas que supera la explicación del territorio en el componente geográfico y físico, para integrar lo cosmogónico de la cultura y la comunidad, que implica lo espiritual, histórico e intangible.

Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-634 del 30 de agosto de 1999 señala que el territorio es más que lo físico, jurídico y económico y se convierte en “un elemento integrante de la forma como aquellos ven y entienden el mundo” (Hinestroza, 2008, p. 37). Para las comunidades negras, el territorio es colectivo y se constituye en una manifestación de su cultura, representada y recordada

en cualquier espacio y lugar. La unión es íntima y permanente con el territorio, por lo que se torna innegociable.

De otra parte, algunos líderes de comunidades negras manifiestan que para ellos “la tierra no tiene valor de cambio sino valor de uso, es una despensa para resolver las necesidades fundamentales de la colectividad o comunidad” (Hinestroza, 2008, p. 42). Esta consideración se relaciona con el derecho a la vida y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se encuentran dentro del espacio físico y simbólico de este territorio.

Respecto a la Gobernanza, es entendida como una forma de gobierno compartido en que el Estado, lo privado y la comunidad establecen acuerdos y compromisos para desarrollar acciones enfocadas en el logro de un bien común, especialmente en temas medioambientales (Molina, 2014, p. 29). Esta forma de administrar los recursos naturales, se constituye en una estrategia clave para afrontar la degradación del ambiente sobre el planeta tierra y las consecuencias que ello ocasiona.

Sin embargo, cuando se llevan a cabo proyectos dentro de la agenda nacional de desarrollo surgen acuerdos entre el Gobierno y la comunidad de Bahía Málaga; sin embargo, en algunos casos se presentan dificultades a raíz de los diferentes intereses en la negociación, que llevan a ejecuciones más allá de lo acordado o a generar incomodidades con la comunidad, por lo que se requiere que todos los puntos tratados en una consulta previa se respeten a cabalidad y sean informados con suficiencia a todos los miembros de la población afectada. Aunque la comunidad evidencia participación, falta definir y hacer visibles las ventajas o desventajas, las sanciones, los mecanismos de resolución de conflictos y los acuerdos a los que se llegue mediante consulta previa, con el fin de que la comunidad en su conjunto, que habita el territorio, esté debidamente informada, tenga conciencia de la magnitud de las obras o proyectos que se tienen previstos y así tenga la capacidad para controlar, vigilar y denunciar cuando lo considere pertinente al bien común.

La consulta previa se ejerce para la defensa del territorio y su ecosistema con todas sus riquezas, por lo que resulta de trascendental importancia, la intervención de la comunidad en aspectos cruciales, como son la reforestación vs corte de árboles, pesca, caza y extracción de recursos. Esta investigación es importante al potenciar el desarrollo de capacidades internas, de denuncia, necesidad de conservación y

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

preservación del territorio cuando se presentan obras o proyectos que alteran su territorio e impactan a la comunidad y todas las formas de vida de su hábitat. Igualmente, es relevante que los proyectos tengan en cuenta las cosmovisiones, necesidades, intereses y dinámicas de la comunidad y del territorio.

“El cambio ambiental global nunca había sido tan rápido, extenso y complejo, y tan potencialmente catastrófico como es hoy” (Delgado et., 2017, párr. 1; citando a Flannery, 2007, p. 2). Por su parte, Piñeiro (2004; citado por Molina, 2014, p. 31) destaca como elementos de un ejercicio de Gobernanza: la participación, la responsabilidad social, la afectación colectiva de las decisiones, la relación con el gobierno central y el acceso a los recursos. Muchos de los aspectos en los cuales una comunidad, como lo es la de Bahía Málaga, interviene a través de la consulta previa tienen que ver con la protección y conservación de dinámicas propias e internas del territorio, como son asuntos asociados a la reforestación y la manera como se realiza el aprovechamiento de los recursos, aspectos que son de radical importancia en un mundo donde la tendencia es a la explotación ilimitada de los recursos forestales que tanto se necesitan para la generación de oxígeno, la siembra del agua y cuidado de la naturaleza, tan necesario ante un fenómeno como el cambio climático, que urge volcar la mirada sobre la tierra, sus dinámicas, sus ritmos y formaciones topográfica, así como detener las formas de extracción de los riquezas naturales que solo dejan destrucción y muerte.

Por todo lo anterior, es urgente y necesario promover la participación de las comunidades rurales étnico-territoriales en procesos de Gobernanza. La sustentabilidad en las comunidades indígenas y negras del Pacífico colombiano incluye prácticas de Gobernanza, en la medida en que está basada en acuerdos y normas que incluyen la cosmogonía y valores propios de las comunidades para el aprovechamiento de recursos bióticos y abióticos comunes (flora, fauna, metales, materiales de río, entre otros).

Finalmente, se debe mencionar que la creación del Parque Nacional Natural Uramba-Bahía Málaga, parte del interés de las comunidades Malagueñas en frenar un proyecto de expansión portuaria que afectaría su autonomía y modelo de etno-desarrollo. A partir de ese interés se inician procesos de diálogos y concertaciones en los que participan actores públicos, privados y comunitarios en un ejercicio de gobernanza que será validado a través de la realización de una Consulta previa en el territorio colectivo.

## **1. Metodología**

La presente investigación se realizó en el territorio del Consejo Comunitario-CCCN de Bahía Málaga, constituido mediante Resolución 0047 del 21 de julio de 2003 (Ministerio del Interior, 2018, P. 3), tiene una extensión de 38.087 hectáreas más 1.364 m<sup>2</sup> y está conformado por las veredas de La Sierpe, La Plata, Mangaña y Miramar (CENIPACIFICO, 1986) citado por (Ruiz, 2014, p. 54). Está ubicado en la zona rural al occidente del distrito de Buenaventura sobre el mar Pacífico y presenta dificultades en las vías de acceso: La principal es la vía marítima a través de lanchas desde Buenaventura, con un tiempo de recorrido entre una y tres horas dependiendo de las condiciones de navegabilidad del mar, la capacidad de los motores y el tipo de embarcación; la otra es por el bajo calima y es poco utilizada debido al orden público.

La investigación tiene un enfoque cualitativo-hermenéutico y se aplicó un método interpretativo en el ciclo descriptivo. Se tuvo en cuenta el entorno y el contexto en que se desarrollan las acciones. En el enfoque cualitativo “las personas, los escenarios y los grupos no son reducibles a variables, sino considerados como un todo. El investigador cualitativo estudia a las personas en el contexto de su pasado y de las situaciones en las que se halla” (Galeano, 2013, p.20).

Las técnicas de recolección fueron cualitativas: Entrevista, grupo focal, cuadernos de campo y observación etnográfica. El propósito de estas técnicas es “obtener información de los participantes fundamentada en las percepciones, las creencias, las opiniones, los significados y las actitudes” (Vargas, 2012, p. 120).

La entrevista es “una conversación, el arte de realizar preguntas y escuchar respuestas” (Denzin y Lincoln, 2005, p. 643; citado por Vargas, 2012, p. 121). Se realizaron diez (10) entrevistas a informantes clave de Bahía Málaga que relataron experiencias y conocimientos sobre consulta previa y gobernanza en su territorio, historia personal y los acuerdos establecidos para la creación del área protegida.

El grupo focal es “un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos” (Hamui y Varela, 2013, p. 56). Se realizó un grupo en la comunidad de la Plata con diez (10) personas, para indagar acerca de la creación del Parque Nacional Natural Uramba-Bahía Málaga, las ideas sobre la Gobernanza y los resultados de los acuerdos establecidos en la consulta previa.

El Cuaderno de campo y la observación etnográfica son técnicas complementarias; en el primero, se registraron observaciones particulares durante las visitas a las comunidades de Bahía Málaga acerca de prácticas productivas y usos de los recursos naturales en el territorio y se compilaron otras informaciones pertinentes a la investigación. Cada anotación fue fechada y ubicada espacialmente describiendo y citando el lugar donde se hizo (hora, nombre de la comunidad, nombre del lugar específico, tipo de ambiente). La segunda, consiste en la observación de información no explícita que produce el entorno, teniendo en cuenta las conversaciones informales, las actividades diarias de las personas, el ambiente, los olores, los sonidos y todas aquellas manifestaciones de la vida de la comunidad que puedan de una manera u otra aportar al posterior análisis de la información colectada en otras actividades. Se realizó en cada momento que la investigadora compartió con las comunidades, incluidos los tiempos de los grupos focales y las entrevistas, En total se realizaron 30 anotaciones de campo.

Los datos obtenidos fueron procesados en el programa Atlas Ti, para facilitar la organización e interpretación de la información a través de la construcción de categorías. Éstas se derivan de “códigos, índices o palabras clave” (Varguillas, 2006, p.76), por lo cual el investigador debe hacer uso de su “creatividad” (Varguillas, 2006, p.74) necesaria para identificar relaciones.

En un primer momento se creó la unidad hermenéutica “2019.02.01 sist. datos tesis MY”, a la cual se vinculó la información primaria (transcripciones de entrevistas y grupo focal), luego se determinaron cuatro (4) códigos: Acuerdos, Consulta previa, Gobernanza y Administración de RN.; estos códigos están relacionados con las categorías teóricas propuestas para la investigación. La tabla 1 muestra como los objetivos de la investigación se relacionan con uno o varios de los códigos establecidos en la unidad hermenéutica; las citas fueron clasificadas según la pertinencia con uno o varios de los objetivos y las categorías de la investigación.

Una vez construida la unidad hermenéutica, y vinculados los documentos primarios, se escogieron fragmentos de las intervenciones de los participantes que fueron clasificadas como “citas”. Estas citas se asignaban a uno o varios de los cuatro códigos ya mencionados que, a la vez, están relacionados con las categorías y los objetivos de la investigación; de esta manera, con su interpretación se elaboraron las respuestas que ayudaron a resolver la pregunta de investigación.

**Tabla 1. Relación de objetivos, categorías, códigos y citas**

Objetivos específicos	Categorías de investigación	Códigos Atlas. Ti	Total Citas
Establecer los elementos de la consulta previa realizada en el territorio ancestral del CCCN de Bahía Málaga que se relacionan con la Gobernanza	Consulta previa	Consulta previa	16
Relacionar los acuerdos logrados en la consulta previa del CCCN de Bahía Málaga, y su ejecución y seguimiento, con la teoría sobre las prácticas y resultados de una práctica de Gobernanza	Gobernanza	Acuerdos	16
		Gobernanza	16
Establecer si la comunidad de Bahía Málaga reconoce en la consulta previa una posibilidad de administrar los recursos comunes de su territorio comunitario.	Territorio colectivo de comunidades negras Consejos comunitarios de comunidades negras	Administración de Recursos comunes	9
		TOTAL	57

**Fuente:** elaboración propia.

## 2. Resultados y discusión

### Elementos de la consulta previa que se relacionan con la Gobernanza

Las prácticas de Gobernanza reconocidas en este trabajo tienen un objetivo ambiental con contenido político y comunitario, para los casos étnicos. Esto configura una propuesta de co-gobierno en un territorio en el que confluyen diversos intereses productivos, ambientales y políticos en el marco de lo colectivo. La gobernanza, de acuerdo con Montoya y Rojas (2016) se entiende como “gobierno, marco normativo o conjunto de criterios para el logro de objetivos o desjerarquización de espacios a modo de redes, que motivan la participación de la sociedad civil en asuntos públicos y ambientales” (p. 302), lo que implica una gestión comunitaria.

Estos enfoques pueden estar presentes de manera transversal sin excluirse en el enfoque que considera la Gobernanza como co-gobierno entre el Estado presente a través de la autoridad de Parques y la comunidad representada por la junta del Consejo Comunitario, para lo cual

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

definen un modelo de administración compartida en el que se ejercen poderes que chocan entre sí. Esto genera tensiones que no necesariamente son negativas, pero, evidentemente son una manifestación del ejercicio de gobierno sobre el territorio.

La Gobernanza, como un marco normativo, surge en el momento de diálogo en que se proponen, negocian y establecen los acuerdos que permitan ejercer el gobierno colaborativo y compartido del área protegida, lo que se deriva, a su vez, de un bloque constitucional sobre el tema ambiental y los derechos de las minorías étnicas.

La Gobernanza, como participación de la comunidad en la discusión sobre lo público y lo ambiental y el co-gobierno de los bienes comunes, aparece de manera permanente y transversal a todo el proceso de declaratoria del Parque, por las características de las relaciones horizontales de poder que se establecen entre los actores vinculados. Además, el diálogo participativo se convierte en el enfoque de mayor peso en esta propuesta de administración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de Bahía Málaga.

Así, de la comunidad en estudio, se establecen puntos de encuentro y equilibrio en los que cada parte cede en sus requerimientos, para llegar a consensos sobre los intereses comunes; de este modo establecen la gobernabilidad del territorio. De esta manera la gobernanza se relaciona con la gobernabilidad, entendida “como cualidad de la comunidad política en la cual las instituciones del gobierno junto con la acción legítima de los ciudadanos actúan en el pleno ejercicio de poder” (Galeano, 2009; Citado por Molina, 2014, p. 29).

Los procesos de Gobernanza requieren deliberación, participación y colaboración, para garantizar la democracia, los derechos humanos y “mantener la sustentabilidad del medio ambiente” (Pacheco, 2013, p. 201). En este sentido, cada vez se reconoce más la necesidad de generar ejercicios de Gobernanza en los territorios étnicos (afros e indígenas) teniendo en cuenta que son las áreas menos degradadas por las prácticas ancestrales que han sido sustentables en el tiempo. La Gobernanza en la gestión ambiental requiere políticas y acciones sustentadas en las perspectivas de las comunidades locales (Delgado, Ramos y Lasso, 2017, p. 2).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Gobernanza es un ejercicio dialógico en que personas en representación de diversas entidades, organizaciones y comunidades acuerdan normas y compromisos en torno a objetivos e intereses comunes, en el que se negocian pretensiones y

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

posiciones, a partir de la elaboración de un constructo que se reflejará en la administración adecuada y participativa de los bienes comunes.

Desde esta perspectiva, la Consulta previa realizada en territorio del Consejo Comunitario de Bahía Málaga, para definir la creación de un Parque Natural, puede ser considerada como una práctica de Gobernanza, en la medida en que se reconocieron elementos como la participación, el establecimiento de acuerdos y compromisos para la administración del territorio. Además, tiene como plataforma el diálogo respetuoso, la discusión activa y propositiva, aunque crítica, sobre los puntos de disenso acerca de los modelos de desarrollo que cada actor defiende como propuesta ideológica, y el logro de acuerdos sobre lo permitido, lo regulado, lo prohibido y lo negociable. A estos acuerdos se les hace un seguimiento permanente por las partes verificando el cumplimiento de los mismos.

Los acuerdos realizados sobre aprovechamiento de los recursos naturales y la co-administración de territorio no han estado exentos de las dificultades propias de un proceso de negociación y co-existencia en un territorio de actores con diversos intereses sobre un mismo recurso. De esta manera lo expresa uno de los participantes entrevistados: “Algunos no se han cumplido sobre todo lo que tiene que ver con el polígono, se incluyeron las islas o islotes que no hicieron parte de la consulta” (E1P6, Bahía Málaga, 2019). Este mismo informante clave expresó la necesidad de cumplir lo pactado. Además, reclaman el nombramiento de un director del Parque que sea de la zona y “que los consejos, de acuerdo con la declaratoria al convenio 169 de la OIT” estamos pidiendo la revisión de los compromisos de la consulta previa”.

Sin embargo, se reconocen los aciertos de la consulta, cuando la comunidad se empodera del cumplimiento de los procesos. “Los acuerdos que se hicieron dentro de una resolución y parques se está cumpliendo; de hecho, se formó una mesa coordinadora donde intervienen personal de parques y miembros de la comunidad desde allí se toman las decisiones”. (E5P8, Bahía Málaga). Además, tiene el poder de regular sus actividades y defender su territorio: “Se está tratando de terminar el reglamento de la pesca y hay que detenerse porque se sabe que Parques es Estado y cualquier cosa en la que se falle la comunidad puede llevar las de perder” (E5P8, Bahía Málaga).

La Gobernanza se entiende, entonces, más como un ejercicio político que administrativo. Al respecto, un entrevistado manifestó que: “Es la participación de las comunidades en las decisiones que se toman en

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

el territorio, es como gobernar en conjunto con las demás entidades y organizaciones. (E4P8, Bahía Málaga, 2019).

Delgado, Ramos y Lasso (2017, p. 4; citando a Ostrom, 1990) señalan ocho (8) principios en un sistema de Gobernanza:

1. Límites claramente definidos para el aprovechamiento de los recursos
2. Equilibrio entre costos y beneficios de la cantidad de recursos que se asignan a las personas
3. Acuerdos colectivos que reduzcan las afectaciones en las personas por las reglas que se definan
4. Monitoreo que es hecho por los beneficiarios del aprovechamiento de los recursos naturales
5. Sanciones que serán aplicadas gradualmente a los usuarios que violen los acuerdos concertados
6. Mecanismos de resolución de conflictos que actúen rápidamente
7. Reconocimiento de los derechos de las comunidades
8. Alternativas productivas y económicas derivadas del manejo apropiado de los recursos naturales

Ahora bien, algunos de los principios de Gobernanza que menciona Ostrom (1990) pueden ser relacionados con acuerdos negociados para la creación del Parque y el co-manejo del área del Parque Nacional Natural y con la información obtenida en las entrevistas y en el grupo focal.

En la Resolución 1501 de 04 de agosto de 2010, por la cual se declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga, se encuentran entre otros, los siguientes acuerdos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010):

Garantizar los beneficios ambientales [...] necesarios para el bienestar y calidad de vida de las comunidades negras, las cuales tendrán prelación en el uso y manejo de los recursos naturales, [...], (p.15)

El Parque [...] contará con una propuesta de acuerdos de uso y esquema de manejo conjunto, [...] (p.16)

El esquema de manejo facilitara la participación efectiva, de los Consejos Comunitarios de: [...] encaminado a diseñar e implementar conjuntamente la planeación y manejo de la mencionada área del Sistema, [...] (p. 16)

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

Salvo lo previsto en la Ley 70 de 1993 para comunidades negras, dentro del Parque [...] quedan prohibidas las actividades diferentes a las de conservación, educación, recreación, cultura, recuperación y control, [...]. (p.16)

Teniendo en cuenta la importancia del uso de los recursos pesqueros [...] es prioritario considerar el desarrollo [...], de actividades que contribuyan a una pesca responsable y sostenible. (p.28)

Por colindar el área del Parque [...] con Consejos Comunitarios, el desarrollo de esta actividad les quedaría a ellos como de uso exclusivo, siempre y cuando el aprovechamiento de los recursos sea con criterio de sostenibilidad. (p.28)

Además del ecoturismo y la pesca y de los procesos orientados a garantizar su ordenamiento y sostenibilidad, es urgente avanzar en un proceso que permita identificar y posicionar otras alternativas productivas sostenibles, [...]. (p. 28).

En el acuerdo entre las comunidades de Bahía Málaga y las autoridades del Parque para la ampliación y declaratoria de nuevas áreas protegidas también aparecen elementos que se relacionan con los principios de Gobernanza (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2009):

El procedimiento para la declaratoria del Parque [...] implica un proceso [...] ordenamiento ambiental del territorio. (p. 25)

Teniendo en cuenta la importancia del uso de los recursos pesqueros [...] es prioritario considerar el desarrollo [...], de actividades que contribuyan a una pesca responsable y sostenible, (p.28)

Por colindar el área del Parque [...] con Consejos Comunitarios, el desarrollo de esta actividad les quedaría a ellos como de uso exclusivo, siempre y cuando el aprovechamiento de los recursos sea con criterio de sostenibilidad. (p.28)

Además del ecoturismo y la pesca y de los procesos orientados a garantizar su ordenamiento y sostenibilidad, es urgente avanzar en un proceso que permita identificar y posicionar otras alternativas productivas sostenibles, [...] (p. 28).

Los habitantes de Bahía Málaga que participaron como informantes en las entrevistas y el grupo focal, también indicaron algunas características que se relacionan con los principios señalados por Ostrom (1990); así, se formó una mesa coordinadora donde intervienen personal de parques y miembros de la comunidad desde allí se toman las decisiones de lo que se va hacer por el área pero se le deben hacer seguimiento para que se cumplan (GFP13, Málaga, 2019):

Sí, en el manejo conjunto se fortalecieron las dinámicas culturales y sociales y sus gobiernos internos para fortalecer y el objetivo principal seguir protegiendo los sistemas marino costeros asociados al área marina del parque. (E1P7, Málaga, 2019).

La Buena fe, la concertación y el dialogo cuando existen estos aspectos la consulta es exitosa por que todo está sobre la mesa, no se oculta nada, (E4P2, Málaga, 2019).

De otro lado, las características de aplicación de sanciones y mecanismos de resolución de conflictos, no están claramente definidas o visibilizadas en los diversos acuerdos y los mismos participantes no tienen estos elementos tan claros en su visión de la relación del Parque con el territorio comunitario; esto, lo cual no quiere decir que no estén definidos o establecidos en los diferentes acuerdos que hayan sido determinados entre las partes que participan en este proceso.

Como se pudo apreciar, hay similitudes entre algunos principios de Gobernanza, los acuerdos establecidos para la creación del Parque y las percepciones que tienen los malagueños sobre el proceso de consulta previa y la creación del Parque Nacional Natural Urimba-Bahía Málaga.

## **Relación de acuerdos logrados en la consulta previa del CCCN de Bahía Málaga, con la teoría sobre prácticas de Gobernanza**

Los participantes mencionaron que entre el Parque Nacional Natural Urimba (lo público) y la comunidad de Bahía Málaga se ha construido una relación basada en el respeto y la colaboración; ello ha permitido llegar a acuerdos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se articulan con la propuesta de conservación del Sistema de Parques y el aprovechamiento del Consejo Comunitario. Tales acuerdos se definen como una práctica de Gobernanza por la participación de actores del Estado, ONG's privadas y el Consejo Comunitario.

La participación para el logro de consensos en la comunidad es fundamental para la defensa del territorio, ya que genera un empoderamiento de la comunidad y acciones conjuntas para su defensa. Así lo expresaron los participantes desde su experiencia y saber. La parte consensual se logra mediante acuerdos que se realizaron en el proceso de consulta previa y que luego son validados como un ejercicio de Gobernanza. Al respecto, algunos de los entrevistados manifestaron: que los acuerdos fueron fundamentales para el uso y regulación de sus actividades productivas y del Parque, algunos de esos acuerdos:

- Participación de la comunidad (E3P5, Málaga, 2019)
- Manejo conjunto de área protegida (E3P5, Málaga, 2019)
- Acuerdos de pesca y de uso y reglamentación (E1P5, Málaga, 2019)
- Acuerdo de uso y manejo diferente a los otros parques que los pescadores protejan bajo unos parámetros organizando los sistemas de pesca para mejor. (GFP12, Málaga, 2019).

## **Reconocimiento de la consulta previa como posibilidad para administrar los recursos comunes del territorio comunitario**

El presente estudio evidenció el reconocimiento del impacto positivo de las acciones concertadas entre comunidad y Parque Natural Uramba sobre la conservación y recuperación de las especies de fauna y flora, especialmente las relacionadas con la pesca y la madera, en el área del territorio colectivo; esto significa un reflejo del cumplimiento de los acuerdos entre el Parque como autoridad ambiental y el Consejo Comunitario como autoridad tradicional, además del eficaz acompañamiento de los funcionarios del Parque en actividades concertadas con las comunidades. Así lo menciona una de las personas entrevistadas:

Ha mejorado el simple hecho de declarar el área hace que otros actores no estén en el territorio; que se haya detenido la construcción de un puerto de aguas profundas donde había amenazas culturales y ambientales para ese caso el parque ha sido efectivo [...] el hecho de que haya un parque en Bahía Málaga ya quita el radar de muchos empresarios nacionales e internacionales lo cual ayuda a blindar mucho; entonces ha servido mucho la declaratoria. (E3P9, Málaga, 2019).

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

Uno de los participantes entrevistados al preguntarle sobre que es para él la consulta previa:

Es la inclusión y la participación de las comunidades para tomar decisiones frente a proyectos que los afecten positiva o negativamente. Es un proceso en el cual la comunidad se puede expresar frente a los impactos positivos o negativos que pueda tenerla obra, declaratoria o lo que se vaya a hacer en un territorio de comunidades negras o afros [...] la consulta es una reivindicación y un derecho fundamental a participar en algo que nos afecte en un futuro. (E4P1, Bahía Málaga, 2019).

El agenciamiento de las comunidades es una herramienta que fortalece las capacidades locales ante las amenazas externas, desde propuestas de desarrollo surgidas de sus cosmovisiones, potencialidades, necesidades y saberes. Igualmente, se mantienen fuertes tensiones y conflictos entre una comunidad que deriva en gran medida el sustento familiar del aprovechamiento de los recursos naturales en actividades como la pesca, el corte de madera, la agricultura, la caza y la extracción de piangua (*Anadara tuberculosa*), entre otras; esto, con los intereses de las directivas y funcionarios del Parque Natural para mantener el área del Parque sin explotación de ningún tipo, privilegiando la conservación de las especies de flora y fauna y los ecosistemas que las contienen.

En el 2009, en Juanchaco, se protocolizó el proceso de consulta previa (Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo territorial, 2010) en el cual se establecen entre otros los siguientes acuerdos: Declaración del Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga, como área del Sistema de Parques Nacionales Naturales; además se ratificó el compromiso de constituir, conjuntamente, una propuesta de acuerdos de uso y esquema de Manejo conjunto, y la Planeación y el manejo del Parque de manera conjunta entre la Unidad de Parques Nacionales Naturales y los consejos comunitarios de Bahía Málaga, una vez declarado el área (Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo territorial, 2010, p.10).

Los informantes mencionan que, entre el Estado colombiano, representado en el Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga y las comunidades asentadas en el área protegida se ha concretado una relación basada en el respeto y la colaboración, lo que ha permitido elaborar acuerdos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales que no riñen con la propuesta de conservación y recuperación del Parque y la propuesta de desarrollo del Consejo Comunitario. Los

acuerdos pueden ser considerados como una práctica de Gobernanza por la participación de diversos actores y por la definición de acuerdos sobre el co-gobierno del territorio, mediados por un ejercicio de diálogo participativo.

Para hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de los acuerdos establecidos se creó el Colectivo Comunitario e Institucional por la Conservación de los Valores Naturales y Culturales de Bahía Málaga, integrada por distintos actores sociales e interinstitucionales con intereses y presencia en la región (Parques Nacionales Naturales de Colombia, Consejos Comunitarios de Juanchaco, La Barra, Puerto-España Miramar, Ladrilleros, La Plata-Bahía Málaga y WWW-Colombia, 2009, párr. 6).

## **Conclusiones**

En general, la comunidad tiene un concepto claro sobre la Consulta previa, la reconocen como una herramienta de participación y tienen la conciencia de que es un trámite obligatorio para cualquier proyecto que se vaya a desarrollar en su territorio. La aplicación de la consulta previa como herramienta de participación en las decisiones que afectan los intereses de las comunidades negras se puede considerar como un ejercicio de Gobernanza en la medida que para su realización fue requerida la incorporación de elementos de diálogo, de participación, de representaciones de poder, de confianza y de decisión que son igualmente necesarios en una práctica de Gobernanza ambiental.

También se estableció que las comunidades de Bahía Málaga y las autoridades étnico-territoriales consideran su territorio colectivo como un todo espacial que trasciende lo físico-geográfico y se constituye en la base de su propuesta de desarrollo propio, abarcando su historia común, sus tradiciones, sus relaciones y sus creencias. Así se empieza a configurar un paradigma ambiental diferente, en el que las acciones de conservación y aprovechamiento sostenible nacen de las personas y comunidades que habitan el territorio colectivo con conciencia de la necesidad de defender y proteger sus activos ambientales o recursos comunes (Ostrom, 2000).

Los procesos de diálogo y concertación, que evolucionan y se deben adaptar a las necesidades del territorio o de situaciones sociales o ambientales que ameriten la implementación de nuevos acuerdos. La experiencia de co-gobierno en el territorio comunitario de Bahía Málaga, –que es al mismo tiempo un área de reserva protegida por el Estado

colombiano, por la cual se busca el cumplimiento común del objetivo de la conservación de los recursos naturales y el aprovechamiento sustentable de los mismos— da cuenta de un estado importante de madurez política tanto en las autoridades étnicas como en las entidades públicas

La consulta previa y todos los procesos que a ella atañen, permite dialogar sobre intereses comunes bajo la premisa del respeto y la necesidad de acuerdos desde en consenso y el disenso. Sin embargo, aún queda un camino por recorrer que implica la implementación de los mecanismos de seguimiento y evaluación ya mencionados, la transformación, o eliminación de algunos de ellos o la implantación de unos nuevos mecanismos acordes con situaciones actuales como la de la pandemia por el covi19 y en el marco del cambio climático, no obstante que las actividades mencionada contribuyen a un mayor equilibrio ecológico, pero son insuficientes.

### **3. Recomendaciones**

Para finalizar, se recomienda continuar con trabajos de investigación por parte de la academia, el sector público y privado, los líderes sociales y las comunidades en general, que resalten y visibilicen ante la comunidad científica y la sociedad, el fortalecimiento de la capacidad de gestión, de denuncia y de desarrollo de las acciones de cooperación, visibilización nacional e internacional y defensa de los territorios de las comunidades negras, indígenas y demás vulnerables de ésta y otras regiones, a través de la consulta previa y demás herramientas e instrumentos mediante los cuales se pueda promover la conservación y el cuidado del ambiente, la preservación de los recursos naturales del Pacífico colombiano y el respeto a las cosmovisiones de sus habitantes.

### **Referencias**

- Congreso de Colombia (1993). *Ley 70 de 1993. Por medio de la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Reconoce un principio fundamental de las comunidades negras*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf>
- Delgado, S. M., Mistry, J., Matzdorf, B. and Leclerc, G. (2017). Community-based management of environmental challenges in Latin America and the Caribbean. *Ecology and Society*, 22(1), 1-4. Recuperado de <https://doi.org/10.5751/ES-08924-220104>
- Delgado, S. M.; Ramos, P. A.; Lasso, Z. E. (2017). Using Ostrom's DPs as Fuzzy Sets to Analyse How Water Policies Challenge Community-Based Water Governance in Colombia, *Water*, 9, 535. Recuperado de doi: 10.3390/w9070535

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2011). *Apuntes sobre la consulta previa con grupo étnicos* (Documento de Trabajo). Recuperado de [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/apuntes\\_sobre\\_consulta\\_previa\\_con\\_grupos\\_etnicos\\_0.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/apuntes_sobre_consulta_previa_con_grupos_etnicos_0.pdf)
- Galeano, M. E. (2013). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Fondo editorial Universidad EAFIT. Medellín.
- Gruoso, C. L. R. (2015). *El derecho de las comunidades negras, afrocolombianas, raizal y palenquera a la consulta y al consentimiento previo libre e informado*. - Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos, Naciones Unidas. Segunda Edición. Colombia.
- Hamui, S., A. y Varela, R. M. (2013). *La técnica de grupos focales Investigación en Educación Médica*. 2, (5), México: Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3497/349733230009.pdf>
- Hinestroza, C. L. (2008). *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras en Colombia*. Universidad Tecnológica del Chocó. Universidad Externado de Colombia.
- Molina, D. (2014). Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. *Ambiente y Desarrollo*, 18(34), 27-42. doi:10.11144/Javeriana.AYD18-34.gaca. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/issue/view/725>
- Montoya, D. E. y Rojas, R. R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental, *Gestión y Ambiente*, 19(2), 302-317. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (04 agosto de 2010). *Resolución 1501 de 2010, por medio de la cual se declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga*. Recuperado de [https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/04/Res\\_1501\\_uramba.pdf](https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/04/Res_1501_uramba.pdf)
- Ministerio del Interior (2018). *Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse*, certificación número 0345. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-consulta-previa/certificacion-de-presencia-de-grupos-etnicos-ano-2013-mayo/certificaciones-de-presencia-de-grupos-etnicos>
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Autónoma de México,
- Pacheco, P. A. (2013). Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas. En Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (Coordinadores). *Anthropos*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2011 en Frontera Norte, Vol. 25, Núm. 49, pp.197-201.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia, Consejos Comunitarios de Juanchaco, La Barra, Puerto-España Miramar, Ladrilleros, La Plata-Bahía Málaga y WWW-Colombia (2009). *Ampliación y Declaratoria de Nuevas Áreas Protegidas, síntesis para su justificación* (Documento de trabajo, inédito).

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

- Presidencia de la República (2011). *Decreto 3572. Por medio del cual crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones.* Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Septiembre/27/dec357227092011.pdf>
- Presidencia de la República (2013). *Directiva 10 de 2013.* Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Directivas/Documents/DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%20N%C2%B0%2010%20DEL%2007%20DE%20NOVIEMBRE%202013.pdf>
- Ruiz, H. A. (2014). Percepción de las comunidades del territorio del Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga frente a la vulnerabilidad al cambio climático. *Ambiente y Sostenibilidad, Revista del Doctorado Interinstitucional en Ciencias Ambientales*, pp. 51-64.  
Recuperado de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/8275/percepcion%20de%20las%20comunidades.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Vargas, J. I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos, *Revista Calidad en la Educación Superior Programa de Autoevaluación Académica*, 3(1), 119-139. Costa Rica.
- Varguillas, C. (2006). *El uso de atlas.Ti y la creatividad del investigador en el análisis cualitativo de contenido upel. Instituto pedagógico rural el mácaro Laurus*, Caracas, Venezuela: Universidad Pedagógica Experimental Libertador.