PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRO COLOMBIANAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA LEY GENERAL FORESTAL

AUTORA:
MARIA XIMENA BARRIGA TAMAYO

Monografía para optar al Título de Politóloga de la Universidad de los Andes

Director:
Manuel Rodríguez Becerra

Lector:
Luís Bernardo Mejía

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
JUNIO DE 2007
INDICE
1. Introducción .......................................................................................................................4
2. Marco Teórico ....................................................................................................................8
   2.1. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa.................................9
   2.1.1. Mecanismos formales de participación ..................................................................11
   2.1.2. Mecanismos Informales de participación ...........................................................12
3. Capítulo 1: Antecedentes de la Ley Forestal y marco legal para la participación de las comunidades indígenas y afro colombianas ..............................................18
   3.1. Antecedentes de la Ley General Forestal ....................................................................18
       3.1.1. Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente .........................................................................................................................18
       3.1.2. Estatuto Forestal del Inderena ...........................................................................21
       3.1.3. Ley 37 de 1989 ...............................................................................................22
       3.1.4. Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC) ................................................23
       3.1.5. Conferencia de Río de Janeiro y Ley 99 de 1993 ............................................24
       3.1.6. Política de Bosques ..........................................................................................28
       3.1.7. Plan Nacional de Desarrollo Forestal ............................................................29
       3.1.8. Contexto Internacional de la Gestión de Bosques ...........................................34
   3.2. Marco Legal para la participación de las comunidades indígenas y afro colombianas ..........................................................................................................................37
       3.2.1. Constitución de 1991 .......................................................................................38
       3.2.1.1. Artículos Medio Ambientales ......................................................................38
       3.2.1.2. Artículos para la participación de las comunidades indígenas y afro colombianas ...........................................................................................................................................42
       3.2.1.3. Derechos territoriales ..................................................................................44
       3.2.2. Ley 21 de 1991 ...............................................................................................44
       3.2.2.1. Participación ...............................................................................................45
       3.2.2.2. Territorio .....................................................................................................46
       3.2.3. Ley 70 de 1993 ...............................................................................................46
       3.2.3.1. Participación ...............................................................................................47
       3.2.3.2. Territorio .....................................................................................................49
       3.2.4. Ley 99 de 1993 ...............................................................................................52
   3.3. Derechos de las minorías étnicas en Latino América ....................................................65
4. Capítulo 2: Organización Interna de las comunidades indígenas y negras y relación de cada uno de estos grupos con la naturaleza ............................................................................67
   4.1. Organización Interna de las Comunidades indígenas y afro colombianas .................67
       4.1.1. Comunidades Indígenas ..................................................................................67
       4.1.2. Comunidades Afrocolombianas .......................................................................71
   4.2. Relación de las Comunidades Indígenas y negras con la naturaleza .........................73
       4.2.1. Comunidades Indígenas ..................................................................................74
       4.2.2. Comunidades Afro colombianas ......................................................................78
5. Capítulo 3: Participación de las Comunidades Indígenas y Afro colombianas en el proceso de construcción de la Ley General Forestal .........................................................81
   5.1. Evolución del proyecto de Ley General Forestal ......................................................81
       5.1.1. Proyecto de Ley 025 de 2004 ..........................................................................81
       5.1.2. Ponencia para primer debate a los proyectos de Ley acumulados números 025 de 2004 Senado y 80 de 2004 Senado ............................................................................83
       5.1.3. Comentarios y modificaciones a la ponencia para primer debate de los proyectos acumulados números 25 de 2004 7 80 de 2004, Senado .............................85
5.1.4. Ponencia para segundo debate proyecto de Ley 25 de 2004 senado, 80 de 2004 senado. ................................................................................................................. 85
5.1.5. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 264 de 2004, Cámara, por el cual se expide la Ley General Forestal. ............................................. 87
5.1.6. Texto aprobado en la Comisión Quinta de la Cámara: Proyecto 244 de 2004, Cámara, 025 de 2004 Senado, acumulado 023 Cámara. ................................. 89
5.1.7. Ponencia para segundo debate proyecto de Ley 264 de 2004 Cámara, 25 de 2004 Senado, acumulado 23 de 2004 Cámara, 80 de 2004 Senado............. 90
5.1.9. Comisión Accidental de Mediación del Proyecto de ley 264 de 2004 Cámara, 025 de 2004 Senado acumulado con el Proyecto de ley 023 de 2004 Cámara, 080 de 2004 Senado. ................................................................. 91
5.2. Actores destacados durante el debate del Proyecto .......................................... 91
5.2.2. Acta Plenaria Segundo Debate, Gaceta 02 de 2005................................. 92
5.2.3. Acta Uno Comisión Tercer Debate, Gaceta 651 de 2005....................... 94
5.2.4. Acta Dos Comisión Tercer Debate, Gaceta 652 de 2005....................... 98
5.2.5. Acta Uno Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 833 de 2005......................... 98
5.2.7. Acta Tres Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 907 de 2005.......................... 102
5.2.8. Acta Cuatro Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 936 de 2005...................... 104
5.2.9. Acta Cincu Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 05 de 2006......................... 106
5.2.10. Acta Seis Ponencia Cuarto Debate, Gaceta 06 de 2006......................... 107
6. Conclusiones ................................................................................................................. 109
7. Bibliografía ...................................................................................................................... 115
ANEXOS .................................................................................................................................. 122
1. Introducción

Estudios recientes indican que en el país existen 64 millones de hectáreas cubiertas de bosques, de las cuales 55 millones se encuentran bajo reserva forestal y dentro de ellas, aproximadamente 23 millones, bajo el control de negritudes e indígenas (Exposición de motivos, ponencia para segundo debate proyecto de ley 025 de 2004)

Las comunidades indígenas y afrocolombianas, habitantes ancestrales del territorio nacional, han guardado siempre una estrecha relación con la naturaleza y con los bienes que esta les provee. Diferentes disposiciones legales, que se mencionan a lo largo de esta investigación, han tratado de reglamentar el uso de la tierra, muchas veces limitando los derechos culturales, de propiedad y de auto-determinación de estas comunidades.

El más reciente de estos esfuerzos fue la expedición, en abril de 2006, de La Ley General Forestal, acontecimiento que ha generado gran polémica en todos los sectores de la sociedad. Esto no ha ocurrido solamente entre las personas directamente afectadas por ella sino que además, y trascendiendo las barreras de los círculos de opinión política, ha llegado a despertar un sinnúmero de apreciaciones, ya sean positivas o negativas, sobre la manera en la que el gobierno colombiano decidió reglamentar el uso y el aprovechamiento de los bosques de la país.

Es posible, y esa será la principal hipótesis de esta investigación, que los actores y los intereses implicados en la formulación de La Ley Forestal no estuvieron distribuidos de manera equitativa, es decir, no se dio una deliberación de intereses apropiada y grupos tan indispensables para su construcción como lo son los
indígenas y las comunidades afrocolombianas, fueron prácticamente excluidos. En ese orden de ideas, la pregunta que tratará de responder esta investigación será: ¿Cuál fue el grado de participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas durante el proceso de construcción de la Ley General Forestal? Para abordar este tema tan controversial, el trabajo se desarrollará a manera de capítulos.

Colombia, al lado de otras naciones con población indígena, es un país avanzado en lo que respecta a la normatividad existente para la protección de los derechos de dichas comunidades. (Roldan, 2000). Tanto la Constitución de 1991, La Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de La OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1993, entre otras disposiciones, han establecido de manera clara todas las atribuciones especiales que tienen estas comunidades por su carácter de minorías y han subrayado la importancia cultural que para el país representa el respeto de sus particularidades. Dentro de los derechos están entre otros, el derecho a la titularidad de las tierras que habitan y a su respectiva administración, que está íntimamente ligada con su identidad cultural, y el de participar en las decisiones que puedan afectarlos. (Roldán, 2000)

En lo atinente a la política de bosques, por el contrario, no se puede hablar de Colombia como un país que haya ido a la delantera de otros países de la región, pues anterior a La Ley Forestal, lo que se percibía en este sector era una “proliferación de normas” que abarcaban varios aspectos que al tópico le conciernen como manejo de aguas, hidrocarburos, maderas, entre otros, pero no existía una ley marco que los contuviera integralmente. (Galán, 2005). A esto se suman las altas tasas de deforestación, que según el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, oscilan
entre 200 mil y 600 mil hectáreas por año, razón por la cual se hace aún más evidente la necesidad de la intervención estatal para la regulación de este grave problema. Así las cosas, para entender las implicaciones de la ley en mención, es necesario hablar de sus antecedentes y de las razones que llevaron a que se incluyera el tema forestal en la agenda gubernamental. Estos temas, es decir, los antecedentes de la Ley General Forestal y el marco legal para la participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas, serán materia del primer capítulo.

La segunda parte de la investigación, estará dedicada a hacer una exposición de la manera en que las minorías étnicas están organizadas internamente y de los principales elementos que definen la visión que estos grupos tienen de la naturaleza. Las comunidades indígenas y afrocolombianas, por ser grupos tradicionales y administrativamente independientes, poseen formas propias de legislación, es decir, se organizan e interactúan entre ellos, basándose en sus propios principios, cultura y valores ancestrales. (Arbey, 2004). Estos lineamientos internos están reglamentados en leyes nacionales que les permiten desempeñarse como entidades territoriales, aunque no a cabalidad, o como consejos comunitarios en el caso de los afrocolombianos, y por lo tanto como organismos político-administrativos, con las facultades que esta disposición les confiere. (Roldán, 2000) Por lo tanto, para entender la manera en que estos grupos se relacionan entre ellos y con el resto de la sociedad, es necesario exponer los principales puntos de su normatividad relacionados con el tema del medio ambiente y con el uso de los recursos que se encuentran en sus territorios.
Adicional a lo anterior, existen dentro de las comunidades indígenas y negras, concepciones culturales de la naturaleza, pues ésta es su medio de subsistencia y además la perciben como un hábitat sagrado. En muchos casos esta visión choca con la del mundo moderno lo que crea conflicto, como en el caso de la ley forestal; de ahí la importancia de tener en cuenta ambas concepciones pues de esta manera se dará una visión integral del problema.

Finalmente, en el tercer capítulo, se hará una reconstrucción del proceso de formulación de la ley forestal haciendo especial énfasis en el grado de participación de las comunidades indígenas y afro colombianas en el mismo. Esto porque existen varios indicios que sustentan que durante el proceso, los grupos étnicos colombianos vieron seriamente comprometidos algunos de sus derechos (i.e. consulta previa, administración de sus territorios). Por esta razón, es indispensable reconstruir la totalidad de los acontecimientos que desencadenaron la aprobación final de la ley, analizando si los intereses de los grupos directamente afectados, es decir, de las minorías étnicas, fueron tenidos en cuenta en cada una de las sesiones de discusión del proyecto y como estos se articularon con el resto de propuestas y posiciones de los otros actores, a saber, gobierno nacional, intereses privados, oposición, entre otros.

Para terminar, se harán una serie de conclusiones encaminadas a establecer quienes han sido los actores que se han visto realmente beneficiados y perjudicados por La Ley Forestal y como la lucha de intereses en una sociedad como la colombiana puede desencadenar en resultados totalmente opuestos a los esperados.
2. Marco Teórico

Para el desarrollo de la presente investigación, es necesario esclarecer los elementos conceptuales que servirán como herramientas para el posterior análisis del grado de participación de las comunidades indígenas y negras en la construcción de La Ley Forestal. Debido a que el objeto de estudio es la participación, a continuación se presenta un marco teórico que tiene como eje principal este concepto.

El marco teórico se dividirá en tres partes, la primera estará destinada a hacer una descripción de los mecanismos formales de participación implantados en el nuevo orden constitucional haciendo énfasis en aquellos especialmente concebidos para la protección de los derechos colectivos. La segunda parte, se centrará en las formas de participación “informales” que también son mecanismos de incidencia política y que a pesar de no estar reglamentadas legalmente, sí representan para la ciudadanía una forma legítima de incidir en las decisiones gubernamentales que puedan afectarlos y por las que sientan algún grado de interés.

Finalmente, la tercera parte estará dedicada a establecer la metodología por medio de la cual se logrará integrar los conceptos mencionados para así analizar en qué medida las comunidades indígenas y negras y otros actores, haciendo uso de este tipo de herramientas, ya sean las formales o las informales, lograron incidir en la manera en que La Ley Forestal fue elaborada.
2.1. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa

*Democracia Representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.* (Bobbio, 1984: 52)

En Latinoamérica, este fue el modelo político característico de la década de los setenta y ochenta pues varios países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela vivieron procesos de transición en los que pasaron de ser gobernados por regímenes autoritarios a democracias. En países como Colombia, la Democracia representativa (vista como el derecho al voto) estuvo presente desde antes de la Constitución de 1886 y fue evolucionando y abriendo camino entre diferentes grupos de la sociedad. Así, en un principio, el derecho al voto se limitaba a terratenientes y personas influyentes y poco a poco fue expandiéndose, permitiendo la participación de todos los hombres mayores de 18 años. Fue hasta el gobierno del General Rojas Pinilla que se les concedió el derecho al voto a las mujeres.

De esta manera, a pesar de que Colombia no había estado regida por gobiernos autoritarios, si fue asediada por un sistema bipartidista excluyente (Bejarano, 2001) que se amparaba en una Constitución desactualizada, donde la soberanía residía en La Nación, fue así como,

En mayo de 1990, el tarjetón electoral que depositaron los ciudadanos en la consulta sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, especificaba que la reforma constitucional estaría dirigida a "fortalecer la democracia participativa". (Dugas, 1993: 26)
Es así como en 1991, en un esfuerzo por superar la crisis de legitimidad del gobierno, se expide una nueva Constitución, en la que se proclama a Colombia como una democracia participativa.

Es por medio de este modelo de democracia, más abierto hacia la sociedad, que se amplían los espacios para la participación ciudadana y se les permite, por medio de diferentes mecanismos, acercarse de manera directa y semi-directa a las principales instituciones públicas y a las decisiones que dentro de ellas se toman. Sobre el tema de la participación, Robert Dahl (1971) establece una serie de requisitos que se deben cumplir para lograr un pleno ejercicio de la democracia:

Todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, este no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

---

1 Según Ana María Bejarano, las causas de la crisis se deben a la incapacidad del Estado para garantizar los derechos y las libertades civiles de manera efectiva, incapacidad que se ve desafiada por la existencia de guerrillas de izquierda, paramilitares de derecha y por el narcotráfico.

2 “Es aquella democracia en la cual los espacios de decisión desbordan las instituciones tradicionales- el sufragio y el parlamento-, los sujetos políticos van más allá de la acción partidista y el método de decisión privilegiado es la construcción de acuerdos. Es el intento de extensión de los mecanismos de decisión política a los escenarios sociales- la escuela, la fábrica- es el traslado de la democracia desde el ámbito del Estado hacia la sociedad”. (Londoño, 1997: 24)

3 Para que se puedan cumplir estos tres requisitos, se requieren las siguientes garantías institucionales: Libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, el equbilibio para el servicio público, derecho de los líderes políticos de competir en busca de apoyo, derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.
2.1.1. Mecanismos formales de participación

Ahora, se pasará a hablar de los principales mecanismos de participación establecidos a partir de la expedición de La Constitución de 1991. En primera instancia se expondrá la definición del concepto para luego hacer mención a los postulados que la reglamentan en los términos que puedan ser útiles para esta investigación, es decir, aquellos mecanismos que se refieren a las comunidades indígenas y afrocolombianas y a los derechos colectivos.

Para referirse a la participación política se tomará la siguiente definición:

Virtud cívica que le permite al ciudadano ser sujeto activo de la política y desempeñarse como miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; pero también se constituye como la libertad de organización de la ciudadanía para defender sus derechos, para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para influir en los rumbo y direcciones de la vida política en el sentido más amplio. La participación incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con los valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por este. (Peschard, 1997: 26)

Sobre el mismo tema, Beatriz Londoño, refiriéndose especificamente al tema medio ambiental expone la siguiente definición:

Se considera la participación como un mecanismo potenciador de la población como sujeto histórico. Ella es a la vez una finalidad y un derecho a la intervención ciudadana en la definición de prioridades, en la búsqueda de opciones y en la toma de decisiones (Londoño Toro, 1998: 22)

Gracias a la expedición de la Constitución de 1991, además de los electorales, se establecieron nuevos mecanismos específicos de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones.⁴ También se creó una categoría de derechos llamados

---

⁴ Artículo 103 de la Constitución Nacional: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, y la revocatoria del mandato. La Ley los reglamentará.
derechos colectivos, que le dio al total de la población y por supuesto a las comunidades indígenas y negras la posibilidad de reclamar como unidad territorial, el uso, administración y conservación de los recursos naturales que se encuentran en dentro de sus propiedades. Beatriz Londoño ha hecho precisiones al respecto:

Los derechos colectivos, entre los cuales se encuentra el derecho al medio ambiente, constituyen la más novedosa categoría de protección de los derechos humanos. En ellos se trasciende de la individualidad, para defender a la comunidad, para defender los géneros a los cuales pertenecemos y en los cuales participamos, pero que carecen de dolientes (Londoño Toro, 1998: 21)

De esta manera, teniendo en cuenta la mezcla de estos componentes, a saber participación y derechos colectivos, puede establecerse la relación existente entre estos dos en lo atinente a las comunidades indígenas; es claro que el reconocimiento de estos dos atributos por una instancia con jerarquía constitucional es clave y denota un nuevo tipo de relación Estado-Comunidades indígenas y negras, marcado por la igualdad de derechos y por la aceptación de las diferentes identidades como parte de una sociedad pluralista.

Los mecanismos de participación específicos para estos grupos serán materia del capítulo número uno.

2.1.2. Mecanismos Informales de participación

Para el ejercicio de la participación existen tanto mecanismos formales como informales, habiendo nombrado los primeros, se continuará con las maneras no reglamentadas de incidir en la política.

En muchos casos, cuando no se logra incidir satisfactoriamente mediante instancias legales, se recurre a procedimientos paralelos pero no institucionalizados para lograr
los resultados esperados en determinado proceso. Este “fracaso” en el intento de
darle rumbo a las políticas estatales en el caso Colombiano puede deberse a:

Las tesis sobre participación popular acogidas en la Constitución de
1991, aunque bien intencionadas, quedaron teóricamente cortas. El
desarrollo de ellas, contenido en la Ley 134, es todavía peor, porque los
congresistas aprovecharon para poner reglas duras y complicadas que
limitan el derecho de fiscalización e intervención de los ciudadanos
sobre los gobiernos.

La reglamentación del plebiscito, el referendo, la consulta popular, el
cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato,
terminó siendo de tal forma que su ejercicio ha sido bastante
complicado. En la práctica el resultado fue una Ley que hizo difícil la
puesta en marcha de dichos mecanismos y que se caracteriza por
instituir una democracia semidirecta, pues la mayoría de los trámites
deben pasar por el filtro de las corporaciones públicas.(Fals, 1996 En:
Londoño, 1997: 19)

Por consiguiente, puede decirse que debido a los complicados procedimientos que
hay que seguir para hacer efectivo alguno de los mecanismos de participación,
algunas personas o grupos de personas prefieren invertir en formas no
institucionalizadas de incidir. En muchos casos, estos grupos pueden darse el
privilegio de hacer uso de este tipo de mecanismos pues poseen el control de
grandes cantidades de capital:

No es necesario ser marxista para comprender que el control de los
medios de producción, distribución e intercambio, tiene una importancia
mucho mayor y más obvia en la moderna sociedad industrializada,
especialmente en esta época orientada hacia el crecimiento. Quienes
controlan tales recursos logran influencia política tanto directa como
indirectamente; obtienen influencia directa en la medida en que la
riqueza o el ingreso derivados de sus actividades económicas, y
especialmente de la industria y del comercio (los principales
generadores de riqueza privada en las sociedades modernas), pueden
ser utilizados para adquirir influencia o movilizar otros recursos.
(Moodie y Studdert Kennedy, 1975: 123)

Aunque éste puede ser un factor determinante para conseguir la incidencia política,
no es solo el dinero el que puede lograrlo. También, debido a la creciente
importancia que Colombia le ha atribuido al tratamiento de las minorías y por
configurarse como un país en pro del respeto por la multiculturalidad, el ser parte de
un grupo minoritario, como los son los indígenas y las comunidades afrocolombianas, puede pesar al momento de ejercer presión en los escenarios políticos.

De esta manera, cuando la oferta de mecanismos de participación no es suficiente o cuando por medio de estos es complicado obtener un resultado por la tramitología que implica su utilización, se puede recurrir a ejercer otro tipo de incidencia política. Se explicarán a continuación los conceptos claves para entender esta premisa.

Grupos de presión:

Todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer el mismo los poderes formales de este. (Moodie y Studdert Kennedy, 1975, pp. 111)

Esta definición encierra varias características, primero que es un grupo organizado, es decir, previamente constituido, no se forma espontáneamente. Segundo, que intenta influir en las decisiones del gobierno por medio de herramientas como el cabildio o “lobby”. Tercero, que busca tomar partido de las decisiones que se tomen los gobernantes pero en ningún momento buscar sustituirlos.

Existen varios tipos de grupos de presión, los más importantes para efectos de este trabajo serán los grupos de interés, pues posiblemente dentro de estos podrán enmarcarse algunos de los actores involucrados en la construcción de La Ley Forestal. Los grupos de interés se definen como:

Grupos que hablan en nombre de una sección o interés reconocible en la sociedad-ya se trate de una industria, un sindicato, una profesión-. La pertenencia a estos grupos se deriva mayormente de quienes ocupan un lugar particular, definible de manera relativamente clara, dentro de la estructura social o económica, en virtud de los cuales pueden, probablemente, ser afectados de manera similar por los acontecimientos. (Incluyendo la acción o inacción gubernamental) (Moodie y Studdert Kennedy, 1975: 117)
La principal herramienta utilizada por los grupos de interés para incidir en el rumbo de la política es el lobby o cabildeo que se constituye como un intercambio de favores entre los grupos de interés y los gobernantes, sin embargo no hay que confundirlo con fenómenos destructivos como la corrupción, que afectan de sobre manera la legitimidad estatal. El cabildeo por el contrario debe realizarse de manera transparente y:

Esta regido por un Código de Ética especial del cual se destaca la prohibición de pagar dinero al funcionario público o al parlamentario para obtener lo que se solicita. La solicitud tiene que ser lícita y legítima. Tanto que puede ser conocida públicamente pues no admite la clandestinidad. La gestión está regida por el principio de la buena fe, la transparencia en la información suministrada y la ponderación en el discurso. (Piñerio, 1992: 43)

De esta manera, habiendo dos canales por medio de los cuales se puede llegar a incidir en la política gubernamental a saber, instancias formales e informales, se establecerán, a partir de la clasificación aportada por Patricia Iriarte, los momentos de la participación ambiental en la que es aplicable el uso de alguno o de algunos de los mecanismos nombrados. La autora habla de tres momentos: participación previa, participación mediata y participación posterior y los define así:

- Participación Previa: busca cambiar el rumbo de la toma de decisiones, que normalmente ha sido de “arriba hacia abajo”. Para lograrlo es necesario participar en las siguientes actividades del Estado: reglamentación, planeación, programación y definición de presupuestos. Durante la etapa de reglamentación puede incidirse en la normalización de los principios de protección y uso sostenible de los recursos naturales, a través del establecimiento de estándares mínimos de calidad e integridad de los recursos y la definición de parámetros apropiados para su manejo, control y aprovechamiento racional.
- Participación mediata: es la intervención en el seguimiento y ejecución de programas, proyectos o actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Incluye el monitoreo de la ejecución del proyecto y la fiscalización del uso apropiado de fondos y del cumplimiento de las normas ambientales.
Participación posterior: se presenta en la evaluación de proyectos y en el ejercicio del control. Incluye la interposición de acciones judiciales o administrativas por acción u omisión. (Iriarte, 1994: 243-244)

En cada una de estas etapas, es posible aplicar las formas normativas de participación y aquellas que no están contenidas en los mecanismos formales. Tanto esta clasificación aportada por Patricia Iriarte (1994) como la clasificación de los mecanismos formales e informales de participación, se aplicarán en la evaluación de la incidencia de las comunidades indígenas y negras en la formulación de La Ley Forestal.

En el caso de esta investigación, se les darán mayor importancia los mecanismos mediante los cuales se puede participar de manera previa, pues debido a que lo que se quiere establecer es la participación de unos individuos en la CONSTRUCCIÓN de una ley, esto sugiere que la intervención de estos debe ser anterior a la aprobación misma de la Ley.

Como instrumento para evaluar este proceso, existe en Colombia un procedimiento también determinado por la ley que recibe el nombre de consulta previa, el cual ha sido establecido como requisito, por diferentes instancias legales como la Constitución de 1991, el Convenio 169 de la OIT, la Ley 70 de 1993 entre otras, para llevar a cabo procedimientos de uso o explotación de recursos naturales renovables.

La consulta consiste principalmente en el intercambio de información, previo a la adopción de cualquier medida, entre los impulsores de un proyecto de explotación y las comunidades étnicas, sobre los asuntos que puedan afectar cultural, política, social y económicamente las formas de vida de estos agentes. Su principal fin es el de lograr consensos entre las partes, bajo el principio de buena fe y asegurando
siempre que el procedimiento se lleve de manera apropiada de acuerdo a las circunstancias de cada comunidad. El procedimiento a seguir para la realización de las consultas previas está claramente establecido en sentencias de la Corte Constitucional y Decretos. Cada uno de estos será explicado detalladamente en el primer capítulo, segunda parte. Por ahora, lo importante es reconocer la importancia de este mecanismo de participación y entender que es un requisito indispensable cuando se pretende realizar cualquier tipo de proyecto que pueda interferir con la integridad de las comunidades étnicas del país.
3. Capítulo 1: Antecedentes de la Ley Forestal y marco legal para la participación de las comunidades indígenas y afro colombianas

3.1. Antecedentes de la Ley General Forestal

Anterior a la Ley General Forestal, expedida en Abril de 2006, el gobierno nacional ha realizado varios esfuerzos para lograr la protección de los bosques colombianos y para consolidar a este sector como económicamente competitivo, tanto a nivel nacional como internacional, aprovechando todos los servicios que de el se pueden sustraer.

Para la explicación de estos acontecimientos de la política forestal, se hará una exposición en orden cronológico de aquellos que resulten más relevantes para la presente investigación. Se partirá de la década de los setenta pues fue en esta época en que se dieron los cambios más significativos en política ambiental y se expidieron disposiciones específicas para el manejo de los bosques que sirvieron como base para la elaboración de documentos posteriores encargados de regular tanto el sector ambiental como el forestal.

3.1.1. Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente

Para hablar del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, es necesario hacer referencia a la Conferencia de Estocolmo, celebrada en 1972. Este encuentro se celebró con el propósito de discutir la preocupación generalizada de los países industrializados por temas como los daños producidos por la lluvia ácida y los pesticidas. La conferencia trató diversos temas tanto a nivel de desarrollo como de medio ambiente y logró varios resultados importantes. Entre ellos se destacan:
La Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, conformada por 26 principios, que han servido como base para la construcción de tratados internacionales y legislaciones ambientales a nivel nacional, y el establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el fin de catalizar la solución de los problemas ambientales, de orden nacional e internacional, y para monitorear el estado del medio ambiente global. (Rodríguez, 1998: 42)

Como se menciona, este encuentro tuvo entre sus logros la implementación de medidas de corte ambiental en las legislaciones nacionales de un gran número de países entre ellos, los latinoamericanos. Así, se estableció la gestión ambiental como prioridad de los diferentes Estados del Globo. A nivel latinoamericano estos fueron los principales avances:

En la década de los setenta y en especial a partir de 1972, se pusieron en marcha en América Latina y el Caribe legislaciones e instituciones ambientales, y se expidieron las primeras políticas nacionales sobre medio ambiente. En 1973, Brasil creó la Secretaría Especial de Medio Ambiente y México estableció la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente, iniciándose un proceso de construcción de agencias ambientales a nivel nacional y subnacional. A su vez, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Colombia, 1974, y La Ley Orgánica y Ministerio del Medio Ambiente de Venezuela, 1976, fueron creaciones pioneras, en comparación con el caso de los países en desarrollo en otras regiones del mundo. (Rodríguez, Espinosa, 2002: 32)

De esta manera, con la creación del Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente se dio paso a una visión del medio ambiente en la que este se concebía como un asunto estatal y se le reconocía como patrimonio de la nación. Los objetivos del Código fueron:

1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.
3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente. (Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente)

En materia de bosques, el código dedicó más de 50 artículos al tratamiento del tema. En ellos, por primera vez se definieron las áreas forestales productoras y las áreas forestales protectoras. Se establecieron tres formas de aprovechamiento forestal, a saber, persistentes, únicos y domésticos, y se dictaron las medidas para llevar a cabo estos procedimientos. Se especificaron además medidas encaminadas a la reforestación de los bosques y se les dio el nombre de plantaciones forestales a las zonas determinadas para este fin.

En general, en lo que respecta a los bosques, el Código sentó las bases para la reglamentación del aprovechamiento de las áreas forestales en posteriores disposiciones y despertó entre los conocedores del tema un interés por el medio ambiente que con el tiempo se fue acrecentando.

Lo anterior se hace en concordancia con la Ley 2 de 1959 que establece las zonas de reserva forestal como una herramienta para zonificar las principales áreas cubiertas por bosques y de esta manera determinar los usos a los que las mismas están sujetas. Las áreas establecidas son: Pacífico, Magdalena, Centro, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones y Amazonía. Para cada una de ellas se dictan los límites generales dentro de las cuales están comprendidas.

Esta herramienta es de gran importancia para el sector forestal de Colombia puesto que establece una visión a largo plazo encaminada a propender por la Conservación de determinadas áreas forestales. Dentro de estas áreas se establece el Sistema de Parques Naciones Naturales, lugares que hasta la época se han mantenido alejados
de la intromisión de fuerzas extractivas y han servido como espacio de conservación natural y además de recreación humana.

3.1.2. Estatuto Forestal del Inderena

Fue expedido en Agosto de 1975 para modificar y adicionar nuevas disposiciones al documento creado por la misma entidad en 1969. Estableció principios más específicos para el aprovechamiento de las áreas forestales y definió entre otras cosas el rendimiento formal del bosques, en el que se hace alusión al equilibrio que se debe alcanzar entre el “crecimiento neto y el aprovechamiento” para así mantener el rendimiento constante del área explotada.

Como medida importante, el estatuto hace una clasificación de los tipos de aprovechamiento persistente, que son “aquellos que se efectúan con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque, con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso.” (Estatuto Forestal, Artículo 1). La clasificación se basa en volumen de extracción y varía desde 200 m³ hasta 10.000 m³.

Se dictan además normas para cada uno de los niveles de aprovechamiento, siendo la norma constante en todos los tipos, la elaboración de un plan de ordenación forestal. Lo que debe contener cada uno de los planes varía según el volumen de extracción.

Se puede deducir entonces, que gracias al aumento del número de requisitos para acceder al aprovechamiento de los bosques, se está propendiendo por un uso más racional de los mismos, atendiendo así las normas vigentes de la época sobre el modo de extraer recursos de las áreas forestales.

Vale la pena mencionar que dentro del código, que es poca o nula la referencia que se hace a las comunidades que habitan las zonas forestales y para ellos solo se reglamenta el aprovechamiento doméstico de los recursos para su subsistencia pero
no se habla de las implicaciones del aprovechamiento a gran escala para estos individuos.

3.1.3. Ley 37 de 1989

Por primera vez, gracias a esta Ley, se hace mención a la creación de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal que se define como “todos aquellos programas que deben realizarse en la economía nacional para mantener los beneficios económicos y sociales de los bosques y atender los problemas que representa el sector forestal”. (PNDF, 2000: 18)

Se establecen las competencias de las diferentes entidades encargadas del manejo de los recursos naturales para la elaboración del Plan. Estas entidades son los Ministerios de Agricultura, Desarrollo Económico, Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación; también se menciona que serán tenidas en cuenta las opiniones de los grupos económicos relacionados con el sector forestal y maderero.

Los objetivos del Plan se distribuyen en cuatro áreas:

a) Elaboración de planes y proyectos para el manejo de los bosques, las cuencas hidrográficas y la vida silvestre.

b) Inventariado de bosques y de los recursos dedicados al desarrollo forestal.

c) Fortalecimiento de la investigación en el área de bosques y recursos naturales.

d) Definición de estrategias para el desarrollo del sector.

La ley además crea el Servicio Forestal Ambiental como el sistema encargado de llevar acabo las actividades estipuladas en el Plan de Desarrollo Forestal y de
Las funciones atribuidas al Servicio Forestal Ambiental van desde la creación de la Policía Forestal, pasando por la realización de actividades de adulación forestal, hasta la administración y manejo de los bosques del Estado. La novedad de esta ley básicamente se encuentra en la creación de un Plan dedicado específicamente al sector forestal, reconociendo la variedad de aspectos que ello involucra y procurando incluirlos de manera integral en una sola estrategia. También es importante mencionar que con la creación del Servicio Forestal Nacional, el gobierno pone a disposición del área forestal fondos de la nación que serán regulados en conjunto por el INDERENA, las corporaciones Autónomas Regionales y las demás entidades encargadas del manejo de los recursos naturales. Sigue siendo constate en la normatividad forestal de la época la poca importancia que se le atribuye a la conservación de los recursos naturales. A pesar de que el tema se nombra, no se dictan disposiciones específicas para este fin.

3.1.4. Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC)

El Plan de Acción Forestal es una iniciativa para países tropicales que se desarrolló en Colombia en Colombia, que contó con el apoyo de la cooperación internacional especialmente de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Para su elaboración, contó con asignaciones del presupuesto nacional y de “cooperación técnica internacional” (Plan Nacional de Desarrollo Forestal, 2000: 9). Se elaboró con el propósito de poner en marcha estrategias a

---

5 En el año de 1974 se estableció el primer Plan de Reforestación, sin embargo, en la elaboración de las disposiciones posteriores parece que no hubiese sido tomado en cuenta pues es poco lo que se menciona sobre este tema y sobre los artículos del mencionado Plan.
largo plazo encaminadas al desarrollo forestal de Colombia. Introdujo medidas dirigidas específicamente al aprovechamiento racional de los recursos.

El PAFC fue tan solo el inicio de un largo histórico de cooperación internacional, liderado por la Organización de las Naciones Unidas, para el desarrollo y conservación del medio ambiente.

Se destacan las iniciativas desarrolladas por el PAFC, que contribuyeron a construir un enfoque transectorial, interinstitucional, interdisciplinario y descentralizado en los programas y propuestas nacionales y sectoriales (Plan Nacional de Desarrollo Forestal, Antecedentes, 2000: 1)

3.1.5. Conferencia de Río de Janeiro y Ley 99 de 1993

A pesar de las medidas tomadas hasta el momento para regular el sector ambiental y más específicamente el forestal, estas no fueron suficientes para frenar los altos niveles de deforestación y los demás problemas ambientales que enfrentaba Colombia. Como se menciona a continuación:

El 30 por ciento de la cobertura forestal del país ha sido destruida, con la consecuente desaparición de ecosistemas únicos y endémicos y la extinción o la amenaza de desaparición, de especies animales y vegetales. La tasa de deforestación se ubica hoy en cerca de 300 mil hectáreas anuales, de especial gravedad en la zona andina, en donde los bosques de niebla tienden a desaparecer y los frágiles páramos presentan alteraciones. Estas cifras contrastan con la baja actividad de reforestación para fines de restauración, protección o producción de madera que apenas alcanzó a las 300 mil hectáreas en el periodo 1963-1995 (Rodríguez, 1998: 79)

Por su parte, en el ámbito internacional tuvo lugar uno de los encuentros más importantes que se han desarrollado hasta el época sobre medio ambiente y desarrollo. Fue la Conferencia de Río, celebrada en 1992, la encargada de prender las luces de alerta sobre el crisis ambiental y sobre las consecuencias que traería no darle una respuesta rápida y eficaz al deterioro del los recursos naturales.
Dicha reunión tuvo diferentes pero interrelacionados objetivos, entre los cuales se pueden nombrar los siguientes:

1. La firma de acuerdos por parte de los diferentes jefes de Estado participantes.
2. La adopción del término de desarrollo sostenible como principal eje para la ejecución de las políticas de cada uno de los países.

El primero de los objetivos tuvo que ver con la ratificación de cinco acuerdos internacionales que “orientarían y regularían las acciones de los Estados en las áreas de medio ambiente y desarrollo” (Cumbre de la Tierra, 1992). Tres de ellos fueron el resultado procesos de negociación anteriores a la Conferencia de Río, que se adelantaron entre 1990 y 1992, estos fueron: La Convención sobre Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica y “el tercero, orientado a establecer unos principios y programas básicos para resolver los problemas ambientales mas críticos en los campos del medio ambiente y desarrollo” (Rodríguez, 1998: 74)

Ya durante la conferencia, y con la concertación de los diferentes países, se establecieron los siguientes acuerdos:

1. Agenda 21: establece a manera de programas de acción las pautas para enfrentar los problemas más críticos del medio ambiente dentro de los que se encuentran: lucha contra la pobreza, cambio de modalidades de consumo, asentamientos humanos ambientalmente viables, protección de la atmósfera, ordenamiento sostenible de las tierras, lucha contra la deforestación, entre otros. (Rodríguez, 1994)
2. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: establece una serie de principios en aras del cuidado del medio ambiente, su aprovechamiento sostenible y la inclusión de la ciudadanía en su mantenimiento, procurando siempre la cooperación entre países (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1993)

3. Declaración jurídicamente no vinculante para el Desarrollo Sostenible de los Bosques: representó el primer consenso mundial sobre el tema de los bosques y estableció una serie de principios encaminados al aprovechamiento sostenible de los mismos, teniendo en cuenta el valor cultural, económico y social que para los Estados pueden y deben representar.

4. Convenio sobre la Diversidad Biológica: la convención estableció tres principios fundamentales que deben ser aplicados por los países firmantes. Estos son: 1) Los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos, 2) La conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad y 3) los Estados son responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos (Rodríguez, 1994:35)

5. Convenio sobre Cambio Climático: La convención reconoce como responsabilidad de los países en desarrollo la emisión desmesurada de gases tóxicos causantes del calentamiento global y enuncia la vulnerabilidad de los países del tercer mundo ante esta grave situación. Se establecen 26 artículos para revertir el fenómeno.
El segundo de los objetivos, estuvo relacionado con la adopción del término “desarrollo sostenible” en las agendas gubernamentales de todos los países. Se habla de adopción pues el vocablo ya había sido concebido anteriormente, en el Reporte Brundtland en el año de 1987.

En Colombia el término fue adoptado tanto para la elaboración de la Constitución Nacional como para la expedición de la Ley 99. En el último caso, la definición adoptada fue:

El desarrollo sostenible es aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (Ley 99 de 1993, Título II, Artículo 3)

Aunque en 1987 el desarrollo sostenible todavía no era visto como un concepto universal, fue en la Cumbre de Tierra donde tomó gran importancia pues serviría como eje fundamental para la formulación de los cinco documentos que de esta se desprendieron.

Fue así como a partir de los lineamientos establecidos durante la Cumbre de la Tierra y de los graves problemas de deterioro ambiental que aquejaban al país, que se expidió la Ley 99 de 1993 como respuesta a estos acontecimientos. Entre sus principales disposiciones están la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la reorganización de toda la institucionalidad encargada del manejo ambiental y la reordenación del Sistema Nacional Ambiental.

Se crearon también nuevas figuras de participación ciudadana para el cuidado del medio ambiente y se dictaron disposiciones para el manejo de los bosques. En
La primera instancia, se hizo un traslado de competencias y se le asignó al nuevo Ministerio la coordinación de las actividades para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, "así como la estructuración, implementación y coordinación del Servicio Forestal Nacional" (Plan Nacional de Desarrollo Forestal, 2000: 9).

También, como medida importante, se establecen las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades ambientales a nivel regional. La principal tarea de estas instituciones es:

Asegurar el cumplimiento de las funciones de ejecución de los planes y políticas señalados por el Ministerio, y son las entidades responsables de la administración de los recursos naturales renovables y del ambiente en su jurisdicción (Rodríguez, 1998: 100).

3.1.6. Política de Bosques

En 1996, el Ministerio de Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación expidieron la Política de Bosques, en un esfuerzo por establecer el aprovechamiento sostenible de los bosques como un principio y como un fin del Estado. También se busca por medio de este documento, la incorporación del sector forestal en la economía nacional y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El documento establece en sus objetivos:

Reducir la deforestación mediante la armonización y reorientación de las políticas intersectoriales; incentivar la reforestación, recuperación y conservación de los bosques para rehabilitar las cuencas hidrográficas, restaurar ecosistemas forestales degradados y recuperar suelos; fortalecer y racionalizar procesos administrativos para el uso sostenible del bosque, tanto de los recursos madereros como de los otros productos y servicios; y atender los problemas culturales, sociales, económicos que originan la dinámica no sostenible del uso del bosque. (DNP, 1996: 12)
En la Política se hace especial énfasis en los derechos territoriales de los indígenas y las comunidades afro colombianas y se establecen medidas para efectuar un aprovechamiento sostenible de los recursos que provee el bosque.

Es importante mencionar que casi todas las medidas adoptadas en esta Política están encaminadas a la conservación y uso sostenible de los bosques. Parece que finalmente, después de varios intentos y con base en los lineamientos de corte conservacionista adoptados en la Ley 99, se logró el establecimiento de una política forestal integral, que se esforzó por ahondar en temas como la participación ciudadana, la educación forestal, la investigación y el respeto de los derechos territoriales de los grupos étnicos y la reforestación, entre otros.

3.1.7. Plan Nacional de Desarrollo Forestal

La ley 99 de 1993 designó al Ministerio del Medio Ambiente como el organismo encargado de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Fue hasta 1999 que se estableció un Grupo de Trabajo para este fin, encabezado por el Comité Asesor de Política Forestal, que presentó un documento preliminar del PNDF en Noviembre del mismo año. Luego, para enriquecer el proyecto, se realizaron talleres sectoriales regionales en Bogotá, Cali y Medellín y con los aportes hechos por diferentes actores privados y las comunidades, se presentó el documento a consideración del Consejo Nacional Ambiental. Las principales recomendaciones hechas para el mejoramiento del Plan fueron:

- Conformar un equipo interinstitucional para el ajuste del PNDF.
- Realizar un taller de expertos para socialización y ajuste del PNDF.
- Incorporar acciones de socialización y concertación a nivel regional del PNDF.
- Articular el manejo de áreas forestales con el ordenamiento territorial.
• Fortalecer el control del aprovechamiento forestal y comercial.
• Posterior a la aprobación por el Consejo Nacional Ambiental, convertir el PNDF en documento CONPES 6

Luego de acoger estas sugerencias, en diciembre de 2000 el PNDF es aprobado en el Consejo Nacional Forestal, contando con el apoyo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio Exterior y Desarrollo Económico y por el Departamento Nacional de Planeación y los representantes de la sociedad civil.

El PNDF ha sido probablemente el antecedente más directo y relacionado con la Ley General Forestal y fue la principal base para la formulación de esta última.

El objetivo del Plan de resume así:

Con el fin de mejorar la gestión de los recursos forestales, incrementar las condiciones de vida de las poblaciones que históricamente han venido ocupando las tierras forestales del país, y de ofrecer alternativas productivas viables que contribuyan al desarrollo económico del país y al proceso de paz, así como atender los compromisos internacionales, el gobierno colombiano ha realizado una serie de actividades desde hace varios años, las cuales se consolidan hoy en día en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (Plan Nacional de Desarrollo Forestal, 2000: 8)

El PNDF tuvo como base para su desarrollo todas las experiencias recogidas a lo largo de los años en materia de bosques y además trató de incorporar los resultados obtenidos en diferentes escenarios internacionales como lo fueron las iniciativas del Foro Intergubernamental de Bosques, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de Cambio Climático, la Convención sobre comercio Internacional de especies amenazadas y Fauna y Flora y el Convenio Internacional de Maderas Tropicales.

---

La esencia del plan la constituye la consolidación de un marco global para el desarrollo de la política forestal. También, busca establecer las estrategias que se deben llevar a cabo para "optimizar las ventajas competitivas del sector forestal y promover la competitividad de los productos forestales maderables y no maderables en el marco nacional e internacional". Todo lo anterior bajo preceptos de sostenibilidad ambiental.


Cada uno de los tres programas fue diseñado con objetivos específicos y bien definidos, los cuales fueron incluidos en subprogramas. El primero se centró en el adecuamiento de las áreas forestales bien sea para su aprovechamiento o para su conservación. Así, se estableció como primer plan de acción la caracterización de los ecosistemas boscosos por medio de la realización de un inventario forestal nacional y regional. Luego se aprobaron programas de conservación y restauración con el objetivo de mejorar la oferta de bienes y servicios ambientales.

El segundo de los programas tuvo como objetivo:

Convertir al sector forestal productivo colombiano en una fuente real de riqueza, que cree una base de recursos forestales de alta calidad y una industria transformadora competitiva, orientada a los mercados externos, que dinamice la generación de empleos y la incorporación de tierras a la actividad productiva. (PNDF, 2000: 26)

Para este fin, en primer lugar se procedió a realizar una caracterización de las áreas forestales y la “determinación de las especies y productos más promisorios en

El programa luego hace mención a la necesidad de contrarrestar la reducción de las áreas de producción con un aumento acelerado de las siembras y así poder satisfacer la demanda nacional y empezar a posicionarse en el mercado internacional. Para lograr este acometido, se pone en marcha el Plan de Siembras “Colombia Forestal”.

También se establece, en otro de los subprogramas, la necesidad de incorporar a las comunidades indígenas y afrocolombianas en el proceso de producción de servicios forestales, haciendo uso de prácticas sostenibles de explotación. No solo se habla de estas comunidades sino que también se incluyen a todos los actores relacionados con el sector forestal para promover prácticas sostenibles de manejo de bosques.

En el mismo programa, se toman medidas para promover las exportaciones y para modernizar las empresas forestales y aumentar la capacitación técnica en el área.

El último de los programas, que se refiere al desarrollo institucional, está dividido en 4 subprogramas. Como objetivo central tiene:

Desarrollar una serie de proyectos, que con base en la institucionalidad dada por el legislador, permita en el marco del PNDF articular la conservación, planificación, manejo y uso sostenible del recurso forestal, de tal forma que como esquema estratégico el PNDF consolide la coordinación interinstitucional para la optimización de la administración de manera coherente y concertada, garantizando la eficacia en la gestión. (PNDF, 2000: 36)

El primero, entre otras cosas, establece la formulación y adopción de un Estatuto Forestal Nacional Único, “de esta manera se facilitará a los administradores, los
usuarios y la sociedad en su conjunto un instrumento jurídico claro, unificado, simplificado y actualizado." (PNDF, 2000: 37)

El segundo se centra en la conformación del Consejo Nacional de Cadenas Productivas Forestales para lograr proveer con las herramientas institucionales necesarias a los actores implicados en la producción y administración de las plantaciones forestales para coordinar su gestión y para generar el fortalecimiento y el desarrollo de los diferentes eslabones que hacen parte de cada una de las cadenas productivas ligadas al recurso. (PNDF, 2000, pp. 37)

El tercero se refiere al fortalecimiento de la conciencia y cultura forestal, objetivo que se alcanzará acercando a las comunidades étnicas y campesinas del país a los procesos de planificación forestal e incentivando el diálogo entre ellos y los gremios, el sector privado y el gobierno.

Por último, el cuarto de los subprogramas se centra en la gestión internacional de los bosques. Tiene varios objetivos. El primero lo constituye el fortalecimiento interinstitucional de las agencias a las que le compete el tema forestal para así lograr participar en las negociaciones, convenios y convenciones e incentivar la cooperación internacional.

El segundo consiste en trazar agendas bilaterales para el manejo de los ecosistemas compartidos en las áreas fronterizas. Finalmente, encontramos la tarea que realizaran varios entes gubernamentales como los Ministerios de Relaciones Exteriores, Medio Ambiente, Comercio Exterior, Defensa Nacional y otros no gubernamentales como las agremiaciones, para posicionar:
Bienes y servicios forestales en el mercado internacional a través de Convenios Bilaterales, Tratados de Cooperación, Tratados Comerciales, Portafolios, entre otros, de tal manera que se invierta la tendencia negativa actual de la balanza comercial, proyectando el mercado forestal en un renglón de primer orden como generador de divisas en el comercio internacional colombiano. (PNDF, 2000: 39)

De esta manera el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, hace un generoso intento por reorganizar el sector forestal, constituyéndose como el modelo y la base para la realización de actividades productivas y de conservación en los bosques de Colombia.

En general, es así como se desarrolló la política forestal en Colombia hasta el 2000. Luego, en 2004, se comenzó a discutir la necesidad de expedir una Ley Forestal, más actualizada y que integrara las actividades, los alcances y los derechos de todos los actores relacionados con el campo forestal.

3.1.8. Contexto Internacional de la Gestión de Bosques

Durante la Cumbre de la Tierra, se expidió la Declaración jurídicamente no vinculante para el Desarrollo Sostenible de los Bosques, el objetivo principal de este documento es el de establecer un marco dentro del cual los Estados puedan manejar el recurso forestal, procurando hacerlo de manera sostenible y en armonía con cada uno de los habitantes y con las instituciones existentes.

Para lo anterior, se establecen 15 principios, cada uno dirigido a un tópico específico, entre los cuales se encuentran: la financiación de los programas de protección, el acceso a los recursos y el respeto hacia las comunidades indígenas que en los bosques habitan, entre otros. Tal como lo ha anotado Manuel Rodríguez:
"Estos principios reflejan un primer consenso global sobre los bosques y su importancia radica en que en ellos se reconoce la necesidad de un acuerdo universal sobre su administración" (Rodríguez, 1994:39)

Aunque el acuerdo no es jurídicamente vinculante, sentó las bases para la convocatoria de reuniones posteriores sobre el tema. Además, se estableció como un derecho de los indígenas y de las comunidades que habitan las zonas boscosas, el aprovechamiento de los recursos que estos les proveen. También, se dictó como deber de la Nación, promover las condiciones necesarias para conservar la identidad de estas poblaciones y respetar sus derechos e intereses.

Luego de la Conferencia de Río, en el año de 1995, se estableció el Panel Intergubernamental de Bosques (PIB) como organismo encargado de continuar el diálogo sobre el uso de los ecosistemas boscosos que se había iniciado 3 años atrás. Al Panel le fue encargada la misión de construir, en un periodo de dos años, una serie de recomendaciones para suscitar en los diferentes países el uso sostenible de los bosques. Terminado su tiempo de discusión, y habiendo establecido más de 100 propuestas, se tomó a consideración la posibilidad de continuar con la labor que había desempeñado el PIB, para lo que se creó el Foro Intergubernamental de Bosques (FIB), que dividió sus actividades en tres categorías:

1. Promoción y facilitación de la implementación de las propuestas de acción del Panel Intergubernamental de Bosques (PIB) y revisión, monitoreo e informes de progreso en el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques;

2. Consideración de los asuntos pendientes y otros asuntos resultantes de los elementos de los programas del proceso del PIB;
3. Arreglos internacionales y mecanismos para promover el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. (Naciones Unidas, 1998: 43)

En el ámbito nacional, uno de las principales respuestas a las recomendaciones enunciadas por el FIB, fue la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, pues el Foro resaltó la importancia de crear una política de bosques a largo plazo que incorporara medidas estratégicas para interrelacionar el desarrollo, la política y el manejo sostenible de las áreas boscosas. (Andrade, 2005)

En cuanto a los tratados, convenciones y acuerdos internacionales que anejan el tema de bosques en su contenido, Colombia ha ratificado mediante de leyes de la Republica varios de ellos, a saber:

- Acuerdo Internacional de Maderas Tropicales (ITTA): busca la implementación de técnicas sostenibles de aprovechamiento de la madera proveniente de los trópicos con el fin de garantizar la oferta permanente de este producto en el mercado. Para este fin introduce el concepto de Manejo Forestal Sostenible.

- El Convenio de Diversidad Biológica: establece la imposibilidad de separar la biodiversidad de los bosques por lo que concibe una visión ecosistémica e integral de los recursos naturales, además expide medidas importantes para la conservación de los bosques. También hace énfasis en los derechos de las comunidades habitantes de las zonas cubiertas por bosques.

- La Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía: principalmente establece la necesidad de “articular las políticas forestales con el ordenamiento territorial y la relación con el ordenamiento de las cuencas
hidrográficas, reconociendo el rol de los bosques en la protección del suelo y del agua” (Andrade, 2005: 5)

Todas estas disposiciones encaminadas a la protección de las áreas forestales de los diferentes países, entre ellos Colombia, sirven como marco para establecer políticas encaminadas hacia el uso, desarrollo y conservación de los bosques a nivel nacional. Es necesario subrayar el hecho de que durante la formulación de La Ley forestal los convenios ratificados por Colombia no fueron considerados, más adelante se volverá sobre este tema.

3.2. Marco Legal para la participación de las comunidades indígenas y afro colombianas

Para un desarrollo más claro de este aparte del capítulo y teniendo en cuenta la extensa normatividad existente para la regulación de los asuntos de las comunidades étnicas, se tomará como punto de partida la expedición de la Constitución de 1991 pues fue por medio de esta que Colombia se ratificó como un país multicultural y multiétnico aceptando la existencia de diferentes identidades y promoviendo el respeto de los derechos de las minorías entre las que se encuentran los indígenas y los afro colombianos.

Luego, se hablará de las disposiciones elaboradas específicamente para el tratamiento de los asuntos de estas comunidades y se mencionarán los tratados internacionales ratificados por Colombia en la materia.

Finalmente se tratará la Ley 99 de 1993 en la que se hace mención a algunos aspectos relevantes en cuanto al tratamiento del medio ambiente en las
comunidades indígenas y afro colombianas y por medio de la cual se establecen nuevos mecanismos de participación.

3.2.1. Constitución de 1991

Las comunidades étnicas y el medio ambiente guardan una estrecha relación. No es para menos pues sus territorios ocupan grandes extensiones de bosque y fueron ellos los primeros habitantes del Continente Americano. Como afirma Roque Roldán:

> Las regiones Amazónica, del Pacífico y de la Orinoquía no solo representan aproximadamente el 70% del territorio de Colombia. Por lo que ha podido establecerse en ellas se encuentra también la casi totalidad de las reservas de bosques naturales que posee el país, y con ellas sus mayores recursos de biodiversidad en especies forestales y de fauna silvestre. (Roldán, 2000: 2)

Fue en gran medida, gracias a la Constitución de 1991, que esta relación Comunidades Étnicas- Medio Ambiente se hizo explícita y se le dio jerarquía constitucional. Por un lado, porque gracias al grado de inclusión que se le dio al medio ambiente la Carta Política fue para muchos calificada como la Constitución Verde y por otro lado, porque en esta se declaró a Colombia como un país multicultural y multiétnico y se incentivó el respeto por las diferentes identidades.

Es por esta razón, que para hablar de los logros obtenidos en materia de los derechos conferidos a las comunidades étnicas es también indispensable hacer una breve mención a los artículos encaminados al manejo del medio ambiente.

3.2.1.1. Artículos Medio Ambientales

En primera instancia aparece el artículo 2° en donde se nombran los fines del Estado, en quien recae la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos como el cumplimiento de los deberes. Como punto importante aparece
también el deber de facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel económico, político, administrativo y cultural de la Nación.

En este aparte pueden vislumbrarse claramente las implicaciones ambientales que de él se desprenden pues debido a la inclusión dentro de la Carta del derecho del que goza la ciudadanía a un medio ambiente sano, será por consiguiente una obligación del Estado proveer a la población de las herramientas adecuadas para exigir la protección de este. De esta manera, se articulan los dos puntos principales del artículo segundo, pues por un lado está el Estado protector y regulador de los recursos naturales y por el otro está la ciudadanía denunciante pero al mismo tiempo responsable por el uso sostenible y de los recursos.

El siguiente artículo al que se hará alusión es el octavo que afirma: "Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación". (Constitución Nacional, artículo 8) La inclusión de este artículo dentro de la Constitución representa para Colombia un gran avance en política ambiental y sugiere la creación de instancias encargadas de lograr el fin por el cual se creó. Así, es claro que desde este momento el medio ambiente pasa a jugar un papel decisivo en la consecución de los fines y las metas pues su protección debe tenerse siempre en cuenta en los planes de desarrollo y en el resto de acciones estatales y privadas.

Seguido a este artículo y considerando su importancia, se encuentra el número 58 en el que se hace alusión a la función ecológica de la propiedad, por ser esta “una función social que implica obligaciones”. (Constitución Nacional, artículo 58)
Por esta razón, se le atribuye un mayor grado de importancia a los derechos colectivos que a los individuales, en caso que estos entren en conflicto. Esto sucede en aquellas situaciones en que los dueños de propiedades, por medio de las actividades que en ellas lleven a cabo, interfieran en el desarrollo adecuado de los habitantes de la misma.

Luego, en el artículo 79 viene el derecho a un medio ambiente sano que aunque representa un avance sin precedentes en la historia constitucional de Colombia, al ser considerado un derecho de tercera generación, es decir, colectivo, le es inherente un carácter subjetivo que genera una cierta dificultad al momento de establecer su titularidad. Lo anterior dificulta la delimitación de lo que debería considerarse la violación de los mismos. (Amaya, 1996)

Encontramos posteriormente al artículo 95 que hace alusión a los deberes de los ciudadanos de la Nación. Se enumeran nueve deberes; el octavo hace referencia al medio ambiente: “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”. (Constitución Nacional, artículo 95) Aquí evidenciamos claramente como se le atribuye también la responsabilidad a la ciudadanía del mantenimiento y cuidado de los recursos naturales del país. Esta declaración significa un gran avance en materia ambiental puesto que representa un llamado de atención al la población en cuanto ellos también y no solo el gobierno son los encargados de la conservación medioambiental y de la aplicación de modelos sostenibles de desarrollo. Esta colaboración y buena voluntad de la ciudadanía se asegura estableciendo penas físicas o económicas hacia aquellas personas que irrespeten lo establecido por la Constitución.
Seguido a este se ubica el artículo 334 que hace referencia a la intervención del Estado en la economía para la preservación de un medio ambiente sano. Se refiere a los medios por los cuales se va lograr el cumplimiento del artículo 79 de la Carta Política. Lo anterior se consigue articulando varios objetivos estatales a saber, preservación del medio ambiente, racionalización de la economía y distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Por último encontramos el artículo 360 en el que se establece que:

La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones. (Constitución Nacional, artículo 360)

La importancia de este título de la Constitución radica en el reconocimiento de la existencia de grupos de individuos que gozan del derecho legal de beneficiarse de las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales. Aunque el Estado es el encargado del establecimiento de las pautas de la explotación, este artículo le brinda un cierto grado de autonomía a las poblaciones ricas en recursos para establecer, por medio de las entidades que los representan, las condiciones que ellos consideran deben tenerse en cuenta para el aprovechamiento de los recursos. La inclusión de las comunidades afectadas por la utilización de estos puede lograrse por medio de los mecanismos de participación que esta misma Constitución establece y que más adelante la Ley 99 de 1993 conjugaría en una
3.2.1.2. Artículo para la participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas

Entre los aportes de la Constitución de 1991, en lo que respecta a la participación de las comunidades indígenas y negras, encontramos la introducción de la figura de los derechos colectivos y de mecanismos de participación específicos para las minorías étnicas.

Las nuevas formas de participación social, marcan el abandono de una ideología liberal clásica cuya piedra angular era el interés directo e individual. Se abandona también la dicotomía "interés público- interés privado" y surgen los llamados intereses colectivos o difusos, pertenecientes a una pluralidad indeterminada de sujetos que en potencia pueden ser todos los que integran una comunidad (Londoño, 1998: 21)

De esta manera, puede hablarse que paralelamente a la creación de este nuevo tipo de derechos, se le dio paso a nuevos mecanismos de participación para la protección de los derechos de estas comunidades. Para la participación de los ciudadanos comunes se establecieron varios mecanismos, estos fueron: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La reglamentación de estas formas de intervención ciudadana estuvo a cargo de la ley 134 de 1994 también conocida como Ley General de Participación. Aquí entre otras cosas se reglamentó la iniciativa popular normativa que se define como:

Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones
de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. (Ley 134 de 1994, artículo 2)

Aunque la Ley ha sido criticada por su “excesivo formalismo” y por la dificultad que conlleva el uso de algunos de los mecanismos, “no es imposible acudir al mecanismo de la iniciativa popular normativa y es muy interesante ejercerla en materia ambiental” (Rojas, 1998: 293)

Vuelvo a la Constitución de 1991, encontramos derechos encaminados exclusivamente a la participación de las minorías étnicas, Roque Roldan hace un resumen de ellos:

- En el campo político, en los artículos 171 y 176, la Constitución abre a los grupos indígenas y a los grupos étnicos en general la posibilidad de llevar sus propios representantes al Congreso de la República, a través de circunscripciones especiales.
- En el campo de la administración y gobierno de sus propios territorios, otorga a los grupos étnicos, en virtud de lo señalado en el artículo 286, la condición de entidades territoriales de carácter político – administrativo, con autonomía, derechos y funciones que aparecen señaladas en diferentes normas.
- En el ámbito de la administración de Justicia, otorga a las autoridades indígenas capacidad en el conocimiento y sanción de los asuntos jurisdiccionales que llegaran a suscitarse entre indígenas en el seno de las propias comunidades. Así lo determina el artículo 246 de la CP al dar vida a la jurisdicción especial indígena. (Roldan, 2000: 63)

De esta manera, se configura el marco legal para la participación de las comunidades indígenas solo en la Constitución Nacional. A continuación se presentarán las otras disposiciones que permiten que se ejerza este derecho.
3.2.1.3. Derechos territoriales

Ahora se procederá a hablar de los derechos territoriales de estas comunidades consagrados en la Constitución Política.

Para ambos grupos étnicos, negros e indígenas, el artículo 63 establece que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles, e inembargables” (Constitución Nacional, artículo 63) además, solo para las comunidades indígenas, están los artículos 286, 329 y 330 que les otorga la condición de entidades territoriales, es decir “organismos político-administrativos. El tema de las entidades territoriales será materia del segundo capítulo.

En el caso de las negritudes, encontramos el artículo 55 transitorio por medio de la cual se ordenó “que se expidiera dentro de los dos años siguientes una ley, que reconociera a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva” (Ocampo Villegas, 1996: 13) 7

3.2.2. Ley 21 de 1991

El Convenio 169 de la OIT, también llamado Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue ratificado por Colombia el 7 de Junio de 1989 y fue el resultado de largas sesiones de debates entre indígenas, trabajadores y

7 Se incluyen estadísticas sobre la ocupación del territorio nacional por parte de las comunidades indígenas y afrocolombianas en el Anexo 2. Los mapas 2 y 3 muestran que de la población total de varios de los departamentos, más del 50% corresponde a comunidades étnicas. La importancia de éstas es notoria si se tiene en cuenta la cantidad de habitantes del territorio nacional que representan dichos grupos. Según el Representante Edmundo Maya Ponce, el territorio total de bosques del país, 25 millones de hectáreas son propiedad colectiva de los indígenas; y 5 millones de hectáreas son propiedad colectiva de los afrocolombianos.
gobiernos, sobre “la aspiración indígena al reconocimiento pleno de sus comunidades como entidades sociales y jurídicas, con derechos especiales de orden económico, social y político, y con capacidad para mantener y reproducir sus especificidades culturales en el marco de las respectivas naciones” (Roldán, 2000: 32)

En Colombia por su parte, en marzo de 1991, se ratificó el Convenio en la Ley 21 de 1991. A continuación se mencionarán los postulados que hacen referencia al tema de la participación y al tema de los territorios.

3.2.2.1. Participación

El Convenio, en sus artículos 6 y 7, establece que al aplicar las normas establecidas en este, en primera instancia, se debe consultar con las comunidades, a través de las autoridades que los representan, sobre cualquier tipo de acto legislativo o administrativo que se pudiera llevar a cabo dentro de sus territorios. La consulta debe realizarse, según lo establece en convenio, “de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias”. También, en el mismo artículo 6, se establece la participación de las comunidades como elemento indispensable “en las instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002: 30)

En lo que concierne al artículo 7, este establece que los pueblos indígenas pueden decidir sus prioridades para su desarrollo económico, social y cultural. También se establece que las comunidades pueden participar en la “formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles
También se establece en este artículo que es responsabilidad del gobierno nacional, garantizar a los pueblos indígenas la realización de estudios para evaluar el impacto “social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos”.

3.2.2.2. Territorio

La sección II del Convenio está especialmente dedicada al tema de tierras. Se establecen 7 principios, los cuales se resumen en la siguiente cita:

> En sus artículos 13 a 19, el Convenio consagra que los gobiernos deberán, respetando la importancia de la tierra para los indígenas, reconocer el dominio que estos pueblos han ejercido sobre sus espacios tradicionales, con el carácter de territorios, y adoptar medidas que aseguren la protección de este derecho. Señala la participación en la administración, uso y conservación de los recursos naturales en tierras indígenas como parte de los derechos territoriales indígenas. Adopta además medidas que aseguran a los indígenas contra el riesgo de los traslados legales forzosos de sus tierras habituales y contra los actos ilegales forzosos de sus tierras habituales y contra los actos ilegales de despojo, y hace reconocimiento de las modalidades de transición de la propiedad entre los miembros de los pueblos indígenas (Roldan, 2000: 42)

Con estos principios se les asegura a las comunidades indígenas el respeto de sus territorios, significan para ellos el reconocimiento legal por parte del Estado de una larga relación entre ellos y los lugares que habitan.

3.2.3. Ley 70 de 1993

Es la ley que se expide como respuesta al artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991. Un aparte del proceso de construcción de la Ley es expuesto a continuación:
Después de un arduo y enriquecedor proceso de concertación entre los representantes de las organizaciones étnicas y populares de Comunidades Negras y delegados del Alto Gobierno, donde por primera vez en la historia reciente del país la Comunidad Negra participó directamente en la defensa de sus derechos, surgió la Ley 70 de 1993, que hace explícito el reconocimiento de las comunidades afrocolombianas como grupo étnico, y como tal retoma y desarrolla, de manera particular sus derechos básicos a la identidad cultural, participación y autonomía y al desarrollo acorde con sus características y aspiraciones socioculturales. (Rosero, Restrepo, 1995: 202)

La lectura detallada de la Ley sugiere que el objetivo principal de la misma es la reglamentación y titulación de la propiedad de los territorios de las comunidades afrocolombianas. Como se observa en el artículo primero

La presente ley tiene como 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. (Ley 70 de 1993, Artículo 1)

Sin embargo, como se vislumbra en el aparte anterior, la ley también incluye otra serie de artículos para abordar de manera integral los asuntos de las comunidades negras.

3.2.3.1. Participación

Como mecanismos de participación específicos para las comunidades afrodescendientes encontramos los siguientes artículos:

El artículo 3 al hacer la declaración de los principios que guiarán la ley, establece en el tercer título:
La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de la igualdad, de conformidad con la ley.

Luego están los artículos 23, 24, 25 y 26 que estipulan como obligación del Estado, facilitar la participación de los integrantes de las comunidades negras en cuatro procesos, materia de cada uno de los artículos: actividades que se lleven a cabo en los parques naturales como educación y recreación, uso colectivo de áreas del bosque para el aprovechamiento forestal, relimitación, manejo y conservación de las especies y ecosistemas que la autoridad ambiental considere necesario y delimitación de las áreas destinadas a la explotación minera.

Posteriormente, en el artículo 44 se establece que las comunidades afrocolombianas deberán participar en “el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socio económico y cultural que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a la que se refiere esta ley” (Ley 70 de 1993, Artículo 44)

Por su parte, el artículo 45 establece que la Comisión Consultiva de Alto Nivel, creada para realizar un seguimiento de lo estipulado en la ley, contará con la participación de representantes de todas las regiones del país a la que se refiere la ley.

Luego, el artículo 46 establece que un representante de las comunidades afrocolombianas participara en el Consejo Nacional de Planeación al igual que en los consejos territoriales de plantación.
Finalmente se establece que “de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establezca la circunscripción especial para elegir dos miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes” (Artículo 66)

Es evidente, luego de enumerar estos artículos, que los espacios de participación disponibles para las comunidades afro descendientes son bastante generosos pues abarcan desde ámbitos administrativos, hasta políticos y culturales. Estos mecanismos servirían como fundamento para la defensa de sus derechos en el proceso de construcción de la ley forestal.

3.2.3.2. Territorio

La ley 70, como se mencionó al principio del numeral, fue determinante para legalizar la propiedad de los territorios ocupados por los negros. En ella se establecieron varios principios dirigidos a la consecución de tal fin. Estos derechos se mencionan específicamente en el capítulo III de la ley en mención. Para entender las implicaciones de los derechos de propiedad es necesario especificar que se entiende por comunidades negras, ocupación colectiva y prácticas tradicionales de producción porque como menciona Francisco Javier Ocampo, “tienen derecho a que se les titule colectivamente la tierra, las comunidades negras, que vengan ejerciendo propiedad colectiva, usando prácticas tradicionales de producción” (Ocampo, 1996: 19)

- Comunidad negra: es el conjunto de familias de ascendencia afro colombiana 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.
• Ocupación colectiva: es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

• Practicas tradicionales de producción: son las actividades técnicas y agrícolas, mineras y de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo auto sostenible. (Ley 70 de 1993, Artículo 2, numerales 4, 5 y 6)

Luego de establecer estas definiciones, se entrará en materia para mencionar los derechos de propiedad de las comunidades incluidos en el capítulo III de la Ley.

Por medio de los artículos contenidos en este capítulo, se establecen una serie de requisitos para otorgar la titulación de las tierras a las comunidades negras. Se menciona como requisito primordial la conformación de Consejos Comunitarios, a los cuales no se les da definición pero si se establecen sus funciones, entre las que están: "delimitar y asignar las áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación. (Artículo 5)

En el siguiente artículo se establecen las excepciones sobre las adjudicaciones de tierras, entre ellas se incluyen: las áreas de parques nacionales, las áreas urbanas de los municipios, las tierras de resguardos indígenas, entre otras. Se establece también que los bosques y los suelos incluidos dentro del territorio titulado,
desempeñarán una función colectiva y ecológica y su utilización comercial requiere previa autorización. (Artículo 6)

Solo los territorios que hayan sido adjudicados legalmente tienen el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable. Se establecen algunas excepciones como la disolución del grupo familiar, entre otras. (Artículo 7)

Las entidades encargadas para la adjudicación de tierra fueron el INCORA, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” y el INDERENA o la entidad que haga de sus veces. El proceso comienza con la presentación de una solicitud a alguna de estas entidades las cuales en conjunto establecerán los límites del área que será otorgado, luego el gerente regional respectivo expedirá una orden para visitar a la comunidad negra solicitante de la que se levantará un acta estableciendo las principales características del territorio: ubicación, extensión, número de habitantes, límites, entre otros.

Luego en un término de 60 días, se expedirán los actos administrativos para la adjudicación de las tierras proceso que estará guiado por los principios de eficacia, celeridad y economía para garantizar “la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley” (Artículos 10, 11 y 12)

Los artículos posteriores hasta el 18 establecen otra serie de requisitos que en conjunto con los anteriores generan un largo proceso, muchas veces criticado:

La ausencia de comprensión respecto a las políticas que históricamente han servido de marco para el ordenamiento territorial en el Pacífico, pueden llevar a que el desarrollo legislativo de la Ley 70 no introduzca los elementos correctivos pertinentes y simplemente de modo formal se
definan las normas para titular territorios a las comunidades. El ordenamiento territorial, que en perspectiva asuma la construcción de la autonomía de las comunidades afro colombianas, debe fundarse en una política de desarrollo donde el Estado regule realmente y limite en su veracidad a los agentes del capital que, desde el exterior o desde la misma comunidad, amenazan hoy al afro colombiano en su existencia física y cultural. (Villa, 1993: 38)

Pareciera que este comentario hecho por William Villa, hubiera presumido lo que posteriormente iba a ocurrir durante el proceso de formulación de la Ley Forestal.

3.2.4. Ley 99 de 1993

Como mecanismos de participación para la protección del medio ambiente, la Ley 99 de 1993 estableció en su Título 10 nuevas formas de acercar a la ciudadanía con la gestión ambiental.

Los mecanismos introducidos fueron varios y muy útiles teniendo en cuenta los resultados positivos que en la mayoría de los casos se han obtenido. (Londoño, 1998)

El primer mecanismo se encuentra en el artículo 74, recibe el nombre de derecho de petición y hace alusión a la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de pedir información sobre algún proceso que haga referencia a alguna de los siguientes componentes:

a) Elementos susceptibles de producir contaminación.

b) Peligros de la salud humana derivados del uso de dichos elementos

c) Recursos financieros ambientales

Esta herramienta es de gran utilidad pues el inicio de cualquier proceso requiere como primer requisito la existencia de información y cada una de las partes implicadas tiene el mismo derecho de poseerla. Como lo menciona Beatriz Londoño:
Cuando se piensa por ejemplo, en el ejercicio de cualquier mecanismo de participación, el primer paso para las comunidades debe ser la recopilación y análisis de la información existente sobre el problema que se va a tratar. Dentro de estos instrumentos de documentación requeridos es muy importante conocer la situación jurídica del proyecto u obra que se va a cuestionar, si existe un trámite de licencia o permiso, si se ha presentado o no un estudio de impacto ambiental, cuales son los conceptos de la autoridad ambiental, etc. (Londoño, 1998: 26)

El siguiente mecanismo de participación al que la autora hace alusión es la iniciativa popular normativa pero como esta herramienta ya fue expuesta como parte de los mecanismos aportados por la ley 134 de 1993, se pasará al siguiente punto. Cabe resaltar que Londoño incluye a la iniciativa popular dentro del grupo de mecanismos para intervenir en los procesos de producción y discusión de normas ambientales e incluye en su explicación las posibles fallas que puede conllevar su utilización:

La intervención en la regulación tiene enormes límites cuando se trata de normas que expide la administración o las autoridades ambientales, no se ha establecido hasta la fecha, ningún instrumento aparte del lobby, que tradicionalmente hacen los destinatarios de las reglamentaciones. Convendrá definir posibilidades mas transparentes de participación de los procesos de reglamentación ambiental para evitar vacíos e inconsistencias, vicios de inconstitucionalidad y para lograr un apoyo desde la sociedad civil, organizaciones y universidades para mejorar las normas que se expiden con tantos problemas de técnica legislativa y de contenido. (Londoño, 1998: 28)

Luego encontramos los mecanismos para intervenir en la administración de justicia dentro de los que se hayan principalmente los que fueron consagrados en la Constitución de 1991 y de los que ya se habló, estos son: acciones de tutela, acciones populares, acciones de grupo y acciones de cumplimiento.

La última categoría y la más importante para el desarrollo de este trabajo, es la que habla de los mecanismos para intervenir en los procesos administrativos ambientales.
Se establece en primera medida, en el artículo 69, el derecho de cualquier persona de “intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales”. (Ley 99 de 1993, Artículo 69). Este mecanismo recibe el nombre de intervención administrativa ambiental.

Otro mecanismo que puede suscribirse dentro de esta categoría son las audiencias públicas ambientales, están reguladas por el artículo 72 de la Ley 99 y se definen como “un mecanismo que les permite a las personas, las organizaciones sociales y a los integrantes de diferentes entidades de orden nacional, departamental o municipal participar en la toma de decisiones en materia ambiental.” (Londoño, 1998: 38)

Las principales características del procedimiento son:

1. Puede celebrarse una audiencia pública cuando los solicitantes son: el Procurador General de la Nación o el delegado para asuntos ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores y los alcaldes, por lo menos 100 personas y/o tres entidades sin ánimo de lucro.

2. La solicitud para la realización debe presentarse a las autoridades ambientales, es decir, el Ministerio de Medio Ambiente, las corporaciones autónomos regionales o las autoridades de las grandes ciudades.

3. “Puede someterse a audiencia pública, los proyectos que requieren permiso o licencia ambiental, es decir, aquellos que causen impacto ambiental al medio ambiente o a los recursos naturales. De igual forma pueden ser objeto de
audiencia pública los proyectos que aun teniendo la licencia o permiso, estén incumpliendo la normatividad ambiental.” (Artículo 74 Ley 99 de 1993)

4. Cuando se solicita una audiencia pública, se suspenden los “términos del procedimiento administrativo que se encuentra en trámite” (Artículo 74 Ley 99 de 1993)

5. Las audiencias públicas que se realizan antes de que un proyecto se lleve a cabo con el objeto de ordenar la expedición, cancelación o modificación de un permiso o licencia ambiental reciben el nombre de audiencias previas. Por su parte, las que se realizan cuando se presume el incumplimiento de las normas ambientales cuando el permiso ya ha sido otorgado, se denominan audiencias “a posteriori”

De esta manera, las audiencias públicas pueden configurarse como un elemento crucial para la protección del medio ambiente y más aun para la participación de la ciudadanía en la consecución de este fin. Sus beneficios son incontables, entre ellos puede hablarse del acercamiento entre los ciudadanos y el Estado para la toma de decisiones consensuadas, el intercambio de información entre las partes, la conciliación de posiciones y opiniones y la concientización de las partes implicadas sobre la importancia del cuidado del medio ambiente.

Finalmente, como limitantes de las audiencias públicas encontramos la falta de información no solo de la autoridad ambiental sino también de las comunidades en general sobre este mecanismo y sobre los procedimientos requeridos para su realización. Es por eso esto que la educación ambiental para conocer los derechos y los deberes de cada comunidad es indispensable para que la relación Estado-
Sociedad Civil sea simétrica, es decir, que cada parte conozca sus alcances y sus limitaciones.

Por último, en la Ley 99 aparece el artículo 76 que estipula que ninguna actividad de explotación de los recursos naturales puede ir en contra de los principios culturales, sociales y económicos de las comunidades indígenas y negras y que todo proceso de aprovechamiento natural debe haberse consultando previamente con estas comunidades.

De esta manera vamos a introducir el último, pero no menos importante, mecanismo de participación, estipulado no solamente en el artículo de la Ley 99 que se menciono anteriormente sino en la Constitución de 1991, artículo 330, en el Convenio 169 de la OIT, artículos 4, 6, 7, 15, 16 y finalmente en los principios y en los artículos 3 y 22 de la Ley 70 de 1993, entre otros. El mecanismo recibe el nombre de consulta previa y se define así:

La consulta previa es un derecho constitucional colectivo de las comunidades indígenas y un proceso de carácter público especial y obligatorio. Debe realizarse previamente siempre que se vaya a adoptar, decidir o ejecutar alguna medida administrativa o proyecto público o privado legislativo, susceptible de afectar directamente las formas de vida de los pueblos indígenas en sus aspectos territorial, ambiental, cultural, espiritual, social, económico y de salud, y otros aspectos que incidan en su integridad étnica. (Red de Solidaridad, en Londoño, 1998: 70)

Por una parte, el convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia por medio de la Ley 21 de 1991, establece que la consulta a las comunidades étnicas\(^8\) debe

---

\(^8\) El convenio 169 de la OIT también cubre a las comunidades afro colombianas según lo expresado por Eugenia Ponce de León: “Los derechos son extensivos a las comunidades negras de que trata la Ley 70 a quienes se les aplica también en Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, tal como lo reconoció la misma Corte Constitucional en Sentencia C-169 de 2001, en razón de que constituyen
realizarse bajo los principios de buena fe y de manera particular de acuerdo a las circunstancias, con el propósito de llegar a un acuerdo entre las partes afectadas y los promotores del proyecto u obra a realizar. De esta manera se llega a una serie de puntos sobre como debería ser llevado a cabo el proceso de consulta previa. El primero de los requisitos es entonces el principio constitucional de la buena fe cuya utilización supone:

1. Que las consultas no deben ser manipuladas
2. Que no deben ser llevadas a cabo cuando las decisiones o medidas ya hayan sido tomadas sino siempre debe ser anterior a la aprobación de cualquier tipo proyecto.

Sobre estos requisitos, Mariana Puerto establece que además "la consulta previa NO se agota en una sola reunión, sino que es un PROCESO que unido al principio de la participación, debe ser coordinado por los pueblos indígenas de acuerdo a sus tiempos y modos de discusión, tanto durante la consulta, como posterior a ella. (Puerto, EN: Londoño, 1998: 98)

Por otro lado, para que se pueda hablar de una consulta previa correctamente articulada, su puesta en marcha debe ir acompañada de "procedimientos apropiados". Sobre estos principios la OIT afirma:

Es significativo que al consultarlos, los gobiernos deben proporcionarles información apropiada y completa, que pueda ser comprendida plenamente por los pueblos indígenas y tribales. Así mismo los gobiernos no pueden consultar a cualquiera que declare representar a un grupo étnico especial, definido por dicha Ley que se inscribe dentro del ámbito del Convenio en mención, y a que este se aplica además de los pueblos indígenas, a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Con base en ello la Corte interpretó el termino tribal entendiend que el Convenio exige dos requisitos para establecer sus destinatarios: un elemento objetivo, referido a la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien del resto de la sociedad, y un elemento subjetivo, que es la existencia de una identidad de grupo, que hace que los miembros se identifiquen como parte de esa colectividad. Las comunidades negras cumplen con esa doble condición, y por ello se encuentran dentro del supuesto normativo del Convenio de la OIT.
la(s) comunidad(es) afectada(s). Las consultas deben emprenderse con organizaciones/instituciones genuinamente representativas, que estén habilitadas para tomar decisiones o hablar en nombre de las comunidades interesadas. (OIT, 1996: 9)

Por su parte, en la sentencia SU-39 de 1997 se establece que la consulta previa con las comunidades siempre debe tender a buscar:

1. Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.
2. Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.
3. Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierne a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada. (Sentencia SU-39 de 1997)

Siguiendo con el orden jurídico nacional, la consulta previa a comunidades indígenas y negras fue reglamentada en el decreto 1320 de 1998. En el se especifican claramente los objetivos de la consulta previa y la manera en que el procedimiento debe llevarse a cabo. En primera instancia, se debe determinar si el proyecto a realizarse afecta de alguna manera las zonas de resguardo o reservas indígenas y las zonas adjudicadas como propiedad colectiva a las comunidades negras. Una vez elaborado este primer paso, el Ministerio del Interior debe identificar la presencia de dichas comunidades, el pueblo al que pertenecen, su representación y su ubicación geográfica. Luego el INCORA certificará sobre la existencia de territorio legalmente constituido (Artículo 3)
El artículo 4 establece que “cuando los estudios ambientales determinen que las actividades proyectadas derivan impactos económicos, sociales o culturales sobre las comunidades indígenas o negras, de conformidad con las definiciones de este decreto y dentro del ámbito territorial de los artículos 2 y 3 del mismo, se aplicará el procedimiento establecido en los artículos siguientes.” (Decreto 1320 de 1998, artículo 4)

Los artículos siguientes básicamente establecen cómo debe llevarse a cabo la consulta previa en materia de licencias ambientales o establecimiento de planes de manejo ambiental. Para eso, en la elaboración de los estudios de impacto ambiental que el responsable del proyecto debe llevar a cabo, siempre deben estar presentes representantes de las comunidades indígenas y negras. En concordancia con lo anterior, el interesado debe mandar invitaciones por escrito a los voceros de dichas comunidades y en un lapso de 20 días estos deben emitir una respuesta, en caso de no enviarla, el Ministerio del Interior debe indagar si existe o no interés de participar. Cuando la respuesta sea negativa y las comunidades indígenas y negras se nieguen a participar, el interesado podrá proceder con la elaboración del estudio ambiental prescindiendo de la participación de las minorías étnicas.

El contenido de los estudios ambientales está registrado en el artículo 10. Estos deben incluir:

1. En el diagnóstico ambiental de alternativas: características de la cultura de las comunidades indígenas y negras. Este elemento se tendrá en cuenta por parte de la autoridad ambiental para escoger la alternativa para desarrollar el estudio de impacto ambiental.

9 Sobre la representación de las comunidades étnicas en las sesiones de consulta previa, Beatriz Londoño establece: “La parte más importante de la consulta es, obviamente, la comunidad indígena consultada. Esta debe estar representada en las consultas por sus autoridades, según su propia jerarquía interna, sus costumbres, con total respeto y autonomía.”
2. En el estudio de impacto ambiental:
   a) Características de la cultura de las comunidades indígenas y negras
   b) Los posibles impactos sociales, económicos y culturales que sufrirán las comunidades indígenas y negras estudiadas, con la realización del proyecto, obra o actividad.
   c) Las medidas que se adoptarán para prevenir, corregir, mitigar, controlar o compensar los impactos que hayan de ocasionarse. (Artículo 10)

La importancia de estos estudios previos para los pueblos indígenas está contenida en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT: “Determinar si los intereses de los pueblos serán perjudicados y en que medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”. Esto concuerda con lo dispuesto mediante el Decreto 1397 de 1996, que en su artículo 7 establece que “la consulta debe velar por que se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados sobre la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que la decisión administrativa pueda tener sobre estos pueblos” (Artículo 7, Decreto 1397 de 1996)

Para las comunidades afro colombianas, el Decreto 1745 de 1995 establece en su artículo 15 que una de las funciones de la Comisión Técnica es: “el otorgamiento de licencia ambiental, autorización, concesión o permiso para la ejecución de proyectos, obras o actividades que lo requieran y cuya competencia corresponda al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a las entidades territoriales o a cualquier otra autoridad del Sistema Nacional Ambiental” (Artículo 15, Decreto 1745)

---

10 La comisión técnica es un grupo de funcionarios designado por el Ministerio del Medio Ambiente, el gerente general del Incom y el director general del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” para, entre otras funciones, emitir concepto previo y evaluar técnicamente algunos aspectos como la titulación colectiva y el otorgamiento de licencias ambientales, entre otras cosas.
Retomando el decreto 1320 de 1998, el artículo 12 establece como debe llevarse a cabo la reunión de consulta. Esta debe estar presidida por la autoridad ambiental competente y debe participar el Ministerio del Interior, el responsable del proyecto, y los representantes de las comunidades. Podrán participar otras entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y demás instituciones que tengan interés en el proyecto.

El procedimiento a seguir para el desarrollo de la reunión será: verificación de la asistencia y presentación de los de los resultados del estudio de impacto ambiental por parte de la entidad responsable del proyecto haciendo énfasis en el impacto que este ocasionara a las comunidades indígenas o negras, posteriormente se escuchará la posición de dichas comunidades y pueden suceder dos cosas: si existe un mutuo acuerdo en cuanto a las medidas propuestas dentro del plan de manejo ambiental, la reunión se levantará elaborando un acta del proceso. Pero cuando no se llegue a un acuerdo, se levantará la reunión por un periodo máximo de 24 horas para que cada una de las partes replantee sus posiciones. Si nuevamente no se llega a un acuerdo, la autoridad ambiental decidirá sobre el otorgamiento o la negación de la licencia.

En el caso de la consulta previa en materia de permisos de uso, aprovechamiento o afectación de los Recursos Naturales Renovables, el decreto 1320 establece que el procedimiento que se llevará a cabo será el mismo que se mencionó anteriormente con algunas excepciones. Así, se podrá acceder al aprovechamiento de los recursos naturales renovables que no estén implícitos dentro de una licencia ambiental al anexar una serie de certificaciones contenidas en el artículo 3 del presente decreto.
Los participantes serán los mismos y en el procedimiento de la reunión, luego de la verificación de asistencia y de la exposición de las condiciones por medio de las cuales se realizará el aprovechamiento, las comunidades procederán a determinar los impactos que pueden generar la explotación y las medidas necesarias para mitigarlos, prevenirlos, corregirlos, controlarlos o compensarlos. (Artículo 17)

Finalmente, el mismo artículo determina que: “agotado el objeto de reunión, la autoridad ambiental competente la dará por terminada, dejando constancia de lo ocurrido en el acta y continuará con el trámite establecido en las normas vigentes, con el objeto de tomar una decisión sobre el otorgamiento o negación del permiso de uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables” (Artículo 17, Decreto 1320)

Por último, el artículo 19 establece que cualquier decisión tomada debe ser comunicada a las comunidades indígenas y negras.

Con respecto a la totalidad del articulado, Tomás Román, indígena de la Amazonia, opina que no este no ha sido muy útil a la hora de realizar el proceso de consulta previa pues, en primera instancia, no es clara la forma de vinculación de las comunidades en los estudios de impacto ambiental que deben realizarse como prerrequisito para llevar a cabo la consulta. Puede decirse que el responsable del proyecto es el que presenta dicho estudio y las comunidades, en un periodo de tiempo corto (20 días), tienen que enviar una respuesta que apruebe o rechace el estudio. Román afirma que el proceso es muy técnico y descuida las características de cada comunidad pues se ciñen a plazos muy restringidos y de no cumplir con
ellos las comunidades quedan excluidas de la participación para la realización del estudio de impacto ambiental.

También sustenta que en muchas oportunidades, como en el caso de las fumigaciones con glifosato que se pretendían emprender en sus territorios, el decreto 1320 no fue usado ni tenido en cuenta pues por lo mencionado anteriormente, ellos prefieren hacer uso de otras herramientas como la Ley 21 de 1991 o las sentencias que se nombrarán posteriormente, para establecer el procedimiento a seguir a la hora de realizar la consulta.

Finalmente, Román argumenta que ya no es utilizado este decreto porque en muchas oportunidades se ha intentado declararlo inconstitucional por las mismas fallas que presenta; por ello ya no representa para las comunidades una garantía del cumplimiento de sus derechos.

También sobre la consulta previa la Corte Constitucional, en la sentencia SU-039 establece:

Se ha recabado en el hecho de que: (i) la participación indígena debe ser real y efectiva en relación con los asuntos que afecten a las comunidades, particularmente respecto de la explotación de recursos naturales yacentes en sus territorios, (ii) los mecanismos de participación no pueden limitarse a cumplir una simple función informativa; y (iii) dichos mecanismos, particularmente el derecho de consulta previa, deben desarrollarse de buena fe, de manera apropiada a las circunstancias y con miras a alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento de las comunidades indígenas acerca de las medidas legislativas propuestas. No tiene por consiguiente el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales. Es necesario que se cumplan las directrices mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad y que finalmente esta se manifieste, a través de sus representantes.
autorizados, su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la manera como se afecta su identidad étnica, social y económica.

De acuerdo a esta disposición, no se puede asumir como consulta previa cualquier reunión, conferencia o taller. Su realización conlleva procesos formales, dispuestos por la ley e instaurados con el fin específico de discutir el tema de interés. Solo de esta manera podrá cumplirse con la consulta que el Convenio de la OIT establece.

Posteriores a estas disposiciones sobre consulta previa encontramos la Sentencia C-891/02 y la Sentencia SU-383 de 2003 de Álvaro Tafur Galvis. La primera establece que siempre debe existir consulta previa dentro de los proyectos de ley antes de ser radicados por el Congreso y que la autoridad competente debe propiciar la participación de la comunidad afectada en la modificación del proyecto.

La Corte afirma:

No es contrario a la Constitución que una entidad gubernamental elabore de manera autónoma un proyecto de Ley sobre un asunto que milita en el ámbito de sus competencias, aun siendo del interés de los pueblos indígenas, pues tal actividad hace parte del ejercicio de sus funciones. No obstante lo anterior, puede presentarse el caso de que la composición inicial del proyecto sea producto del esfuerzo conjunto y concertado de entidades y comunidades, evento en el cual se evidenciaría con más veras el cumplimiento de la participación indígena (Corte Constitucional, EN: Los bosques naturales en el proyecto de Ley Forestal, 2005: 10-11)

Por su parte la segunda amplía lo establecido en el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional “para toda medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a las comunidades negras y pueblos indígenas, cuando ello puede afectar su subsistencia e integridad como lo establece el Convenio de la OIT” (Los bosques naturales en el proyecto de Ley Forestal, 2005: 11)
Luego de realizar un recorrido descriptivo por todo el marco institucional establecido para la participación de las comunidades indígenas y negras y sus derechos, podemos ver que el panorama es bastante positivo si se tienen en cuenta la cantidad de disposiciones legales existentes para su inclusión como sujetos activos de la sociedad en los procesos que puedan afectarlos. Sin embargo, este marco tiene un propósito no tan positivo pues a gracias a este estableceremos que a pesar de la mencionada cantidad de disposiciones, estas en muchos casos no son tenidas en cuenta, violando así los derechos de estas comunidades e incurriendo en procesos nocivos no solo para ellos sino para la naturaleza misma.

3.3. Derechos de las minorías étnicas en Latino América

El ciclo que simbólicamente demarcan los años 1990 y 2003 fue fundante de las contiendas indígenas del Siglo XXI en América Latina, en tanto se constituyen los movimientos indígenas en actores políticos nacionales y transnacionales y decanta una agenda de derechos de los pueblos indígenas. En todos los países donde se encuentran pueblos en condición de indígenas, sus movimientos lograron poner en el centro del debate público, con distinta intensidad, sus reclamos de reconocimiento como colectivos diferenciados-pueblos- sujeto de derechos, exigiendo nuevos estatutos que garanticen su existencia y su libre determinación (Toledo, EN: Dávalos, 2005: 68)

Como respuesta a esta situación de descontento por parte de las comunidades indígenas y en general de los grupos étnicos, mucho países de la región, a saber: Colombia, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Guatemala, México y Paraguay, ratificaron el Convenio 169 de la OIT, por el cual se establecen los derechos básicos de estos grupos. A este esfuerzo se sumó la introducción de normas constitucionales en diferentes países de la región.
Como sustento de estas afirmaciones se anexa (Anexo 3) un cuadro comparativo de la legislación de los países latinoamericanos para la protección de los derechos de las comunidades étnicas.

En comparación con el resto de países de la región, no puede decirse que Colombia esté a la delantera en cuanto a la legislación concerniente al tema, pues países como Brasil y México han logrado consolidar leyes más incluyentes que se acercan con mayor fidelidad a las realidades de estas comunidades. Sin embargo, el camino recorrido hasta ahora por Colombia es muy significante y promete grandes resultados hacia el futuro.
4. Capítulo 2: Organización Interna de las comunidades indígenas y negras y relación de cada uno de estos grupos con la naturaleza

El capítulo estará dividido en dos partes, la primera hará referencia a la organización interna de las comunidades indígenas y negras y la segunda a la concepción que cada uno de estos grupos tiene de la naturaleza y la forma como se relacionan con ella. Todo esto con dos propósitos, el primero, descubrir por medio de que herramientas establecidas por la ley, las comunidades se enfrentan a todas las disposiciones sujetas de afectarlos y el segundo, establecer, a partir de la forma en que estas comunidades se relacionan con la naturaleza, en qué medida La Ley General Forestal puede afectar el orden natural de su interacción con los recursos naturales.

4.1. Organización Interna de las Comunidades indígenas y afro colombianas.

Cada uno de estos grupos, a partir de diferentes disposiciones legales, ha conseguido organizarse, de acuerdo a sus costumbres y creencias, en entidades autónomas con la autoridad para tomar decisiones a nivel interno y de esta manera poder impulsar su propio desarrollo. A continuación se nombrarán esas medidas que permiten su organización.

4.1.1. Comunidades Indígenas

Las comunidades indígenas se han visto, desde la época de la conquista, marginadas por diferentes sistemas de dominación. En unos casos obligados a pagar tributos a los conquistadores, a realizar trabajos forzados y en tiempos más modernos a ser excluidos de la vida nacional, aunque ya no esclavizados. También
han llegado a ser calificados como seres salvajes y el reconocimiento de sus derechos ha sido algo más bien reciente. (Ministerio de Gobierno, Dirección General de Asuntos Indígenas, 1993)

La Constitución de 1991, como en muchos otros campos, fue clave en el reconocimiento por parte de Estado de los derechos de las comunidades indígenas. En lo que respecta al territorio y a la forma de organización interna de dichos grupos, el artículo 286 de la Carta Política estableció que los territorios indígenas serían también entidades territoriales así como los municipios, los distritos y los departamentos. Acto seguido, el artículo 287 establece:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias
2. Ejercer las competencias que les correspondan
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Por Entidades Territoriales Indígenas en particular, se entenderá:

Es una división político administrativa de la República, con autonomía administrativa y política dentro de los límites de la Constitución y la Ley, habitada por población indígena y que se gobierna por autoridades propias, que asume las competencias que le corresponden, que puede establecer los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y que participa en las rentas nacionales. (Sánchez, 1993: 69)

Cabe mencionar que esta definición no fue dada por la misma Carta Política, fue necesario que interesados en el tema articularan sus partes para dar vida a este nuevo concepto. Esto sugiere la falta de rigurosidad y desarrollo que se le dio al tema durante la formulación de la Constitución (Ocampo, 1996).

Lo que deja esto es un panorama bastante negativo pues en la actualidad y para el caso de La Ley Forestal, las comunidades indígenas no cuentan con la organización necesaria que les permita articularse e incidir como un bloque unificado en las diferentes instancias de la vida política en donde sus intereses se vean comprometidos. Quedan a la deriva en medio del devenir nacional, sin una institucionalidad establecida para su desarrollo y sin las herramientas políticas para organizarse por sí mismos. Han sido más bien las entidades formadas por ellos mismos, como la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), las encargadas de lograr la articulación de los requerimientos de estas comunidades.
Por ahora persiste su forma de organización interna tradicional, es decir, los cabildos (existe también asociaciones de cabildos, i.e. Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca), distribuidos por las diferentes comunidades, y la jerarquización de competencias establecida según cada caso.

Así, las Entidades Territoriales Indígenas quedan en el papel, como un deber ser pero nunca como una realidad. Esta compleja situación se resume a continuación:

Diez años después de expedida la Constitución Política de 1991, no ha sido posible expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y dentro de ella la reglamentación para el funcionamiento de los territorios indígenas. La lucha de los pueblos indígenas, milenaria y desatendida, volcó parte de sus expectativas en el texto constitucional, por el contrario, la lucha por la materialización y garantía de lo declarado en la Carta, hasta ahora comienza. Hoy los pueblos aborígenes deben concentrarse en el desarrollo legal de los Territorios Indígenas, en la manera de evitar que los reconocimientos realizados por la carta constitucional no se conviertan en un arma de doble filo que termine volviéndose en contra de las mismas comunidades, insertándolas en un proceso de asimilación cultural, sin vuelta atrás, que termine por eliminar las diferencias culturales que las distingue e identifica. (Rojas, 2001: 106)

Sin embargo, no se puede dejar de lado el papel desempeñado por la Mesa Nacional de Concertación Indígena12, creada a partir del Decreto 1397 de 1996, como un ente cuyo objeto es, según lo establece el artículo 11:

Concertar entre éstos (indígenas) y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen.

Este elemento se constituye entonces como un espacio importante para la participación de las comunidades indígenas en el ámbito nacional, pues al ampliar la oferta participativa para estas comunidades se genera un incremento en su capacidad de incidencia en las decisiones gubernamentales. Aunque no la mayoría...
de los integrantes son indígenas, si existe un alto grado de representatividad pues además de los senadores indígenas está permitida la participación de los representantes de las diferentes Organizaciones más importantes del territorio nacional.

4.1.2. Comunidades Afrocolombianas

Por medio del Decreto 1745 de 1995, en concordancia con lo establecido en la Ley 70 de 1993, se establecen los requisitos para la creación de los Consejos Comunitarios que se definen como la autoridad interna de dirección, coordinación, ejecución y administración de las comunidades afrodescendientes. También se definen como “la Organización Territorial de las comunidades negras que integran el máximo número de familias de su ascendencia dentro de su territorio” (Consejos Comunitarios y titulación de tierras en Comunidades Negras, 2000: 13)

Dichos organismos se crean como un requisito fundamental para lograr la titulación de las tierras y la administración de los territorios. Su gran importancia radica en que:

> Constituye la máxima autoridad de administración interna de un territorio colectivo, y por lo tanto debe ser reconocida y respetada por las demás entidades y autoridades locales, regionales y nacionales del Estado. Además, es la instancia que materializa el derecho de las comunidades negras a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales que existan en sus territorios. (Procomun, 2005: 10)

Los Consejos Comunitarios están conformados por la Asamblea General\(^1{13}\) y por la Junta del Consejo Comunitario\(^1{14}\).

---

\(^1{12}\) La Mesa de Concertación del departamento del Amazonas fue uno de los grupos de presión que logró una mayor incidencia en lo relacionado con La Ley Forestal.

\(^1{13}\) Las funciones de la asamblea general son, según lo establece el Decreto 1745 en el artículo 6: 1. Nombrar las personas que la presidan, las cuales deberán ser diferentes a los miembros de la Junta del Consejo Comunitario; 2. Electificar los miembros de la Junta del Consejo Comunitario y revocar su mandato de acuerdo con el reglamento que establezca la Asamblea; 3. Determinar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y disciplinario de la Junta del Consejo Comunitario; 4. Aprobar el reglamento de usos y traspasos del usufructo de las tierras asignadas a los individuos o a las familias, cumpliendo las condiciones previstas en el artículo 7º de la Ley 70 de
En relación a los Consejos Comunitarios puede decirse a partir de la expedición de la Ley 70 de 1993 y de su reglamentación por medio del Decreto 1745 de 1995, son entidades que guardan cierto grado de autonomía en cuanto a la conformación de los mismos y a las atribuciones que el mismo decreto establece para ellas. Sin embargo, no son entidades territoriales que puedan participar de las rentas nacionales sino que su funcionamiento se adscribe a las disposiciones emanadas desde las instancias municipales. Por lo tanto, estas organizaciones son una forma de lograr la unificación de los intereses dentro los territorios, en la medida en que

1993 y de acuerdo con el sistema de derecho propio de la comunidad; 5. Aprobar o imponer los planes de desarrollo económico, social y cultural que formule la Junta del Consejo Comunitario; 6. Decidir sobre los temas que por mandato de este decreto y los reglamentos internos de la comunidad sean de su competencia; 7. Aprobar la delimitación de las Tierras de las Comunidades Negras que sean solicitadas en propiedad colectiva, con base en la propuesta formulada por la Junta del Consejo Comunitario; 8. Proporcionar mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres tradicionales de la comunidad; 9. Reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades negras; 10. Determinar mecanismos internos que fortalezcan la identidad étnico-cultural y que promuevan la organización comunitaria; 11. Velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de conformidad con la legislación ambiental y las prácticas tradicionales de producción y demás que garanticen el manejo sustentable de los recursos naturales; 12. Elegir al representante legal de la comunidad, en cuanto persona jurídica; y 13. Darse su propio reglamento.

Son las funciones de la Junta del Consejo Comunitario: 1. Elaborar el informe que debe acompañar la solicitud de titulación, según lo dispuesto en los artículos 8º y 9º de la Ley 70 de 1993; 2. Presentar a la Asamblea General del Consejo Comunitario, para su aprobación, la propuesta de delimitación del territorio que será solicitada en titulación colectiva; 3. Diligenciar ante el Incora la titulación colectiva de las tierras de la comunidad negra respectiva; 4. Velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva y por la integridad de los territorios titulados a la comunidad; 5. Ejercer el gobierno económico de las Tierras de las Comunidades Negras según sus sistemas de derecho propio y la legislación vigente; 6. Delimitar y asignar en usufructo áreas de uso y aprovechamiento individual, familiar y comunitario en el territorio titulado colectivamente, reconociendo las que han venido ocupando tradicionalmente y con base en el reglamento que expida la Asamblea General del Consejo Comunitario; 7. Presentar y gestionar planes de desarrollo para la comunidad, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario; 8. Crear y conservar el archivo de la comunidad, llevar libros de actas, cuentas y registro de las áreas asignadas y los cambios que al respecto se realicen; y hacer entrega de esta información a la siguiente Junta del Consejo Comunitario al finalizar su período; 9. Presentar a consideración de la Asamblea General del Consejo Comunitario, para su aprobación, el reglamento de administración territorial y manejo de los recursos naturales, y velar por su cumplimiento; 10. Administrar, con base en el reglamento y las normas vigentes, el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, y concertar la investigación en las Tierras de las Comunidades Negras; 11. Presentar, concertar, ejecutar y hacer seguimiento a proyectos y programas con entidades públicas y privadas para el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad; 12. Hacer de amigables componedores en los conflictos internos, ejercer funciones de conciliación en equidad y aplicar los métodos de control social propios de su tradición cultural; 13. Proporcionar por el establecimiento de relaciones de entendimiento intercultural; 14. Citar a reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea General del Consejo Comunitario; 15. Determinar mecanismos de coordinación con las diferentes autoridades, con otras comunidades y con grupos organizados existentes en la comunidad; 16. Darse su propio reglamento y establecer las funciones de cada uno de sus miembros; y 17. Las demás que le fije la Asamblea General del Consejo Comunitario y el reglamento interno.
pretende sentar las bases para generar procesos de discusión consensuados dentro y entre las comunidades afrocolombianas. Queda sin mencionar, sin embargo, la manera en que estas van a relacionarse con instancias regionales y nacionales, lo que demuestra un alto grado de fragmentación en la representatividad de las comunidades afrocolombianas y en general de las minorías étnicas pues la falta de un marco institucional para su organización genera dificultades a la hora de lograr cohesionar un discurso acorde a sus intereses.

Sin embargo y dejando a un lado los Consejos Comunitarios, existe un ente adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, llamado Comisión Consultiva de Alto Nivel que tiene como principal fin acordar y coordinar con las autoridades y entidades públicas la búsqueda de soluciones a los problemas y conflictos que afecten a las comunidades negras. Además, vela por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 70 de 1993 buscando la generación de consensos entre el Estado y las Comunidades Negras. (Procomún, 2005). La Comisión cuenta entre sus integrantes con la participación de representantes de las comunidades negras.

4.2. Relación de las Comunidades Indígenas y negras con la naturaleza
Para la realización de este aparte del capítulo, se tomaron dos visiones generales de los comunidades étnicas de la naturaleza. No se quiere generalizar, puesto que la relación de estos grupos con la naturaleza es altamente diversa, y en algunos casos no convergente, solo se quiere dar una idea de la cosmología que los rige y de la relación tan estrecha que guardan con el bosque.
4.2.1. Comunidades Indígenas

El “mundo en que vivimos”, según los Yakuna\textsuperscript{15}, dista mucho de ser un ente dado y por el contrario, se presenta como el resultado del trabajo de seres mitológicos y ancestros, quienes moldearon el paisaje hasta darle su forma actual y convertirlo en un lugar apto para vivir (Saldarriaga, Van der Hammen, 1992: 86)

El sentido sagrado de la naturaleza se exhibe claramente en la cita anterior, la naturaleza es creada por seres superiores, de ahí el respeto que los indígenas sienten y profesan hacia ella.

La relación que ellos guardan con los elementos que la conforman varía de acuerdo a la ubicación de estos, es decir, si hacen parte del mundo acuático o del mundo terrestre. La división entre el agua y la tierra se sustenta mitológicamente a partir de la gran inundación del mundo y “su posterior desecación”. Pero esta división no es algo estático, no siempre la tierra es tierra y el agua es agua, eso depende del ciclo anual, forma en que los indígenas llaman a las estaciones y así, por medio de estos cambios climáticos, los espacios terrestres y acuáticos toman una visión dinámica.

El mundo acuático está conformado por ríos, brazuelos, remansos, chorros, entre otros, mientras que el mundo terrestre por cerros, cuevas, rastrojos, monte firme, sabanas, manchales, áreas venenosas y salados. Cada uno de estos elementos guarda su significado y posee una carga simbólica diferente.

Así por ejemplo, los bosques se encuentran dentro de los rastrojos, el monte firme y las sabanas. Cada uno de estos términos hace referencia a la dinámica de

\textsuperscript{15} Yakuna: grupo indígena que habita en las selvas del Amazonas.
regeneración de los árboles. El primero “se asocia con todos los estadíos sucesionales” (Saldarriaga, Van der Hammen, 1992:105), el siguiente se asocia con la última etapa sucesional, es decir al bosque maduro, de más de 70 años. Las sabanas por su parte, se caracterizan por tener vegetación de escaso tamaño. Los suelos de estas áreas son más arenosos y más “capotudos”. Esta clasificación de los terrenos boscosos de las comunidades indígenas ha sido elaborada por ellos mismos, reconociendo fácilmente la edad y la composición de determinado espacio de bosque.

Otro elemento importante dentro de la cultura de los indígenas es la categoría de “los dueños”, pues estos, vistos como espíritus, padres, madres, capitanes o jefes, son los poseedores de todos los elementos de la naturaleza, como se menciona a continuación:

Los dueños, son aquellos seres míticos o espíritus que tienen poderes especiales, con quienes los chamanes deben negociar para obtener el permiso de utilizar ciertos espacios o recursos, y curar enfermedades. En este sentido, es un concepto chamanístico que vincula el espacio con el uso y rige la utilización de los recursos, ya que “en la selva todo tiene sus dueños y las cosas no se utilizan así nomás sin pedir permiso,” como afirma Chapuné. (Saldarriaga, Van der Hammen, 1992:109)

Los dueños están clasificados en dueños del monte y dueños del agua. Algunos pueden ser invisibles y solo hacer contacto con los chamanes, otros pueden tomar la figura de animales como el jaguar, el águila o la anaconda. Los dueños no son comunes para todos los grupos étnicos pues a cada comunidad le han sido asignados sus propios dueños.

Ahora hablaremos del territorio, otro elemento fundamental de las comunidades indígenas por su alta carga cultural. Las pautas de ocupación y dominio del territorio
de los indígenas están dadas por el lugar de nacimiento mítico, “sitios en donde desde tiempos ancestrales les correspondió nacer y vivir a cada grupo

Cada uno de los grupos indígenas está a cargo del cuidado de ese territorio y tiene que responder por él ante los dueños míticos. Aquí se presenta una breve descripción de estos espacios:

El espacio asignado es discontinuo, pero tiene límites que marcan un microespacio chamanístico- hitos hasta donde puede llegar la brujería- compartido por todos los grupos vinculados por el nacimiento y la entrega de la propia brujería. Este espacio se reconoce a través de viajes chamanísticos que se conocen como caminos de la brujería. (Saldarriaga, van der Hammen, 1992: 128)

El cuidado de estos territorios está a cargo de los habitantes de cada grupo, así, según la relimitación del espacio chamanístico, cada comunidad tiene que velar por la protección de sus “puntos de brujería” (límites de cada territorio).

Finalmente, encontramos la maloca, unidad básica de ocupación del territorio. Las Malocas varían en su forma y tamaño, existen rectangulares, octogonales, ovaladas y circulares:

El tipo de maloca que se puede construir depende del estatus del dueño y de la cantidad de gente que pueda reunir. Cada tipo de vivienda requiere cuidados chamanísticos específicos y, obviamente, mientras más grande sea la vivienda más exigente será su cuidado. Para la construcción de una maloca se debe “negociar” en primer lugar con el “dueño” del lugar, y en segundo lugar con cada “dueño” de los árboles, hojas y bejuco que se van a utilizar para la construcción. Esta “curación”, exigente y larga, le corresponde al chamán. (Saldarriaga, van der Hammen, 1992: 142)

Para algunos grupos indígenas, las malocas representan el universo y los diferentes niveles del cosmos están simbolizados en el techo. En la medida en que puedan acceder al universo por medio de la maloca, podrán controlarlo y actuar sobre él.
La maloca es un espacio de oposiciones, así las mujeres y los hombres tienen su propio espacio dentro de ésta, también los jóvenes y los viejos, los afines y consanguíneos. Pero su distribución no solo delimita a los espacios interiores, también cubre el exterior, incluyendo los ríos, los cultivos, la selva; estos espacios, al igual que la maloca, serán respetados por los indígenas que no pertenezcan a ellos.

Así es como se configura, la relación de los indígenas con el medio ambiente, una relación basada en mitos y en creencias ancestrales, en donde la naturaleza no es solo la proveedora de alimento sino también la dueña de todas las cosas existentes, la única con la capacidad de dar y arrebatar y la única poseedora de todas las respuestas sobre el “mundo en que vivimos”.

Para terminar, un aparte de la intervención del Senador Gabriel Mumuy en el encuentro: Indígenas y Medio Ambiente en la Orinoquía y Amazonía Colombianas, realizado en Villavicencio en 1993, en donde expresa claramente la dicotomía entre la visión indígena de la naturaleza y la visión del resto de la población:

Respecto a como ven los indígenas los recursos naturales y como lo ven quienes no son indígenas, se puede decir que estos últimos no han borrado aún que sus conciencias la idea de seguir exprimiendo la naturaleza, así sea veladamente, con las implicaciones que eso conlleva. Los indígenas tienen, tanto en el discurso como en la realidad, una concepción diferente del medio ambiente, una preocupación mayor por la vida en sí misma, por estar bien en lugar de pensar en ser ricos, en tener una infraestructura tecnológica. Ante eso, se plantea el reto de un nuevo modelo de desarrollo sostenible, porque el problema no es dejar de aplicar los recursos, porque eso implicaría acabar con la subsistencia de la gente, sino aprovechar estos recursos sin maltratar la naturaleza.
4.2.2. Comunidades Afro colombianas

Los afro colombianos valoran la selva como el lugar vital por excelencia debido a que éste es el espacio único, y necesario, donde pueden desarrollar todas sus actividades. En ella satisfacen sus necesidades alimenticias, medicinales y de construcción. Para esta gente la selva lo es todo, razón por la cual aprendió a hacer uso racional de lo existente en ella, pues, su destrucción conllevaría a la precariedad de su existencia. (Mosquera, 2001. Introducción)

La espiritualidad para las comunidades afro colombianas es el eje de su relación con la naturaleza. Este sentido de percibir lo que los rodea se remonta a muchos siglos atrás (siglo XVIII) cuando los negros fueron introducidos a las selvas del Chocó como esclavos. Ellos llegaron de diferentes partes de África, como lo expresa Jorge Palacios:

En 1710 se apresaron 57 Negros introducidos de contrabando al Chocó de los cuales 16 eran Congos, 12 Loangos, 2 de Chalá (Bantú), 9 Minas, 6 Arará, 6 Popó, 3 Carabalí, y un Mandinga. (Palacios, EN: Mosquera, 2001: Capítulo 1, A)

Estos grupos de esclavos provenientes de África trajeron consigo creencias religiosas, basadas en “las creencias en las almas o por lo menos, en espíritus que animan la naturaleza. Ella está conformada por diferentes elementos como son: ríos, selva, minerales y animales. El hombre también se considera parte del mismo universo” (Palacios, 2001: Capítulo 1, A). Estas concepciones ancestrales se fortalecieron y se ligaron más a la naturaleza gracias a la imposición del catolicismo a los negros. Estos, para poder expresar su religiosidad se vieron obligados a interiorizarla y a esconderse en la selva para alabar a sus Dioses:

Las religiones ancestrales africanas o elementos que de ellas llegaron a la Nueva Granada y Citara, especialmente Yoruba y Bantú, tuvieron que mantener su carácter oculto, no visible para todos, debido a la persecución de la cual eran objeto. El más grande templo o lugar sagrado que mantuvieron los esclavizados fue la selva. En ella encontraban la mayoría de objetos litúrgicos necesarios para comunicarse con sus deidades. Este lugar era muy similar al mismo que habían dejado en África Central y Occidental y les era fundamental para recrear el alma africana. Por eso en la selva se internaban cuando
huían de la esclavitud; a ella también se iban en muchos casos siendo ya libres y definitivamente en ella se quedaron cuando fueron definitivamente libres. (Mosquera, 2001: Capítulo 1, B)

Todo lo anterior para explicar porque la relación tan estrecha entre las comunidades negras y la naturaleza y el por qué de la gran importancia que estas comunidades le atribuyen a los recursos naturales que les rodean.

En la actualidad, la relación es la misma, es una relación de respeto y de veneración, pues sigue pensándose en la selva como un templo. Es así, como al adquirir una porción de tierra en las selvas cobijadas por las tradiciones afrocolombianas, también se adquieren los dioses, los espíritus, las plantas y los animales que en ella habitan. La tierra para ellos es sagrada, y entrar en propiedad ajena significa por lo tanto profanar un lugar sagrado. Estos lugares siempre están vigilados por los espíritus del propietario que toman la forma de culebras, avispas y hormigas y “ofenden” a todo aquel que esté invadiendo las tierras a las que no pertenece. Es el mismo caso de las tierras que se heredan por la muerte del padre o la madre; en este caso el territorio cedido no es solamente tierra, “esta transmisión implica presencia, retención y posesión de una parte del antepasado, el cual ha dejado su energía y su espíritu en aquel lugar” (Mosquera, 2001: capítulo 1, B)

En cuanto a las prácticas rituales de los afrocolombianos, es costumbre entre los pobladores hacer rezos cada vez que se entra a la selva, porque allí habitan espíritus tanto buenos como malos.

El conocimiento que se tenga sobre el manejo de la selva es un elemento de poder dentro de las comunidades. Los que manejen estos “saberes mágico-religiosos”
tienen un estatus social superior y son considerados los portadores de las herencias culturales.

Todas estas creencias y concepciones del mundo y la naturaleza refuerzan la identidad de las comunidades afrocolombianas, lo que afianza sus vínculos con los territorios que habitan.
5. Capítulo 3: Participación de las Comunidades Indígenas y Afrocolombianas en el proceso de construcción de la Ley General Forestal.

Al igual que los capítulos anteriores, el presente estará dividido en dos partes, la primera hará referencia a la evolución del proyecto de Ley General Forestal. Para esto, se tomarán todos los proyectos presentados en las diferentes sesiones de discusión en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, se expondrán aquellos artículos relacionados con el tema de los grupos étnicos y se mencionarán los cambios que dicho proyecto fue sufriendo a través de las diferentes etapas.

La segunda parte del capítulo tomará como base las actas expedidas, bien sea por la Cámara de Representantes o por el Senado, para tratar de establecer los motivos por medio de los cuales se dieron las modificaciones. También se podrán vislumbrar las diferentes posiciones de los Parlamentarios a través de los diferentes argumentos expuestos y los intereses que se movieron dentro de la discusión.

5.1. Evolución del proyecto de Ley General Forestal

5.1.1. Proyecto de Ley 025 de 2004

Este proyecto, titulado Ley General Forestal, fue radicado en el Senado el Día 22 de Julio de 2004 como una iniciativa del Ministro de Agricultura, Gustavo Cano y la Ministra de Agricultura, Sandra Suárez. Por la materia a la que se hace referencia, y acorde con la Ley, el proyecto fue repartido en la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

El objetivo del mismo fue:
Promover el desarrollo forestal sostenible y regular las actividades de administración, ordenación, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos y tierras forestales y de transformación, movilización y comercialización de los bienes y servicios de ellos derivados, que permita consolidar el sistema forestal en la economía nacional, para contribuir al desarrollo social y económico del país. (Artículo 1, proyecto de ley 25 de 2004)

Desde el primer proyecto presentado y de acuerdo a su principal objetivo, se hace evidente como la ley se sesga hacia el aprovechamiento de los bosques, dejando a un lado la conservación, es decir, su principal fin es regular la explotación de los recursos, mas no se hace claro como dicho aprovechamiento propenderá por un buen uso de los mismos.

En cuanto al tema de las comunidades indígenas y afro colombianas, se hace una primera mención a éstas en el artículo 2, numeral 7, en donde se establece que en los aspectos que la ley pueda afectarlos, se garantizará la consulta previa y la concertación con las diferentes autoridades que los representen, con el fin de preservar su integridad y respetar los derechos que a estas se les han conferido por medio de la Constitución Nacional, la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993. Hay que dejar claro que este artículo presupone que se podrán llevar a cabo actividades de aprovechamiento dentro de estos territorios y que solo se “consultará” a las comunidades sobre estos procedimientos.

Por su parte, en el Artículo 4 se establece la creación del Consejo Nacional Forestal, como un ente de “asesoría, seguimiento, evaluación y concertación de la Política Nacional Forestal y del Plan Nacional de Desarrollo Forestal”. Lo interesante de este artículo, es que de sus trece integrantes, solo se designa la participación de 2 representantes de las comunidades indígenas y afro colombianas (uno por cada
grupo), esto sugiere un bajo nivel de representatividad de estos grupos teniendo en cuenta la importancia de sus aportes pues son los ocupantes del 41.6% del área boscosa del Pacífico y la Amazonía, por lo que se supondría deberían tener una mayor participación dentro de este Consejo.

Posteriormente, en el artículo 15 se establece que el aprovechamiento de recursos que se pretende llevar a cabo dentro de los territorios de estas comunidades, estará guiado por el numeral 7 del Artículo 2. (Primer artículo mencionado). Esto quiere decir que tendrá que incurrirse a la consulta previa y a las disposiciones legales establecidas para la regulación de los asuntos de las minúrias étnicas para realizar cualquier tipo de aprovechamiento dentro de sus territorios.

Como disposición final en lo atinente al tema, el artículo 21 regula las plantaciones forestales\textsuperscript{16} y establece que son propiedad colectiva de las comunidades indígenas y afro colombianas aquellas que se encuentren dentro de sus territorios (artículo 22)

5.1.2. Ponencia para primer debate a los proyectos de Ley acumulados números 025 de 2004 Senado y 80 de 2004 Senado.

En este punto del proceso, se acumulan dos proyectos de ley, uno del que se habló con anterioridad y el 80 de 2004 que fue presentado por un grupo de Parlamentarios y que debido a la concordancia entre sus artículos se acumularon.

\textsuperscript{16} Entiéndase como plantación forestal el cultivo originado por la intervención directa del hombre. La plantación forestal podrá ser de carácter productor cuando se establece con el propósito de destinarlo al aprovechamiento o cosecha forestal con el fin comercial, o de carácter protector cuando se establece con el fin prioritario de generar servicios ambientales o la protección de uno o varios recursos naturales renovables. (Artículo 21, proyecto de ley 025 de 2004)
El articulado que se presenta en esta ponencia para poner a consideración durante la sesión, considera algunos cambios que se mencionarán a continuación.

En cuanto a la consulta a las comunidades indígenas y afro colombianas en los asuntos sujetos a afectarlos, se deja el artículo 2, numeral 7, exacto al nombrado en el primer proyecto.

El artículo atinente a la conformación del Consejo Nacional Forestal también queda igual, es decir, solo se establece la participación de un integrante en representación de los indígenas y uno por el lado de los afro colombianos.

Como novedad en este proyecto se establecen los propósitos de la política forestal (artículo 9) y dentro de estos se dicta que el Estado promoverá la producción de bienes diferentes a la madera para incorporar a las comunidades indígenas y afro colombianas en el uso adecuado del recurso forestal. La inclusión de este artículo significaría un gran avance en cuanto a las oportunidades brindadas a estas comunidades para explotar de manera adecuada los recursos existentes en sus territorios y para de esta actividad generar algún tipo de ganancia que bien podría contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida, sin embargo este aparte no vuelve a ser nombrado en ninguno de los proyectos siguientes por lo que se deduce fue suprimido.

También, el artículo 56 establece que el aprovechamiento de los recursos no maderables en territorios indígenas podrá hacerse solo por las comunidades nativas. Lo que supone este artículo es que el aprovechamiento de los productos maderables si podrá hacerse por personas ajenas a las comunidades lo cual representaría una
violación a los derechos de propiedad para estas comunidades establecidos en la Constitución Nacional y en la Ley 21 de 1991.
El resto del articulado en los temas concernientes a esta investigación queda igual.

5.1.3. Comentarios y modificaciones a la ponencia para primer debate de los proyectos acumulados números 25 de 2004 7 80 de 2004, Senado

El pliego de modificaciones no introduce ningún cambio sustancial en el articulado del proyecto de Ley en lo que respecta a las comunidades indígenas y afro colombianas.

Así, la consulta previa queda excluida, solo se habla de la participación de las minorías, se aumentan los integrantes del Consejo Nacional Forestal (más integrantes de la sociedad civil) pero los representantes de los grupos étnicos no varían, uno por cada uno, y se establece, como en los proyectos anteriores, que son de propiedad colectiva las plantaciones forestales que están en tierras de cada comunidad.

5.1.4. Ponencia para segundo debate proyecto de Ley 25 de 2004 senado, 80 de 2004 senado.

Es importante mencionar que tanto en este proyecto como en los que se han presentado anteriormente, se ha reconocido, en la exposición de motivos, la importancia de las minorías étnicas que en el caso forestal dejan de serlo y pasan a
seremos mayoría, pues ocupan gran porción del territorio que se encuentra cubierto por bosques. (Aproximadamente 30 millones de hectáreas de bosques naturales pertenecen a estas comunidades). Pareciera que a la hora de incluirlos dentro del proyecto, algunos de los Parlamentarios olvidarán la recién mencionada relevancia pues de acuerdo a esta ponencia no se está siendo consecuente entre dicha importancia y la participación que se les permite tener en el proceso de construcción de la Ley.

Luego de esta sesión el proyecto pasa a consideración de la Cámara de Representantes, sin cambios con respecto a los introducidos en el pliego de modificaciones. En resumen, la situación de las comunidades indígenas y afrocolombianas queda así:

1. Artículo 2, Numeral 8: se les asegura la participación a las minorías en los procesos que puedan afectarles. Se excluye el requisito de consulta previa.

2. Artículo 9: el Consejo Nacional Forestal solo está integrado por un representante de los indígenas y uno por el lado de los afro descendientes.

3. Artículo 20: Los aprovechamientos forestales en los territorios colectivos de las comunidades indígenas y afro colombianas se harán de acuerdo al artículo 2, numeral 8.

4. Artículo 26: Son de propiedad colectiva las plantaciones forestales que se encuentren en los territorios titulados a las comunidades étnicas.

Así, al finalizar esta etapa de discusión, la situación de las minorías es crítica, pues claramente se les están violando sus derechos territoriales y sus propiedades dejarían de ser inembargables, imprescriptibles e inalienables, tal como lo afirma la Constitución Nacional. Además, aunque se les garantiza la participación, esto no garantiza la administración de sus territorios y la posible entrada de agentes
externos a sus comunidades para hacer uso de los recursos forestales. Si el proyecto de Ley hubiera sido aprobado de esta manera, los derechos de las minorías hubieran sido claramente violados y las movilizaciones y protestas en contra de la misma no hubieran dando esperanza.

5.1.5. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 264 de 2004, Cámara, por el cual se expide la Ley General Forestal.

Este nuevo proyecto que entra a consideración de los representantes a la Cámara, viene con varias modificaciones, con respecto al aprobado en el segundo debate del Senado. En gran medida estas fueron originadas por la presión que las mismas comunidades adelantaron para lograr un cambio favorable del articulado.

En primera instancia y como punto más importante, el artículo 2, numeral 10 establece:

El Estado garantiza el derecho de las comunidades indígenas y afrocolombianas a la libre toma de decisiones, dentro del marco de la ley, respecto de las actividades forestales de carácter sostenible que deseen emprender en sus territorios, conforme a la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, y demás normas complementarias. (Artículo 2, Numeral 10, Ponencia para Primer Debate al proyecto de ley número 264 de 2004, Cámara)

Lo anterior significa que finalmente se les reconoce en esta Ley la autonomía de las comunidades étnicas para decidir dentro de sus territorios. Ya no participan ni son consultados y aunque son nombrados dentro de la ley forestal, ya no están sujetos a lo establecido en ella, ahora gozan de soberanía en el marco de dicha Ley y finalmente les son reconocidos los derechos de propiedad y de administración de sus tierras.

En esta etapa de concertación legislativa, se introduce un nuevo término, a saber,
vuelo forestal que como mismo artículo 2, numeral 16 lo menciona:

Se reconoce el vuelo forestal como un derecho real autónomo con respecto del suelo, a efectos de su tráfico patrimonial y de constituirse en garantía real independiente de su base espacial, sin perjuicio de su concurrencia, a interés y conveniencia del titular. El reglamento establecerá las condiciones para el ejercicio de este reconocimiento y las formalidades para su perfeccionamiento legal.

En un lenguaje más simple lo que quiere decir el vuelo forestal es darle un valor 17 a todos los bienes que se encuentren por encima del suelo, dentro de los que obviamente se encuentran los árboles y la madera que estos proveen. Dándoles este valor, pueden incurrirse a préstamos bancarios y demás obligaciones financieras poniendo como garantía el monto de los bienes incluidos en el vuelo forestal.

Este artículo podría verse como un beneficio para las comunidades indígenas y afro colombianas pues en un momento dado podrían hacer uso del vuelo forestal y recibir beneficios monetarios de este. Sin embargo, como se expresó en el segundo capítulo, estas comunidades conciben a la naturaleza como un ecosistema integral y la separación del suelo y lo que se encuentra por encima de él significaría ir en contra de sus creencias y saberes ancestrales. En el caso de este Proyecto de Ley, el vuelo forestal sí aplica para las minorías étnicas.

Por su parte, el artículo 17 hace referencia a las formas de adquirir el derecho de aprovechamiento forestal. Uno de los mecanismos es por medio de autorizaron, y expresa que para realizar cualquier tipo de extracción en los terrenos de las comunidades étnicas, se podrán celebrar contratos voluntarios de mutuo acuerdo.

17 Definición aportada por Tomas Roman. Entrevista realizada el 8 y 15 de Mayo de 2007
La palabra “voluntarios” deja explícito que las minorías se sujetarán a esta disposición solo si ellos así lo desean.

Luego el artículo 20, como en todos los casos anteriores, hace referencia a los aprovechamientos forestales. Como novedad en la Ley, en esta oportunidad se hace claro que es un derecho exclusivo de las comunidades indígenas y afro descendientes la extracción de los recursos forestales de sus territorios, además se incluye un parágrafo que dice:

Como herramienta para promover su desarrollo y activar las economías locales, es potestativo de dichas comunidades celebrar con personas naturales o jurídicas contratos con cláusula de mutuo acuerdo de sujeción a la autoridad del Estado, a la presente ley y demás normas vigentes. Dichos contratos deberán establecer claramente la forma de participación comunitaria en el proceso productivo y/o los beneficios. El reglamento establecerá las modalidades de vinculación contractual, de perfeccionamiento de los contratos y de mediación de la autoridad del Estado con el fin de asegurar a las partes contratantes el debido cumplimiento de las prestaciones libremente convenidas.

Así se aclara que las comunidades tienen la facultad de decidir si regirse o no por la Ley Forestal. Esto, en razón al cambio del artículo 2, numeral 7 en que se les atribuye la soberanía total dentro de sus territorios.


El texto aprobado en esta sesión es exactamente igual al anterior excepto en el artículo 20 que se añade un parágrafo que habla específicamente de las comunidades afro colombianas. Se aclara que para el aprovechamiento forestal en estas comunidades, el Estado reglamentará el uso y manejo de los recursos
maderables, consultando previamente con los consejos comunitarios de cada territorio. No es claro porque no se incluyó en este aparte a los indígenas, sin embargo el mismo artículo 20 ya deja claro que solo ellos podrán llevar a cabo cualquier tipo de extracción forestal que es en gran medida lo que realmente importa.

5.1.7. Ponencia para segundo debate proyecto de Ley 264 de 2004 Cámara.
Se acoge el articulado que viene de la sesión de discussión anterior. No se introduce ningún cambio representativo en el área de interés para esta investigación.


Este documento introduce una serie de cambios importantes que se mencionarán a continuación. En primera instancia, se excluyen a las comunidades indígenas y afro colombianas del vuelo forestal, esto sucede en el artículo 2, numeral 16. De esta manera, el ecosistema seguirá constituyéndose como un todo y no se le dará valor comercial a los árboles y sus derivados, solo dentro de los territorios pertenecientes a dichas comunidades.

Por otro lado, el Consejo Nacional Forestal se agranda y se introduce 1 representante más por cada una de las minorías étnicas. Así, la heterogeneidad de dichos grupos quedará mejor representada y se asegurará una gestión forestal más adherida a la realidad de sus asuntos.

El resto del articulado queda igual. No se introducen más cambios significativos.
5.1.9. Comisión Accidental de Mediación\textsuperscript{18} del Proyecto de ley 264 de 2004

Cámara, 025 de 2004 Senado acumulado con el Proyecto de ley 023 de 2004

Cámara, 080 de 2004 Senado.

El día martes 13 de diciembre de 2005, se reunieron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, Los Honorables Senadores y los Honorables Representantes designados miembros de la Comisión Accidental de Mediación del Proyecto de ley No. 264 de 2004 Cámara – 025 de 2004 Senado acumulado con el Proyecto de ley Nº 023 de 2004 Cámara- 080 de 2004 Senado “Por medio de la cual se expide la Ley General Forestal”. Designados por las mesas directivas de Senado y Cámara, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 5\textsuperscript{a} de 1992, y después de analizar los textos definitivos aprobados en ambas corporaciones, sobre el proyecto referido, hemos acordado acoger el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Es así, como finalmente queda configurado el texto final de la Ley General Forestal que en este caso, le son impartidas objeciones presidenciales pero ninguna de ellas tiene que ver con el tema de los indígenas. Luego de acordadas y satisfechas las principales réplicas, el Presidente de la República, sanciona y promulga el proyecto para convertirlo en una ley de la Nación.

5.2. Actores destacados durante el debate del Proyecto

El Proyecto de Ley General Forestal fue ampliamente discutido por más de dos años. En este aparte del capítulo se presentan aquellos aspectos relevantes que se dieron al interior de cada una de las etapas de debate. Aunque es un tema bastante extenso, se intentará recoger solo aquellos testimonios que resulten relevantes para

\textsuperscript{18} Según el Artículo 186 de la Ley 5\textsuperscript{a} de 1992: “Corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgen respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.
el área de investigación de este trabajo.


Durante esta sesión de discusión, Julio Alberto Manzur, uno de los ponentes del Proyecto, destaca la participación de todos los sectores para la construcción del Proyecto de Ley. Dice que entre otros actores, la Ley contó con la participación y con el apoyo de: Pizano, S.A, Cartón de Colombia, Esmurfi y la Asociación de Ingenieros Forestales, entre otros.

Por su parte, William López Medina afirma que el Proyecto ha sido concertado con todos los gremios relevantes para el sector forestal pero nunca se habla de la inclusión de las minorías en estas discusiones.

Como es el primer debate que se le da al Proyecto de Ley, todavía no se vislumbran las principales preocupaciones de las comunidades indígenas afrocolombianas.

5.2.2. Acta Plenaria Segundo Debate, Gaceta 02 de 2005

Julio Alberto Manzur reitera el amplio grado de conciertación que ha tenido el Proyecto de Ley, afirma que en las reuniones han estado presentes el Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Hacienda, la Federación de

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”. (Ley 5ta de 1992, recuperado de: http://www.lexbasecolombia.com el 16
Reforestadotes, Cartón de Colombia y Pizano S.A. Una vez más, no se habla de la inclusión de los grupos étnicos en estas discusiones.

Luego interviene el Senador Gerardo Antonio Jumí, miembro de las comunidades indígenas, que muestra su gran preocupación por las minorías pues afirma que: “a estas personas no se les consulta su desarrollo, se les impone su desarrollo”. Afirma que el derecho a la consulta fue violado, pues solo se realizó una audiencia pública y:

Las demás actividades que se hicieron que son lobby no tienen nada que ver con los procedimientos legales, lo que se estuvo haciendo de los empresarios de la madera, de la gente interesada en constituir empresas para la explotaron forestal” (Acta Comisión segundo debate, Gaceta 02 de 2005: 4)

También sustenta que a pesar de que el 41% del territorio de la Amazonia y el Pacífico, pertenecen a indígenas y afro colombianos, estos nunca fueron consultados sobre la conveniencia o no de la Ley en mención. En esta sesión, Jumí ratifica su voto negativo.

Posteriormente vuelve a intervenir Julio Alberto Manzur para destacar que al redactar el Proyecto de Ley trataron de incluir a las comunidades indígenas estableciendo un puesto de este grupo en el Consejo Nacional Forestal. Además ratifica su posición a favor de la Ley estableciendo que Colombia tiene un alto potencial forestal y este no se puede desaprovechar, textualmente afirma:

Bien lo dice el Senador Jumí, puede entregar el 40, el 41% del territorio nacional, lo que no le podemos privar a Colombia es la posibilidad de expandirse forestalmente, de hacer de la reforestación una actividad económica como se ha hecho en muchos países del mundo, reiterando

dejunio de 2007)
que existen enormes ventajas para que Colombia entre en un mercado tan directo; en Chile nos comunicaban que en muy pocos años, solamente en 10 años, hoy dentro de su producto interno bruto representan un alto porcentaje las maderas y lógicamente la transformación de las mismas a través del valor agregado, y las exportaciones chilenas anuales ascienden a 2.500 millones de dólares (Acta Plenaria Segundo Debate, Gaceta 02 de 2005: 7)

Por su parte Oscar Alberto Cuello expresa su apoyo hacia la Ley sin descuidar la importancia que para el campo colombiano tienen los indígenas. Afirma que en su opinión no se están violando los derechos de estas comunidades, mas bien se les esta brindando una nueva fuente de trabada, dándoles la oportunidad de aprovechar los recursos existentes en sus propios territorios, evitando el desplazamiento de estas minorías en busca de mejores oportunidades de vida.

La misma posición la comparte el Senador Salomón de Jesús Saade pues afirma que la Ley no quiere afectar las comunidades, quiere beneficiarlas porque pretende sembrar más árboles para que la tala indiscriminada no afecte los bosques que están en el territorio de estas comunidades.

5.2.3. Acta Uno Comisión Tercer Debate, Gaceta 651 de 2005

La intervención del Representante Efrén Félix Tarapues Cuaical reafirma su posición negativa frente al Proyecto de Ley al sustentar que esta va a acabar con los pocos bosques que le quedan a Colombia, que en muchos casos son propiedad de los 84 pueblos indígenas que habitan el territorio. Indica además que para la fecha (Junio 1 de 2005) no se ha recibido respuesta sobre una audiencia pública que se solicitó para plantear las inquietudes de todos los sectores.
El Representante Fernando Duque García le replica diciendo que se han sostenido un sinnúmero de foros y audiencias públicas en donde se han recogido las inquietudes de todos los estamentos. También explica que los derechos de propiedad no se están violando en ningún momento porque muy claro el artículo 20 afirma que exclusivamente las minorías pueden realizar el aprovechamiento de los recursos.

Por su parte, Alirio Villamizar afirma que aunque el no esta en desacuerdo con la explotación de los recursos naturales, si esta en desacuerdo con que no haya una redistribución equitativa de las riquezas en Colombia, pues se dice que esta Ley va a generar empleo pero no se establecen las condiciones laborales ni las utilidades que van a recibir las comunidades que habitan en las áreas boscosas de Colombia.

Luego Jorge Robledo realiza fuertes afirmaciones en contra de la Ley Forestal, argumentando que detrás de esta hay intereses extranjeros que se están sobreponiendo a los intereses de la nación, en especial a los de las comunidades. Habla de un viaje que realizaron algunos Congresistas para promover el sector forestal colombiano en el exterior:

Es un hecho, es conocido. Es conocido un viaje que se hizo al exterior por cuenta de quienes tienen intereses en este asunto de la madera, ¿o no? ¡Ah! Yo estoy faltando a la verdad Ministro de Agricultura. Hubo un viaje, preguntó yo, hubo un viaje de Congresistas colombianos al exterior ¿cierto?, para promover este proyecto ¿o no? O por lo menos para promover, para que seamos más precisos, para promover intereses de la explotación forestal de este país. Bueno; pues puede que usted no lo sepa pero yo sí lo sé, y lo sabemos muchos aquí. O sea, que hay un interés evidente moviéndose en este asunto; hay un interés. No estoy diciendo que sea su caso, ni siquiera doctor Duque; no lo estoy diciendo; pero lo que sí estoy diciendo es que se está moviendo, ¿cierto?; pero aún si no se moviera, ¿es correcto el proyecto? No; yo creo que no es correcto el proyecto, pero se están moviendo esos intereses, ¡qué le vamos hacer! Yo sé que
esto genera molestias, ¿pero qué hacemos? Se están moviendo esos intereses. (Acta Uno, Comisión tercer debate, Gaceta 651 de 2005: 44)

El Representante Robledo se muestra en claro desacuerdo con la posibilidad que suscita el Proyecto de Ley de entregarle los recursos naturales del país a transnacionales y dice que este es el problema más importante de la Ley.

Siguiendo, es interesante observar la posición del Representante Edgar Ulises Torres, delegado de las comunidades afro colombianas, que se muestra a favor del Proyecto de Ley, estableciendo que la situación de las negritudes es crítica y este proyecto representa para ellos una gran oportunidad para mejorar sus precarias condiciones de vida. Adicionalmente dice que ya tienen una proposición radicada para blindar los derechos de estas comunidades, en la que se establece el requisito de la consulta previa.

Posteriormente Jumi sustenta que la consulta previa no puede reemplazarse con foros y audiencias, debe ser hecha en el terreno de las comunidades y deben realizarse actas de las reuniones y dejarlas incluidas en los expedientes de la Ley. Procedimiento que hasta la fecha no se ha realizado. Establece que a su juicio la Ley tiene un propósito comercial y no de conservación.

Por su parte Pedro José Arenas, habla del numeral 2 del artículo 16 que se refiere al vuelo forestal, dice que esta proposición debería suprimirse porque:

Separar los conceptos de vuelo forestal del suelo, lo que hasta ahora ha sido contemplado en la legislación Colombiana como un derecho, especialmente para comunidades afro colombianas y pueblos indígenas. Ahí esa separación desintegra la visión que tradicionalmente han tenido las comunidades indígenas, los campesinos y los negros. Ellos
no ven como algo distinto de la tierra la altura de un árbol, para ponerlo en términos supremamente sencillos, sino que ven eso desde una visión integral” (Acta Uno Comisión tercer debate, Gaceta 651 de 2005:86)

Luego interviene el Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, para exponer su posición frente a las apreciaciones del Doctor Arenas estableciendo que el vuelo forestal pretende beneficiar a las comunidades en cuanto se va a poder entender como una garantía real que respalde cualquier título o papel.

Además establece que en el artículo 20 de la Ley no se dispone de los derechos de las minorías étnicas ni establece limitaciones para estas, la razón que da ante esta afirmación es:

Porque es opcional y voluntario el aprovechamiento de los recursos forestales en sus territorios, y eso es lo importante; y creo que es importante que lo miremos en la integralidad, y por eso es que digo que esto del vuelo forestal hay que verlo a la luz de los otros artículos que protegen los derechos de las minorías, y es importante para darle una nueva fuente de liquidez a la actividad forestal hay que verlo a la luz de los otros artículos que protegen los derechos de las minorías, y es importante para darle una nueva fuente de liquidez a la actividad forestal. (Acta Uno, Comisión Tercer debate, Gaceta 651 de 2005: 88)

Interviene posteriormente María Isabel Urrutia, opositora de la Ley Forestal, argumentando que la Ley 70 es clara al establecer la consulta previa como un requisito real para la realización de cualquier proyecto dentro de los territorios colectivos de las negritudes. Afirma además, que no ha existido socialización alguna con los Consejos Comunitarios de dichas comunidades.

Edgar Ulises Torres dice que para contrarrestar esta falencia de la Ley, va a proponer la inclusión de un parágrafo en el artículo 20 que diga así:

Para los efectos del aprovechamiento, manejo, uso de los bosques, de la biodiversidad del territorio colectivo de las comunidades afro colombianas, previa consulta (que es lo que hemos venido diciendo aquí), con los consejos comunitarios, las comunidades afro colombianas, el Gobierno Nacional reglamentará en un término de 6
meses lo dispuesto en la Ley 70, en especial lo contenido en el Capítulo 4° y 7°, que es donde habla del aspecto forestal (Acta Uno Comisión Tercer debate, Gaceta 651 de 2005: 104)

5.2.4. Acta Dos Comisión Tercer Debate Gaceta 652 de 2005

Durante esta sesión se discutieron las proposiciones que tienen cada uno de los artículo del proyecto de Ley, dentro de ellos se encuentra el artículo 20 que presenta 2 proposiciones:

La primera, instaurada por Edgar Ulises Torres sobre la adición del parágrafo que se menciono anteriormente y la segunda hace referencia a la adición de un inciso que establece que cualquier tipo de aprovechamiento en los territorios colectivos de las minorías étnicas “deberá surtir el trámite de consulta previa con las comunidades involucradas” (Acta Dos Comisión Tercer Debate Gaceta 652 de 2005: 10)

Después de discutir la añadidura de estas dos proposiciones, la Comisión las aprueba y el proyecto sigue su curso.

5.2.5. Acta Uno Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 833 de 2005

El Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, como representante del Ejecutivo defiende el proyecto de Ley y el trámite que se le ha dado al mismo. Resalta la amplia oportunidad de participación que se ha dado a las comunidades indígenas y afro colombianas en los más de 40 foros realizados en todo el territorio nacional. Adicionalmente, manifiesta que el Ejecutivo comprende y ha tenido en cuenta la movilización de las comunidades indígenas y afro colombianas que serán afectadas por la Ley, por cual acepta que dichas comunidades y sus territorios queden excluidos de la aplicación del Estatuto, pero en todo caso, será potestativo y
voluntario la sujeción a la misma, pero siempre y cuando se surta el requisito de consulta previa que manda la Constitución Política.

Con respecto a lo expuesto por el Ministro de Agricultura la Representante María Isabel Urrutia expresa su oposición y pide a la Ministra de Medio Ambiente se le hagan llegar las actas de los foros, que según el Ministro se han realizado, y niega la realización de cualquier tipo de trabajo de concertación con las comunidades afrocolombianas.

Sandra Suárez, Ministra de Medio Ambiente, alude a la exclusión que se ha hecho de las nombradas comunidades razón por la cual cualquier consideración sobre la consulta a estas esta de más.

El Representante Luis Fernando Duque García expresa una opinión similar a la de María Isabel Urrutia, en tanto tiene conocimiento solo de un consejo comunitario realizado para debatir el tema.

Por último, Armando Amaya, alude a la gran difusión y discusión que se ha dado a este proyecto de Ley, cita el debate en el VIII Consejo Nacional Forestal y las trasmisiones que por canales institucionales se han realizado.

5.2.6. Acta Dos Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 869 de 2005

Interviene el Representante Pedro Nelson Pardo Rodríguez para presentar una proposición de archivo en cuanto no se está respetando el derecho a la consulta de
las comunidades étnicas. Lo acompañan en su proposición de archivo 12
Parlamentarios más.

Luís Edmundo Maya Ponce le responde diciendo que en la medida en que los
territorios colectivos de estas comunidades quedaron excluidos, no es necesario
llevar a cabo la consulta previa a la que hace referencia la Ley 21 de 1991

Por su parte, Gustavo Petro presenta una serie de inquietudes con respecto al
Proyecto de Ley, como el mismo afirma:

Quiero saber si el Gobierno consultó en la elaboración de esta Ley a
las minorías étnicas colombianas, indígenas y afro descendientes, en
modo, tiempo y lugar, el ponente me ha dicho, su respuesta ha sido,
no hay necesidad porque hemos excluido la afectación sobre
territorios indígenas y de afro descendientes colectivos, sin embargo el
texto del proyecto, acaban de decirlo tiene una serie de artículos
vigentes por ejemplo el 20, por ejemplo el 24, el 22, que efectivamente
afectan de manera directa para bien o para mal, no voy a entrar a
discutir aún ese artículo, pero afectan de manera directa a
comunidades de afro descendientes y minorías étnicas, luego, dado
que el ponente no contestó la pregunta, entiendo que no hubo esa
consulta y aún se mantienen artículos que afectan de manera directa a
las minorías étnicas, hoy es un hecho que el proyecto es
inconstitucional (Acta Dos Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 833 de
2005: 13)

El Ministro Arias afirma que la consulta es necesaria siempre y cuando la
modificación afecte los derechos de las minorías étnicas, como en este no las afecta
porque están protegidos por las Leyes 70 de 1993 y 21 de 1991, se puede prescindir
de ella. Manifiesta que en ningún momento el Gobierno ha querido afectar a estas
comunidades y que por el contrario se ha buscado llevar a cabo procesos de
socialización a lo largo de todo el territorio Nacional.

Vuelve a intervenir el Doctor Gustavo Petro para decir que no es el gobierno quien
decide si las minorías étnicas están siendo afectadas o no y que como herramienta
para determinarlo esta la consulta previa, razón por la cual no se puede prescindir
de este requisito. Además recalca que la consulta no puede sustituirse con foros y adiciona:

Quiero que quede bien claro, este proyecto ya es un proyecto inconstitucional, y cualquier ciudadano incluido cualquier parlamentario tiene el derecho de ejercer la excepción de constitucionalidad porque estamos ya violando nuestra Constitución y nuestra Ley, al seguir discutiendo este proyecto, porque es enmendable el hecho de que ustedes no consultaron las comunidades indígenas y afro descendientes” (Acta Dos Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 833 de 2005: 15)

Edgar Ulises Toro vuelve a intervenir para establecer que su decisión de apoyar el proyecto se basa en las condiciones miserables en las que viven los afro colombianos sumado a la posibilidad que brinda la misma de darles a estas las herramientas necesarias para que vivan dignamente y para que puedan explotar de manera racional el bosque.

Lorenzo Almendra Velasco expresa su descontento con el Proyecto de Ley al afirmar que esta es contraria a la cosmovisión integral de vida de los pueblos indígenas, además que desconoce la Convención de Diversidad Biológica y el Convenio 169 de la OIT, que fue aprobado por medio de la Ley 21 de 1991, y además porque:

No realizó se la consulta para la concertación con los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes, desconoce las propuestas de acción de las Naciones Unidas, desconoce la Decisión 391 de la Comunidad Andina sobre acceso a recursos genéticos, desconoce la Convención de Ramsar sobre humedales, desconoce la Convención de las Naciones Unidas para combatir la desertificación” (Acta Dos Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 833 de 2005: 18)

El representante Venus Albeiro Silva argumenta que los foros son diferentes a las consultas y que no se puede establecer que se hizo una concertación con las comunidades valiéndose de estas herramientas. Se muestra claramente en contra del Proyecto pues afirma que este está a favor del paramilitarismo.
Finalmente interviene el Doctor Gustavo Petro para reafirmar que no se realizó la consulta debida a las comunidades étnicas y que estos no tuvieron la opción de decir sí o no en el proceso de construcción de La Ley Forestal y por esta razón:

Se violó la obligatoriedad que establece el Convenio 169, Tratado Multilateral de Estados, del cual Colombia es signatario, luego al versar de derechos, se ha violado el bloque de constitucionalidad, luego aquí cada acción del Parlamentario que trata de volver Ley este Proyecto de Ley es abiertamente una acción que sabe que rompe la Constitución de Colombia, tanto la del Gobierno como la de cada Parlamentario individual que está tratando de poner como Ley este Proyecto” (Acta Dos Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 833 de 2005: 21)

5.2.7. Acta Tres Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 907 de 2005

Octavio Benjumea Acosta expone los motivos que lo llevaron a cambiar el sentido de su voto, y en esa medida apoyar el proyecto de Ley. Manifiesta el congresista que la reforma realizada en la comisión quinta excluyó a las comunidades indígenas y afro colombianas de la Ley, razón por la cual los territorios de sus departamentos no se verán amenazados.

Por su parte, el congresista Petro manifiesta su total desacuerdo con la inclusión de los bosques naturales en el articulado de la Ley, y por el contrario propone la creación de un capítulo específico que busque incentivar la protección y conservación del bosque natural.

Su intervención fue del siguiente tenor: “Esta ley, va a permitir, el uso de la sierra eléctrica, para talar árboles sembrados por la naturaleza, sin trabajo, sin inversión, sin riesgo; acabando las posibilidades de la humanidad, del planeta y de la sociedad,
El Representante Wilson Borja, haciendo alusión al Art. 79 y 103 de la Constitución Política, y a la Ley 134 de 1994 resalta la importancia de la participación y consulta ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas, ahondando en el carácter especialmente decisivo de las consultas que se deben realizar si retrata de territorios o elementos naturales que se encuentren en zonas de asentamientos indígenas o afro colombianos. Partiendo de la obligatoriedad de surtir consulta previa en las comunidades indígenas y afro descendientes, denuncia el no cumplimiento de la misma, por lo cual se configura un vicio de forma en el marco del trámite del presente proyecto razón por la cual procede el archivo de esta iniciativa; al respecto afirma:

El proyecto de Ley Forestal, previamente a su presentación ante el Congreso, no consultó técnica y jurídicamente a las comunidades indígenas de tal forma que el Estado Colombiano mediante la Ley 21 de 1991 aprobó el Convenio 169 de la OIT, que en su contenido contempla en su artículo 6°, el que los gobiernos consulten a los interesados mediante procedimientos apropiados, cuando se prevea que medidas administrativas o legislativas, les puedan afectar en forma directa, igualmente no se tratará solamente de consulta, sino de medios apropiados para la participación en igualdad de condiciones, de tal forma que este proyecto no ha demostrado en forma fehaciente y fidedigna, que haya cumplido con los citados procedimientos, que además también están contemplados en la Ley 70 de 1993, que incluye idéntico procedimiento cuando se trata de comunidades afrodescendientes, es decir no se permitió el debate del articulado, lo cual constituye vicios de procedimiento en el trámite del proyecto, por lo tanto estos vicios como insubsanables obligan a que el proyecto sea archivado o retirado” (Acta Tres Ponencia Cuarto Debate, Gaceta 907 de 2005: 26)

De igual forma, el congresista pone de manifiesto la existencia de intereses transnacionales en el proceso de creación de la Ley, y resalta la importancia de
presentar un proyecto de Ley que permita una participación activa y se construya
teniendo en cuenta la cosmovisión y saberes ancestrales, los derechos adquiridos
de las comunidades afro colombianas e indígenas, y la armonía del ecosistema
como un todo indisoluble.

El congresista Armando Arenas tal como lo expresó anteriormente esta a favor del
proyecto de Ley y considera que el proceso de discusión y difusión se ha dado
dentro de los parámetros legales. A su vez, destaca que la exclusión de las
comunidades afro colombianas e indígenas, soluciona el punto más polémico de la
Ley, siendo pues una ley garantista que permite aprovechar los recursos del bosque
natural, garantizar su conservación (debido a los procesos y requisitos que la Ley
establece), y generar desarrollo a nivel nacional.

El congresista Pedro Arenas, miembro de la Comisión quinta Cámara y estudioso de
la Ley expresa que es altamente inconveniente incluir en el articulado de la Ley
General Forestal lo referente a los bosques naturales, ya que no todos se
encuentran en zonas de asentamientos indígenas o afro colombianos por lo tanto
pueden ser usados como forma de ampliación de estas zonas o territorios.

Por último, hace una llamado al esclarecimiento de los intereses y fuerzas políticas
que están en juego en el marco de la Ley:

Hay buena parte del territorio nacional con cobertura de bosque
natural, que es susceptible de ampliación del interés, del afán de las
comunidades indígenas, porque sus territorios se amplien (...)?Por
qué nos quiere hacer aprobar un proyecto para que formalmente
digamos que las comunidades indígenas son autónomas, que las
comunidades afrocolombianas son autónomas para decidir a quién le
arriendan, a quién le dan permiso para hacer el aprovechamiento
forestal, cuando todos sabemos que las autoridades tradicionales de
indígenas y negros son susceptibles de la amenaza de los grupos
armados que persiguen las finanzas que hay detrás de las
multinacionales, como ocurre en el caso del petróleo?” (Acta Cuatro
Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 936 de 2005; 9)

Sandra Suárez, Ministra de Medio Ambiente, niega la inconveniencia de la inclusión
de los bosques naturales dentro del articulado de la Ley, por el contrario expresa
que esta Ley permitirá dar un orden al aprovechamiento que del bosque natural se
hace en todo el territorio nacional:

Lo que estamos haciendo con este proyecto de ley es haciendo un
inventario forestal de los bosques en el país. Eso no existe hoy. Este
proyecto impone la obligación y la necesidad de las autoridades
ambientales, que para poder aprovechar un bosque tenga que tener un
inventario” (Acta Cuatro Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 936 de 2005; 10).

Es pues una normatividad que busca mejorar la situación actual de los bosques del
bosque natural.

El Representante a la Cámara por las Comunidades Negras Wellington Ortíz Palacio
expresa su conformidad con la Ley siempre y cuando se excluya del contenido de la
misma todo aquello que afecte o comprometa al bosque natural y los territorios de
las comunidades afrocolombianas e indígenas.

Por último se nombra una subcomisión de conciliación conformada por:

Los autores del proyecto, los ponentes del mismo, los Representantes
Gustavo Petro, Edgar Eulis es Torres, los Representantes que han
presentado proposiciones, el Representante Dussán, el Representante
Marco Tulio Leguizamón, el Representante Jorge Hernando Pedraza.
Desde este momento entra a funcionar ese subcomité con la tarea de
que el próximo martes deben presentar su informe a esta Plenaria”
(Acta Cuatro Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 936 de 2005; 20)

5.2.9. Acta Cinco, Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 05 de 2006

Durante esta sesión, el Parlamentario Juan de Dios Alfonso García hace una fuerte
apreciación que vale la pena mencionar textualmente:

Señor Presidente y honorables Representantes (La Ley Forestal) es
acabar con lo poco que tiene Colombia, le quiero decir, lo que aquí se
dijo, escuche mucho, y “párole bolas” de que estaban ofreciendo, no
se quiénes, ocho millones de pesos, a cada uno de los
parlamentarios […]
Lo que aquí se está haciendo, es en favor de las multinacionales de la
madera. Las multinacionales de la madera, tienen metida la mano aquí, en el
Congreso de la República, y de ahí el interés y el entusiasmo de muchos, de
querer sacar eso adelante, señor Presidente, que ojala que vaya por la Corte,
que ojala la Procuraduría, la Fiscalía y todos los que sean, metan la mano,
porque esto es infame, y es cruel para las próximas generaciones” (Acta
Cinco, Plenaria Cuarto Debate, Gaceta 05 de 2006:9)

Sobre estas apreciaciones no existen pruebas por lo que no generan mucha
trascendencia, sin embargo el Representante Gustavo Petro sustenta que si ha
existido un lobby muy intenso de intereses particulares de mala procedencia
(intereses oscuros, mercantiles, al servicio del narcotráfico). Según su criterio, la Ley
acaba con las reservas forestales y permite la explotación a gran escala de los
bosques naturales. A su juicio:

Eso se llama incentivar al rentismo, eso se llama condenar 20 millones
de hectáreas de pastizales, que son suelos de vocación forestal, a
seguir siendo pastizales. Eso significa ni más ni menos, que condenar
a la Región Caribe de Colombia, en los próximos 30 años a convertirse
en un desierto
Usted (Andrés Felipe Arias) ha colocado el Ministerio de Agricultura, y
se lo repito, al servicio de esos intereses de narcotraficantes. Ojalá
que algún gobierno tenga en el próximo Ministro de Agricultura, un
diferente Gobierno, un Ministerio de Agricultura que coloque el campo
colombiano al servicio de los negros, de los indígenas y de los
campesinos de Colombia, que le dirían claramente que el problema no
es entregarles a los narcotraficantes el poder del suelo, sino que es
básicamente entregárselo a los que quieren producir, para ganarse el
Para finalizar, Luis Fernando Duque García comenta que su voto positivo hacia el proyecto va a estar fundamentado en el hecho de que se han abierto diferentes espacios para la discusión como foros, audiencias públicas y debates para demostrar que la Ley lo único que busca es incentivar la actividad de reforestación, conservando la vocación de los bosques naturales, todo esto sin comprometer los derechos de las minorías étnicas.

5.2.10. Acta Seis Ponencia Cuarto Debate, Gaceta 06 de 2006

Después de 11 sesiones de debate Pedro Arenas García pone sobre la mesa un punto importante que es la aprobación de incentivos tributarios dentro de la Ley Forestal que “implicarían exenciones, en función de lo que llaman la seguridad jurídica de la inversión privada, sea nacional o transnacional y al mismo tiempo se aprobaron otros temas que no tienen nada que ver con lo forestal en esta iniciativa” (Acta Seis Ponencia Cuarto Debate, Gaceta 06 de 2006: 12)

Cita un informe de la Contraloría General de la Nación sobre el tema que dice:

Existe un grave riesgo de que los bosques naturales se deban adaptar a las condiciones del mercado y la explotación maderera, sin que de antemano exista una regulación que garantice su sostenibilidad; igual ocurrió con los parques nacionales naturales, cuyos servicios turísticos se están entregando en concesión, sin tener los planes básicos de manejo.

Unos bosques sin zonificar y unos parques sin planes de manejo, son un escenario propicio para la voracidad de los mercados, cuando carecen de regulación; esta reflexión apunta a que se regule necesariamente la intervención, antes de emprender la explotación, pues cuando se trata de bienes y servicios naturales, esta voracidad atenta contra la sostenibilidad y la supervivencia de la población (Acta Seis Ponencia Cuarto Debate, Gaceta 06 de 2006: 12)
Finalmente interviene María Isabel Urrutia, para dejar expresa su opinión negativa en cuanto a la manera irregular y apresurada y antidemocrática en que fue aprobada la Ley Forestal. Afirma que durante la construcción de la misma, pesaron más los intereses:

Privatizadores y de pequeños grupos que alistan sus empresas para las abultadas ganancias que van a obtener, que el interés de toda la humanidad por preservar los bosques naturales y un mundo con algún equilibrio ecológico que nos permita seguir viviendo. (Acta Seis Ponencia Cuarto Debate, Gaceta 06 de 2006: 23)
6. Conclusiones
El objetivo principal de este proyecto era determinar en qué medida participaron las comunidades indígenas y afro colombianas en el proceso de construcción de la Ley Forestal a la luz de los derechos establecidos para estas comunidades en diferentes instancias legales.

Para corroborar el cumplimiento de este objetivo, se ha concluido:

En lo atinente a la política de bosques, es claro que los esfuerzos realizados para lograr la organización de este sector han sido amplios y no se pueden desacreditar de ninguna manera, pues es evidente, que desde finales de la década de los cincuenta se han logrado varios aciertos que de no ser por ellos ni siquiera podría hablarse de política forestal en Colombia. (Clasificación de las áreas forestales en productoras, protectoras, productoras-protectoras, introducción del término de reserva forestal, establecimiento del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, entre otras.) Sin embargo, ninguna de las políticas existentes hasta el momento, ni siquiera la Ley General Forestal, ha logrado implementar satisfactoriamente un sistema integral de conservación y de utilización de las áreas forestales del país, aunque sí lo han intentado, como el Plan Nacional de Desarrollo Forestal. No es la falta de políticas, es la falta de aplicación de las mismas en muchos campos como la reforestación, el ordenamiento territorial ambiental, entre otras áreas. Como consecuencia de esta situación, Colombia no ha logrado posicionarse en el mercado internacional de la producción de recursos forestales\(^{19}\) y

\(^{19}\) Los cinco principales productores mundiales de papel participan con el 58.6% así distribuidos: EE.UU. 26.7%, China 11%, Japón 8.5%, Canadá 7.2% y Alemania 5.1%. América Latina y el Caribe participan con el 5.4% de la producción mundial siendo los cinco principales productores Brasil, México, Chile, Argentina y Colombia. Los de mayor crecimiento promedio anual en los últimos 10 años son República Dominicana con el 28%, Paraguay con el 13%, Honduras con el 12% y El Salvador con el 11%, entre otros. Colombia ocupa el puesto 35 a nivel mundial, con una producción de 1.7 millones de TM de papel, participando con el 0.3% de la producción mundial. América Latina y el Caribe ocupan el puesto 5, con una participación del 4.7% de la producción de la región y un crecimiento promedio anual del 3.4%.
cuando lo ha intentado, en muchas ocasiones no se han tenido en cuenta los derechos de los que gozan las comunidades que ocupan la mayoría de áreas boscosas y cuyos valores y culturas se relacionan y dependen del hecho de estar constantemente rodeados por la naturaleza.

Los grupos de interés identificables para el objeto de estudio de la presente investigación y que hicieron presencia durante la construcción de la Ley General Forestal, fueron aquellos conformados por las compañías madereras nacionales e internacionales y los grupos étnicos. Cada uno de estos grupos estuvo representado por bancadas parlamentarias que se mostraron a favor o en contra del Proyecto. Lo que se puede deducir del juego de intereses que se dio durante la negociación es que claramente los intereses privados, lograron por medio del “lobby”, ganar mucho partido hasta el punto de desequilibrar el juego de intereses; como lo expresa el Senador Gerardo Antonio Jumi: “…Las demás actividades que se hicieron que son lobby, no tienen nada que ver con los procedimientos legales que manda la Ley, lo que se estuvo haciendo fue el lobby de los empresarios de la madera, de la gente interesada en constituir empresas para la explotación forestal” (Acta Plenaria Segundo Debate del Proyecto de Ley General Forestal, Gaceta del Congreso 02 de 2005).

Por otro lado están los grupos de presión, que en este caso son concordantes con las comunidades indígenas y afro descendientes. Los cambios que se lograron incluir en la Ley y que favorecieron los intereses de las comunidades étnicas, se lograron en gran medida por la presión que dichos grupos ejercieron en las diferentes instancias de discusión susceptibles de generar cambio. Así por ejemplo,
como lo ratifica Tomás Román: “Las organizaciones nacionales estábamos al tanto: la ONIC\textsuperscript{20} (Organización Nacional Indígena de Colombia) la AICO (Autoridad Indígena de Colombia) y la OPIAC (Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana). No fuimos tenidos en cuenta pero ejercimos presión como un grupo unido”\textsuperscript{21}

Según la misma persona, los mecanismos de participación formal utilizados tanto por las comunidades indígenas como afro colombianas para incidir en el proceso de formulación de la Ley, fueron mas bien escasos, es decir, solo se utilizó como herramienta de participación la audiencia pública pero solo para reemplazar a la consulta previa. Román afirma que de no ser porque sus comunidades quedaron finalmente excluidas del proyecto, hubieran hecho uso de la iniciativa popular normativa para que fueran modificados los contenidos de la Ley o le hubieran interpuesto una demanda al articulado del Proyecto.

De esto se concluye que la utilización de los mecanismos de participación de las comunidades indígenas y afro colombianas se vieron limitados por la ausencia de la consulta previa. Si estos grupos hubieran sido consultados, hubiera sido posible que mediante los mecanismos que se nombraron en el primer capítulo, como la iniciativa popular, las audiencias públicas, la acción de tutela, entre otras, se hubiera logrado incidir de manera más determinante y articulada en la formulación del Proyecto de Ley Forestal.

\textsuperscript{20} La ONIC realizó un pronunciamiento en contra de la Ley Forestal al que se puede acceder visitando la página Web de la organización: \url{www.onic.org.co}

\textsuperscript{21} Entrevista realizada a Tomás Román, Indígena de la Amazonia y participante activo de la puesta en marcha de diferentes iniciativas encaminadas a lograr el respeto de los derechos de las comunidades indígenas durante la formulación de la Ley General Forestal y en general, durante todos los procesos que puedan afectar su integridad. Entrevista realizada el 8 y 15 de Mayo de 2007.
En cuanto a los momentos de participación enunciados por Patricia Iriarte y mencionados al principio de la investigación (Marco Teórico), puede decirse que en el proceso de Construcción de la Ley General, los indígenas y afro descendientes tuvieron cabida en la etapa de participación previa pero SOLAMENTE por medio de mecanismos no institucionalizados de participación como los foros\textsuperscript{22}, audiencias, etc.

Luego, en la participación mediata, aunque intervinieron en el proceso de ejecución de un Proyecto determinado, esta participación se vio atenuada por la ausencia de una consulta previa, aunque esta ausencia les sirvió a los Parlamentarios, tanto indígenas como afro colombianos, para argumentar la inconveniencia de la aprobación del Proyecto pues a falta de consulta, este podría declararse como inconstitucional.

En la participación posterior, por lo que la Ley fue expedida hace tan poco tiempo (Abril de 2006) las evaluaciones y los ejercicios de control son escasos. Sin embargo usaremos como sustento para esta conclusión el editorial del diario El Tiempo, escrita por José Miguel Orozco en Mayo 29 de 2007. Al respecto el autor afirma: “Se rajan el Gobierno y el ambientalismo ultrarradical. Tras cumplirse un año de la promulgación de la controvertida Ley General Forestal (LGF), el balance de su aplicación arroja un indiscutible y preocupante saldo negativo. En lo que atañe al cumplimiento de las disposiciones de la LGF, el Gobierno Nacional se raja sin atenuantes”. Lo anterior sirve para concluir que a pesar del sin número de esfuerzos realizados por conformar una Ley incluyente, con visión a largo plazo e integradora del uso y del aprovechamiento sostenible en aras del desarrollo forestal, lo que ha

\textsuperscript{22} Tomás Román afirma que los foros y demás instancias son “una manera de camuflar la información, es decir, se toman los foros como espacios de consulta. Entrevista realizada el 8 y 15 de Mayo de 2007.
pasado hasta el momento con las disposiciones establecidas por la misma es poco. Con decir que ni siquiera se ha configurado el Consejo Nacional Forestal, además, como afirma Orozco:

No han sido aún establecidas las dependencias especiales forestales en los ministerios de Ambiente y Agricultura, las Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades, pese a que la LGF ordena hacerlo dentro del plazo del año que ya transcurrió; el Plan Nacional de Desarrollo Forestal anda en el limbo; no hay ningún avance en la definición del Plan Nacional de Investigación Forestal; los 33 Planes Generales de Ordenación Forestal que deben hacerse en todo el país, esperan el milagro de su financiación en el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo; la reglamentación de la LGF avanza a paso de tortuga y algunas de sus propuestas iniciales parecen querer hacerla nugatoria; entre tanto, los camiones que transportan madera ilegal continúan paseándose por las carreteras nacionales como Pedro por su casa. En fin. El amplio catálogo de incumplimientos de lo ordenado por la LGF, a tan solo un año de su aprobación, dice mal acerca de la verdadera voluntad política del Gobierno en relación con el desarrollo forestal sostenible. (Orozco, 2007, El Tiempo, Mayo 29 de 2007)

En lo atinente al segundo capítulo de la investigación, era necesario hacer mención a la manera en que las comunidades indígenas y afro colombianas se relacionan con la naturaleza, para entender, a grosso modo, la manera en que les hubiera afectado el estableciendo de industrias dentro y fuera sus territorios. Como vuelve a afirmar Tomás Román: “Si la Ley si los hubiera afectado, cabía la posibilidad de que entraran o se crearan empresas pequeñas, casi privadas a sus territorios, lo que desarticularía la armonía social y colectiva de los pueblos indígenas” (Entrevista realizada el 8 y15 de Mayo de 2007)

En lo que respecta al tercer capítulo y para terminar, es evidente que la articulación de los intereses de las comunidades indígenas y afro colombianas se logró a través de los diferentes Parlamentarios pero se nutrió de los aportes, opiniones y contribuciones en las instancias extra legislativas por parte de las diferentes organizaciones que representan a estos grupos. También fue claro que el objetivo
principal de la Ley fue el de impulsar el sector forestal al nivel de internacionalmente competitivo, sin embargo, un tema al que al principio no le dieron mucha importancia, como lo fue el de las minorías étnicas, terminó convirtiéndose en el talón de Aquiles del Proyecto, lo que incurrió en la prolongación del debate por alrededor de dos años. Se logró incentivar el desarrollo forestal pero como anteriormente se mencionó, ningún esfuerzo se ha realizado hasta el momento por poner en marcha dichas disposiciones.

Una vez más queda el sector forestal a la deriva, con muchas expectativas a corto, mediano y largo plazo pero con un futuro incierto por la falta de las herramientas necesarias, tanto económicas como administrativas. Sin embargo, los indígenas y afro colombianos lograron salir bien librados del proceso y sus territorios hasta el momento se conservan como inalienables, imprescriptibles e inembargables.
7. Bibliografía


2. ARBEY, Tito, Cosmovisión indígena y bosques, experiencias exitosas de manejo comunitario de bosques en Memorias Conferencia Internacional de Bosques, 2004.


10. CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del Congreso 98 de 2005. 17 de Marzo de 2005


24. CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del Congreso 05 de 2006. Actas de Plenaria Cámara. 6 de Enero de 2006


31.


34. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Política de Bosques, Documento CONPES 2834, 1996.


37. GRUPO SEMILLAS, La Ley "madera" o mal llamada ley forestal: una estocada mortal a los bosques naturales de Colombia, recuperado de www.gruposemillas.com el 15 de febrero de 2007.


40. IRIARTE, Patricia, La participación ambiental como instrumento político, en La política ambiental del fin de siglo, Una agenda para Colombia, CEREC, 1998.


42. LONDOÑO TORO, Beatriz, Nuevos Instrumentos de participación ambiental: Audiencias públicas ambientales y consulta a comunidades, Bogota, 1998.

43. MINISTERIO DE GOBIERNO, DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS INDÍGENAS, De los territorios indígenas a las entidades territoriales indígenas: participación y autonomía, 1993.
44. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEAÇÃO, Política de Bosques, 1996.

45. MONDRAGON Hector, "La política del gobierno de Uribe Vélez para los indígenas" en Revista Étnias & Política, N° 1, Bogotá, Colombia, julio de 2005.


48. MOVIMIENTO DE AUTORIDADES INDÍGENAS EN COLOMBIA (AICO), En que consiste el ordenamiento territorial indígena: recopilación de las memorias de los pueblos indígenas sobre la propuesta de las entidades territoriales indígenas (ETI), 1993-1994.

49. OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Derechos de los pueblos indígenas, 2002.

50. ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (ONIC), Pronunciamiento Indígena frente al proyecto de Ley forestal, Recuperado de www.onic.org.co el 18 de Mayo de 2005

51. OROZCO, José Miguel, Editorial en El Tiempo 29 de mayo de 2007, Bogotá.


53. PESCHARD, Jacqueline, La cultura política democrática, Cuadernillos de la divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, D.F, 1997.

54. PROCOMUN, Derechos y ofertas Institucionales para poblaciones vulnerables afro colombianas, USAID, 2005.

56. RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel, ESPINOZA, Guillermo, Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente, 2002.

57. RODRIGUEZ BECERRA, Manuel, La Reforma Ambiental en Colombia, TM Editores, Fundación FES, 2000.


60. ROLDAN, Roque, “Proyecto de Ley forestal y derechos territoriales de indígenas y afro colombianos” en Foro Nacional Ambiental, Policy paper 2, Bogotá, 2005.

61. ROLDAN, Roque, Pueblos Indígenas y Leyes en Colombia, Tercer Mundo Editores, Colombia, 2000.


63. ROLL, David, Partidos Políticos y Congreso, Elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa, Arfo Editores, 2005.

64. SALDARRIAGA, Juan Guillermo, VAN DER HAMMEN, Thomas, El manejo del mundo, Tropenbos Colombia, Tercer Mundo Editores, 1992.


## Anexo 1

### Cuadro 1

Distribución de la población indígena según etnias por territorial DANE y departamentos

<table>
<thead>
<tr>
<th>Territoriales DANE y departamentos</th>
<th>Pueblos indígenas o etnias</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Norte</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Atlántico</td>
<td>Mokana</td>
</tr>
<tr>
<td>Cesar</td>
<td>Arhuaco, Koqui, Wiwa, Yuko, kankuamo</td>
</tr>
<tr>
<td>La Guajira</td>
<td>Arhuaco, Koqui, Wayuu, Wiwa</td>
</tr>
<tr>
<td>Magdalena</td>
<td>Arhuaco, Chimila, Koqui, Wiwa</td>
</tr>
<tr>
<td>Sucre</td>
<td>Senú,</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Noroccidental</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Antioquia</td>
<td>Embera, Embera Chami, Embera Katio, Senú, Tule</td>
</tr>
<tr>
<td>Córdoba</td>
<td>Embera Katio, Senú</td>
</tr>
<tr>
<td>Chocó</td>
<td>Embera, Embera Chami, Embera Katio, Tule, Waunan</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nororiental</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Arauca</td>
<td>Betoye, Chiricoa, Hitnu, Kuiba, Piapoco, Sikuani, U´wa</td>
</tr>
<tr>
<td>Norte de Santander</td>
<td>Barí, U´wa</td>
</tr>
<tr>
<td>Santander</td>
<td>(U´wa), Guanes</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Central</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Boyacá</td>
<td>U´wa, Muisca</td>
</tr>
<tr>
<td>Caquetá</td>
<td>Andoke, Coreguaje, Coyaima, Embera, Embera katio, Inga, Makagueje, Nasa, Uitoto</td>
</tr>
<tr>
<td>Casanare</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Cundinamarca</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Huila</td>
<td>Coyaima, Dujos, Nasa, Yanacona</td>
</tr>
<tr>
<td>Meta</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Amazonas</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Guanía</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Guaviare</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Vaupés</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Vichada</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Centroccidental</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Caldas</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Risaralda</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tolima</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Suroccidental</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Cauca</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Narino</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Putumayo</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Valle del Cauca</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Cuadro 2
**Resguardos Indígenas por Territorial Dane y departamento**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Territoriales Dane y Departamentos</th>
<th>Nº de departamentos con resguardos</th>
<th>Nº de municipios con resguardos</th>
<th>Nº de resguardos</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Norte</strong></td>
<td>4</td>
<td>24</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>Cesar</td>
<td>5</td>
<td></td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>La Guajira</td>
<td>11</td>
<td></td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>Magdalena</td>
<td>5</td>
<td></td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Sucre</td>
<td>3</td>
<td></td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Noroccidental</strong></td>
<td>3</td>
<td>47</td>
<td>160</td>
</tr>
<tr>
<td>Antioquia</td>
<td>19</td>
<td></td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>Córdoba</td>
<td>3</td>
<td></td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Chocó</td>
<td>25</td>
<td></td>
<td>115</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nororiental</strong></td>
<td>3</td>
<td>14</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>Arauca</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>Norte de Santander</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Santander</td>
<td>2</td>
<td></td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Central</strong></td>
<td>10</td>
<td>60</td>
<td>200</td>
</tr>
<tr>
<td>Boyacá</td>
<td>2</td>
<td></td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Caquetá</td>
<td>10</td>
<td></td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>Casanare</td>
<td>4</td>
<td></td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Huila</td>
<td>10</td>
<td></td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>Meta</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>Amazonas</td>
<td>10</td>
<td></td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>Guainía</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>Guaviare</td>
<td>4</td>
<td></td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>Vaupés</td>
<td>4</td>
<td></td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Vichada</td>
<td>4</td>
<td></td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Centrooccidental</strong></td>
<td>3</td>
<td>14</td>
<td>77</td>
</tr>
<tr>
<td>Caldas</td>
<td>5</td>
<td></td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Risaralda</td>
<td>3</td>
<td></td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Tolima</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td>66</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Suroccidental</strong></td>
<td>4</td>
<td>69</td>
<td>221</td>
</tr>
<tr>
<td>Cauca</td>
<td>26</td>
<td></td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>Nariño</td>
<td>17</td>
<td></td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>Putumayo</td>
<td>13</td>
<td></td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>Valle del Cauca</td>
<td>13</td>
<td></td>
<td>23</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Total**                           | 27                                | 228                             | 710*             |

Fuente: DANE, Proyecciones de Población, junio 30 de 2005.

* 2 resguardos tienen su territorio en 3 departamentos y 8 resguardos en 2 departamentos.
Cuadro 3
Territorios Colectivos de Comunidades Negras (TCCN) por Territorial DANE y departamento

<table>
<thead>
<tr>
<th>Territoriales DANE y departamentos</th>
<th>Nº de Municipios con TCCN</th>
<th>Nº de Títulos</th>
<th>Nº de Comunidades</th>
<th>Área total en Hectáreas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Noroccidental</td>
<td>34</td>
<td>64</td>
<td>642</td>
<td>3.156.116</td>
</tr>
<tr>
<td>Antioquia</td>
<td>10</td>
<td>12</td>
<td>51</td>
<td>240.777</td>
</tr>
<tr>
<td>Chocó</td>
<td>24</td>
<td>52</td>
<td>591</td>
<td>2.915.339</td>
</tr>
<tr>
<td>Centrooccidental</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>10</td>
<td>4.803</td>
</tr>
<tr>
<td>Risaralda</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>10</td>
<td>4.803</td>
</tr>
<tr>
<td>Suroccidental</td>
<td>15</td>
<td>67</td>
<td>567</td>
<td>1.556.350</td>
</tr>
<tr>
<td>Cauca</td>
<td>3</td>
<td>15</td>
<td>119</td>
<td>501.617</td>
</tr>
<tr>
<td>Nariño</td>
<td>11</td>
<td>29</td>
<td>361</td>
<td>739.648</td>
</tr>
<tr>
<td>Valle Del Cauca</td>
<td>1</td>
<td>23</td>
<td>87</td>
<td>315.085</td>
</tr>
<tr>
<td>Totales</td>
<td>50</td>
<td>132</td>
<td>1.219</td>
<td>4.717.269</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Distribución porcentual de los grupos étnicos por departamento respecto del total nacional, 2005

<table>
<thead>
<tr>
<th>Indígenas</th>
<th>Rom</th>
<th>Afrocolombianos</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Departamento</td>
<td>%</td>
<td>Departamento</td>
</tr>
<tr>
<td>La Gualia</td>
<td>19,98</td>
<td>Atlántico</td>
</tr>
<tr>
<td>Cauca</td>
<td>17,85</td>
<td>Bolivar</td>
</tr>
<tr>
<td>Nariño</td>
<td>11,14</td>
<td>Valle del Cauca</td>
</tr>
<tr>
<td>Córdoba</td>
<td>10,85</td>
<td>Bogotá, D.C.</td>
</tr>
<tr>
<td>Sucre</td>
<td>5,96</td>
<td>Norte de Santander</td>
</tr>
<tr>
<td>Tolima</td>
<td>4,02</td>
<td>Santander</td>
</tr>
<tr>
<td>Cesar</td>
<td>3,22</td>
<td>Nariño</td>
</tr>
<tr>
<td>Putumayo</td>
<td>3,20</td>
<td>Antioquia</td>
</tr>
<tr>
<td>Chocó</td>
<td>3,17</td>
<td>Sucre</td>
</tr>
<tr>
<td>Caldas</td>
<td>2,75</td>
<td>Quindio</td>
</tr>
<tr>
<td>Otros</td>
<td>17,88</td>
<td>Otros</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: DANE, Censo general 2005
ANEXO 2

MAPA 1

MAPA DE RESGUARDOS INDÍGENAS, TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS (TCCN) Y KUMPANIAS DEL PUEBLO ROM

Fuente: DANE
MAPA 2

PARTICIPACIÓN DE INDÍGENAS, RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL DEPARTAMENTAL

Fuente: DANE
MAPA 3

PARTICIPACIÓN DE AFROCOLOMBIANOS, RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL DEPARTAMENTAL

Porcentaje (%)
- Rojo: 21 - 74
- Naranja: 16 - 20
- Amarillo: 6 - 15
- Amarillo: <= 5%

Ejemplo: el porcentaje de la población total departamental en los municipios sombreados en rojo es de 21 - 74%.

Fuente: DA NE
Fuente: Banco Mundial