



Vigilada MinEducación Decreto 1075 de 2015 / Resolución 12220 de 2016

## CONSULTA PREVIA Y CONFLICTO INTRAÉTNICO EN EL CASO DEL PARQUE NACIONAL NATURAL URAMBA BAHÍA MÁLAGA

MARGARITA MARÍA PRECIADO CARABALÍ

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERCULTURALES  
MAESTRÍA EN INTERCULTURALIDAD, DESARROLLO Y PAZ TERRITORIAL

CALI, SEPTIEMBRE 27 DE 2021<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Estudios financiados por la Gobernación del Valle del Cauca a través del sistema general de regalías, la Fundación Universidad del Valle y la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

CONSULTA PREVIA Y CONFLICTO INTRAÉTNICO EN EL CASO DEL PARQUE  
NACIONAL NATURAL URAMBA BAHÍA MÁLAGA

MARGARITA MARÍA PRECIADO CARABALÍ

DIRECTORA:  
MARÍA ALEJANDRA QUINTERO FALLA

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERCULTURALES  
MAESTRÍA EN INTERCULTURALIDAD, DESARROLLO Y PAZ TERRITORIAL

CALI, SEPTIEMBRE 27 DE 2021

Nota de Aceptación: 4.5

Jurado



---

Freddy Napoleón Páez

Jurado comunitario



---

Florencio Angulo Panameño

Director del Trabajo de  
Grado



---

María Alejandra Quintero  
Falla

Cali, septiembre 27 de 2021

ARTICULO 23 de la Resolución No. 13 del 6 de Julio de 1946, del Reglamento de la Pontificia Universidad Javeriana. “La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de Tesis. Solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y la moral católica y porque las Tesis no contengan ataques o polémicas puramente personales; antes bien, se vea en ellas el anhelo de buscar la Verdad y la Justicia”.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios y mis ancestros, que me han permitido vivir en lo recóndito de mi bahía Málaga, Buenaventura. A mis seres queridos, por el amor que me enseñaron a tener en mis ideales. A las personas que conforman con relevo generacional la institucionalidad del Estado colombiano, a quien a pesar de esta gran oportunidad de estudio magistral, les reclamo mucho amor y fe en el otro, para poder avanzar y alcanzar verdadero estado de equidad y paz.

## TABLA DE CONTENIDO

Contenido	
<b>Consulta Previa y conflicto intraétnico en el caso del Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga .....</b>	<b>9</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>9</b>
<b>Palabras clave.....</b>	<b>9</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>9</b>
<b>Keywords .....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>El Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga.....</b>	<b>6</b>
<b>Marco jurídico para comunidades afrodescendientes: reconocimiento, territorio y participación.....</b>	<b>17</b>
<b>El modelo multiculturalista y los conflictos territoriales .....</b>	<b>29</b>
<b>Materiales y métodos .....</b>	<b>34</b>
<b>Caracterización de conflictos en el marco de la declaratoria del PNNUBM ...</b>	<b>36</b>
<b>Caracterización del conflicto intraétnico previo a la declaratoria del PNNUBM .....</b>	<b>37</b>
<b>Caracterización del conflicto Estado-comunidad entre las comunidades afrodescendientes representadas por los Consejos Comunitarios que habitan el PNNUBM y Parques Nacionales Naturales de Colombia .....</b>	<b>51</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>54</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>57</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1 Consejos Comunitarios y Títulos Colectivos de Comunidades Negras ubicados en Bahía Málaga, Buenaventura .....</b>	<b>3</b>
<b>Tabla 2 Proceso de declaratoria de un área protegida.....</b>	<b>12</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES O FIGURAS

<b>Ilustración 1 Portada de la cartilla del código de régimen interno de la comunidad negra la Plata bahía Málaga y su territorio colectivo 2003 Consejo Comunitario de la Plata Bahía Málaga .....</b>	<b>38</b>
<b>Ilustración 2 Pág. 1 de 9. Acta de seguimiento, acuerdos protocolizados de declaratoria PNUBM. 25 y 26 de julio 2019 .....</b>	<b>43</b>
<b>Ilustración 3 Copia partes del acta protocolización de Consulta Previa .....</b>	<b>51</b>
<b>Mapa 1 Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga y comunidades afrodescendientes .....</b>	<b>9</b>

**Consulta Previa y conflicto intraétnico en el caso del Parque Nacional  
Natural Uramba Bahía Málaga<sup>2</sup>  
Prior Consultation and interethnic conflict in Uramba Bahía Málaga National  
Natural Park's case**

**Autoras:**

**Margarita María Preciado Carabalí<sup>3</sup>**

**María Alejandra Quintero Falla<sup>4</sup>**

**Tipo de artículo:**

**Artículo de investigación**

**Cómo citar este artículo:**

**Preciado, M.M. y Quintero, M.A. (2021). Consulta Previa y conflicto intraétnico en el caso del Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga. *Jangwa Pana*.**

---

<sup>2</sup> Las autoras declaramos no tener conflicto de intereses y ser independientes con respecto a la Pontificia Universidad Javeriana Cali. La ejecución del trabajo o de la redacción del manuscrito se realizó solo con interés concernientes al ejercicio investigativo.

<sup>3</sup> Candidata a Magíster en Interculturalidad, Desarrollo y Paz Territorial. Representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Chucheros Ensenada El Tigre (Bahía Málaga, Buenaventura). Consultiva departamental delegada por Consejos Comunitarios del Valle del Cauca Distrito especial Buenaventura. Delegada ante el SIDAP (Sistema Departamental de Áreas Protegidas) del Valle del Cauca por Consejos Comunitarios de Comunidades Negras. Correo electrónico: margothp1123@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5896-3964>

<sup>4</sup> Magíster en Derechos Humanos y Cultura de Paz. Docente e investigadora del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Colombia. Correo electrónico: [maria.quintero@javerianacali.edu.co](mailto:maria.quintero@javerianacali.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4128-544X>.

## **Consulta Previa y conflicto intraétnico en el caso del Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga**

### **Resumen**

En el marco de las implicaciones prácticas del esquema diferenciado de reconocimiento de derechos a comunidades étnica y culturalmente diversas en Colombia, así como su des-encuentro con diferentes esquemas de ordenamiento del territorio y medidas especiales de protección como la Consulta Previa para comunidades étnicas, surgen tensiones y conflictos susceptibles de ser clasificados en función de los actores que se ven en ellos implícitos. Dos de estas tipologías de conflictos son aquellos intraétnicos, que ocurren al interior de una misma comunidad étnica, y aquellos Estado-comunidad, que surgen entre comunidades rurales y entidades del Estado. Esta investigación propone la caracterización y análisis de dos de estos conflictos, vinculados al proceso de declaratoria del Parque Nacional Uramba Bahía Málaga (Buenaventura) y de la Consulta Previa realizada en él, a las comunidades afrodescendientes protagonistas del mismo y a las entidades gubernamentales a cargo de la regulación y seguimiento a las áreas protegidas de Colombia, todo ello a partir de la voz de miembros de las comunidades partícipes del caso de estudio, así como del análisis documental del mismo.

### **Palabras clave**

Conflicto intraétnico; conflicto Estado-comunidad; Consulta Previa, Parques Nacionales Naturales

### **Abstract**

Within the framework of the practical implications of the differentiated scheme for the recognition of rights to ethnically and culturally diverse communities in Colombia, as well as their dis-encounter with different land-use planning schemes and special measures as prior consultation, tensions and conflicts arises and can be classified according to their actors. Two of these types of conflicts are those intra-ethnic, which occur within the same ethnic community, and those State-community, which arise between rural communities and State institutions. This research proposes the characterization and analysis of two of these conflicts, linked to the declaration of Uramba Bahía Málaga National Park (Buenaventura) and its prior consultation process, the Afro-descendant communities that starred it, and the government entities in charge of regulating and monitoring these protected areas in Colombia, all based on the voice of members from the communities which are involved in the case study, as well as the documentary analysis of it.

### **Keywords**

Intraethnic conflict; State-community conflict; prior consultation, Natural National Parks

## Introducción

El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad de su territorio, comprendido más allá de su dimensión física como espacio geográficamente delimitado, al menos en dos sentidos: primero, la diversidad de sus ciudadanos, al tratarse de un Estado pluriétnico y multicultural, y segundo, su biodiversidad. Sobre el primero, la Constitución Política (CP) de 1991 instauró un modelo multiculturalista de reconocimiento diferenciado de derechos para los ciudadanos que se autorreconocen bajo esquemas étnica y culturalmente diversos (Duarte, 2015), enmarcado en el Artículo 7: “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (CP, 1991). De manera concomitante, en el segundo caso, la misma CP establece en el Artículo 8: “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación” (CP, 1991).

Tanto el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, como la protección de las riquezas naturales, derivan en esquemas normativos encaminados a garantizar su pervivencia a través de distintos mecanismos. Uno de ellos ha sido la creación de figuras de ordenamiento del territorio que, respondiendo a sus particularidades, suponen el establecimiento de esquemas jurídicos de tratamiento especial. Así, en lo que concierne al modelo multiculturalista de reconocimiento diferenciado de derechos para comunidades étnica y culturalmente diversas, aparecen al menos tres grandes sujetos de derecho vinculados a grupos poblacionales: afrodescendientes, indígenas y campesinos. En particular, nos enfocaremos en las comunidades afrodescendientes, amparadas principalmente bajo la Ley 70/1993, a quienes el Estado reconoce a nivel organizativo el establecimiento de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (en adelante CC), cuyo correlato territorial se halla en los Títulos Colectivos de Comunidades Negras. Por su parte, la protección de las riquezas naturales ha conllevado a la creación de figuras de ordenamiento ambiental del territorio, dentro de las que se encuentra el Sistema Nacional de

Áreas Protegidas (SINAP), regulado por el Decreto Único 1076/2015<sup>5</sup>, que lo define como “el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país” (Artículo 2.2.2.1.1.3.). Una de las categorías de áreas protegidas dentro del SINAP la constituye el Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN) (Artículo 2.2.2.1.2.1., Decreto Único 1076/2015).

El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura cuenta con una extensión de 6.785 Km<sup>2</sup>. En particular, 254.307,1 Hectáreas (Has.) del Distrito corresponden con áreas que hacen parte del SINAP (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021), mientras que 365.771 Has. están bajo la titularidad de CC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2017). Respecto de sus características poblacionales, Buenaventura cuenta con 311.827 habitantes, de los cuales el 72,79% se autorreconoce bajo categorías identitarias étnicas (DNP, 2021 y Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018). Específicamente, 220.318 personas (71,49% del total de la población de la entidad territorial) se autorreconocen como población negra, mulata o afrocolombiana (DANE, 2018).

En la práctica, son frecuentes los casos en los que sujetos especiales de derecho, que cuentan con titularidad de diferentes figuras de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, confluyen con la presencia de figuras de protección ambiental en los territorios donde viven y realizan sus actividades de sustento, situación que puede derivar problemática a raíz del encuentro (o des-encuentro) de distintas formas de ordenar el territorio y las relaciones que en él se entretajan. Es este el caso de las comunidades afrodescendientes asentadas en el área de Bahía Málaga, corregimiento número 3, zona rural costera marítima de Buenaventura. Allí, el territorio declarado por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como PNN mediante la Resolución 1501/2010, cohabita con

---

<sup>5</sup> Que compiló los Decretos 2372 del 2010, 622 del 1977 y 1996 de 1999.

seis comunidades de población afrocolombiana, organizadas en CC conforme al Decreto 1745/1995 (capítulo II), reglamentario del capítulo III de la Ley 70/1993. Estos CC son: 1) Chucheros Ensenada del Tigre, 2) La Plata Bahía Málaga, 3) Juanchaco, 4) Ladrilleros, 5) La Barra y 6) Puerto España Miramar. De los cuales al menos cinco cuentan actualmente con Títulos Colectivos de Comunidades Negras (Ver **Tabla 1** y **Mapa 1**; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

**Tabla 1 Consejos Comunitarios y Títulos Colectivos de Comunidades Negras ubicados en Bahía Málaga, Buenaventura**

Consejo Comunitario de Comunidades Negras	Resolución (Ministerio del Interior)	Fecha de resolución	Título Colectivo de Comunidades Negras	Resolución (Agencia Nacional de Tierras)	Año de titulación	Área según SIGPE IEI (Has.)
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Plata Bahía Málaga	261 Resolución actualización n: 23272	12/04/2017 Fecha de actualización n: 07/03/2019	La Plata - Bahía Málaga	Resolución 0047 del 21-jul-2003 / 2812 del 13-dic2	2003/2012	38.102,7
Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Chucheros Ensenada	362 Resolución actualización n: 11972	3/08/2011 Fecha de actualización n: 04/03/2018	Chucheros Ensenada del Tigre	Resolución 00391 del 27-feb-2015	2015	5.266,4

<b>Consejo Comunitario de Comunidades Negras</b>	<b>Resolución (Ministerio del Interior)</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Título Colectivo de Comunidades Negras</b>	<b>Resolución (Agencia Nacional de Tierras)</b>	<b>Año de titulación</b>	<b>Área según SIGPE IEI (Has.)</b>
El Tigre						
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de La Barra	184 Resolución de actualización n: 6642	08/30/2017 Fecha de actualización: 02/26/2018	La Barra	Resolución 03534 del 06-jul-2015	2015	3.108,4
Consejo Comunitario Ladrilleros, Puerto España y Miramar	19	8/12/1999	Puerto España	Resolución 5055 del 8-jun-2014	2014	9.928,5
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Juanchaco	318	08/28/2015	Juanchaco	Resolución 137 <sup>a</sup> . N.T.	2006	2.029,9
Consejo Comunitario de Comunidades Negras de	1162	07/31/2018	-	-	-	-

<b>Consejo Comunitario de Comunidades Negras</b>	<b>Resolución (Ministerio del Interior)</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Título Colectivo de Comunidad Negras</b>	<b>Resolución (Agencia Nacional de Tierras)</b>	<b>Año de titulación</b>	<b>Área según SIGPE IEI (Has.)</b>
Ladrilleros						

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2021) y Agencia Nacional de Tierras (2021), 2021.

Como se mencionó, la coexistencia de los diferentes esquemas de ordenamiento derivados tanto del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación como de sus recursos naturales no se encuentra exenta de generar encuentros y desencuentros entre los diferentes actores presentes en el territorio (Duarte, 2015). Conciérne al presente trabajo de investigación el abordaje de los desencuentros generados entorno a la declaratoria del Parque Nacional Uramba Bahía Málaga (PNNUBM). Para ello, usaremos como categorías de análisis la de *conflicto territorial intraétnico*, que surge en este caso entre comunidades afrodescendientes, y de manera secundaria, la de *conflicto comunidad-Estado*, en este caso relativa a la conflictividad entre comunidades afrodescendientes y la entidad estatal de Parques Nacionales Naturales. Se pretende entonces abordar la pregunta ¿qué caracteriza a los conflictos territoriales relacionados con el proceso de declaratoria del PNNUBM y de la Consulta Previa realizada con las comunidades afrodescendientes presentes en el área protegida?

Ambas categorías de análisis son sustraídas de la experiencia en investigación social aplicada del Instituto de Estudios Interculturales (IEI) de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y de su línea de investigación en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial. El trabajo de investigación se apoya en la utilización, como metodologías de investigación, de la revisión documental, fundamentalmente de documentos que contienen la información oficial vinculada al proceso de declaratoria del PNN, y de la realización de una entrevista

semiestructurada a dos líderes miembros de las comunidades afrodescendientes que habitan el área protegida, partícipes del proceso de declaratoria.

Teniendo por objetivo la caracterización y análisis de los conflictos territoriales, principalmente de tipo intraétnico, en el marco de la Consulta Previa motivada por el proceso de declaratoria del PNN Uramba Bahía Málaga, el presente artículo aborda tres acápites. Primero, realizamos un recuento histórico del proceso de declaratoria del PNN caso de estudio. Segundo, ofrecemos un abordaje normativo y teórico-conceptual que definirá los insumos y parámetros a través de los cuales realizar la caracterización y análisis propuestos. Con relación al abordaje normativo, nos referimos a la Consulta Previa, como derecho que le asiste a las comunidades afrodescendientes, cuya aplicación hizo parte del proceso de declaratoria del PNNUBM y constituye un punto de inflexión en la conflictividad por analizar. Por su parte, el marco teórico-conceptual refiere principalmente a las categorías de análisis conflicto territorial intraétnico y conflicto comunidad-Estado. Tercero, realizamos la caracterización y análisis del conflicto intraétnico entre comunidades afrodescendientes, que se acentúa tras la declaratoria del PNN y la Consulta Previa realizada y luego, el conflicto comunidad-Estado, que surge tras el proceso de declaratoria del Parque entre algunas de las comunidades afrodescendientes presentes en el área protegida y la entidad estatal de PNN.

Es preciso mencionar, finalmente, que el objetivo de la investigación realizada obedece en últimas a brindar una reflexión útil sobre las implicaciones que, en la práctica, se derivan de la coexistencia de los distintos mecanismos y esquemas de derecho en un mismo territorio. Esto, toda vez que dicha coexistencia se traduce muy a menudo en el despliegue de las distintas entidades que componen el complejo y frecuentemente desarticulado aparato estatal en aproximaciones a la realidad territorial que terminan por desconocer (o entorpecer) sus propias dinámicas. Se trata entonces de generar un llamado de atención sobre procesos que están abocados a la participación e inclusión de las comunidades étnicas

desde la comprensión efectiva de sus particulares visiones e intereses sobre el territorio.

### **El Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga**

Hablar sobre el PNNUBM conlleva fijar la mirada en su importancia como nodo de biodiversidad del Pacífico colombiano. Siguiendo a Bolaños (2019), la relevancia de Bahía Málaga se encuentra en su diversidad de especies tanto terrestres como marinas, lo que lo convierte en un “*hot spot*” de la conservación natural. Se trata del destino de migración de la ballena jorobada, que utiliza las aguas de la bahía para reproducirse y criar a sus ballenatos. Según se pone en evidencia en el documento Propuesta de declaratoria del área como PNN, realizado en conjunto por Parques Nacionales Naturales de Colombia, los CC de Juanchaco, La Barra, Puerto España Miramar, Ladrilleros y La Plata-Bahía Málaga y WWF-Colombia (2009), junto con la riqueza natural de la bahía, resalta una significativa riqueza cultural, “representada por la presencia de comunidades negras y pueblos indígenas que han alcanzado un importante grado de organización social en su relación ancestral con el territorio y cuyas prácticas culturales contribuyeron sustancialmente a la conservación de sus ecosistemas” (p. 3). En cuanto a su composición territorial, la bahía está constituida por cinco veredas, distribuidas en 12 asentamientos y 6 Consejos Comunitarios [...]. Tiene un área total de 126 km<sup>2</sup>, en espejo de agua, y un área de influencia cercana a las 200.000 hectáreas. El área de influencia de Bahía Málaga tiene, como límites, al Río San Juan, al Norte; al Este, la carretera de acceso a la Base Naval de Bahía Málaga; al Sur, la costa del Istmo de Pichindó, y al Oeste, las 12 millas del Mar Territorial. Cuenta con alrededor de 4.000 habitantes, en su mayoría [...] comunidades negras e indígenas- Emberá-Wounaan- muchos de ellos llegados de las afluentes de los ríos Calima, San Juan, Yurumanguí y los poblados chocoanos de Orpua y Sibirú. (Escobar, 2013, p. 15)

Pese a su riqueza natural y cultural, Bahía Málaga no ha estado exenta de condiciones de vulnerabilidad. Fueron estas condiciones las que, precisamente, condujeron a las comunidades, principalmente afrodescendientes, a buscar en Parques Nacionales Naturales de Colombia un aliado para la preservación de tal riqueza. Surgió así la propuesta, hacia 2008, de optar por la declaratoria bajo la figura de PNN como “escudo de protección” de la bahía. Tal como figura en el documento Propuesta de declaratoria del Parque, las comunidades habrían identificado al menos diez situaciones de presión sobre el área de interés, a saber:

- 1) Emplazamiento de Megaproyectos sobre Áreas Ecológicamente Estratégicas (construcción de Puerto de Aguas Profundas de Bahía Málaga);
- 2) contaminación por hidrocarburos provenientes de los barcos y botes que transitan la bahía de Buenaventura y Bahía Málaga;
- 3) contaminación acústica a raíz de las maniobras realizadas en ejercicios militares en la costa Pacífica;
- 4) contaminación por residuos sólidos producto de las actividades turísticas y de los habitantes de la zona;
- 5) contaminación por aguas residuales provenientes de las actividades turísticas y de los habitantes de la zona;
- 6) sedimentación masiva consecuencia de procesos erosivos asociados a la deforestación de coberturas vegetales (manglares y bosques de transición);
- 7) extracción de materiales de playas arenosas y de grava ubicadas en la bahía;
- 8) intensificación y expansión regional de turismo desordenado, lo que se traducía en el incremento de inversión y facilidades e infraestructura de manera no planificada;
- 9) cambio climático; y
- 10) prácticas pesqueras insostenibles (Parques Nacionales Naturales de Colombia et al., 2009).

# Mapa 1 Parque Nacional Natural Urumba Bahía Málaga y comunidades afrodescendientes

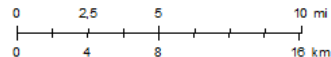
Comunidades afrodescendientes PNN Urumba Bahía Málaga



abril 6, 2021

1:288.895

- Límite departamental
- Límite municipal
- Límite veredal
- Ríos principales
- Títulos colectivos de comunidades afro
- Parque nacional natural
- Ocasional
- Principal
- Consejos comunitarios afro
- Complementaria



Geovisor Buenaventura Junio 2020  
 Sources: Esri, HERE, Garmin, Intermap, increment P Co., GERIC, USGS, FAO, NPS, NRCAN, Geobase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), (c) OpenStreetMap contributors, and the GIS User Community

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA CALI  
 INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERCULTURALES

Fuente: Sistema de Información Geográfico, Estadístico y Poblacional (SIGPE), Instituto de Estudios Interculturales – Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2021.

De acuerdo con Hoovert Eladio Carabalí Playonero, líder del CC La Plata Bahía Málaga, la declaratoria del Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga como un parque marino es confesable que lo creamos como un acto de resistencia, que no hay un convencimiento total de que la declaramos el parque cuando no se encuentra otra salida, porque desde el año 2005 sobre la zona de Bahía Málaga estaba decidido crear un puerto de aguas profundas denominado Puerto de Aguas Profundas de Bahía Málaga y era una apuesta de tipo Portuario donde desde su primer inicio nunca se tuvo en cuenta las comunidades, nosotros pudimos conocer lo que era cámara de comercio, los socios que inicialmente constituyeron la empresa promotora de esa empresa, por ningún lado había miembros de las comunidades y el capital con el que arrancaban los posibles socios mínimo se debía poner un millón de dólares entonces nos dimos cuenta que desde su origen era una apuesta industrial, una apuesta comercial pero que iba a estar a la espalda de las comunidades que estaban asentados en el área el cual pasaba la famosa comunidad portuaria de Buenaventura. Desde ese punto de vista de participación comunitaria vimos que no era pertinente permitir que eso pasara y mucho menos desde la perspectiva ambiental. Sabíamos que iban a aumentar los derivados o residuos del petróleo, hoy tenemos con la base naval de Bahía Málaga, pero con un puerto se iban a aumentar, el tránsito de barcos se iba a elevar, por eso definitivamente se tomó la decisión de ponerle un “tatequieto” a esa iniciativa, creamos una cosa que se llamó el colectivo por la defensa Bahía Málaga en el año 2005, con participación de INVEMAR una fundación que teníamos de mucho trabajo ambiental muy fuerte que es en el Pacífico (...), teníamos a la WWF Colombia, conservación internacional también por los laditos y logramos con apoyo también de profesionales del área ambiental generar todo un proceso organizativo desde lo técnico y lo social que nos permitiera acoplar suficiente información ambiental y generar movimiento para digamos lograr demostrar que no era pertinente un puerto desde el punto de vista fundamentalmente ambiental en el área, eso nos permitió crear todo un documento, crear publicidad en el año 2005. Recuerdo que el 5 de setiembre del año 2005 enviamos como Consejo Comunitario de La Plata una carta de 4 folios a

la Ministra de Ambiente de ese momento, pidiéndole que se tomara el tiempo pero de manera rápida para que nos acompañara a pensarnos una figura de conservación con la cual pudiéramos proteger la biodiversidad y la riqueza de Bahía Málaga, aún tenemos por ahí esa carta. Entonces el colectivo, la carta, la convocatoria que viniera el Ministerio a acompañarnos con la declaratoria fueron los primeros pasos que hicimos, de ahí estuvimos trabajándole fuertemente con las organizaciones ambientales del momento, valga decirlo liderados por el Consejo Comunitario La Plata y de manera solidaria, por llamarlo así, los Consejos Comunitarios de Juanchaco, Ladrilleros y La Barra, dejando claro en el escenario que en ese momento de la historia 2005-2009 yo hacía parte del Consejo de La Plata como una de las 5 veredas que lo constituyen. (comunicación personal, 30 de octubre, 2020)

Teniendo como argumento las presiones identificadas, las comunidades asentadas en Bahía Málaga iniciaron el proceso de declaratoria como área protegida. Vale la pena mencionar que, para declarar un área protegida se deben considerar:

1) representatividad biológica del área; 2) zonas de alto valor biológico por sus altos índices de biodiversidad; 3) zonas que contengan especies endémicas, raras, o de distribución reducida, que estén amenazadas, estén en riesgo de extinción o su hábitat esté en riesgo; 4) zonas que provean servicios ecosistémicos como regulación del clima, provisión de alimento, reducción y mitigación de riesgos naturales y protección de sitios con valor escénico o paisajístico; 5) áreas asociadas con etnias, culturas propias, vestigios arqueológicos o patrimonio histórico; y 6) otras consideraciones, como los instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio y la zonificación adoptada para las Reservas Forestales (Ley 2/1959) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MinAmbiente], 2015).

El proceso de declaratoria consiste en tres fases (MinAmbiente, 2015), señaladas a continuación:

**Tabla 2 Proceso de declaratoria de un área protegida**

<p>I: Preparación</p>	<p>A partir de la identificación de las prioridades de conservación, se establecen las áreas a conservar. En esta fase se producen los primeros acercamientos con actores estratégicos como comunidades locales, instituciones, empresas, organizaciones sociales, entes territoriales, entre otros, identificando sus expectativas y dando a conocer las implicaciones que tendrá emprender el proceso de declaratoria. Además, en esta etapa se recopila la información sobre, sistemas productivos, culturales y simbólicos que refleje la relación de las comunidades y el área a declarar, con el fin de incorporar los diferentes intereses e iniciativas en el proceso de declaratoria.</p> <p>Es importante tener en cuenta que las propuestas de declaratoria las pueden presentar instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación o por requerimiento de las comunidades y pueden ser de carácter biológico o ecológico.</p>
<p>II: Aprestamiento</p>	<p>El objetivo en esta segunda fase de declaratoria o de ampliación de áreas es recopilar la información de carácter biofísico, socioeconómico y cultural que sustente la necesidad de declarar. Esta información debe demostrar que los ecosistemas de dicho territorio no están representados, que están insuficientemente representados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas o que se encuentren bajo algún grado de amenaza. En esta etapa se elaboran</p>

	agendas de trabajo conjuntas para establecer acuerdos de conservación con los actores clave, con el fin de contribuir al mantenimiento de la cultura y costumbres de comunidades locales.
III: Declaratoria	Finalmente, en la última fase culmina el proceso mediante la elaboración del documento síntesis, resultado de la información recolectada y analizada durante las fases de preparación y aprestamiento. En el caso de tratarse de la declaración o ampliación de áreas protegidas de carácter nacional, deben contar con concepto de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales (Accefyn) y para áreas protegidas de carácter regional el mencionado concepto deberá solicitarse a los Institutos de Investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Fuente: WWF, con base en la Resolución 1125 /2015 del MinAmbiente (2018).

Debe precisarse, además, que la Resolución 1125/2015 del MinAmbiente, mediante la cual se adopta la ruta para la declaratoria de áreas protegidas, establece junto con las fases señaladas que, “la declaración o ampliación de un área protegida es una medida administrativa que tiene implicaciones sobre la ocupación del territorio y el uso permanente de recursos naturales, que puedan realizar comunidades de grupos étnicos reconocidos” (p. 23). De lo anterior se desprende que “en los casos en los que el Ministerio del Interior certifique la presencia o el uso del territorio por comunidades étnicas” (Min Ambiente, 2015, p. 23) deberá adelantarse, en el marco del proceso de declaratoria o ampliación, un proceso de Consulta Previa con las comunidades allí identificadas.

En cumplimiento de lo expuesto, Min Ambiente declaró, reservó, delimitó y alinderó el PNNUBM mediante la Resolución 1501 de agosto 4/2010. Tal declaratoria contó con la realización de una Consulta Previa con las comunidades

étnicas presentes en Bahía Málaga (ver **Tabla 1**), cuya Acta de protocolización se firmó el 11 de septiembre del 2009. Según quedó consignado en la Resolución 1501/2010, se establecieron como objetivos de conservación del PNNUBM:

1. Conservar en su estado natural ecosistemas marinos y costeros (...) como expresión de representatividad de estos en el Pacífico colombiano, y como escenario fundamental para la reproducción y crianza de Ballena Jorobada y la perpetuación de especies silvestres de aves marinas y playeras, tortugas marinas, peces estuarinos y marinos y crustáceos marinos.
2. Garantizar los beneficios ambientales que brindan los ecosistemas marinos y costeros y sus especies asociadas, 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, así como para el desarrollo de prácticas tradicionales orientadas a la conservación de la diversidad cultural y biológica, en el marco de la relación armónica que existe entre dichas comunidades y su territorio.
3. Contribuir al fortalecimiento de la dinámica cultural y la organización social de las comunidades negras y otros pobladores locales, que desde el conocimiento tradicional aportan estratégicamente a la conservación de la biodiversidad y el manejo del territorio. (MinAmbiente, 2010, p. 15)

Como se observa, los objetivos definidos encarnan en sí mismos la puesta en práctica de la doble protección del Estado colombiano con relación a sus recursos naturales y a la diversidad étnica y cultural de la Nación. Así, la declaratoria del PNNUBM evidencia una imbricación excepcional entre la búsqueda de la conservación de los ecosistemas y el reconocimiento de derechos a las comunidades afrodescendientes que habitan en ellos. Del tronco común cultural del que proceden las comunidades negras, asentadas en el Pacífico Vallecaucano o Litoral Pacífico de Buenaventura, se desprende una de sus mayores fortalezas:

la ancestralidad y conservación de su cosmovisión y cultura, que ha coincidido con la conservación del medio ambiente y sus recursos naturales. Partimos del supuesto de que las comunidades étnicas que habitan el área protegida utilizan los recursos naturales que les provee el medio ambiente solo en lo que requieren como necesario para su subsistencia, sin ánimo de depredación.

Ahora bien, estas comunidades, cada una con sus similitudes y diferencias, expresan una dinámica social étnica y comunitaria tan diversa como las condiciones naturales que los rodean. Por ejemplo, si nos remitimos al CC de Juanchaco, encontramos un ambiente ceñido al turismo, surgido con la llegada de nacionales y extranjeros en los últimos 30 años, atraídos por los exuberantes paisajes del Pacífico Colombiano, lo que además ha conllevado transformaciones culturales derivadas de esta actividad productiva moderna, como lo ha sido el uso de la energía eléctrica. En contraste, encontramos también en el área el CC de Chucheros Ensenada El Tigre y el CC de La Plata Bahía Málaga, donde no hay energía eléctrica y se conserva con mayor ahínco la familia extendida, tradicional de las comunidades afrodescendientes. En estos casos, el turismo, a pesar de ser potencial dadas las cualidades del territorio, se ha desarrollado en menor medida que Juanchaco y con un enfoque más étnico-comunitario que comercial, que es además desarrollado principalmente por las familias que conforman estas comunidades.

En razón a lo anterior, se estableció que el PNNUBM, declarado con un área de 47.094 Has., equivalentes a 137.34 millas náuticas cuadradas (MinAmbiente, 2010) contaría con una propuesta de acuerdos de uso y esquema de manejo conjunto, que desarroll[ara] la Política de Participación Social en la Conservación y contempl[ara] el enfoque político de la organización, los Principios de Yanaconas, el Marco legal sobre conservación y derechos territoriales y los Instrumentos de planeación de los Consejos Comunitarios, construidos conjuntamente entre la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Consejos Comunitarios. (p. 16)

Adicionalmente, la Resolución 1501/2010 establece que dicho esquema de manejo conjunto facilitará la participación efectiva de los Consejos Comunitarios de: Puerto España y Miramar, de la vereda de la Barra, Ladrilleros, Juanchaco y Bahía Málaga La Plata que representan las comunidades negras que habitan y/o hacen uso regular y permanente de los recursos naturales en el PNNUBM, encaminado a diseñar e implementar conjuntamente la planeación y manejo de la mencionada área [...] bajo el principio de corresponsabilidad y en el marco del cumplimiento de la misión de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de PNN. (MinAmbiente, 2010, p. 16)

Pese a lo planteado en la Resolución de declaratoria del PNN, lo cierto es que, hasta hoy, dicho plan de manejo, que conlleva entre sus partes la construcción concertada del esquema de manejo conjunto no ha podido consolidarse con las comunidades del área protegida; si bien se ha avanzado en su definición, el documento no cuenta aún con la firma de los CC presentes en el área. Con el agravante, que no hay evidencia del cumplimiento de lo previsto en el artículo 42 del decreto 2372/2.010. La declaratoria, ampliación o sustracción de áreas protegidas, así como la adopción del plan de manejo respectivo, es una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, por lo cual durante el proceso deberán generarse las instancias de participación de las comunidades. Adicionalmente deberá adelantarse, bajo la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia y con la participación del Ministerio Público, el proceso de consulta previa con las comunidades que habitan o utilizan regular o permanentemente el área que se pretende declarar como área protegida. El Plan de manejo del Parque, es el documento que guía qué se puede hacer y en dónde dentro del área protegida, cuáles son sus zonas de conservación más estricta y en cuáles se pueden realizar las actividades tradicionales que se permite a las comunidades, además de contemplar el manejo del área entre las comunidades o cada comunidad con Parques Nacionales, según se concertó en el marco de las normas antes mencionadas. es

ahí donde quedará claro dónde podrán pescar y cazar. De dónde sacar la robusta madera del mangle con la que fabrican sus remos ('canaletes' en la jerga platera), sus canoas de dos puestos ('potrillos'), los cabos de sus hachas y las bases de sus casas palafíticas ('bambas'). Y sobre todo dónde 'pianguar', el verbo que describe la ardua labor de buscar la piangua, un pequeño y muy apetecido molusco que las mujeres arrancan de los tallos sumergidos del mangle. (...)

Normalmente [este plan] se elabora en el segundo año de vida de un Parque pero en Bahía Málaga solo arrancó [...] tres años después de creado. (Bermúdez, 2015)

Funcionan, sin embargo, dos instancias de diálogo y concertación con relación al PNNUBM, sobre cuya composición y funcionamiento hablaremos posteriormente: “una mesa coordinadora en la que se sientan Parques y los consejos a discutir los temas de manejo conjunto del Parque y un comité de seguimiento a los compromisos de la Consulta Previa que hicieron en 2009” (Bermúdez, 2015).

### **Marco jurídico para comunidades afrodescendientes: reconocimiento, territorio y participación**

Como se mencionó con anterioridad, el proceso de declaratoria del PNNUBM, contó con la particularidad de ser promovido y concertado con las comunidades, principalmente afrodescendientes, presentes en el área protegida. De allí que consideremos pertinente el abordaje jurídico del esquema diferenciado de derechos reconocido hoy por hoy a las comunidades afrodescendientes en Colombia. Nos referiremos entonces a tres de los bloques normativos fundamentales que componen dicho esquema diferenciado de derechos: en primer lugar, lo establecido en el Convenio 169/1989 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), ratificado por la Ley 21/1991. En segundo lugar, la Ley 70/1993; y en tercer lugar, los Decretos que regulan dos de las principales

instancias de participación de las comunidades NARP (Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras) en el país.

En Colombia, el reconocimiento diferenciado de derechos para comunidades que se autorreconocen bajo criterios de diversidad étnica y cultural, así como el subsecuente modelo multiculturalista, se desprenden de lo establecido en la Constitución Política de 1991. Lo planteado en esta, se deriva, a su vez, de la adhesión del país y ratificación del Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales. Este tratado internacional establece no solo el derecho de los pueblos indígenas y tribales a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que los afecten, [...] [sino también] su derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. (OIT, 2014, pp. 8-9)

Se entiende entonces a las comunidades afrodescendientes como parte de la categoría de “pueblo tribal” contenida en el Convenio 169 en razón a los siguientes elementos objetivos que las caracterizan: “1) descendencia histórica de pueblos esclavizados traídos de África; 2) [pertenencia a un] sector de la población no dominante en la configuración del Estado-Nación; y 3) [tenencia] de elementos culturales que los distinguen de los otros grupos sociales” (Grueso, como se citó en Duarte, 2015, p. 39).

Con relación a este Convenio, nos interesa especialmente, debido al caso de estudio, el esquema jurídico que establece entorno a la Consulta Previa para comunidades étnicas, la noción sobre el territorio y los recursos naturales. En ese orden de ideas, en lo que respecta a Consulta Previa, y que sirve como fuente de derecho para el desarrollo de la legislación nacional frente al tema, es clave el

Artículo 6 del Convenio, donde se establece que los gobiernos suscritos al mismo deben:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes I 27 lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. (OIT, 2014, pp. 26-27)

El mismo Artículo 6 estipula que “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (OIT, 2014, pp. 27-28).

Junto con lo establecido sobre la Consulta Previa, resalta también la noción de territorio asociada a las comunidades étnicas, entendido en una perspectiva amplia que va más allá del mero espacio físico que estas ocupan. Determina así el Artículo 13 que “la utilización del término «tierras» [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (OIT, 2014, p. 35). Finalmente, el Convenio 169 da paso a un marco normativo relativo a la

autodeterminación de los pueblos en materia de desarrollo y de su relación con los recursos naturales presentes en los territorios donde habitan y realizan sus actividades productivas. A partir del derecho a decidir sus propias prioridades sobre el proceso de desarrollo, el Artículo 7 enuncia que: los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. [...] [De igual forma,] deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. (OIT, 2014, pp. 29-30)

Específicamente en materia del vínculo con los recursos naturales presentes en los territorios de las comunidades étnicas, el Convenio 169 hace un explícito reconocimiento de su derecho en cuanto a participar en las decisiones que puedan afectar tales recursos. Al respecto, establece el Artículo 15 que

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán

participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. (OIT, 2014, pp. 37-38)

Continuando con el marco jurídico que reconoce los derechos propios de las comunidades afrodescendientes, pasaremos ahora al espectro nacional, donde el punto de inflexión lo constituye la Ley 70/1993, mediante la cual se desarrolla el Artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991<sup>6</sup>. Dividida en ocho capítulos, la Ley 70 tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. [...] esta ley se aplica también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley. (Congreso de Colombia, 1993, Artículo 1)

Resulta relevante mencionar que hasta el momento, de los ocho capítulos que componen la Ley 70/1993, se encuentra reglamentado el capítulo III, en el cual se

---

<sup>6</sup> Artículo transitorio 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social. (Ministerio del Interior, 2017)

reconoce el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras. No obstante, se evidencia una omisión legislativa para reglamentar los capítulos IV, V, VI y VII, que tratan, respectivamente, los temas de uso de la tierra y protección de los recursos naturales y ambientales, recursos mineros, mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural, y planeación y fomento del desarrollo económico y social. (Duarte et al., 2018, p. 57)

Retomando los tres componentes de nuestro interés (Consulta Previa, territorio y recursos naturales), es posible extraer del articulado de la Ley 70/1993 algunas nociones fundamentales para el análisis aquí propuesto. Para comenzar, el Artículo 2 ofrece tres definiciones centrales: como comunidad negra define al “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (Congreso de Colombia, 1993). A su vez, define como ocupación colectiva al “asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción” (Congreso de Colombia, 1993). En correspondencia con lo anterior, esta ley aclara que las titulaciones colectivas hechas a comunidades afrodescendientes, salvo los suelos y los bosques, no comprenden, entre otros, los recursos naturales renovables y no renovables y las áreas del sistema de Parques Nacionales, mientras que la propiedad en todo caso deberá ejercerse salvaguardando su función social y ecológica (Congreso de Colombia, 1993, Artículos 6 y 20).

El articulado de la Ley 70/1993 comprende además lineamientos para el uso de la tierra y la protección de los recursos naturales y del ambiente con ocasión a la titularidad colectiva (Capítulo IV). Siendo así, resalta el que, puntualmente para el Sistema de PNN, se establezcan dos determinantes. Primero, el Artículo 22 menciona que, en los casos en los que se determine la existencia de familias o

personas de comunidades negras cuyo establecimiento en las zonas destinadas a ser protegidas sea previo a su declaratoria, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades. (Congreso de Colombia, 1993)

De manera complementaria, el Artículo 23 determina que el mismo Inderena, o la entidad que haga sus veces, deberá diseñar mecanismos que incluyan a las comunidades negras que se encuentran en el área protegida en las actividades del Sistema de PNN, que van desde educación hasta turismo ecológico (Congreso de Colombia, 1993).

Ahora bien, es preciso suponer que los mecanismos antes mencionados requieren, en salvaguarda de la autodeterminación de las comunidades étnicas, herramientas que faciliten la participación de estas en la toma de decisiones relativas a sus territorios. Por esta razón, la Ley 70/1993 contempla igualmente que:

a) las comunidades negras tienen derecho a participar en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural relativos a proyectos que se pretendan adelantar en sus territorios (Artículo 44); b) se conformaría una Comisión Consultiva de alto nivel entre el Gobierno Nacional y representantes de las comunidades negras para el seguimiento a lo establecido en la ley (Artículo 45); y c) el diseño, ejecución y coordinación de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus

prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo (Artículo 49). (Congreso de Colombia, 1993)

En función de lo anterior proponemos, en última instancia, realizar un acercamiento al desarrollo legislativo entorno a los espacios de participación específicamente creados para las comunidades NARP, útiles para comprender los conflictos enmarcados en el caso de estudio. Son estos espacios: la Comisión Consultiva de Alto Nivel de qué trata el Artículo 45 de la Ley 9370/19 y el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades NARP. Sobre la Comisión Consultiva, debe decirse que, creada inicialmente mediante el Decreto 1371/1994, esta ha surtido importantes cambios en materia de su conformación, dando paso a su vez a significativos debates entorno a la representatividad del movimiento afrodescendiente y en ello, el papel de los CC. Recordemos entonces que, según se establece en la Ley 70/1993, los CC son la forma de administración interna de la propiedad colectiva de las comunidades negras (Artículo 5), determinación que se ve además robustecida por lo estipulado en el Decreto Reglamentario 1745/1995, donde se los reconoce como “máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras” (Presidencia de la República de Colombia, 1995, Artículo 3). Pese a lo anterior, ni el Decreto 1371/1994 ni el complementario Decreto 2248/1995 reconocen a los CC como las organizaciones representativas de las comunidades ante la Comisión Consultiva. En su lugar, concedieron la representatividad e interlocución a las llamadas “organizaciones de base” de comunidades negras (y no los Consejos), no solo desconociendo las dinámicas propias de las comunidades, territorios y culturas, sino propiciando en ello lógicas de corrupción y clientelistas frente al manejo de recursos en el marco de las Consultas Previas (Duarte et al., 2018 y Castillo, como se citó en Duarte et al., 2018). Dos consecuencias ha traído la descrita problemática entorno a la legitimidad (y

legalidad) de la representación de las comunidades afrodescendientes (Duarte et al., 2018). Por un lado, el desconocimiento de los CC como representantes e interlocutores en la Comisión Consultiva condujo a que, tras una serie de estrategias jurídicas de los mismos líderes comunitarios<sup>7</sup>, se lograra expedir el Decreto 2163/2012, en el cual se estableció que la Comisión Consultiva de Alto Nivel [...] estará conformada por los delegados de los Consejos Comunitarios de comunidades negras y palenqueras que cuenten con título colectivo adjudicado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y de los representantes de las organizaciones de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Presidencia de la República de Colombia, 2012, Artículo 1).

Dicha reglamentación, que reconoció finalmente la vocería de los CC, condujo no obstante a una nueva exclusión en materia de representatividad, por cuanto supeditaba la misma a la tenencia de títulos colectivos adjudicados. Esta situación sería solventada mediante la Sentencia T-576/2014, mediante la cual se dejaría sin efectos el Decreto 2163/2012. Posteriormente, sería el Decreto 1066/2015, cuyo Capítulo 1 fue luego sustituido por el Decreto 1640/2020, el que reconocería la representatividad no solo de CC con títulos adjudicados, sino también la de aquellos en proceso de titulación colectiva, y las formas o expresiones organizativas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que se encuentren asentadas en predios que no tengan la naturaleza de baldíos, o en situación de desplazamiento y aquellas que se encuentren establecidas en las áreas urbanas. (Presidencia de la República de Colombia, Artículo 2.5.1.1.5. del Decreto 1066/2015 y Artículo 2.5.1.1.5. del Decreto 1640/2020)

Por su parte, un segundo espacio de representación a destacar lo constituye el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades NARP. Este espacio, creado mediante el Decreto 1372/2018, que a su vez adiciona el Capítulo 4 al Decreto 1066/2015, reconoce la representatividad y

---

<sup>7</sup> Solicitud de nulidad ante el Consejo de Estado y subsecuente fallo del 05 de agosto de 2010.

participación no solo de los territorios colectivos titulados, sino también de aquellos en trámite de adjudicación o territorios ancestrales (Presidencia de la República de Colombia, 2018, Artículo 2.5.1.4.2.). Entre tanto, establece dentro de sus funciones:

- Servir de instancia de diálogo e interlocución con el Gobierno nacional para adelantar las diferentes etapas de la Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades, [...] con la finalidad de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Para tal efecto, el Espacio Nacional de Consulta Previa deberá promover la difusión y discusión de los proyectos de actos legislativos, proyectos de ley o actos administrativos de carácter general susceptibles de afectar directamente a las mencionadas comunidades, con los delegados de Consejos Comunitarios, expresiones organizativas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en sus territorios, para incorporar propuestas y tramitar sus recomendaciones.

- Adelantar la etapa de protocolización de la Consulta Previa de las medidas legislativas o administrativas de carácter general susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país.

[...]

- Crear y adoptar un Protocolo de Consulta Previa, utilizando como punto de referencia las propuestas de protocolo de Consulta Previa, libre, informada, con consentimiento y vinculante para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de áreas rurales y

urbanas, aprobadas en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, celebrado en el municipio de Quibdó, Chocó, entre el 23 y el 27 de agosto del 2013, teniendo en cuenta las observaciones resultantes del proceso de consulta y las demás propuestas discutidas en el citado congreso. (Presidencia de la República de Colombia, 2018, Artículo 2.5.1.4.4.)

Junto con las mencionadas funciones, el Decreto 1372/2018 ofrece además lineamientos en materia de Consulta Previa a comunidades NARP. Indica entonces como fases de este proceso:

1. Preconsulta: En esta etapa se concretarán la ruta metodológica, las actividades, costos técnicos, operativos, logísticos y los cronogramas de los procesos de Consulta Previa.
2. Consulta Previa: En esta etapa se abordará el estudio del proyecto de medidas legislativas o administrativas de carácter general, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, en el marco del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.
3. Protocolización: En esta etapa se suscribirán los acuerdos y los puntos de desacuerdo respecto a los proyectos de medidas legislativas o administrativas de carácter general.
4. Seguimiento: En esta etapa se verificará y evaluará el cumplimiento de los acuerdos que surjan de los diferentes procesos de Consulta Previa de medidas legislativas y administrativas de carácter general que afecten directamente a las comunidades negras, afrocolombianas,

raizales y palenqueras. (Presidencia de la República de Colombia, 2018, Artículo 2.5.1.4.5.)

Finalmente, agrega que “en todo caso, la protocolización de las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras se hará en sesión plenaria del Espacio Nacional de Consulta Previa” (Presidencia de la República de Colombia, 2018, Artículo 2.5.1.4.5.).

El caso que nos ocupa, presenta a manera de referente, las dificultades de consolidación de un protocolo de consulta previa tanto para medidas legislativas, como para proyectos en territorio. La misma política de participación definida por parques nacionales en el año 2010 como también, la actual política de participación en formulación por parte de parques nacionales, contradice en la realidad de los territorios de las comunidades negras e indígenas; su tesis de participación efectiva y con las instancias legales representativas de los grupos étnicos, en cumplimiento del artículo 6 del convenio 169 OIT 1.989. Por ejemplo, si se revisan bases de datos de tal participación en la construcción de la política del SINAP. 2020- 2030 se puede contabilizar por todos los medios, la participación masiva de funcionarios de las entidades ambientales del nivel nacional y regional, así como también los representantes de Ongs. Nacionales e internacionales y en un mínimo porcentaje la participación de líderes de los grupos étnicos mediante sus instancias representativas legales (miembros de junta o representante legal de CCCN). Hecho este, que corrobora las dificultades y conflictos de Parques nacionales con las comunidades negras e indígenas en muchas de las áreas protegidas del nivel nacional declaradas en Colombia y por lo tanto, este caso es una muestra de la conflictividad en el relacionamiento de las entidades estatales, las universidades, las Ongs. Con los grupos étnicos y sus instancias representativas legales, del nivel local, regional y nacional. Es evidente entonces bajo estas circunstancias y condiciones, la necesidad imperiosa de la construcción participativa de un protocolo de consulta previa y relacionamiento en el marco de

la normatividad legal que garantiza dicha participación a los grupos étnicos mediante sus instancias representativas legales (Junta de consejo y representante legal, consultiva nacional y departamental y espacio nacional de consulta previa).

### **El modelo multiculturalista y los conflictos territoriales**

Habiendo revisado el marco jurídico que reconoce y protege las particularidades de las comunidades afrodescendientes, proponemos realizar un abordaje conceptual sobre los conflictos territoriales y específicamente, sobre las tipologías de nuestro interés para el caso del PNNUBM: conflicto intraétnico y conflicto comunidad-Estado. Para ello, debemos comenzar por inscribir este ejercicio de aproximación conceptual en el debate entorno a las consecuencias prácticas del modelo multiculturalista derivado de la Constitución Política de 1991 en nuestro país. Entendemos como multiculturalidad aquel reconocimiento de las particularidades y valoración positiva de la diversidad étnica, a partir de la cual se “propone la tolerancia y el respeto como criterios básicos para la convivencia entre culturas diferentes” (Rodríguez et al., 2017, p. 54). Tratándose de una suerte de paradigma de reconocimiento y valoración de la diferencia, la multiculturalidad se convierte en tecnología de gobierno mediante la puesta en marcha del modelo multiculturalista de reconocimiento diferenciado de derechos a los ciudadanos y comunidades que se autorreconocen bajo categorías identitarias étnica y culturalmente diversas. Siendo un importante avance en materia de reconocimiento, la multiculturalidad no obstante parece quedarse corta en el complejo contexto de la ruralidad colombiana: al establecer esquemas de reconocimiento de derechos diferenciados entre los distintos sujetos (fundamentalmente indígenas, afrodescendientes y campesinos), deja de lado la conflictividad que, en la práctica, se deriva de dicho reconocimiento, que es además asimétrico, puesto que algunos grupos poblacionales cuentan con esquemas de derechos más robustos y especializados que otros (Duarte, 2015).

De acuerdo con Duarte (2019), “uno de los aspectos más relevantes de nuestro modelo multicultural [...], es la necesidad de construir en medio de la diversidad étnica y cultural, a un interlocutor homogenizado y debidamente territorializado”, de ahí que se tienda a pasar por alto las particularidades propias de cada comunidad étnica y culturalmente diferenciada, como si las categorías “indígena”, “afrodescendiente” y “campesino” se trataran de monolitos completamente homogéneos en su interior. El mismo Duarte (2019) afirma que paradójicamente, la implementación de un modelo que reconoce la diferencia negada por la tradicional matriz mestiza del estado colombiano ha producido la proliferación de tensiones latentes y manifiestas entre comunidades mestizas, indígenas y afrodescendientes.[...] Los aspectos más significativos de los conflictos entre comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas, están atravesados por el encuentro entre visiones y racionalidades particulares de lo público, que en términos concretos, se expresan en torno a las siguientes problemáticas: concepciones de la tierra y la ruralidad divergentes, la expansión de los resguardos indígenas, el dominio sobre las áreas públicas de preservación ambiental como son los Parques Naturales y las Zonas de Reserva Forestal, los Proyectos de educación propia que se expresan en proyectos de etnoeducación y programas propios de administración de Instituciones Educativas y la prestación de los servicios de Salud.

En el caso de las comunidades NARP, podría decirse que, precisamente, dicha tendencia hacia la homogeneización como interlocutor ante el Estado ha sido la que ha conducido a situaciones como las problemáticas en materia de representatividad ante instancias de participación e interlocución, tal como se expuso en el acápite anterior.

Reconociendo la existencia de los conflictos derivados de la instalación del modelo multiculturalista, cuyas expresiones de territorialización de las identidades cultural y étnicamente diversas se encuentran además muy a menudo en tensión con otros esquemas de ordenamiento del territorio, como el ordenamiento ambiental

(del que se derivan a su vez figuras como las del Sistema de PNN), tomaremos como referente inicial para nuestro caso de estudio la definición de conflictos étnicos que propone Stavenhagen (2001). Para el autor, estos conflictos pueden definirse como la confrontación social y política prolongada entre contendientes que se definen a sí mismos y a los demás en términos étnicos; es decir, cuando algunos criterios como la nacionalidad, la religión, la raza, el idioma y otras formas de identidad cultural se utilizan para distinguir a los contrincantes. (p. 4)

En cuanto a su origen, plantea que no se originan de manera natural porque haya grupos de personas diferenciadas étnicamente, sino por los significados especiales que se atribuyen a esas diferencias que las hacen parecer irreductibles e incompatibles. [...] [Estos conflictos] se desarrollan a partir de situaciones históricas específicas, se originan debido a diversas circunstancias particulares y únicas [...]. (Stavenhagen, 2001, p.4)

Ciertamente, la conflictividad no solo puede ser explicada en razón a la etnicidad y los significados asociadas a la misma, sino que incluye también un entramado de variables sociales, políticas, económicas que, en casos como el nuestro, muy a menudo están imbricadas con el interés por el control del territorio (Duarte, 2017). Siguiendo a Duarte y Castaño (2020), en nuestro país las relaciones entre el Estado y los actores étnico-culturales generalmente guardan como hilo conductor tensiones asociadas a “dos variables mutuamente estructurantes: (1) la legitimidad: los territorios construidos e imaginados por las comunidades; y (2) la legalidad: los derechos de propiedad que se enmarcan en el conjunto de dispositivos normativos agrarios” (p. 177).

Teniendo en cuenta lo anterior, nos remitiremos en segunda instancia a la tipología de conflictos territoriales (que integra de alguna manera los conflictos étnicos de Stavenhagen), desarrollada sobre la base de la experiencia en investigación social aplicada del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali (IEI-PUJ Cali) y en particular, de su línea de

investigación en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial. Esta se basa fundamentalmente en el trabajo de acompañamiento técnico para la gestión de conflictividades territoriales realizado por el Instituto al extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la ahora Agencia Nacional de Tierras (ANT). La propuesta desarrollada por el IEI-PUJ Cali toma como referente la tipología de conflictos de Hoffmann (como se citó en Duarte, 2015), que integra a la noción de conflicto lo étnico junto con lo territorial, según la cual es posible, en el caso colombiano, identificar al menos cuatro tipos de conflicto: 1) conflictos en el interior de un mismo sector étnico; 2) conflictos con vecinos; 3) conflictos relacionados con el conflicto armado y el control de recursos; y 4) conflictos entre grupos definidos étnica y culturalmente y grandes sectores económicos.

Así pues, el IEI-PUJ Cali (s.f.) ha definido a partir de su experiencia, dentro de la tipología de conflictos territoriales establecida en función de los actores implicados, al menos cuatro tipos base: conflictos interculturales, conflictos interétnicos, conflictos intraétnicos y conflictos intraculturales. En razón al caso de estudio de la investigación presentada, nos interesan dos tipos: los conflictos intraétnicos, definidos como aquellos que ocurren al interior de una misma comunidad o grupo étnico, por ejemplo, al interior de una misma comunidad afrodescendiente. Y los conflictos Estado-comunidades, definidos como aquellos que tienen lugar entre una o varias comunidades (indígenas, afrodescendientes y/o campesinas) y una o varias entidades del Estado (IEI-PUJ Cali, s.f.).

En el presente caso de estudio, cabe señalar que en la realidad de las dinámicas poblacionales y en relación con el multiculturalismo reconocido constitucionalmente y los derechos de ahí derivados, conlleva un referente para cambios de cosmovisión y desarrollo por parte de los demás grupos étnicos con intereses en dichos territorios, en especial el grupo étnico mestizo, en general representativo en las entidades estatales que se relacionan con los consejos comunitarios y cabildos indígenas en sus territorios.

Los actores externos, generadores de conflicto en los territorios de comunidades negras; para el análisis del presente caso, son el estado a través de una de sus entidades relacionada con los recursos naturales y con direccionamiento intencionado para que primen los intereses estatales, empresariales e industriales y no los de los grupos étnicos en el territorio, esta dinámica de relacionamiento con las comunidades en relación con los recursos naturales presentes en sus zonas de asentamiento ancestral, es comparable con otras dinámicas de relacionamiento similares entre otros grupos étnicos reconocidos en Colombia y diverso actores como los mencionados anteriormente.

Otros actores, como por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro del orden nacional e internacionales, que también pretenden en muchas ocasiones valerse de los territorios y su gente para dinamizar flujo de recursos económicos y de intereses políticos, en función de atender necesidades diversas sociales, humanitarias y ambientales, pero que en últimas establecen condiciones que les favorezca en el uso de información que se generan a través de estos procesos de ayuda o de investigación. En este mismo sentido incluso se deben considerar los conflictos de intereses que también en muchos casos se han generado por las mismas universidades e instituciones de investigación que se acercan o intervienen con sus objetivos académicos y de investigación en las comunidades étnicas y sus territorios por acción o por omisión.

Vale la pena, mencionar y resaltar el trabajo ejercicios y dinámicas de relacionamiento efectivas, eficaces y legales como por ejemplo, el relacionamiento del consejo comunitario Chucheros en los términos más humanos y en el marco de los derechos de comunidades negras con organizaciones de cooperación internacional como SWISSAID. Conservación internacional, Fondo acción para la niñez y medio ambiente y el programa de pequeñas donaciones del PNUD. En años anteriores, demostrándose en los informes memorias y documentos construidos, como el plan de etnodesarrollo 2.016 – 2.2021 auspiciado por SWISSAID. Una verdadera contribución de crecimiento a las organizaciones comunitarias como a nuestro consejo comunitario mediante

ejercicios en campo que nos permitía manejar y administrar recursos económicos, priorizar nuestras propias necesidades y acciones conforme la visión de desarrollo nuestro. Eso en esencia muestra el cumplimiento en este relacionamiento, de lo establecido en el convenio 169 de la OIT 1.989.

Como se plantea, en aras de evidenciar la necesidad de contribuir a la implementación efectiva del marco legal de derechos de los grupos étnicos en Colombia y para el caso, resaltar estos ejercicios y experiencias de relacionamiento: comunidad - entidades del estado u Ongs. Que validan la intervención y concertación de las partes, este debería ser un principio rector en la propuesta de protocolo a seguir en las consultas previas con grupos étnicos en Colombia.

### **Materiales y métodos**

La investigación aquí expuesta es de tipo cualitativo, reconociendo en ello que hay una variedad de concepciones o marcos de interpretación, que guardan un común denominador: todo individuo, grupo o sistema social tiene una manera única de ver el mundo y entender situaciones y eventos, la cual se construye por el inconsciente, lo transmitido por otros y por la experiencia, [y que debemos entonces tratar de comprender en su contexto,] mediante la investigación. (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 9)

En ese sentido, se utilizaron dos métodos de recolección de información. En primer lugar, la revisión documental de insumos que condensan y sistematizan los acontecimientos que se inscribieron en el proceso de declaratoria del PNNUBM y los conflictos derivados del mismo, tales como actas y documentación jurídica. En segundo lugar, la entrevista semiestructurada, realizada a dos líderes comunitarios del proceso de declaratoria del Parque, lo cual da cuenta de una descripción cualitativa de las vivencias y dinámicas étnico-territoriales de comunidades organizadas como CC en un espacio geográfico determinado: la Bahía Málaga.

Así pues, nos detenemos en diversos elementos a la luz del cumplimiento o no de las garantías de participación efectiva de las comunidades negras presentes en el área protegida a partir de una base documental vinculada, principalmente, con el proceso de Consulta Previa que tuvo lugar en el marco de la declaratoria del PNN. A su vez, revisamos la voz de los habitantes y miembros de los CC asentados en Bahía Málaga.

Ahora bien, en cuanto a metodología para el análisis de la información se utilizó la metodología de caracterización de conflictos desarrollada por el IEI-PUJ Cali, complementaria la tipología de conflictos previamente señalada. En ese sentido, debemos aclarar que el IEI-PUJ Cali y la ANT (2018) han construido conjuntamente una metodología para la gestión de conflictos territoriales, compuesta por cuatro pasos, a saber: 1) identificación del conflicto, donde se precisan los actores, tipo de conflicto e intensidad, para comenzar con la definición de estrategias para su abordaje; 2) caracterización y contexto del conflicto, donde se describen aspectos como el objeto del conflicto, los actores, su relacionamiento previo, necesidades e intereses, puntos de confluencia y de desacuerdo, geografía e historia del conflicto; 3) construcción de una estrategia de intervención del conflicto, diseñada según las particularidades de la situación por abordar, su contexto y necesidades, y puede incluir a) procesos pedagógicos para las partes, y/o b) espacios de diálogo y negociación; y 4) seguimiento de acuerdos alcanzados entre las partes y evaluación de la estrategia optada.

Para efectos del presente trabajo de investigación, nos circunscribimos particularmente a los pasos 1 y 2 de la metodología de gestión de conflictos descrita, buscando con ello construir y ofrecer una base de información y análisis que pueda llegar a servir para la definición de posibles estrategias de abordaje de los conflictos identificados en el caso del PNNUBM. Integramos entonces al análisis las variables para la caracterización de conflictos igualmente propuestas por el IEI-PUJ Cali (s.f.) ajustándolas al caso de estudio: nombre del conflicto,

intensidad (inicial y actual), ubicación geográfica, tipo de conflicto, actores involucrados, entidades involucradas, descripción del conflicto y observaciones.

Por último, si bien las autoras del presente artículo de investigación declaran no tener conflictos de intereses con relación al caso de estudio, debe mencionarse que una de ellas, Margarita María Preciado Carabalí, funge como representante legal de uno de los CC del PNNUBM, el de Chucheros – Ensenada El Tigre, dado lo cual el presente documento es también una expresión de la voz de la experiencia desde una de las lideresas protagonistas del área protegida, que se complementa con la voz de otro de los líderes del área protegida, Hoovertt Eladio Carabalí Playonero, líder del CC La Plata Bahía Málaga, y con quien Margarita mantiene una buena relación.

### **Caracterización de conflictos en el marco de la declaratoria del PNNUBM**

Partimos entonces por el reconocimiento de la existencia de conflictividad territorial y étnica entorno al proceso de declaratoria del PNNUBM. En ello, es posible identificar, de acuerdo con las tipologías de conflictos propuestas por el IEI-PUJ Cali, dos tipos de conflicto que nos proponemos a continuación caracterizar: uno intraétnico y uno Estado-comunidades. Se presentarán y analizarán entonces una serie de argumentos que permiten realizar una aproximación más detallada de los conflictos antes mencionados. Estos, a su vez, permiten entrever la dinámica política y administrativa de las comunidades afrodescendientes frente a los retos que supone la puesta en práctica de los esquemas de derechos diferenciados que les atienden como sujetos étnicos, contemplados a partir del Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Constitución Política de Colombia de 1991.

Cabe señalar que, a pesar de la distinción de los conflictos presentados en este caso, no dejan de estar estrechamente relacionados los hechos y situaciones de tensión, diferencia y distensión al interior de la comunidad por la actuación y

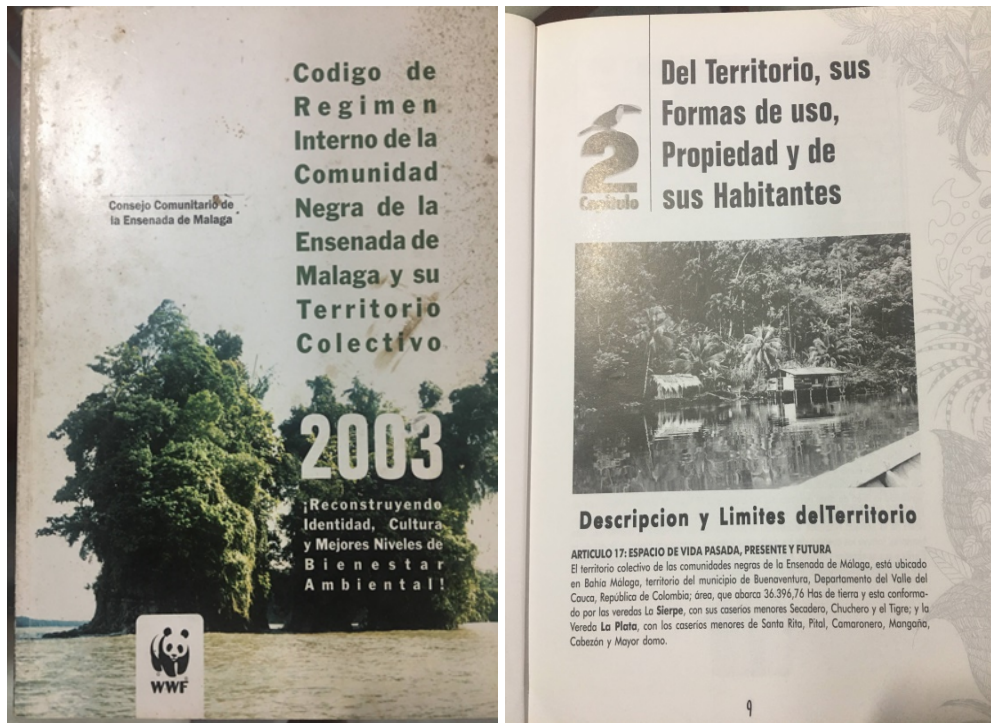
presencia de actores externos que en este caso representan al Estado, como por ejemplo, Parques Nacionales Naturales, que de manera específica está referenciado en el proceso de Consulta Previa para la declaratoria del PNNUBM. Así como también se hace referencia a otra institucionalidad ambiental como lo es la CVC y organismos internacionales de cooperación. Todos ellos dejan ver las dinámicas de relacionamiento que se va forjando en el marco del uso de los derechos étnico-territoriales, en este caso de los CC, para entenderse como proceso en construcción, ya que toda esta nueva dinámica intraétnica y étnico-territorial con el Estado parte de la reciente Constitución Política de 1991.

### **Caracterización del conflicto intraétnico previo a la declaratoria del PNNUBM**

Hacia el año 2008, se tenía un conflicto latente, intraétnico, al interior del CC de la Plata Bahía Málaga, constituido como tal a partir del año 1998. Principalmente, este conflicto se daba por motivos de representación de género y de administración del territorio: por una parte, desde la constitución del CC la representatividad del mismo se concentró en manos de hombres. Por otra parte, en la visión de los líderes del Consejo estaba el establecer alianzas con organizaciones afrodescendientes como el PCN (Proceso de Comunidades Negras), que no se inscriben necesariamente en la lógica de constitución de los CC. Estas alianzas se pensaban para la vocería y toma de decisiones en niveles regionales y nacionales, hecho trascendental de cara la importancia estratégica del CC de La Plata Bahía Málaga. En particular, la tensión surgió con relación a una de las veredas que constituían el CC en aquel entonces: Chuceros, que argumentaba a través de sus lideresas la potestad dada por el Decreto 1745/1995 y demás Decretos Reglamentarios de la Ley 70/1993 para el establecimiento de un esquema de gobernanza de los CC no solo en lo local, sino también con unas instancias de vocería, más no de interlocución o representación de las comunidades negras a nivel regional y nacional. El CC La Plata Bahía Málaga tenía ya un Título Colectivo de tierras adjudicado (mediante Resolución número 047 /2003 del INCORA) y además, estaba en trámite de una segunda solicitud de

ampliación de titulación colectiva que incluía las tierras ancestrales donde estaban ubicadas las veredas La Sierpe y Chucheros.

**Ilustración 1 Portada de la cartilla del código de régimen interno de la comunidad negra la Plata bahía Málaga y su territorio colectivo 2003 Consejo Comunitario de la Plata Bahía Málaga**



En el marco de las diferencias intraétnicas al interior del CC de La Plata Bahía Málaga en materia de representatividad de género, resaltaba además la delegación de la Junta de Consejo y Representante Legal del CC en espacios de elección democrática con votación de los miembros de la Asamblea del Consejo, cuyos miembros durante los últimos periodos eran mayoritariamente hombres, aunado al hecho de que la mayoría de estos directivos pertenecían a dos de las cinco veredas que conformaban el CC en ese momento (La Plata y La Sierpe). Estos desacuerdos, en esencia, terminaban por derivar en la concentración de beneficios de proyectos ambientales y sociales realizados en el área, dejando relegadas las otras tres veredas: Chucheros, Magaña y Miramar; cabe, resaltar

que el conflicto intraétnico, como se señala en el escrito, se subsistió por muchos motivos como por ejemplo; el no entendimiento al interior de sus líderes de género femenino y masculino. Frente a la necesidad de reconocer el valor de la mujer en el cuadro de direccionamiento y liderazgo de la comunidad y sus territorio.

En dicho contexto, surge el proceso de declaratoria del PNN, a raíz de lo cual se convoca a la Consulta Previa con las comunidades o CC de Bahía Málaga por parte de Parques Nacionales de Colombia y el Ministerio del Interior, que para ese entonces eran un total de 5: de sur a norte La Plata Bahía Málaga, que incluía a Chucheros como una de sus veredas; Juanchaco; Ladrilleros; La Barra; y Puerto España Miramar. Durante la Consulta Previa ocurren dos hechos significativos: Primero, se exacerba el conflicto intraétnico mencionado preexistente dentro del CC La Plata Bahía Málaga, en razón a desacuerdos internos entre los miembros de la Junta del Consejo, Representante Legal y lideresas de la vereda Chucheros. Estos desacuerdos tenían que ver con la participación de expresiones organizativas urbanas, en el direccionamiento político y toma de decisiones del CC, y rurales, tales como fundaciones, por ejemplo, el caso el PCN (Proceso de Comunidades Negras). Luego esta organización o expresión organizativa urbana junto con otros CC y otras organizaciones más que habían establecido ya acuerdos con la entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, en lugar de los CC presentes en las diferentes áreas protegidas y se establecía un esquema de representatividad y vocería para la toma de decisiones administrativas y de manejo en las áreas protegidas que se venían declarando a partir de la constitución política de 1991.

Las lideresas de la vereda Chucheros reclamaban, en ese sentido, la representación e interlocución a nivel local, de la Junta de Consejo y Representante Legal en directo, bajo el principio de autonomía y gobernanza propia legal. Así también, el reconocimiento de las instancias regionales y nacionales de interlocución en el tema político y legislativo con las comunidades negras organizadas en CC y otras expresiones organizativas, mediante el Espacios Nacional de Consulta Previa y las instancias Consultivas

departamentales, teniendo en cuenta que este esquema organizativo y de interlocución con el gobierno y sus entidades, estaba contemplado ya en el Decreto 3770/2008 y más tarde, en el Primer Congreso de Comunidades Negras en el Chocó, realizado en agosto de 2013 y la Sentencia T-576/2014 de la Corte Constitucional. Esta última, en particular, determina que el Ministerio del Interior debería construir un protocolo de procedimiento de Consulta de medidas legislativas con las comunidades negras, teniendo en cuenta no solo para el espacio a los CC sino también a las organizaciones urbanas y agremiaciones de comunidades negras en sus diferentes expresiones. Por lo tanto, las lideresas de Chucheros no encontraban legales ni legítimos los acuerdos de Parques Nacionales con organizaciones agremiantes de expresiones urbanas y rurales de comunidades negras como, por el ejemplo, el acuerdo entre la entidad y el Movimiento Social de Comunidades Afrocolombianas y los CC del Pacífico, suscrito en la ciudad de Cali en julio de 2002 y elevado a Resolución 0205/2002 de Parques Nacionales. Acuerdo además señalado, junto con otros acuerdos como el de Yanaconas, en la Resolución 1501/2010 de la declaratoria del PNNUBM, refrendando dichos acuerdos para el área del presente caso de estudio. La Resolución 0205/2002, entre sus acuerdos contempla que esta organización concertara con Parques Nacionales en los niveles nacional, regional y local decisiones de carácter administrativo y de manejo de las áreas protegidas en jurisdicciones donde colinden con CC y que en las Mesas Consultivas locales habría miembros de la instancia formada por Parques y la organización. Lo que conlleva el direccionamiento de organización de las comunidades locales dentro de los Parques Nacionales sin uso de su autonomía para responder a los acuerdos preestablecidos entre la entidad estatal y las organizaciones gremiales de expresiones de comunidades negras en las cuales las bases no siempre hacen parte de sus asociados e incluso son desconocidas para muchas comunidades o CC.

Ahora bien, el PNNUBM, a diez años desde su declaratoria como área protegida, se encuentra hoy sin acuerdo concreto para la adopción del Plan de manejo conjunto que debería integrar a las comunidades presentes en el área. El Plan se

encuentra formulado, no obstante presenta desacuerdos en la propuesta de manejo y administración del área protegida. De ahí que, actualmente la Mesa local de manejo conjunto creada con ocasión de la formulación del Plan de manejo, se encuentre dividida entre los CC del área: cuatro CC y Parques Nacionales en una mesa, por un lado, y dos CC cada uno en relación directa con Parques Nacionales, bajo su exigencia de autonomía, forma propia de gobernanza y co-administración legal del área protegida. Esta situación pone en evidencia el mal relacionamiento entre la entidad de Parques Nacionales y los CC del área. Paradójicamente, esta situación de relacionamiento y desconocimiento de la autonomía y gobernanza propia de las comunidades en el marco de sus derechos legales ocurre en otros PNN de la región del Pacífico y del resto de Colombia. Es el caso del PNN Farallones y el PNN Sanquianga, que refleja en su plan de manejo actualizado a 2023 la vinculación de otros acuerdos similares al descrito anteriormente y citado con la Resolución 0205/2002 de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Se especifica, con respecto a instancias de administración y manejo del área que: el equipo mixto se desarrollará teniendo en cuenta los principios de Yanacunas que fueron formalizados mediante la Resolución 243/2002, ratificados y modificados en el marco del acuerdo Uramba adoptado mediante la Resolución 093/2010 y los siguientes principios definidos en esta instancia (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018). Con estos ejemplos de estructuración de esquemas de manejo y administración de los PNN se muestra un deliberado direccionamiento de la entidad en el relacionamiento con los CC.

De la misma forma, como evidencia del direccionamiento de PNN a definir en función de sus intereses la organización de los CC ubicados en áreas de PNN encontramos que la Resolución 1501/2010 del PNNUBM indica, en su parte considerativa, lo siguiente: se entenderá por Esquema de Manejo Conjunto un mecanismo que facilita la participación efectiva, de las comunidades negras que habitan y/o hacen uso regular y permanente de los recursos naturales en las áreas del Sistema de PNN, encaminado a diseñar e implementar conjuntamente la planeación y manejo de estas, bajo el principio de corresponsabilidad y, en el

marco del cumplimiento de la misión de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En ningún caso, la articulación y coordinación para la construcción e implementación del Esquema de manejo conjunto implicará traslado, renuncia o desprendimiento de las funciones atribuidas a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de PNN por las normas vigentes.

Por su parte, con relación al proceso específico de Consulta Previa, se establecen desacuerdos entre algunas comunidades como La Barra y la vereda Chucheros y el CC de La Plata Bahía Málaga debido a discrepancias por la metodología de diálogo y relacionamiento en el marco de la Consulta Previa, que consistió en reunir delegados de los cinco CC en una mesa a la cual dieron, desde ese momento, el nombre de Esquema de manejo conjunto para el área protegida Uramba Bahía Málaga, lo cual se ve reflejado actualmente en el contenido del Plan de manejo del área propuesto por Parques Nacionales y las comunidades, aun no adoptado pues las comunidades no han refrendado y firmado el documento final ni ha pasado por el protocolo de adopción del MinAmbiente.

Desde el año 2010, en que el MinAmbiente expide la Resolución 1501/2010, Parques Nacionales comienza la administración del área protegida en el marco de una Consulta Previa para formular el Plan de manejo de la misma. Se despliega un contingente de funcionarios en la zona y se establece, bajo su esquema de administración, un jefe de Parques, dan a los cinco CC, mediante la Mesa de esquema de manejo conjunto, la determinación de un delegado por cada Consejo para sentarse a la mesa y tomar decisiones locales y de formulación de manejo respecto del área. Además, se solicitó a cada comunidad presentar un miembro con alguna experticia en temas ambientales y comunitarios para ser vinculados mediante contratos de prestación de servicios. A este personal le llamaron expertos locales con funciones de control y vigilancia del área e interlocución mínima entre Parques Nacionales y cada comunidad. Adicionalmente, se dio la posibilidad de sortear entre las cinco comunidades dos puestos laborales de nómina de Parques Nacionales de motoristas y secretarias.

Este conflicto continuaría incluso durante y después del proceso mismo de Consulta Previa. De acuerdo con las comunidades, existen discrepancias importantes entre los acuerdos pactados durante la fase de protocolización de la Consulta y algunos puntos esenciales contenidos en la Resolución de Declaratoria No. 1501/2010 del hoy PNUBM. Son estos puntos, especialmente: 1) la propuesta de manejo conjunto para la administración del área protegida; 2) la vinculación de acuerdos con actores externos a las comunidades previos a la Consulta; 3) cambios en el polígono y linderos que delimitan el área protegida, que incluyen el haber anexado a esta algunas islas y manglares que no se había acordado incluir.

### Ilustración 2 Pág. 1 de 9. Acta de seguimiento, acuerdos protocolizados de declaratoria PNUBM. 25 y 26 de julio 2019

**ACTA DE REUNIÓN DE CONSULTA PREVIA EN LA ETAPA DE SEGUIMIENTO DE ACUERDOS EN EL MARCO DEL PROYECTO DENOMINADO "PARQUE NACIONAL NATURAL URUMBA BANIA MALAGA", A CARGO DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA- PNNC, CON LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE COMUNIDADES NEGRAS JUANCHACO, LA PLATA, LA BARRA, PUERTO ESPAÑA MIRAMAR, LADRILLEROS, CHUCHERO EN JURISDICCIÓN DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA, DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA.**

Código: SI-G1-F12  
Versión: 02  
Vigente desde: 17/12/2018

**LUGAR:** Instalaciones de las oficinas de PNNC sede Buenaventura  
**FECHA:** 25 y 26 de julio de 2019.  
**CONVOCATORIA:** OF119-22749-DCP-2900 del 28 de junio de 2019  
**PROYECTO:** N° 1291  
**ACTIVIDAD:** Rerovisión de Consulta Previa en la etapa de Seguimiento de Acuerdos  
**COMUNIDAD ÉTNICA:** Consejo Comunitario de Comunidades Negras Juanchaco, La Plata, La Barra, Puerto España Miramar, Ladrilleros, Chuchero  
**SOLICITUD DE INICIO:** EXT08-51985 del 05 de diciembre de 2008.

ETAPA	ETAPA SURTIDA	
	SI	No
Preconsulta	X	
Apertura	X	
Análisis e Identificación de Impactos y Formulación de Medidas de Manejo	X	
Formulación de Acuerdos	X	
Protocolización	11/09/2009	X
Seguimiento de Acuerdos	07/05/2012	X
	10/11/2014	X
	01/10/2015	X
	25/07/2019	X
	26/07/2019	X

No.	ASISTENTE RESPONSABLE POR LOS CCCN		REPRESENTA A
	NOMBRE	CARGO	
1	JEREMIAS LOPEZ GUATITO	REPRESENTANTE LEGAL	CCCN JUANCHACO
2	JOSÉ VICENTE BERRIO	PRESIDENTE -DELEGADO POR EL REPRESENTANTE LEGAL	CCCN LADRILLEROS
3	RÓMELIA RUIZ	PRESIDENTA -DELEGADA POR REPRESENTANTE LEGAL	CCCN PUERTO ESPAÑA MIRAMAR

ACCIONES PROTOCOLIZADAS	Compromisos establecidos en el acta del 16 de octubre de 2015	ESTADO a Junio 30 de 2019	ESTIMOS ADELANZADOS por parte de octubre 2015 30 junio 2019	observados el 25 de julio 2019	Compromiso seguimiento de Acuerdos 25 de julio 2019	Evidencia
1	Definir el Parque Nacional Natural Urumba Bania Malaga, como Área del Sistema de Parques Nacionales Naturales	Completó				Res_1501_urumba
2	El Parque Nacional Natural Urumba Bania Malaga, está comprendido dentro de las linderos acordados durante el proceso y determinados en el polígono de 10 puntos	En desarrollo	Como gestión del proceso comprendido entre octubre 2015 a Junio 30 de 2019 se reportó: Se realizaron las reuniones conjuntas, donde se precisó el área de la ubicación norte y sur, se precisó la ubicación de lugares, se entendió que en la verificación hay dos puntos con las mismas coordenadas y se establecieron que existen discrepancias entre el número de puntos del folio acordado en la consulta previa y la resolución de expedición del área. Se concluyó que se debe realizar el ejercicio de precisión de linderos. Respecto a la presentación manifiesta del Consejo Comunitario de la Plata anexada a la Carta de Intención de la consulta previa, desde el momento en que se han encontrado evidencias que apoyan dicha afirmación. Adicional a lo anterior, como producto de la revisión se recogieron los folios del Tribunal del Valle y sentencia del Consejo de Estado, donde plantea que la precisión es imprecisa. Parques propuso en el marco de las reuniones de mesa con las comunidades del EAC, controlar completamente un acuerdo para los linderos de la parte interna de la Barra, que	La comunidad manifiesta que se debe cuadrar, a lo que PNNC manifiesta que no es posible realizar este proceso, se puede hacer una precisión de linderos, e incluir en el plan de manejo la importancia para las comunidades de los días e linderos, así como los votos o estímulos que serán aplicados	PNNC teniendo como fundamento el informe de los reconocimientos realizados con la comunidad se comprometió a realizar el proceso de precisión de linderos. 1. Tutela Leonel Díaz Arboleda 2. Sentencia 174, Tribunal Contencioso Administrativo Valle del Cauca 3. Resolución Consejo de Estado 4. Acuerdo/precisión límites 2019 5. V y C julio 28 de 2017, precisión de linderos	

Con relación a lo anterior, la metodología mediante la cual se desarrolló el proceso de Consulta Previa entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y los CC de

Bahía Málaga generó unos encuentros comunitarios al interior de cada Consejo y entre los cinco CC mediante delegados de los mismos, que en su mayoría eran sus representantes legales ante una mesa conjunta. Dadas las circunstancias del encuentro de varias comunidades con dinámicas de desarrollo organizativo diversas, se agudizaron los reclamos de líderes comunitarios de los Consejos que no estaban en el momento en los cuadros de la Junta de Consejo y Representante Legal, por procedimientos de la Consulta como la unificación de criterios en una mesa que coartaba la independencia y autonomía de cada uno de los CC y la vinculación de acuerdos como los de Yanaconas.

El 28 de julio de 2002, los PNN del Pacífico, en la realización de la política de Participación Social en la Conservación, suscriben el acuerdo regional “Principios de Relacionamiento y Agenda Común”, producto del trabajo conjunto con las organizaciones gremiales de consejos comunitarios y otras expresiones étnicas afrocolombianas que se han hecho llamar organizaciones de base o de segundo nivel Afrocolombianas y los CC del Pacífico colombiano colindantes y/o habitantes de PNN. Acuerdo que recibe el respaldo jurídico por la Unidad de Parques mediante la Resolución 0243/2002. Este marco jurídico de política regional alimenta nuevamente de manera inmediata el proceso aplazado, durante casi cuatro años, del relacionamiento local mediante el trabajo conjunto. El Acuerdo es más conocido en el ámbito de las relaciones Parques-Comunidades Negras, como Acuerdo de Yanaconas. Este acuerdo, que entre otras organizaciones es liderado por PCN, proceso de comunidades negras con los cuales algunos CC no se identifican en la visión y misión o enfoque político, sobre todo de representación y vocería, pues esos acuerdos entre Parques Nacionales y estas organizaciones imponen o confunden los roles de las organizaciones y los CC con sus órganos de gobierno, Junta de Consejo y Representante Legal, al asumir las organizaciones la interlocución con Parques Nacionales, antes que con las Juntas de Consejo y Representante Legal de cada uno de los CC. Además en ocasiones a expensas o espaldas de la máxima autoridad del CC, que es la Asamblea de Consejo (Artículo 4, Capítulo II, Decreto 1745/1995).

Este punto en esencia es de tener en cuenta y consideración para la definición de conflictos de intereses al interior de los CC y entre los CC y las organizaciones llamadas “de segundo nivel” en el relacionamiento con las entidades estatales, en el marco de diferentes acciones en los territorios con relación a la toma de decisiones, planificación y ejecución o implementación de las mismas. Es así como, en la Resolución 1501/2010, para la declaratoria del PNNUBM y en el acta de protocolización para esta misma declaratoria, queda contemplado y ratificado el compromiso entre Parques Nacionales y las comunidades o CC consultados para PNNUBM de trabajar los acuerdos de usos del Parque y el Esquema de manejo conjunto, bajo el enfoque político de la organización y los principios de Yanaconas. A pesar del desacuerdo de líderes y desconocimiento del alcance de estos acuerdos por parte de dirigentes de la Junta de Consejo y Representante Legal que participaron en la Consulta Previa.

Sobre la dinámica comunitaria del CC La Plata Bahía Málaga, se resalta el liderazgo de dos mujeres en la vereda o playa Chucheros y el liderazgo hombres jóvenes en la vereda La Plata, estos últimos de alguna manera eran mayoría a la hora de estructurar la Junta de Consejo y Representante Legal, además siempre eran mayoritariamente hombres en este cuadro de gobierno local (se puede consultar certificaciones de junta de consejo y representante legal en los diferentes periodos a través de oficina convivencia ciudadana Buenaventura y Ministerio del interior asuntos para comunidades negras). Las lideresas mencionadas cuestionaban, entre otros asuntos el esquema que se imponía por parte de Parques Nacionales y líderes comunitarios que impulsaban la creación del área protegida, donde la funciones de la Junta de Consejo y Representante Legal se iban relegando y dando paso a una mesa conjunta donde los delegados, que en su mayoría eran representante legal de cada uno de los cinco (5) CC, ponían a pulso intereses de cada una de sus comunidades bajo el desconocimiento en algunos casos de los intereses o esquema de negociación y más tarde de administración conjunta por parte de Parques Nacionales, para

referencia de esta estructura compleja y que desvirtúa y deja relegado las funciones e intereses democráticos y libres de intereses de esquemas organizativos políticos a los miembros y junta de gobierno de los CC, a decisiones personales de actores y organizaciones con visión política organizativa de intereses particulares. A manera de ejemplo, se revisa caso Sanquianga. El interés del fortalecimiento organizativo de las comunidades, lo cual favorecía ampliamente la misión institucional desde 1997, se había vinculado al Equipo del Parque Ruth Padilla, perteneciente a la organización Cimarrón de Olaya Herrera y que había trabajado en el componente social del proyecto Bosque de Guandal. Ella gestionó desde la institución el apoyo a ASOCOETNAR, organización que integraba políticamente a las organizaciones gremiales de consejos comunitarios y otras expresiones étnicas afrocolombianas y a los CC, ya conformados, del Norte y Centro de Nariño, en la creación de los CC Playas Unidas, Bajo Tapaje, con territorios dentro del área del Parque, y a ODEMAP Mosquera Sur, por fuera del área. Para la época se contó, también, con la primera asistente administrativa del Parque, Zuleima Paredes Paredes, con raíces familiares en La Vigía, quien organizó el primer archivo y el centro de documentación.

De esta manera, empezaron a adelantarse trámites por parte de Parques Nacionales de Colombia, con las comunidades de Bahía Málaga, acercándose y presentando estudios previos de la Universidad del Valle y la propuesta técnica de declaratoria del área protegida, así como la solicitud al Ministerio del Interior, dirección de Consulta Previa, de la certificación de presencia de comunidades negras en la zona para adelantar la Consulta Previa del proyecto de declaratoria del área, conforme la legislación ambiental y étnica vigente para la época. El proceso de Consulta Previa inicia en el mes de julio del año 2008 después de múltiples diligencias y gestiones institucionales y políticas por parte de líderes de nivel local, como Hoovertt Eladio Carabalí y líderes nacionales desde organizaciones que llevan bandera de defensa de los derechos humanos y étnicos de comunidades negras, para que la solicitud comunitaria de la declaratoria de un área protegida en Bahía Málaga se formalizara.

La mayor parte de las reuniones de apertura de consulta o pre consulta y aun de avance de etapas y socialización de los estudios que se adelantaban en el marco de la Consulta Previa de la declaratoria del área protegida, se desarrollaron juntando las autoridades representativas de las comunidades o CC en un mismo espacio, lo que no se concertó para determinar si alguna comunidad quería adelantar la Consulta Previa independiente de las demás comunidades, bajo el principio de autonomía y concertación de metodología, entre otros elementos intrínsecos en el procedimiento de Consulta Previa. Sobre el desarrollo del proceso de Consulta Previa hay que destacar que conforme, a la Constitución Política de 1991, la Ley 21/1991 y por supuesto, el Convenio 169/1989 de la OIT, y con vigencia en ese momento y hasta la fecha del Decreto 1320 de 1998 como marco jurídico en Colombia para el desarrollo de la Consulta Previa, se vivieron momentos y actividades que se enmarcan en dichas normas como también momentos y acciones que difieren y contradicen un proceso de la norma y un proceso basado en principios de respeto, igualdad y reconocimiento de derechos para el grupo étnico, en este caso de comunidades negras. Se evidencia en el acta de protocolización y en la Resolución de declaratoria del área protegida, que manifiestan cómo otros actores externos a las comunidades, como ONG, quedaban vinculados a los acuerdos protocolizados y además se sumaban en la propuesta de manejo de esquema conjunto planteado desde Parques Nacionales para la administración conjunta del área protegida entre las comunidades y la institucionalidad. En la presentación de avances de los estudios ambientales y caracterización del área protegida a declarar, además en el avance de acuerdos en el marco de la Consulta Previa, las lideresas de la vereda Chucheros, Tarcila Mosquera y Margarita Preciado, cuestionan el procedimiento de la Consulta Previa, que no da espacio a la autonomía de cada comunidad en la validación de actores externos vinculados en los acuerdos y manejo del área, en tanto que observan cómo, a discrecionalidad de Parques Nacionales, se vincularon acuerdos con organizaciones que en los mismos se hacían representativos de las comunidades organizadas en diferentes niveles de toma de decisión con Parques.

En el caso del PNNUBM y el Plan de manejo del 2005 del PNN Farallones, vemos vincular el acuerdo de Yanaconas que relaciona y reconoce en un mismo nivel de relacionamiento, representación, vocería y toma de decisiones a las organizaciones llamadas “de segundo nivel” (jurídicamente no sustentado su jerarquía en función de las organizaciones definidas por la Ley 70), generando para el caso del relacionamiento en el proceso de Consulta Previa y procesos de planificación conflictos de intereses y el acuerdo de comunidades negras del Pacífico, así como también la imposición sutil o propuesta única, que ante la falta de asesoría y fortalecimiento de la comunidad se vio como propuesta traída por ellos y que, al no tener contrapropuesta por parte de las comunidades se vinculó un esquema para la administración del área protegida en la cual proponía una mesa de delegados de los CC del área y otros actores u organizaciones, para la toma de decisiones administrativas y operativas en el área protegida, a lo cual llamaron Esquema de manejo conjunto.

Las decisiones que se fueron tomando en el marco de la Consulta Previa del área protegida, con una fuerte orientación y direccionamiento de los líderes del CC de La Plata Bahía Málaga, con su Junta de Consejo y Representante Legal integrado totalmente por hombres, en su totalidad ocho miembros se vislumbran para algunas mujeres del CC de La Plata Bahía Málaga y en especial mujeres de una de sus veredas, Chucheros Ensenada del Tigre, como una situación conflictiva, ya que habían tratado de participar en el cuadro directivo del Consejo. Este conflicto de poder interno en el CC La Plata Bahía Málaga llegó a consolidar la conformación de un nuevo CC en Bahía Málaga: el CC de Chucheros Ensenada El Tigre el 29 de julio de 2010 cuando, después del proceso respectivo contemplado en el Decreto 1745/1995, la Alcaldía municipal de Buenaventura expide el acta de reconocimiento del nuevo Consejo. Sobre el particular de la división o surgimiento de CC bajo la divergencia de conflictos intraétnicos hay antecedentes en el Pacífico. Es de aclarar que se cuenta con el nuevo CC Punta Mulatos, creado mediante la Resolución 010/2017, conformado por dos veredas:

Amárales y Mulatos, las cuales han hecho parte del CC Playas Unidas y actualmente se encuentran en proceso de separación de este. En este sentido, este Consejo se constituye como integrante del equipo mixto.

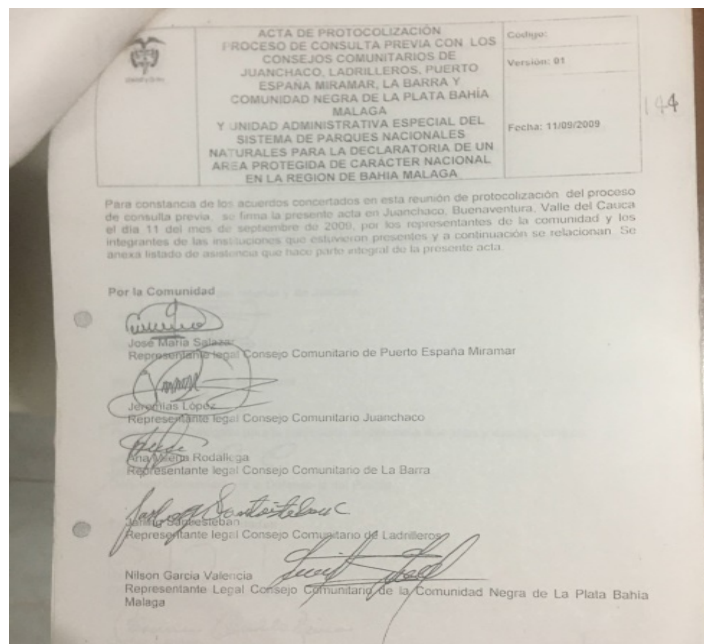
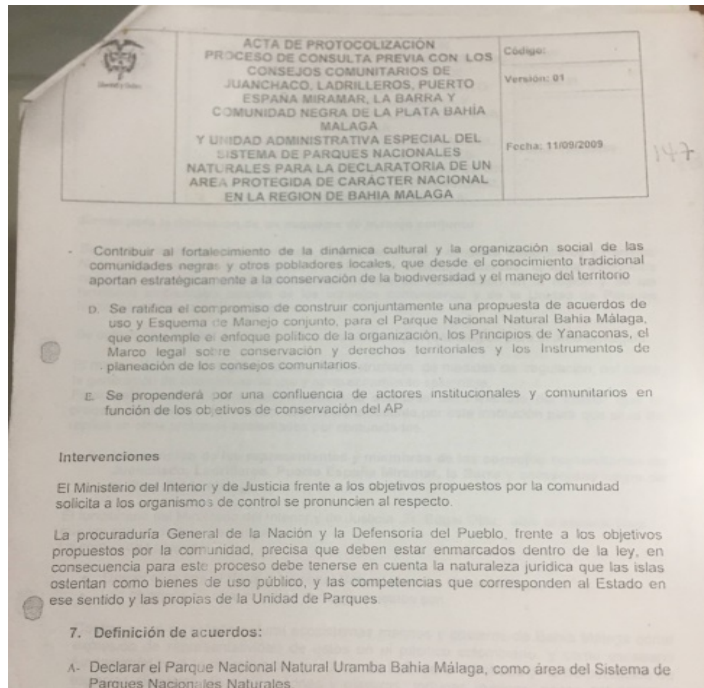
Con fecha 11 de septiembre de 2009 se da la protocolización o cierre de acuerdos logrados en el proceso de Consulta Previa de la declaratoria del área protegida por parte de Parques Nacionales, los cinco CC de comunidades negras existentes en el área a la fecha y los entes garantes del proceso como la dirección de Consulta Previa del MinInterior, la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría Ambiental Departamental del Valle del Cauca (Anexo copia partes del acta protocolización de Consulta Previa). Se expide luego la Resolución 1501/2010 por parte del MinAmbiente, declarando el PNNUBM. Esta misma Resolución (Artículos 4 y 6) y sus correspondientes anexos suscitan en las comunidades de los CC de Bahía Málaga interrogantes alrededor de cambios en acuerdos protocolizados como, por ejemplo, los puntos del polígono definido del área, dejando un número de hectáreas considerables para posibles proyectos de expansión portuaria en la zona, como también el Esquema de manejo conjunto, que no define los términos de autonomía y participación directa de las Juntas de Consejo y Representante Legal de los CC no solo en el manejo del área sino también en la administración y en la toma de decisiones de nivel regional y nacional con relación al área. Y solo contempla la participación de un delegado por cada CC en una Mesa de administración conjunta, además con actores externos a las comunidades presentes en el área.

Se menciona someramente que, el conflicto intraétnico fue decantando y resolviendo, en el entendimiento y la aceptación por parte del consejo comunitario de la Plata bahía Málaga, la separación de una de sus veredas, para convertirse en consejo comunitario y solicitar la titulación del territorio colectivo correspondiente.

Corresponde también indicar que por parte del consejo la Plata bahía Málaga se desarrollaba el plan de manejo (artículo 47 decreto 2372 de 2.010) del parque

regional natural la sierpe, área declarada por la Corporación autónoma regional del Valle del Cauca CVC. En acuerdo con el consejo comunitario de la plata bahía Málaga (acuerdo 055 de 2.008) por lo tanto en la formulación y ajuste del plan de manejo de esta área, hay relación directa al interior de la misma entre los dos consejos comunitarios cuyos territorios titulados hacen parte del área regional protegida: PNR. La Sierpe. Por lo tanto, surge en el marco del plan de manejo y su ajuste, la investigación y el planteamiento de dos instancias de comanejo al interior de esta área protegida, ya que teniendo independencia una de sus comunidades, tiene la potestad también de administrar sus territorio. Es así, como a través del tiempo estas instancias a su vez conformadas por las juntas de conejo y representantes elegales y la autoridad ambiental del área CVC han ayudado al entendimiento y respecto de las dos comunidades, durante la configuración y adopción de este pan de manejo en el marco de una consulta previa que se protocolizo en el mes de agosto del año 2021. Y de las acciones de implementación que ha desarrollado la CVC con cada una de los dos consejos comunitarios presentes en el área. Demostrando en esta dinámica la evolución de una resolución del conflicto intraétnico. Es así que a la fecha en diversas acciones y actividades del compromiso de conservación y desarrollo comunitario, principalmente de acuerdos de conservación del área regional, las dos comunidades se han sentado, han cumplido sus acuerdos y han respetado los temas políticos, de organización y gestión independiente de cada uno.

### Ilustración 3 Copia partes del acta protocolización de Consulta Previa



**Caracterización del conflicto Estado-comunidad entre las comunidades afrodescendientes representadas por los Consejos Comunitarios que habitan el PNNUBM y Parques Nacionales Naturales de Colombia**

Para el año 2010 por el mes de noviembre en que se conforma el nuevo CC de la comunidad negra Chucheros Ensenada El Tigre, ubicado en el área de jurisdicción costera del PNNUBM, este CC con su Junta de Consejo y Representante Legal presentaron petición a Parques Nacionales y órganos de control nacional para su participación por derecho en el marco del Decreto 1745/1995 reglamentario de la Ley 70/1993 en el desarrollo e implementación de la Resolución 1501/2010. Se suscitaron discusiones principalmente en contra por parte del CC de La Plata Bahía Málaga y el CC de Ladrilleros, para que Parques Nacionales no aceptara la participación del CC Chucheros. Parques Nacionales se pronuncia en referencia a los requerimientos de los órganos de control y con argumentos jurídicos, dando la participación en la Mesa de Esquema de manejo conjunto del PNNUBM a los delegados de Junta de Consejo y Representante Legal del CC Chucheros Ensenada El Tigre.

En el proceso de Consulta Previa para la declaratoria del PNNUBM y luego en la Resolución 1501/2010 se refleja otros desacuerdos como: el cambio del polígono de linderos del parque Uramba concertado con las comunidades afectando con ello principalmente al CC de La Plata Bahía Málaga, al incluir en el polígono final el archipiélago de La Plata, islas e islotes donde ancestralmente han vivido y reproducido su modo propio de producción. Además, el polígono final y la Resolución dan cuenta de un espacio alindado por el MinAmbiente en último momento en esta área protegida para “posibles proyectos de expansión portuaria”.

Pese a todo lo anterior, el debate se retomó a comienzos del nuevo milenio cuando en el CONPES 3342 “Plan de expansión portuaria 2005-2006, se establecían estrategias para la competitividad del sector portuario” se apeló a la necesidad de mejorar los puertos nacionales para que estos fueran una carta de presentación en las negociaciones que se llevaban a cabo con los países asiáticos para tratados de comercio exterior. En el mismo documento se muestra la prioridad y necesidad de comenzar a actuar e invertir en la zona, al ser considerado como la mejor opción en lo relacionado al comercio con el lejano oriente. Esta urgencia, según Miliani (2010), conllevó a la creación de La Sociedad

de Promotores del Puerto de Bahía Málaga cuya Junta Directiva estaba conformada entre otros por el Ministro de Transporte, el Gobernador del Valle y el Comandante de la Armada Nacional, la cual dio el visto bueno a la creación del puerto. Sin embargo, en 2008, el consorcio Sener-Incoplan, encargado de evaluar el proyecto, vio inviable la construcción del mismo en el corto plazo al evaluar aspectos económicos, financieros, ambientales, técnicos y comerciales.

A la fecha. El conflicto de las comunidades o consejos comunitarios presentes en toda la bahía de Málaga (6 consejos comunitarios), en el marco del parque nacional natural Uramba Bahía Málaga. sigue latente y recrudece en un mar de circunstancias similares como la inseguridad en el área, presencia de actores al margen de la ley, ruta o zona de tráfico ilegal de alucinógenos, aculturación de las comunidades ante la masiva presencia de colonos y turistas y sobre todo por el establecimiento de condiciones de falta de respeto y falta de reconocimiento de derechos propios a estas comunidades, por parte de parques nacionales y sus funcionarios de turno; en el proceso de la formulación del plan de manejo y la implementación de algunas acciones de investigación, control y vigilancia del área bajo los parámetros de programas y proyectos de cooperación internacional. De los cuales las comunidades desconocen sus condiciones, propósitos y negociaciones. Además de la negación de los funcionarios administrativos del área del nivel regional y local actuales para relacionarse con el consejo comunitario de la comunidad negra Chucheros enseñada del tigre, quien ha dispuesto su interés de participar en el área y sus dinámica de organización pero en el marco de sus derechos propios y legítimos contemplados en la normatividad antes señalada en esta investigación y en especial lo contemplado en el artículo 6 del convenio 169 de 1.989 OIT. Y el decreto 1745 DE 1.995 de donde se rescata el mandato a consultar con la autoridad representativa del grupo étnico en este caso: la junta de consejo y representante legal del consejo comunitario de la comunidad negra. La instancia de consulta nacional y departamental y el espacio nacional de consulta previa.

## Conclusiones

Evidenciamos en este trabajo de investigación tres puntos esenciales para analizar, divulgar y considerar desde las instituciones en el reconocimiento de procesos comunitarios: en primer lugar, teóricamente, los conflictos internos y luchas de poder de vocería, representatividad entre los CC que defienden su autonomía y gobierno propio para toma de decisiones y las organizaciones gremiales, de procesos o fundaciones con objeto de trabajo social con comunidades negras, afrocolombianas etc. Denominadas como organizaciones base u organizaciones de segundo nivel han sido poco abordados por la academia, sin contar que son una problemática muy común en diversas zonas del territorio nacional. Por su parte, las instancias de representatividad vocería y toma de decisiones de los CC están definidas por Ley 70/1993 y sus Decretos reglamentarios, en especial el Decreto 1745/1995, que define lo que es y cómo se organiza una comunidad negra en CC, para el goce de derechos como la titularidad de sus tierras y la administración interna y representativa de las mismas, con instancias de gobierno propio como son: la junta de consejo, representante legal y asamblea.

En segundo lugar, este tipo de conflicto, al igual que los conflictos generados en el relacionamiento de las entidades estatales y empresa privada, donde se concentra la representación del grupo étnico mestizo, quienes además en su gran mayoría ostentan el poder político gubernamental y económico y del cual no se puede desconocer su cosmovisión propia del mundo y sus relaciones, que se estructuran en una sociedad donde es evidente no convergen sus visiones de vida con grupos poblacionales étnico diferenciados como los negros , afrocolombianos o indígenas por ejemplo; cimentando, una discriminación estructural institucional y política para los grupos poblacionales étnicos minoritarios mencionados anteriormente al margen de las interpretaciones amañadas a intereses y desconocimiento del marco de normas de derechos propios especiales de estas comunidades o grupos étnicos. Es importante,

además, la revisión y seguimiento académico, institucional y comunitario de dinámicas de conflictos como la presentadas en este artículo, junto con un marco normativo que hoy existe pero es incipiente frente al deber ser. En este sentido, también se debe poner de presente la necesidad de fortalecer a partir de las experiencias tanto de grupos étnicos como de múltiples funcionarios de entidades estatales, que en campo han evidenciado el conflicto entre Estado y comunidades étnicas organizadas, la necesidad imperiosa de gestar un protocolo de Consulta Previa que además pase por las instancias de Consulta Previa de medidas legislativas para las comunidades negras afrocolombianas.

Finalmente, vale la pena señalar y resaltar, que este trabajo responde y contribuye conforme al plan y acuerdo estratégico departamental (PAED) del Valle del Cauca año 2.016 en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel). debido a los grandes retos que se generan en torno al medio ambiente, la economía y el enfoque social de los territorios, tal como se indica en el mismo; en especial con la Apuesta País 3. Cultura que valora y gestiona el conocimiento Objetivo 2: Generar procesos de innovación social en el departamento del Valle del Cauca, que permita a la comunidad ser actores y gestores fundamentales en la solución de sus problemáticas. Línea 2: Fortalecimiento del desarrollo territorial regional, basado en CTel. Objetivo: Promover el desarrollo territorial de la región a través del fortalecimiento de la economía del conocimiento. Línea 3: Generación y fortalecimiento de innovación social para la solución de problemáticas sociales del Departamento. Objetivo: Fomentar y viabilizar procesos de innovación social que aporten a la calidad de vida y el desarrollo social en el Valle del Cauca.

Adicionalmente la apuesta transversal. Fortalecimiento Institucional para la CTel. Línea 2: Fortalecimiento del desarrollo territorial regional, basado en CTel. Objetivo: Promover el desarrollo territorial de la región a través del fortalecimiento de la economía del conocimiento.

Es entonces, este trabajo un aporte a considerar en la configuración de nuestro marco constitucional reciente 1.991 la reorganización de nuestra sociedad pluriétnica multicultural y sus valores; reconocidos en el engranaje del desarrollo territorial de la nación y muy especialmente del Pacífico colombiano, de cara a la vanguardia del desarrollo en la cuenca del océano Pacífico.

Tanto la participación en los estudios de maestría, como la propuesta de trabajo de investigación que presento fueron avalados por el Consejo comunitario de la comunidad negra Chucheros enseñada el tigre, actor importante en el desarrollo y análisis del estudio de caso presentado, que nos revela la posición política de una comunidad en el marco de sus derechos especiales como grupo étnico, ejemplo de muchos casos similares en el Pacífico colombiano y resto del país; que enfrentan la vulneración del cumplimiento a cabalidad de derechos fundamentales como el de la consulta previa libre e informada y la lucha de poder al interior de sus grupo étnico por la defensa de su autonomía, representatividad y vocería de sus gobierno propio (Decreto 1745/95) entre otros.

## Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2021). Base de datos de Títulos Colectivos de Comunidades Negras.
- Bermúdez, A. (2015, 25 de junio). *El Parque Nacional que ya no quieren sus papás*. <https://lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-parque-nacional-que-ya-no-quieren-sus-papas/>
- Bolaños, A. G. (2019). *El papel de las Áreas Naturales Protegidas con respecto a los servicios ambientales: caso Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga - Buenaventura Valle* [Tesis de especialización, Universidad Pontificia Bolivariana]. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/7121/38861.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20inter%C3%A9s%20de%20Uramba%20Bah%C3%ADa,de%20naturaleza%20a%20escala%20planetaria.>
- Constitución Política de la República de Colombia de 1991. (2019). Congreso de la República de Colombia. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994\\_pr001.html#80](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994_pr001.html#80)
- Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2014. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Decreto 1066 de 2015. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>
- Decreto 1371 de 1994. (1994, 30 de junio). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7390>
- Decreto 1372 de 2018. (2018, 02 de agosto). Presidencia de la República de Colombia. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30035576>
- Decreto 1640 de 2020. (2020, 14 de diciembre). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=151246>
- Decreto 1745 de 1995. (1995, 12 de octubre). Presidencia de la República de

Colombia.

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20No.%201745%20de1995.pdf>

Decreto 2163 de 2012. (2012, 19 de octubre). Presidencia de la República de Colombia. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1410869>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/donde-estamos>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). *TerriData Buenaventura, Valle del Cauca*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/76109>

Duarte, C. A. (2017, 02 de agosto). *Los conflictos territoriales y la urgencia de una jurisdicción agraria*. <https://lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/los-conflictos-territoriales-y-la-urgencia-de-una-jurisdiccion-agraria/>

Duarte, C. A. (2019, 29 de agosto). *Pensando el multiculturalismo colombiano*. <https://lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/pensando-el-multiculturalismo-colombiano/>

Duarte, C. A. (Ed.). (2015). *Desencuentros Territoriales – Tomo I*. [https://vertov14.files.wordpress.com/2016/03/desencuentros-territoriales\\_tomo1.pdf](https://vertov14.files.wordpress.com/2016/03/desencuentros-territoriales_tomo1.pdf)

Duarte, C. A. [y otros 10]. (2018). Transformaciones y necesidades contemporáneas de las territorialidades rurales afrocolombianas. Entablos, baldíos y haciendas: los casos del Chocó, Urabá, Oeste antioqueño, Pacífico Sur y Valles Interandinos. Sello Editorial Javeriano.

Duarte, C. A. y Castaño, A. (2020). *Territorio y derechos de propiedad colectivos para comunidades rurales en Colombia*, 34 (1), 111-147. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/90390/76635>

Escobar, N. (2013). *Territorialidades en disputa, caso Bahía Málaga* [Tesis de pregrado, Universidad Icesi]. [https://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/bitstream/10906/79390/1/escobar\\_bahia\\_malaga\\_2015.pdf](https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/79390/1/escobar_bahia_malaga_2015.pdf)

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta->

edicion.compressed.pdf

Instituto de Estudios Interculturales - Pontificia Universidad Javeriana Cali [IEI-PUJ Cali] y Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2021). *Protocolo para el manejo y tratamiento de conflictos, alertas y estrategias de reacción inmediata*.

Ley 70 de 1993. (1993, 27 de agosto). Congreso de Colombia. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MinAmbiente]. (2015, 18 de agosto). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas ya cuenta con una ruta de acción*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/1976-sistema-nacional-de-areas-protegidas-ya-cuenta-con-una-ruta-de-accion>

Ministerio del Interior [MinInterior]. (2021). *Consulta Consejos Comunitarios/ Organizaciones Base*. <https://sidacn.mininterior.gov.co/DACN/Consultas/ConsultaResolucionesOrgConsejoPublic?grid-page=3>

Parques Nacionales Naturales de Colombia, Consejos Comunitarios de Juanchaco, La Barra, Puerto España Miramar, Ladrilleros, La Plata-Bahía Málaga y WWF Colombia. (2009). *Propuesta de Declaratoria Parque Nacional Natural Bahía Málaga*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/04/Propuesta-Declaratoria-1.pdf>

Resolución 1125 de 2015. (2015, 11 de mayo). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2018/07/Res.1125\\_2015-Ruta-declaratoria-Nuevas-AP.pdf](https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2018/07/Res.1125_2015-Ruta-declaratoria-Nuevas-AP.pdf)

Rodríguez, T., Espitia, L., Ante, R., Muñoz, M. R. y Duarte, C. A. (Eds.). (2017). *Tejiendo territorios. Conflictos territoriales y comunidades indígenas en el Valle del Cauca*. Santiago de Cali, Colombia: Sello Editorial Javeriano Cali.

Sentencia T-576/14. (2014, 4 de agosto). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas Silva M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-576-14.htm>

Stavenhagen, R. (2001). *Conflictos étnicos y estado nacional: conclusiones de un análisis comparativo*, XIX (1), 3-25. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59855101>

WWF. (2018, 12 de abril). *Así se declaran las áreas protegidas*. <https://www.wwf.org.co/?uNewsID=326159>