

## PROYECTO DE LEY FORESTAL Y DERECHOS TERRITORIALES DE INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS<sup>1</sup>

ROQUE ROLDÁN\*

### RESUMEN

El conjunto de las reflexiones que me propongo presentar, parecen acreditar con meridiana precisión cómo mientras los ordenamientos constitucionales y legales vigentes otorgan a indígenas y afrocolombianos claras garantías y definen políticas de respeto de sus derechos sobre los recursos naturales de sus territorios, el nuevo Proyecto de Ley de Bosques se presenta como una amenaza de tales derechos y políticas, no sólo desbordando el orden institucional vigente sino desconociendo el hecho insoslayable de los derechos reales otorgados al amparo de ese orden institucional.

### EL VIEJO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LAS AGRUPACIONES ÉTNICAS

Amo de introducción, cabe observar que el manejo de las relaciones del Estado colombiano con los pueblos indígenas (único sector étnico al que en el pasado se dio algún reconocimiento como tal) estuvo por largo tiempo (cerca de 180 años de nuestra vida republicana) apoyado en el modelo universal de la Nación-Estado que Europa construyó durante los siglos XVIII y XIX, y que Colombia acogió para su formación y funcionamiento, como lo acogieron todos los países americanos después de la independencia de las metrópolis europeas.

De acuerdo con este modelo, el Estado debe apoyarse y operar sobre la base del mantenimiento y defensa de una identidad común, definida y determinada por el sector dominante (mayoritario o no) de la sociedad. Las demás identidades, mientras no se alcance a concretar el ideal deseable y finalmente inevitable de la homogeneidad cultural de la sociedad nacional, pueden operar en el ámbito de la vida y la actividad privada, pero en cuanto contravengan o se opongan a la actividad pública, deben ceder y someterse.

Las luchas de liberación de los pueblos sometidos del mundo contra el colonialismo, especialmente las posteriores a la segunda guerra mundial, y el proceso de organización, movilización y reclamación de las minorías nacionales (étnicas, religiosas, raciales, etc.) contra la segregación y la discriminación, contribuyeron en for-

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



Facultad  
de Administración



Fundación  
Natura  
COLOMBIA



Cooperación Alemana  
al Desarrollo



BOGOTÁ, COLOMBIA  
ABRIL DE 2005

\* Abogado ambientalista, consultor.

ma decisiva a la modificación parcial del Estado-Nación de raigambre europea y naturaleza excluyente y homogeneizadora. Poco a poco los países iberoamericanos y, en general, los países americanos, han ido avanzando en la revisión del viejo modelo para dar paso a uno nuevo que se orienta a dar vida a un Estado que abre opciones de coexistencia a diversas identidades, articuladas a la formación de la unidad nacional sobre la base del reconocimiento y respeto de unas bases o principios generales de entendimiento y convivencia.

### COLOMBIA, EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL Y LOS GRUPOS ÉTNICOS

Colombia entró en el proceso de revisión de su viejo modelo de Nación-Estado y de manejo de las relaciones con sus agrupaciones étnicas, tras la aprobación en 1991 de una nueva constitución política y del Convenio 169 de 1989 de la OIT. En el nuevo modelo de relación Estado-grupos étnicos, sin duda de manera muy esquemática, pueden identificarse como fundamentos y guías de apoyo y de funcionamiento los siguientes principios generales:

- Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la sociedad colombiana. Este principio entraña la plena capacidad de las agrupaciones étnicas del país para mantener y desarrollar los elementos de su patrimonio cultural en los que sustentan su identidad, y entraña el debido respeto del resto de la sociedad nacional.
- Reconocimiento a las sociedades étnicamente diferenciadas del país, de su derecho a disfrutar de un grado razonable de autonomía política en el manejo de sus asuntos internos, y a la

conservación, ejercicio y desarrollo de sus formas propias de autoridad y de gobierno.

- Reconocimiento a favor de los pueblos indígenas y demás agrupaciones étnicas, del derecho a la propiedad y aprovechamiento colectivos de las tierras y territorios que tradicionalmente han ocupado y de los recursos naturales que han representado la base tradicional de su supervivencia.
- La capacidad de los pueblos indígenas y demás agrupaciones étnicas del país para participar activamente en la vida política y administrativa de la Nación, especialmente en el estudio y decisión de aquellos asuntos que les conciernen de manera directa o indirecta. Esta capacidad comprende el poder para definir, adoptar y llevar a cabo las propias opciones de desarrollo y mejoramiento.

El nuevo orden constitucional colombiano señaló tres sectores sociales con identidades étnicas propias, a los que otorga garantías de reconocimiento y respeto de sus derechos fundamentales como personas y como sociedades étnica y culturalmente diferenciadas: los pueblos y comunidades indígenas, las comunidades afrocolombianas del Litoral Pacífico, y la comunidad raizal de San Andrés y Providencia.

### DERECHOS TERRITORIALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

En una proyección concreta de las garantías y derechos reconocidos a las agrupaciones indígenas, el Estado ha aceptado, en las mismas normas constitucionales y en otros ordenamientos legales, dar vida a derechos territoriales especiales. Tres aspectos, entre otros, resultan importantes de destacar en el examen de estos derechos:

- La naturaleza legal de estos derechos (equivalente al reconocimiento pleno de los derechos de propiedad y posesión).
- El significado general atribuido a estos derechos.

**Colombia entró en el proceso de revisión de su viejo modelo de Nación-Estado y de manejo de las relaciones con sus agrupaciones étnicas, tras la aprobación en 1991 de una nueva Constitución Política y del Convenio 169 de 1989 de la OIT.**

- Las atribuciones que confieren a sus titulares, en materia de administración, de uso y aprovechamiento de los bienes que componen los derechos territoriales.

Una brevísima revisión de cada uno de estos aspectos, en el caso de los derechos territoriales de indígenas y afrocolombianos, permite hacer algunas deducciones de especial interés:

**- Por su naturaleza,** el derecho territorial otorgado a los pueblos y comunidades indígenas entraña, para sus titulares, pleno dominio y posesión sobre la tierra que les ha sido reconocida o que, sin haberlo sido, constituye su espacio de vida tradicional, y sobre los recursos naturales renovables que dicha tierra contiene. Así aparece acreditado en las normas de la propia Constitución Política, en las del Convenio 169 y en otras disposiciones legales, como la del Código Civil, que define los derechos que asisten a los titulares del dominio sobre un determinado bien, en relación con los frutos naturales de la cosa sobre la cual se ejerce la propiedad<sup>2</sup>. También lo acredita en igual sentido la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional<sup>3</sup>.

También por su naturaleza, el derecho territorial reconocido a las comunidades afrocolombianas, entraña pleno dominio y posesión sobre la tierra y sobre el recurso natural renovable de los bosques que contengan las áreas legalmente reconocidas. Lo afirmado tiene su fundamento en lo que determina el artículo 6º de la Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

**- Por lo que concierne al significado** del derecho territorial reconocido a los pueblos y comunidades indígenas, cabe observar que tal derecho se cataloga en el orden jurídico nacional como un derecho fundamental de carácter colectivo, un derecho reconocido a perpetuidad (inalienable, inembargable e imprescriptible), y un derecho que, sin perder su carácter de patrimonial, tiene la condición adicional de

derecho político, en la medida en que se otorga como condición y garantía de la supervivencia de un pueblo<sup>4</sup>.

En lo que atañe al derecho territorial reconocido a las comunidades afrocolombianas que habitan la región del Pacífico, también es identificado este derecho como fundamental, de carácter colectivo y otorgado a perpetuidad, según lo que determinan la propia Constitución Política y la Ley 70 de 1993<sup>5</sup>.

**- Acerca de las atribuciones** que se confieren en materia de administración, uso y aprovechamiento sobre los bienes comprendidos en el reconocimiento de derechos territoriales, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas cabe observar:

- Que tales atribuciones, con la salvedad de las limitaciones a las que se hace mención más adelante, se identifican con las que son conferidas a los propietarios individuales sobre los bienes a los que se extiende su dominio. Estos derechos tienen en Colombia una larga tradición histórica en el resguardo indígena, sometido al régimen de la Ley 89 de 1890 que otorga a los indígenas, a través de sus cabildos, la capacidad para cumplir los actos de administración de sus bienes con arreglo a “todas las facultades que les hayan transmitido sus usos y estatutos particulares”<sup>6</sup>. Estas facultades fueron expresamente reconocidas y sancionadas por la Constitución Política del 91, en el señalamiento de funciones que tal ordenamiento atribuyó a los consejos responsables del gobierno de los territorios indígenas y que comprenden amplios poderes para el uso y manejo de los recursos naturales renovables<sup>7</sup>. La Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, por su parte, le otorgó una proyec-

**P**or su naturaleza, el derecho territorial otorgado a los pueblos y comunidades indígenas entraña, para sus titulares, pleno dominio y posesión sobre la tierra que les ha sido reconocida o que, sin haberlo sido, constituye su espacio de vida tradicional, y sobre los recursos naturales renovables que dicha tierra contiene.

**C**omo dueñas de estas tierras, las comunidades indígenas y negras tienen como atribución y responsabilidad central fundamental su administración, y tienen derecho exclusivo al uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos del bosque. Esto está claro en las normas legales y se ajusta, además, a los lineamientos de política indígena en el ámbito internacional, según los avances que en esta materia se han venido definiendo y proponiendo en el seno de la ONU y de la OEA, en los trabajos preparatorios de los proyectos de declaración de los derechos de los pueblos indígenas.

ción nueva a estas facultades cuando determinó que los territorios indígenas tendrían “las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental”<sup>8</sup>, determinación que entraña un claro reconocimiento, por una parte, del carácter de interés público atribuido a las funciones de las autoridades indígenas y, por otra, del importante margen de autonomía reconocido a las sociedades indígenas en el manejo de sus propios asuntos.

- Que entre las limitaciones impuestas a las atribuciones de administración y uso otorgadas a los pueblos y comunidades indígenas sobre los bienes que comprenden su derecho territorial, debe hacerse mención: de la prohibición de transferir a terceros el dominio reconocido a los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras y territorios, y la de imponerle a tales áreas hipotecas u otros gravámenes que pudieran comprometer la seguridad del dominio<sup>9</sup>; de la obligación impuesta a la propiedad territorial indígena, como a cualquier otra propiedad, para que cumpla su función social, que corresponde a la finalidad de asegurar la vida de las sociedades indígenas y su mejoramiento progresivo y a garantizar el futuro de dicha sociedad; y de la obligación de que tal propiedad cumpla tam-

bién la función ecológica, que, como la función social, debe entenderse en los términos propios de los “usos, costumbres y cultura de la comunidad”<sup>10</sup>.

- **Acerca de las atribuciones** de las que se encuentran investidas las comunidades afrocolombianas del Pacífico, como titulares del dominio sobre las tierras de posesión tradicional y demás bienes con ellas recono-

cidos, ellas son, con ligeras variantes, semejantes a las de los pueblos y comunidades indígenas en materia de administración y uso de los bienes comprendidos en la categoría de derechos territoriales. Tales atribuciones representan la capacidad para realizar una administración colectiva, con amplio poder para definir las opciones de aprovechamiento de la tierra y los recursos, con algunas limitaciones relativas a: la imposibilidad de venta de la tierra y de imposición de gravámenes u otras limitaciones del dominio sobre la misma; al compromiso de asegurar que la propiedad territorial reconocida cumpla su función social y ecológica; y a la exigencia de respetar y dar cumplimiento, en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, a las normas y exigencias que, en materia de sostenibilidad de los mismos y respeto al medio ambiente, deben hacer cumplir las entidades competentes<sup>11</sup>.

En resumen, tanto en los territorios poseídos por las comunidades indígenas, con título legal reconocido o sin él, como en los territorios de las comunidades afrocolombianas, unas y otras son titulares del pleno dominio sobre la tierra y los recursos de los bosques naturales que contengan tales espacios. Este dominio es, como el dominio privado de cualquier propietario particular, un dominio pleno desde el punto de vista patrimonial, pero además, por lo menos en el caso de los indígenas, es reconocido como un dominio político otorgado a perpetuidad. Como dueñas de estas tierras, las comunidades indígenas y negras tienen como atribución y responsabilidad central fundamental su administración, y tienen derecho exclusivo al uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos del bosque. Esto está claro en las normas legales y se ajusta, además, a los lineamientos de política indígena en el ámbito internacional, según los avances que en esta materia se han venido definiendo y proponiendo en el seno de la ONU y de la OEA, en los trabajos preparatorios de los proyectos de declaración de los derechos de los pueblos indígenas.

## EL PROYECTO DE LEY FORESTAL

No hay duda sobre la necesidad de un régimen legal actualizado, es decir, ajustado al ordenamiento constitucional vigente y a los nuevos convenios internacionales en materia ambiental y de bosques ratificados por Colombia, ordenado y claro, es decir, apto para superar las ambigüedades, vacíos y contradicciones de los ordenamientos vigentes.

También resulta evidente la necesidad que tienen los propios pueblos indígenas y las comunidades negras, de una actualización y ajuste en los ordenamientos y políticas sobre bosques en el país. Así lo acreditan: el futuro de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, ligado a sus territorios y al aprovechamiento que puedan hacer de éstos y de los recursos que contienen; la necesidad de conocer cómo van a darse las relaciones con el Estado en esta materia y qué reglas van a orientar el manejo de tales relaciones; también lo acredita la necesidad de definir asuntos tan delicados como el de la superposición de parques y resguardos indígenas, fenómeno que se presenta, al parecer, en un 44% de los parques creados.

También resulta claro para toda persona razonablemente enterada, que cualquier iniciativa tendiente a regular el asunto de los bosques en Colombia, debe tomar en consideración y tratar con detenimiento y seriedad la materia de los derechos y el papel que desempeñan los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas sobre los bosques que ocupan parte importante de sus territorios. Y las razones no se escapan tampoco a nadie:

1. Porque una amplia coincidencia de criterios que han tenido su proyección o expresión en instrumentos tan importantes como la Agenda 21 y el Convenio sobre Diversidad Biológica, concurren a señalar el valor que los conocimientos y procedimientos de manejo sobre el medio ambiente y los recursos naturales, han practicado los pueblos indígenas para su mantenimiento y defensa.
2. Porque los pueblos indígenas y las comunidades negras son actualmente titulares del dominio sobre una superficie aproximada de 25 a 28 millones de hectáreas cubiertas de bosques naturales<sup>12</sup>, algo así como un porcentaje que podría oscilar entre el 43 y el 62% de la superficie total de bosques naturales del país, según las confusas cifras que sobre esta última superficie aparecen señaladas en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley Forestal.
3. Porque el Estado colombiano ha adoptado en el orden constitucional una política de respeto a la diversidad étnica y cultural de la sociedad nacional.
4. Porque sólo un cumplido reconocimiento de los postulados de respeto a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, podría contribuir con un aporte valioso e indispensable a la defensa del medio ambiente y al logro de la paz; dos postulados y requerimientos en los cuales se halla comprometido el futuro del país.

## EL PROYECTO DE LEY FORESTAL Y LOS GRUPOS ÉTNICOS

La pregunta forzosa que suscitan las reflexiones precedentes, es entonces: ¿En qué medida el Proyecto de Ley Forestal se armoniza con el reconocimiento de derechos y garantías de los cuales son titulares los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas? Las observaciones siguientes solamente se detienen en la mención de algunos indicios o señales, inocultables aún para el examen fugaz de un inexperto. Ni el tiempo asignado a esta brevísima presentación, ni la naturaleza de algunas materias técnicas que no

**S**ólo un cumplido reconocimiento de los postulados de respeto a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, podría contribuir con un aporte valioso e indispensable a la defensa del medio ambiente y al logro de la paz; dos postulados y requerimientos en los cuales se halla comprometido el futuro del país.

**Las comunidades indígenas y negras son las titulares del dominio de los bosques naturales de sus territorios, y resulta obvio que no se puede adelantar la explotación de bienes ajenos, sin el consentimiento de sus titulares. Hacerlo así podría estar tipificando una conducta penalmente punible.**

son de su competencia, permiten al expositor ir más allá.

5. Probablemente deba celebrarse el hecho de que el Proyecto haya hecho mención de los indígenas y las comunidades afrocolombianas. Algunos ordenamientos nuevos que podrían afectarlas, ni siquiera se toman el trabajo. El Proyecto de Ley Forestal lo hace por lo menos en cuatro de sus artículos<sup>13</sup>. Esta mención evidencia un avance importante en la conciencia pública sobre las agrupaciones étnicas, porque ya no es total la “invisibilidad” de la que hablaba, refiriéndose a las comunidades negras, alguna destacada antropóloga ya desaparecida<sup>14</sup>.

6. En la primera de las menciones a las comunidades indígenas y negras que trae el Proyecto, en su artículo 2º, la norma dice que a partir de los propósitos que tiene el Estado en materia forestal, la ley propuesta “estatuye los objetivos y estrategias para desarrollar la política forestal”, con apoyo en una serie de principios, entre los cuales contempla que: “El Estado asegurará la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en la toma de decisiones dentro de sus territorios en el marco de la Ley 21 de 1991, de la Ley 70 de 1993 y Ley 160 de 1994 o las normas que las modifiquen o sustituyan”.

La redacción del fragmento transcrito del artículo segundo genera confusión y no encuentra explicación razonable. Las comunidades indígenas y negras son las titulares del dominio de los bosques naturales de sus territorios, y resulta obvio que no se puede adelantar la explotación de bienes ajenos sin el consentimiento de sus titulares. Hacerlo así podría estar tipificando una conduc-

ta penalmente punible. En el aprovechamiento de estos recursos, son las propias comunidades las que tienen el derecho de decidir, procurando la participación del Estado, a través de los organismos competentes, como responsable supremo de expedir y exigir el cumplimiento de las normas de medio ambiente, y de ejercer la vigilancia sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. Tal como está redactado el texto de la norma, pareciera encubrir la voluntad del Estado de apropiarse del dominio de estos recursos.

7. En la tercera de las alusiones que a los indígenas y afrocolombianos hace el Proyecto de Ley Forestal (en el artículo 20), se repite lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 2º, ya comentado, y añade que, además de las disposiciones que tienen las leyes 21 de 1991, 70 de 1993 y 160 de 1994, los aprovechamientos forestales en las áreas indígenas se cumplirán con sujeción a “lo establecido en el numeral 8º del artículo 2º de la presente ley y por los procedimientos que se establezcan en su reglamentación”.

Obviamente la improcedencia ya señalada de la norma del numeral 8º del artículo 2º, hace improcedente cualquier pretensión de reglamentación del mismo. Si cupiera alguna reglamentación sería sobre las normas sustantivas que presentan las leyes 21 de 1991, 70 de 1993 y 160 de 1994 en lo que se refiere a los derechos de propiedad y capacidad de uso de indígenas y afrocolombianos sobre los bosques. Pero esta reglamentación, aunque su iniciativa podría venir del Estado, debiera ser más el fruto del aporte y del pensamiento de los pueblos indígenas y las comunidades negras, ya que son ellos y ellas los dueños de los bosques naturales de sus territorios.

8. La cuarta alusión que a los recursos forestales de las tierras comunales de los grupos étnicos trae el proyecto, se encuentra en el artículo 26 que habla del

dominio de las plantaciones forestales (por las que entiende el cultivo de especies forestales “originado por la intervención directa del hombre”). El intento de esclarecer la propiedad de los recursos forestales, de la que se ocupa este artículo resulta limitado y confuso. Es limitado porque no se habla del dominio de los bosques naturales, un asunto esencial, como se señalará más adelante, para la definición de una política forestal. Y es confuso, porque al hablar de plantaciones forestales en tierras de propiedad privada y tierras de propiedad colectiva de los grupos étnicos, parece ignorar que la propiedad colectiva también es propiedad privada. Parecería que, al hacer la distinción, intentara mostrar que la colectiva de los grupos étnicos es una propiedad pública, algo que no es cierto.

9. Otra alusión (segunda de las cuatro existentes) del Proyecto de Ley Forestal al tema de las comunidades indígenas y afrocolombianas, la trae el artículo 9º que pretende dar vida al llamado Consejo Nacional Forestal, como “organismo de asesoría, seguimiento, evaluación y concertación de la política forestal nacional”. Allí, al hablar de la integración de tal organismo, dice que, entre sus miembros, habrá “un representante de los pueblos indígenas y un representante de las comunidades afrodescendientes”. La circunstancia de que la política forestal del país fuera a ser manejada por tantas entidades, de distinta naturaleza y jerarquía, parece justificar la creación de este organismo, como entidad de coordinación. Esto justificaría plenamente, además, la inclusión de indígenas y afrodescendientes como dueños que son de un porcentaje apreciable de los bosques naturales del país. Sin embargo, ellos no son los únicos campesinos organizados y dueños de bosques, lo que ameritaría ampliar el número de representantes campesinos, si se quiere rendir tributo a la ecuanimidad.

Por lo demás, no resultan muy claras las razones para que la secretaría de la entidad sea confiada a la empresa de economía mixta que se pretende crear para “la administración, promoción, establecimiento y manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales con fines comerciales, la industrialización y comercialización de los bienes obtenidos por ellos”. Parecería más razonable que una entidad responsable de las políticas forestales en el orden nacional estuviera a cargo del Estado, en cabeza de una entidad pública como el Departamento Nacional de Planeación.

En resumen: sobre la opción de participación abierta a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en el Proyecto de Ley Forestal, cabe señalar:

- Que el Proyecto parece desconocer o pretendería soslayar una realidad clara: la de que los bosques naturales que, en superficie aproximada a los 27 millones de hectáreas, se encuentran en los territorios de indígenas y afrocolombianos, son de exclusivo dominio y propiedad de estas sociedades. También parece haberse olvidado que esta condición de propiedad sobre la tierra, no sólo se aplica a las áreas reconocidas a las comunidades con títulos escritos, sino a todas aquellas poseídas aún sin título escrito por los grupos étnicos, a las que el artículo 63 de la Constitución Política otorga la condición de “inalienables, imprescriptibles e inembargables”.
- Que admite que las tierras indígenas son propiedad colectiva, pero parece extrañamente olvidarse que la propiedad colectiva es propiedad privada y sus titulares son las comunidades, a las que, salvo las limitaciones relativas al poder de disposición sobre la tierra, asisten las

**A**l hablar de plantaciones forestales en tierras de propiedad privada y tierras de propiedad colectiva de los grupos étnicos, parece ignorar que la propiedad colectiva también es propiedad privada. Parecería que, al hacer la distinción, intentara mostrar que la colectiva de los grupos étnicos es una propiedad pública, algo que no es cierto.

**U**n proyecto de la naturaleza del que ocupa nuestra atención, debería estar precedido de una revisión seria y minuciosa de la legislación existente en materia de bosques, que la hay muy abundante, para establecer en qué grado aquellos ordenamientos han tenido cumplimiento o no lo han tenido, y determinar las razones que han favorecido o dificultado tal cumplimiento.

mismas atribuciones de los propietarios particulares.

- Que olvida también que, en relación con los recursos de los bosques naturales de sus territorios, como recursos de su propiedad, las comunidades indígenas y negras no tienen un simple poder de participación, sino un poder de disposición (algo distinto a lo que ocurre con los recursos mineros), por lo que, para el caso de la administración y el aprovechamiento de los mismos, quien tendría el derecho de participación, para efecto de asegurar el respeto a las políti-

cas medioambientales y la sustentabilidad en el aprovechamiento del recurso, sería el Estado. Pero el poder en la determinación de la administración estaría, en derecho y justicia, en cabeza de sus dueños: los pueblos indígenas y las comunidades negras.

- Que olvida también que los organismos de gobierno indígena (cabildos, autoridades tradicionales, consejos de entidades territoriales indígenas, etc.) son organismos públicos y que, como tales, a ellos compete en primera instancia y en representación y con el apoyo de las comunidades, no sólo tomar decisiones fundamentales en materia de administración y uso de los

bosques y otros recursos naturales no renovables, sino verificar el cumplimiento responsable de las obligaciones que se derivan del uso de estos recursos en relación con el medio ambiente y la sustentabilidad<sup>15</sup>.

### **ALGUNAS OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO**

Uno creería que un proyecto de la naturaleza del que ocupa nuestra atención, debería estar precedido de una revisión seria y minuciosa de la legislación existente en materia de bosques, que la hay

muy abundante, para establecer en qué grado aquellos ordenamientos han tenido cumplimiento o no lo han tenido, y determinar las razones que han favorecido o dificultado tal cumplimiento<sup>16</sup>. Aunque parte significativa de esta legislación, tal vez la mayoría de ella, está desueta o explícitamente derogada, la evaluación de su significado y razón podrían ser útiles, y, sin duda, resultaría conveniente retomar posibles elementos valiosos para incorporarlos en los nuevos ordenamientos que se proyectan.

También debería haberse realizado un examen serio de la propiedad de los bosques del país. Saber quiénes son los dueños de los bosques naturales y las plantaciones existentes en el territorio nacional, resulta necesario si el Estado, como parece lo aconsejable, quiere procurar la participación de estos sectores de propietarios en el desarrollo de sus políticas sobre bosques. Lo otro sería arar en el mar o edificar en el viento, para recoger la expresión desengañada de Bolívar, que, examinada nuestra historia nacional, parece tener más traza de frase profética sobre lo que sería nuestro futuro político-administrativo, no por la inutilidad del tesón patriótico de nuestros dirigentes sino por el tamaño y número de sus improvisaciones.

Se necesita saber, de manera siquiera aproximada, qué bosques hay y cuál es su estado de conservación.

Sobre ninguna de las materias señaladas, el proyecto dispone de información confiable. La ponencia de sustentación del Proyecto no aporta nada sólido en ninguno de estos sentidos.

Uno no puede menos que abrigar ciertas dudas sobre la posibilidad de que un manejo responsable de la política forestal pueda cumplirse a través de una tan amplia diversidad de organismos públicos y privados, como la que se tiene prevista, tratándose de materias en las que la competencia puede prestarse a dudas y conflictos. La existencia del llamado Consejo Nacional



Forestal, como órgano de asesoría, evaluación y concertación de la política forestal, podría ayudar a disipar estas dudas, pero la experiencia acredita que la ausencia de un organismo central y con poder decisorio podría determinar la inoperancia del sistema previsto.

El texto del Proyecto deja el sabor de un potaje mal calculado en sus ingredientes, mal condimentado y mal sazonado. Queda la impresión de un esfuerzo cumplido de prisa y sin extremar el cuidado debido en una tarea de tan alto interés público. Así se deduce de las contradicciones y equívocos en informaciones importantes<sup>17</sup>. También parecen indicarlo las varias imprecisiones e incorrecciones del lenguaje observables, y algunas omisiones que resultan inquietantes. Entre estas últimas se pueden indicar: la del artículo 12 cuando se abstiene de señalar, entre los elementos importantes que debe tomar en cuenta el desarrollo de la política forestal, el respeto a los derechos que diversos sectores de la sociedad tienen sobre los recursos forestales; y la del artículo 41 que habla de estímulos tributarios para retribuir la conservación y manejo sostenible que de los bosques naturales hagan sus propietarios particulares, pero deja de señalar cómo se retribuiría a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, dueños del 50% o algo más de los bosques naturales del país, y que no pagan impuestos sobre sus bienes patrimoniales ni sus actividades productivas.

La revisión minuciosa del Proyecto de Ley, con su ponencia para segundo debate, ofrece una larga y reiterativa mención de las bondades de orden económico que la adopción y aplicación de la Ley podrían traer para el país. No caben dudas sobre el significado real y potencial de la riqueza forestal del país. Ya como fruto del intenso, desordenado y antitécnico aprovechamiento de esta riqueza, cumplido en el pasado, se han obtenido jugosos beneficios económicos, beneficios que sin duda alguna han ido a parar en su parte sustancial a muy pocas manos, varias de ellas

extranjeras. Mezquinos han sido los beneficios obtenidos por el Estado colombiano y más cicateros aún los que le han tocado a los viejos poseedores y cuidadores de las áreas boscosas. No hay duda de que hay en el remanente de esta riqueza un gran potencial. El cumplimiento del famoso Protocolo de Kyoto, para hablar sólo de esta posibilidad, ofrece una halagüena perspectiva con la venta de servicios ambientales a los varios países desarrollados que envenenan y deterioran la vida en el planeta. Pero sospecho que los pueblos indígenas y comunidades negras van a preguntarse o se están preguntando ya frente a este Proyecto de Ley Forestal: Bueno, y si el Estado proyecta vender servicios ambientales de los bosques naturales del país, ¿a quién van a corresponder las utilidades de este negocio en el caso de los servicios que prestaría el 40, 50 ó 60 por ciento de los bosques del país que son propiedad privada de las comunidades negras e indígenas? Las dudas se suscitan porque el Proyecto nada dice de esto y hay omisiones y ambigüedades que se prestan a muchas sospechas.

### A MODO DE RECAPITULACIÓN

A modo de recapitulación, tal vez venga al caso destacar la importancia de procurar que Colombia adopte un ordenamiento ponderado, claro, serio y moderno sobre manejo y aprovechamiento de los bosques del país. La iniciativa es meritoria. Sin embargo, no es dable creer que la tarea deba empezar por el final. La presión internacional derivada de las nuevas políticas económicas, está determinando la adopción en muchas materias de instrumentos legales a marchas forzadas, sin previo aviso y apoyados más en regímenes de otras latitudes o pautas señaladas por expertos internacionales, vinculados a organismos

**N**o caben dudas sobre el significado real y potencial de la riqueza forestal del país. Ya como fruto del intenso, desordenado y antitécnico aprovechamiento de esta riqueza, cumplido en el pasado, se han obtenido jugosos beneficios económicos, beneficios que sin duda alguna han ido a parar en su parte sustancial a muy pocas manos, varias de ellas extranjeras.

**“Así como, aplicados muchos remedios juntos, no son medicina, sino enfermedad; así las leyes, siendo la salud de la República, es su mayor daño cuando se multiplican, porque no menos vive trabajosa con las muchas leyes que con los muchos vicios; de donde resulta el ser felices aquellas Repúblicas que más con la razón natural que con la escrita gobiernan”.**

internacionales de crédito. No está mal conocer los ensayos ajenos, ni está bien desoír las opiniones de los nuevos expertos, pero cualquier tarea en asuntos tan delicados debería partir de un examen y un balance detallados de las experiencias que ha confrontado el país y de las realidades que se tienen en las materias y problemas por tratar.

Hace mucho tiempo los colombianos venimos empeñados en desechar como funesta la manía de pensar. Tal vez porque nos resulta más fácil dejar que otros piensen por nosotros. Así nos aventuramos mañana y

tarde en la adopción de ordenamientos y programas sin un examen juicioso ni de la realidad por atender y ni de las consecuencias posibles de las disposiciones por adoptar. Los resultados son en no pocas oportunidades el agravamiento o complicación de los problemas que se pretende resolver, y, en el mejor de los casos, el aporte de otra ley u otro decreto u otra resolución más al ya imponderable protocolo nacional de ordenamientos que no se cumple. Algo así como si Quevedo hubiera hablado para nosotros y no para sus compatriotas del siglo XVII, cuando dijo que: “Así como, aplicados muchos remedios

juntos, no son medicina, sino enfermedad; así las leyes, siendo la salud de la República, es su mayor daño cuando se multiplican, porque no menos vive trabajosa con las muchas leyes que con los muchos vicios; de donde resulta el ser felices aquellas Repúblicas que más con la razón natural que con la escrita gobiernan”<sup>18</sup>.

La condición de cuidados intensivos en la que se debate el país bajo la acción de los agentes de la corrupción administrativa y de las bandas armadas irregulares, demanda extrema responsabilidad en la toma de decisiones. No parece, por lo

menos, que el trato reticente y mezquino ofrecido en el Proyecto de Ley Forestal a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, constituya un factor de apoyo a la búsqueda de la paz que el nombrado proyecto señala como uno de sus propósitos centrales.

## BIBLIOGRAFÍA

Arango Ochoa, Raúl, y Sánchez Gutiérrez, Enrique: *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2004.

Miller, David: *Sobre la nacionalidad. Auto-determinación y pluralismo cultural*. Ediciones Paidós Ibérica S.A, Barcelona, 1997.

Ocampo Villegas, Francisco Javier: *Derecho territorial de las comunidades negras*. Editorial Nueva América, Bogotá, 1996.

Ortega Torres, Jorge: *Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente*. Editorial Temis, Bogotá, 1989.

Roldán Ortega, Roque: *Manual para la formación en derechos indígenas. Territorios, recursos naturales y convenios internacionales*. COICA-InWent-Abya Yala, Quito, febrero de 2004.

Sánchez, Enrique y otros: *Bases para la Coformación de Entidades Territoriales Indígenas –ETIS–*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.E. (sf).

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM): <http://www.ideam.gov.co/ideam/index4.htm> (información legal sobre medio ambiente y materias afines).

## NOTAS

- 1 Ponencia presentada al foro sobre “Proyecto de Ley Forestal: ¿avance o retroceso respecto de la legislación ambiental y de los pueblos indígenas y comunidades afro-colombianas?”, Foro Nacional Ambiental y Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, marzo 10 de 2005.

- 2 Deben, a propósito de esta materia, leerse analíticamente, entre otros los artículos, el 63 y 329 de la Constitución Política, los artículos 13 a 19 del Convenio 169 y el artículo 716 del Código Civil.
- 3 Véase Sentencia de la Corte Constitucional N° T-380, de 23 de septiembre de 1993, M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 4 Véanse artículos 58 y 63 de la Constitución Política, y artículos 1 y 13 a 19 del Convenio 169 de 1989 de la OIT.
- 5 Véanse artículo 63 de la Constitución Política y artículos 3, 4 y 7 de la Ley 70 de 1993.
- 6 Ley 89 de 1890, artículo 4°.
- 7 Constitución Política, artículo 330.
- 8 Ley 99 de 1993, artículo 67.
- 9 Constitución Política, artículo 63.
- 10 Ley 160 de 1994, artículo 87; y decreto 2164 de 1995, artículo 25.
- 11 Ley 70 de 1993, artículos 6°, 7° y 19 a 25.
- 12 Estimativo elaborado con informacionessobre tierras reconocidas legalmente a comunidades indígenas y afrocolombianas, suministradas por el INCODER, el Departamento Nacional de Planeación, y el trabajo de los doctores Raúl Arango y Enrique Sánchez: *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio* (DNP, Bogotá, 2004).
- 13 Artículos 2°, 9°, 20 y 25.
- 14 Nina Friedeman.
- 15 Estas facultades en materia ambiental reconocidas a los pueblos indígenas y sus autoridades, en relación con el manejo de sus territorios y recursos, tienen un claro apoyo en las normas constitucionales y ordenamientos legales ordinarios, como la Ley 99 de 1993, en su artículo 67 ya citado anteriormente.
- 16 De algún interés en esta materia podría resultar el examen de diversas normas sobre manejo que el Estado ha definido sobre las tierras baldías y con ellas el tratamiento propuesto para los bosques (leyes 56 de 1905, 25 de 1908, 71 de 1917), o específicamente sobre actividades de manejo forestal (Ley 119 de 1919 que reforma el Código Fiscal, Ley 202 de 1938 que provee a la repoblación forestal, Ley 106 de 1946 que crea el Instituto de Fomento Forestal, Decreto 877 de 1976 que señala referentes a los diversos usos del recurso forestal, etc.).
- 17 Como la que arroja la ponencia para segundo debate del proyecto, en relación con la superficie total actual del país cubierta de bosques naturales, a la cual se le asignan en el mismo texto, sin ninguna justificación, por lo menos tres estimativos, de 64, 53 y 45 millones de hectáreas. Algo similar se registra con la superficie de tierras de vocación forestal, identificada en la nombrada ponencia con las cifras de 70 y 78 millones de hectáreas.
- 18 De Quevedo y Villegas, Francisco: *Obras completas - Obras en prosa, sentencias*. Edit. Aguilar, Madrid, 1932.

## FORO NACIONAL AMBIENTAL

### PUBLICACIONES

#### GUERRA, SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE

MARTHA CÁRDENAS Y MANUEL RODRÍGUEZ (EDITORES) (2004)  
ISBN 958-8101-17-4

#### RESTAURACIÓN ECOLÓGICA Y REFORESTACIÓN

EUGENIA PONCE DE LEÓN (COMPILADORA) (2000)  
ISBN 958-8128-00-5

#### AGRO Y MEDIO AMBIENTE

FERNANDO CASAS, DARÍO FAJARDO, JORGE RAMÍREZ,  
RICARDO TORRES (2000)  
ISBN 958-9272-87-8

#### GESTIÓN AMBIENTAL NACIONAL Y URBANA

FRANCISCO ALBERTO GALÁN, EUGENIA PONCE DE LEÓN,  
FRANCISCO URIBE (1998)  
ISBN 958-9272-88-6

# FORO NACIONAL AMBIENTAL

*policy paper 1*

## **ALGUNOS COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY GENERAL FORESTAL**

*Eugenia Ponce de León*

*policy paper 2*

## **PROYECTO DE LEY FORESTAL Y DERECHOS TERRITORIALES DE INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS**

*Roque Roldán*

*policy paper 3*

## **LA LEY FORESTAL Y SU RELACIÓN CON LOS ACUERDOS INTERNACIONALES**

*Ángela Andrade*

*policy paper 4*

## **¿AVANCE O RETROCESO RESPECTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFRO-AMERICANAS?**

*Francisco Alberto Galán S.*

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CÁRDENAS, JUANITA CASTAÑO, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ (PRESIDENTE).