

Aprovechamiento forestal y derechos humanos en la cuenca del río Cacarica en el Departamento del Chocó

A lo largo de este documento, se evidenciará como la explotación forestal que, durante varios años, se viene realizando en el Bajo Atrato por parte de la Empresa Maderas del Darién, del Consejo Menor de Balsita, de la Cooperativa Dios Proveerá y de algunos miembros de la comunidad desconoce las normas constitucionales y legales y los compromisos asumidos por el Estado colombiano en lo referente a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la diversidad étnica y cultural del país.

Pese a que en diversas actuaciones administrativas y de control – incluidas varias visitas a la zona - se ha reconocido la situación de ilegalidad y los impactos ambientales, sociales y culturales generados por la extracción maderera en el Bajo Atrato, esta actividad no ha sido suspendida por las autoridades competentes.

Se advierte que las acciones de la autoridad ambiental de la región, Codechocó, frente a tales actividades han sido deficientes y, en algunas ocasiones, parecen favorecer a intereses privados y no al interés público. Además, se observa que el Ministerio del Medio Ambiente, como máxima autoridad ambiental del país, no ha adoptado la suspensión de las explotaciones, medida preventiva que podría aplicar de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993. Así mismo, la acción de la Dirección General para Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales del Ministerio del Interior no ha sido efectiva en la promoción y aseguramiento de los derechos de estas comunidades y, en especial, de su derecho a participar en las decisiones referentes a la explotación de madera en sus territorios.

Se expondrá cómo el interés particular de una empresa dedicada a la explotación maderera ha primado sobre el interés general, que en este caso, se evidencia en relación con la supervivencia de las comunidades afrodescendientes y de la diversidad biológica en una región – el litoral Pacífico -, que tiene un régimen especial de protección por lo que significa para Colombia y el mundo.

Todo lo anterior a pesar de que, en los últimos años, varias providencias judiciales han ordenado la adecuación de las precitadas actividades a las normas constitucionales y legales vigentes y, además, en algunos casos, se ha ordenado su suspensión.

En tales circunstancias, se mostrará que, hasta la fecha, las actuaciones administrativas y judiciales no han sido medios eficaces para solucionar dicha situación y, en vista de ello, la Defensoría solicita al Máximo Tribunal Constitucional del país que se pronuncie sobre el asunto, en aras de proteger los derechos fundamentales de las comunidades de la cuenca del río Cacarica e impedir que el desconocimiento de los mandatos constitucionales que garantizan, directa e indirectamente, tales derechos se perpetúe.

INTRODUCCIÓN

El Consejo Comunitario de la cuenca del río Cacarica – Cavida - interpuso una acción de tutela contra el Ministerio del Medio Ambiente, Codechocó y Maderas del Darién ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, por las actividades forestales que se realizan en su territorio, las cuales, según se aduce en la demanda, vulneran los derechos a la propiedad colectiva de las comunidades negras; a la integridad y a la subsistencia, y a la participación de los grupos étnicos en las decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales. Los representantes de Cavida solicitan:

- 1º. La inaplicación de los actos administrativos que dan lugar al aprovechamiento forestal - en la medida que ellos son los causantes del peligro y vulneración de los derechos invocados-, en tanto la jurisdicción contencioso administrativa decide sobre la nulidad de los mismos.
- 2º. La evaluación del daño y del impacto generado por el aprovechamiento forestal.
- 3º. La definición de un plan de manejo, a cargo de las autoridades ambientales Ministerio del Medio Ambiente y Codechocó.
- 4º. La iniciación, por parte de las citadas entidades, de las acciones y proyectos necesarios para restaurar el ecosistema.
- 5º. La vinculación de la empresa en la reparación de los daños y perjuicios causados, una vez estos se cuantifiquen.
- 6º. La orden a Maderas del Darién de no continuar con las actividades de aprovechamiento en la región.

En el escrito se relatan detalladamente, los hallazgos y recomendaciones formuladas por las comisiones interinstitucionales que han visitado la zona como consecuencia de las denuncias sobre la explotación forestal. De igual manera, se hace una relación pormenorizada de las normas que protegen los derechos de las comunidades negras y que se consideran violadas.

El citado Tribunal niega por improcedente la demanda de tutela y señala que el mecanismo para definir la legalidad de los actos administrativos invocados por los actores es la iniciación de un proceso de nulidad. Agrega, que los demandantes no aportaron las resoluciones cuestionadas. El expediente se encuentra ante la Honorable Corte Constitucional para su revisión, circunstancia que da lugar a este escrito que se somete a su consideración.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, las pretensiones de la demanda interpuesta por Cavida deben ser objeto de un más detenido análisis. Además de los derechos invocados, las actividades forestales en el ajo Atrato, también, atentan contra otros bienes asegurados por la Constitución, tales como el medio ambiente, la protección de la biodiversidad, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible, cuya afectación negativa pone en riesgo el derecho colectivo a disfrutar de un ambiente no degradado. Dichos derechos, por estar en conexidad con los derechos fundamentales de las comunidades negras a la subsistencia e identidad cultural, social y étnica – pueden ser objeto de la acción de tutela.

A través de este escrito se describirá, por una parte, cómo las explotaciones madereras en la cuenca del río Cacarica, denunciadas en la demanda de tutela, atentan contra los derechos fundamentales de las comunidades que integran el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río

Cacarica. Estas comunidades negras *"gozan de un status constitucional especial" y de "un tratamiento legal especial"*¹, el cual está basado, en parte, en *"las persecuciones y tratamientos injustos"* y el *"abuso, prejuicio y perjuicio que han padecido"*. Es precisamente por tal carácter especial que dicho Máximo Tribunal ha precisado que los derechos de los grupos étnicos – el derecho a la subsistencia, que se deriva del derecho a la vida; el derecho a la integridad cultural, étnica y social, en concordancia con la prohibición de toda clase de desaparición forzada, y el derecho a participar en las decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales -, son derechos fundamentales que no pueden confundirse con los derechos colectivos de otros grupos².

Además, la Corte Constitucional ha reconocido la estrecha relación de los pueblos étnicos con la conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales, en la medida en que dichos pueblos *"constituyen igualmente un recurso natural humano que se estima parte integral del ambiente, más aún cuando (...) ocupa territorios con ecosistemas de excepcionales características y valores ecológicos que deben conservarse como parte integrante del patrimonio natural y cultural de la Nación"*³. Esta estrecha relación entre la conservación del medio ambiente y la protección de los grupos étnicos, cobra especial relevancia frente a las comunidades negras que habitan un ecosistema estratégico de carácter nacional e internacional como es el Pacífico colombiano. En efecto, en esta región, por un parte, los negros viven en las riberas de los ríos de mayor tamaño y derivan su subsistencia de actividades agrícolas, de la pesca y de la explotación del oro y la madera. De otro lado, los indígenas pueblan las partes altas al lado de algunos ríos y quebradas. Esta situación hace que unos y otros grupos tengan sistemas de producción diferentes; pero, en ambos casos, sus prácticas y conocimiento son los que han permitido por siglos la conservación de la región, el equilibrio ecológico y, por ende, la sostenibilidad de la misma.

En concordancia con lo anterior, la Defensoría demostrará que las precitadas actividades forestales – en las cuales no se toman en cuenta el conocimiento y prácticas de los grupos étnicos, ni su participación en las decisiones - ponen en peligro la preservación de los recursos naturales y el ambiente sano. Además, tales explotaciones desconocen las normas constitucionales y legales en material ambiental y los compromisos asumidos por el Estado colombiano en los convenios e instrumentos internacionales, particularmente los derivados de la Cumbre de Río de 1992. Sobre este último punto, es pertinente recordar que la indispensable protección de estos bienes naturales ha sido objeto de numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional. En reciente fallo, por ejemplo, dicho Tribunal reiteró que *"en la Constitución de 1991, la defensa de los recursos naturales y del medio ambiente sano es uno de sus principales objetivos (artículos 8, 79 y 80 de la Constitución) como quiera que el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos"*⁴. Igualmente, en esta misma sentencia, la Corte se refirió a la conservación de la biodiversidad *"como un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera"*. Esta última consideración debe

¹ Corte Constitucional, Sentencia T - 188 de 1993 y T - 422 de 1996.

² Corte Constitucional, Sentencia SU - 510 de 1998.

³ Corte Constitucional, Sentencias T - 342 de 1994 y T - 422 de 1996.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C- 339 de 2002.

extenderse a otras actividades de explotación de recursos naturales, como es el caso del aprovechamiento forestal en cuestión.

Adicionalmente, en el presente texto se hará referencia a la circunstancia de que las comunidades del Cacarica, así como su entorno natural, no sólo se han visto afectadas por la referida explotación maderera en su región, sino que también han sido perjudicadas por la violencia generada por los grupos armados al margen de la ley que se encuentran en la zona. En este sentido, las acciones violentas de tales grupos enmarcadas en la disputa territorial, atentan contra la realización de los derechos fundamentales de estas comunidades y de su derecho a la paz.

De otra parte, en este documento se evidenciará cómo la autoridad ambiental regional ha operado negligentemente frente al aprovechamiento forestal y ha favorecido intereses particulares, constituyéndose su conducta en una falla de servicio que atenta contra los derechos fundamentales de las comunidades negras de Cacarica.

En resumen, en el presente escrito se analizarán las circunstancias que dieron origen a la tutela en estudio, desde una perspectiva que tiene en cuenta los derechos de los grupos étnicos y su relación directa con la conservación del medio ambiente y los recursos naturales y con la necesaria solución pacífica del conflicto interno.

De esta manera, para empezar se realizará una breve síntesis de lo que ha sido la explotación de madera en esta región chocona en los últimos años y, particularmente, de los hechos que dieron origen a la tutela en estudio. Seguidamente, se explicará cómo tales circunstancias han desconocido los derechos fundamentales de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica y los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano y a la paz, en directa conexión con los primeros. Como conclusión de lo expuesto, se formulará un requerimiento a la H. Corte Constitucional.

1. LAS EXPLOTACIONES MADERERAS EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ

1.1 Antecedentes

La explotación extractiva de los recursos naturales en el Pacífico se remonta a las épocas de la conquista y la colonia. En los relatos del capitán Jiménez Donoso se lee: *"El oro es el principal y más común fruto de estas provincias, pues se encuentra por todas partes, es tan exquisito que rinde hasta treinta y tres y medio por ciento; las maderas, el segundo"*⁵. El auge aurífero decrece como consecuencia de la legislación abolicionista, que lleva a una disminución de la mano de obra. A finales del siglo XIX, un norteamericano obtiene derechos para explotar oro en los alrededores del río San Juan, dando origen a la existencia de la empresa Choco – Pacific de la International Mining Corporation – IMC, la cual utilizaba dragas a gran escala hasta que el recurso se agotó en los años 70. Coincide este momento con la nacionalización de las minas y la venta de la IMC al consorcio colombiano Mineros del Chocó que, después de su quiebra, fue cedido a una cooperativa de trabajadores. Actualmente, subsiste la pequeña minería en el valle del San Juan y en algunas áreas del medio Atrato, actividad que se caracteriza por ser ilegal y antitécnica⁶.

Otras actividades extractivas estuvieron vinculadas a la explotación del caucho, de la tagua y de árboles tropicales. Por su parte, el florecimiento de las actividades madereras se da a finales de los años 50 - como consecuencia de las políticas de fomento a la industria de la construcción - en las regiones del Atrato en las cuencas de los ríos Salaquí, Cacarica y Truandó (explotación realizada principalmente por Pizano S.A) y en el río San Juan, cuenca del río Calima (efectuado por Cartones de Colombia Smurfit)⁷.

Así, en el Pacífico colombiano, hasta finales de los años 60, se explotaron 1'697.295 hectáreas, a través de 140 permisos y concesiones⁸. Los bosques más afectados por esta industria han sido los guandales y los cativales, estos últimos localizados en la parte media y baja del Atrato. De las 363.000 hectáreas de cativales que existían en esa región, hacia finales de los ochenta sólo quedaban unas 90.000, como consecuencia de la destrucción de aproximadamente unas 8.200 hectáreas por año⁹. Esta explotación ha sido realizada, mayormente, por empresas madereras dedicadas a la producción de chapas y triplex, entre las cuales se encuentran Maderas del Atrato, Pizano S. A., Aserrió Covadonga, Tríplex Pizano, Maderas Riosucio, Maduraba y Maderas del Darién. Tales compañías - que hacían y, en algunos casos, hacen parte de dos grandes emporios económicos con capitales nacionales y extranjeros: el grupo Dago y la compañía Pizano S. A. - son foráneas a la región. Por ende, controlan sus actividades desde fuera, de tal forma que las ganancias no se quedan en la zona y, en consecuencia, no generan beneficios

⁵ Citado en el Informe Final General del Proyecto Biopacífico (Ministerio del Medio Ambiente -GEF - PNUD). Tomo 1. Territorio Biocultural, Bogotá, noviembre de 1998.

⁶ Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial No. 16 de diciembre de 2001. Los documentos de la Defensoría que se citan en este documento se pueden consultar en Internet: www.defensoria.org.co.

⁷ Para mayor información sobre estas explotaciones consultar BRODERICK, Joe. *"El Imperio de Cartón. Impacto de una multinacional papelera"*, Bogotá, 1998.

⁸ DELGADO, Arturo y VALLEJO, Darío. 1977. El aprovechamiento forestal en Colombia. Serie técnica N°. 4. Conif. Bogotá. Pág. 41.

⁹ ANDRADE, German. 1993. *"Conservación de la biodiversidad"* En: LEYVA, Pablo, Colombia Pacífico. Bogotá. FEN. II Tomo. Págs. 828-845.

para sus pobladores. Ello se evidencia en los bajos índices de desarrollo humano del litoral Pacífico¹⁰.

La explotación iniciada desde los cincuentas se ha realizado mediante tecnologías mecanizadas, bien sea directamente por las empresas o indirectamente a través de los corteros locales que recurren a procedimientos más artesanales para la extracción. La forma de trabajo es a partir de *"frentes de explotación, con tractores y whinches para el desembosque al igual que remolcadoras para transportar las trozas halándolas por canales artificiales que desembocan a los ríos naturales hasta sus plantas de procesamiento que en su gran mayoría se ubican fuera del Pacífico, en la ciudad de Barranquilla"*¹¹.

1.2 Explotaciones madereras en la cuenca del río Cacarica durante la década de los 90

De conformidad con lo estatuido por el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974) y sus normas reglamentarias, en agosto de 1981, la empresa Maderas del Darién S.A. – Madarién - solicitó al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA – el otorgamiento de dos (2) Permisos de Aprovechamiento Forestal - PAF – Únicos Clase A para los sitios Sábalo y Larga Boba¹². Posteriormente, en mayo de 1982, la misma empresa presentó ante la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó - Codechocó¹³ - la solicitud para obtener el PAF Persistente Clase A, para el Proyecto Balsa II, localizado en la Zona de Puerto Escondido con un área de 23.640 hectáreas. Más tarde, en noviembre de 1982, la empresa Pizano S.A formuló similar requerimiento, para el proyecto Guamal con una extensión de 8.000 hectáreas ubicadas en los municipios de Riosucio (75%) y Murindó (25%) en los departamentos del Chocó y Antioquia, respectivamente.

Después de un largo proceso, originado principalmente por la presencia del Inderena y de Codechocó, entidades que compartían jurisdicción y aplicaban normas distintas en el marco del Código de Recursos Naturales¹⁴, la Junta Directiva de esta última, mediante el Acuerdo 061 del

¹⁰ En el aprovechamiento forestal se empleaba y se continúa utilizando el sistema de *"adelantos"*; que consiste en que el *"patrón"* entrega alimentos y herramientas al campesino negro, denominado cortero, para que se embarque a talar bosques. Una vez se cuenta con la madera, el "cortero alquila las canoas del "patrón" con lo cual incrementa su deuda. Al cierre de las cuentas los madereros pueden quedarle debiendo al dueño del negocio. WADE, Peter, Gente negra Nación mestiza, Instituto Colombiano de Antropología – ICAN -, hoy ICANH, Bogotá, 1997.

¹¹ CORTES, Hernán y RESTREPO, Eduardo. "Deforestación y degradación de los bosques en el territorio-región de las comunidades negras del Pacífico colombiano" En Latin América, sin fecha.

¹² Los permisos de aprovechamiento forestal pueden ser persistentes, únicos o domésticos. Son persistentes cuando el solicitante se obliga a conservar la protección sostenida de la masa forestal por medio de técnicas silvícolas que aseguren su renovación. Los permisos únicos se otorgan para la explotación definitiva de un bosque, cuyo suelo será destinado a usos diferentes del forestal. Finalmente, los domésticos, son para los casos de aprovechamiento en menor escala, cuando la explotación obedece primariamente a las necesidades de subsistencia del beneficiario. La clasificación en las modalidades A, B, C y D, se determina de acuerdo al volumen de madera extraída en bruto. La clase A corresponde a aprovechamientos forestales para volúmenes superiores a los 10.000 metros cúbicos.

¹³ Con la expedición de la Ley 99 de 1999, Codechocó se transformó en la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó.

¹⁴ Previa a la expedición de la Ley 99 de 1993, tenían jurisdicción en la región objeto de los permisos el Inderena y la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó – Codechocó -. Esta última había sido creada mediante el Decreto 760 de 1968, como una entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación, con jurisdicción en el departamento y en las áreas del Chocó Biogeográfico en las cuencas de los ríos Atrato, San Juan y Baudó. Su origen se enmarcó

30 de octubre de 1992 - un año antes de la expedición de la Ley 99 de 1993 -, aprobó los permisos solicitados (persistentes clase A). Así, en desarrollo de dicho Acuerdo, Codechocó expidió los siguientes actos administrativos:

Cuadro No. 1

Actos Administrativos	Empresa	Lugar	Vol/ Metros cúbico	Área/ has	Plazo/ años
Resolución 3595 del 30 de diciembre de 1992. Contrato 35/93 ¹⁵ .	Maderas del Darién S.A	Puerto Escondido Balsa II	303.000 275.343	22.740	10
Resolución 3596 del 30 de diciembre de 1992.	Pizano S.A.	Guamal, Riosucio y Murindó	94.281	5.869	10
Resolución 655 del 16 de abril de 1993. Contrato de 28 de mayo de 1993.	Maderas del Darién S.A	Sábalos	150.024	4.320	10
Resolución 656 del 16 de abril de 1993. Contrato de 28 de mayo de 1993.	Maderas del Darién S.A	Larga Boba	150.024	5.700	10

No obstante, la Junta Directiva de Codechocó sujetó los permisos a que en los contratos se estipulara *"una cláusula que condicionará su continuidad a lo que finalmente decidiera el legislador en desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución"*, norma que reconocía el derecho de propiedad colectiva a las comunidades negras que por años habían ocupado tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico. Por ello, luego de expedido el referido acuerdo, la Junta Directiva de Codechocó discutió en varias de sus reuniones la necesidad de adecuación de los PAF y de sus correspondientes contratos a las nuevas normas constitucionales¹⁶.

dentro de dos criterios, el primero la unidad geográfica y el segundo, la promoción del proyecto canal interoceánico. Entre Codechocó y el Inderena existían conflictos de competencia, regulaciones diferentes y visiones antagónicas, en tanto la primera tenía a su cargo la preservación y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, y la segunda, obedecía más a la dinámica de ejecución de los llamados proyectos de desarrollo. Así, mientras el aprovechamiento forestal, según el Inderena se regía por los Acuerdos 29 de 1975 y 20 de 1982, Codechocó aplicaba su propio estatuto (Acuerdo 29 de 1984) el cual era más flexible y menos riguroso en cuanto a términos y formalidades.

¹⁵ Según informe Técnico de Maderas del Darién de enero de 2002, la fecha de firma del contrato es el 26 de abril de 1993, el aprovechamiento se inició en junio de 1993 y mediante otrosí se amplió el volumen.

¹⁶ De lo consagrado en las actas de la Junta Directiva de Codechocó, reseñadas por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T - 469 del 22 de octubre de 1993, se advierte lo siguiente: (1) En la reunión del 18 de diciembre de 1992, el Viceministro de Gobierno manifestó sus preocupaciones en torno a los permisos para cuya aprobación no se tuvieron en cuenta las normas de la C.P. de 1991 que consagran derechos especiales a favor de los grupos étnicos, mecanismos de participación y el deber de preservar el medio ambiente. Recomendó conformar una comisión técnica

Con relación a este punto, es pertinente recordar que las explotaciones forestales también fueron objeto de deliberación en el seno de la Comisión Especial, creada en agosto de 1992 para la reglamentación del artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991. En sus actas No. 003 y 004 de octubre y noviembre de 1992, se dejó constancia de las discusiones, entre representantes de las comunidades negras y de diferentes entidades estatales, sobre la aprobación de los referidos permisos forestales. Particularmente, en el documento propuesto por las comunidades negras, transcrito en el punto 8 del Acta No. 3, se recomendaba a las entidades públicas abstenerse de "*otorgar permisos, concesiones, licencias, títulos o similares*", hasta tanto se cumpliera con la reglamentación de la norma constitucional.

De otra parte, en el acta No. 4, el Viceministro del Interior y el representante del Departamento Nacional de Planeación – DNP -, precisaban que los permisos se otorgaban porque los anteriores se vencían el 4 de noviembre de 1992 pero que, para la "*protocolización*" de los mismos, se había exigido incorporar cláusulas que generaran compromisos a las empresas en materia de inversión social y medidas frente al impacto ambiental. De este modo, se pretendía que la explotación de madera realizada en el bajo Atrato se ajustara a los cometidos estatales consagrados en la nueva Carta Política.

Sin embargo, en el acta de la reunión del 25 de febrero de 1993, se reseña que uno de los miembros de dicha Comisión indicó que el DNP había perdido credibilidad en la zona, pues después de tres meses de discusión los permisos se otorgaron sin atender las recomendaciones formuladas por esa Comisión.

La necesidad de adecuar los permisos de aprovechamiento forestal – PAF - a las disposiciones constitucionales, especialmente a aquellas que reconocían derechos a las comunidades negras de la región del pacífico y protegían el medio ambiente y los recursos naturales, fue reiterada por la Honorable Corte Constitucional, en el fallo del 22 de octubre de 1993¹⁷. En dicha sentencia, la Corte confirmó la decisión de la Corte Suprema de Justicia – CSJ – de negar la acción de tutela interpuesta contra Codechocó por un trabajador de Madarién S.A.¹⁸. En la parte motiva de la sentencia, el máximo Tribunal Constitucional enfatizó en la importancia de proteger el medio ambiente, los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos y recordó que, de acuerdo con las normas superiores, el desarrollo económico debe ser compatible con la preservación de éstos. Así mismo, la Corte indicó que la actuación administrativa de Codechocó no constituía una vulneración del derecho al trabajo del actor y, por lo tanto, ratificó la orden dada en segunda instancia por la CSJ de revocar la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, que en primera instancia había concedido la tutela y ordenado a Codechocó

que evaluara la explotación en Balsa II y que los demás permisos se otorgaran como persistentes y no como únicos; (2) En la sesión del 12 de enero de 1993, se nombró una comisión técnica para que determinara la forma jurídica de modificar las resoluciones y los contratos; (3) En la reunión del 25 de enero de 1993, se indicó que el mecanismo para la modificación de los contratos y de las resoluciones era la revocatoria directa, previo consentimiento de los beneficiarios. Se integró una comisión para discutir el tema con Madarién y Pizano, y (4) Finalmente, en sesión del 2 de abril de 1993, la comisión informó que las empresas condicionan su aceptación de la revocatoria a la firma de los contratos de Balsa y Guamal, a la expedición de las resoluciones de Sábalos y Larga Boba y al otorgamiento del permiso solicitado para el aprovechamiento forestal en Domingodó.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T - 469 de 1993.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 20 de mayo de 1993.

la expedición de los PAF y la suscripción de los contratos que aún estaban en trámite (permisos solicitados para Sábalos y Larga Boba y contratos para la explotación en Balsa II y Guamal)¹⁹.

Sin embargo, las decisiones de la CSJ y la Corte Constitucional no se tuvieron en cuenta en el procedimiento de expedición de los permisos y de suscripción de los contratos, ya que inmediatamente después del fallo de primera instancia del citado Tribunal Superior dicho trámite fue concluido. En efecto, para finales del mes de abril de 1993, Codechocó ya había suscrito los contratos para el aprovechamiento forestal en Balsa II y Guamal; así mismo ya se habían aprobado los PAF para Sábalos y Larga Boba.

De esta manera, pese a que los PAF otorgados no se ajustan a las normas constitucionales y legales que los reglamentan, particularmente a las Leyes 70 y 99 de 1993 – como se explica más adelante –, continúan vigentes. Además, concretamente los mencionados permisos, según las resoluciones que los otorgaron, tenían que adecuarse a *"las reformas que el Gobierno dicte en relación con los permisos de aprovechamiento forestal, tasas y demás normas reglamentarias"*²⁰, lo cual tampoco se cumplió. En efecto, aunque después de la aprobación de los PAF, se expidieron varias normas referentes al aprovechamiento forestal y al manejo especial de la zona del Darién, lo estatuido por tales disposiciones no se ha aplicado, lo cual ha sido denunciado reiteradamente por las comunidades de la cuenca del río Cacarica²¹ y confirmado por el mismo Ministerio del Medio Ambiente²². A esta situación de ilegalidad, se suma el hecho de que a pesar de la suspensión del PAF de Balsa II - solicitada por Maderas del Darién y aprobada por la Corporación -, en julio de 1997, dicha empresa continuaba con algunas de sus actividades en la zona.

Debido a las diversas denuncias, los requerimientos del Ministerio del Medio Ambiente y las pruebas de la explotación forestal ilegal en la región, Codechocó, por medio de la Resolución 1180 del 7 de septiembre de 1999, ordenó la suspensión de toda actividad de corte de madera en la cuenca del río Cacarica y abrió una investigación administrativa, con el fin de establecer con certeza la ilegalidad de la explotación y sus responsables. Además, en este acto ordenó crear un puesto de control y vigilancia del asunto, así como citar al representante de Madarién y a los miembros de la comisión de verificación que habían visitado la zona para evaluar las denuncias.

Sin embargo, en contradicción con la anterior decisión, el 9 de diciembre de 1999 la Corporación expidió la Resolución 1486, mediante la cual otorgó autorización al Consejo Comunitario de Balsita para el aprovechamiento forestal de la especie catival. Igualmente, unos meses después, el 2 de junio de 2000, mediante oficio dirigido al Representante legal de Madarién, Codechocó autorizó la reanudación del PAF en Balsa II, que como se mencionó se encontraba suspendido desde septiembre de 1997. Ello a pesar de las denuncias de explotación ilegal y de la investigación en curso.

¹⁹ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, Sentencia del 13 de abril de 1993.

²⁰ Artículo 4 de las citadas cuatro Resoluciones.

²¹ En diferentes oportunidades, las comunidades denunciaron la explotación ilegal que se realizaba en la zona, entre otras ocasiones, en reunión llevada a cabo en octubre de 1998 con el Ministro del Medio Ambiente y en las comunicaciones del 25 de junio y 29 de agosto de 1999.

²² Ministerio del Medio Ambiente, Dirección General de Ecosistemas, Grupo de Bosques y Plantaciones Forestales. Concepto Técnico 12 de septiembre 2 de 1999.

1.3 La situación en los últimos años

Durante el 2000 y el 2001 continuaron las denuncias referentes a la explotación ilegal de madera, por parte de las comunidades de la cuenca del río Cacarica y, en respuesta de tales quejas, funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y otras entidades estatales realizaron algunas visitas a la zona. A mediados del año 2000, se constató que en la región sólo quedaba la Empresa Maderas del Darién dado que las demás compañías abandonaron la zona por la situación de *"empobrecimiento general"*. Igualmente, se advirtió que la explotación que se realizaba era altamente tecnificada y generaba impactos ambientales y que, además, afectaba de *"manera directa los recursos de las comunidades en proceso de retorno y sus recursos culturales"*²³. En mayo de 2001, se efectuó una nueva visita por parte de funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente, la Procuraduría, la Red de Solidaridad Social – RSS –, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – y delegados de las comunidades retornadas – Cavida – y de la Comisión de Justicia y Paz. En este nuevo recorrido se confirmó la explotación inadecuada de madera de tipo mecanizado y la falta de presencia de la CAR quien no verificaba la aplicación de medidas de manejo adecuadas. Así mismo se evidenciaron algunos de los impactos de la explotación – *"deforestación, trochas abiertas por los tractores", "daño ambiental por la cantidad de aceite de los tractores en el suelo"*, y taponamiento del río – y se recomendó, entre otras medidas, realizar una evaluación técnica que permitiera determinar el daño y su magnitud y procurar el cumplimiento de las normas vigentes sobre aprovechamiento forestal²⁴.

Con todo, la explotación continuó y condujo a la interposición de una nueva acción de tutela que se falló ordenando a Codechocó dar cumplimiento a la Resolución 1180 del 7 de septiembre de 1999, por la cual se había dispuesto la suspensión de las actividades madereras en la cuenca del río Cacarica. Adicionalmente, indicó que el Ministerio del Medio Ambiente debía velar por el cumplimiento de la citada orden.

En cumplimiento de lo anterior, a finales de octubre de 2001, un funcionario de la máxima autoridad ambiental realizó una visita a Codechocó, con el fin de verificar el cumplimiento del anterior fallo. En dicha visita el director de la CAR manifestó que no existían aprovechamientos ilegales de madera en la zona²⁵. Así mismo, entre el 2 y el 7 de noviembre de 2001, se llevó a cabo un nuevo recorrido por parte de funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente, la Red de Solidaridad Social, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y Codechocó acompañados de algunos miembros no retornados. En algunos informes de dicha visita se indicó que no se observaron actividades forestales²⁶.

²³ Informe de junio de 2000 de la visita a la zona realizada por funcionarios de la Procuraduría, de la Defensoría, del PNN Katíos y un miembro de la Casa de Justicia de Cacarica.

²⁴ Informe Técnico del Ministerio del Medio Ambiente del 25 de mayo de 2001 e Informe de la Procuraduría del 14 de mayo de 2001, sobre la visita efectuada a la zona del 3 al 5 de mayo del mismo año.

²⁵ Ministerio del Medio Ambiente. Acta de la visita realizada el 29 y 30 de octubre de 2001.

²⁶ Así se lee en el informe del Ministerio del Medio Ambiente del 14 de noviembre de 2001 y en el de Codechocó del recorrido del 8 al 11 de enero de 2002.

No obstante, casi en forma simultánea, Cavida denunció el inicio de una nueva explotación de Madarién en San Higinio, a menos de una hora del asentamiento Nueva Vida²⁷. Igualmente, la Defensoría del Pueblo en Cacarica, informó de explotaciones madereras en Mendoza, vereda de San José de la Balsa y en San Higinio²⁸. Recientemente, en visita a la zona realizada por la Defensoría del 2 al 8 de junio, se evidenció que dicha empresa continuaba con la explotación y en las bocas del río Leoncito se observaron 1500 tucas de cativo, provenientes de la zona La Balsa. Igualmente, algunas personas vecinas a los asentamientos comercializaron 280 rastras de madera con destino a Turbo.

Las anteriores circunstancias llevaron a la interposición, por parte de Cavida, de la acción tutela que actualmente revisa la H. Corte Constitucional²⁹, en la que se solicita inaplicar las Resoluciones 3595, 3596 de 1992 y 1486 de 1999 y, por ende, suspender la explotación maderera en la región que, como se explica adelante con más detalle, aún se realiza desconociendo las disposiciones constitucionales y legales que protegen el medio ambiente y los derechos de las comunidades étnicas.

2. DERECHOS DESCONOCIDOS POR LA EXPLOTACIÓN MADERERA EN EL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ

Como ya se ha esbozado, la exploración forestal que se lleva a cabo en la cuenca del río Cacarica ha desconocido los derechos fundamentales a la integridad, a la identidad étnica, cultural y social y a la participación de las comunidades negras de la región. Igualmente, dicha actividad atenta contra la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el medio ambiente y, como consecuencia de ello, constituye una amenaza al derecho a disfrutar de un ambiente sano. Así mismo, en relación con los perjuicios causados por el aprovechamiento forestal, los intereses económicos en la zona y la presencia de los grupos armados al margen de la ley dificultan, aún más, la realización de los derechos de las comunidades de la zona y, especialmente, de su derecho a la paz.

A continuación se analiza dicha situación dentro del marco constitucional y legal colombiano. Adicionalmente, se hará referencia a la Declaración de la Cumbre de la Tierra, en cuyos principios se basa gran parte de las transformaciones y cambios de las políticas ambientales, étnicas y culturales en el país. Este ejercicio permitirá demostrar que después de más de 10 años, a pesar de los avances normativos, la creación y transformación de entidades estatales y la formulación de políticas públicas en materia ambiental y de protección de la diversidad étnica y cultural, aún subsisten serios obstáculos para lograr la plena realización de los aludidos derechos.

²⁷ CAVIDA. Comunicado público del 14 de noviembre de 2001.

²⁸ Defensoría del Pueblo. Oficio CAD – 515 del 26 de diciembre de 2001.

²⁹ Tribunal Contencioso Administrativo de Chocó radicado 2001 - 1578. La Corte seleccionó para revisión la sentencia de tutela, del 14 de diciembre de 2001 de ese Tribunal, que declaró improcedente el amparo por considerar que el medio judicial idóneo en este caso era la acción de nulidad de los actos administrativos.

2.1 Los derechos de las comunidades negras de la región

2.1.1 Reconocimiento de derechos a las comunidades negras

Si bien en 1961, por medio de la Ley 165 denominada Ley de Reforma Agraria, se dio un importante paso en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y, en particular, de su derecho a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, sólo 30 años después, con la expedición del artículo 55 Transitorio de la Constitución de 1991 se reconoció un derecho similar a las comunidades negras del pacífico colombiano³⁰.

Los antecedentes de dicha norma constitucional se remontan a 1987, con la constitución de la Asociación Campesina Integral del Atrato – ACIA -, como un movimiento comunitario que tenía como objetivo, entre otros, enfrentar la explotación mecanizada de los recursos naturales (madera, oro y pesca), la cual generaba graves efectos sobre el medio ambiente³¹. A mediados de ese mismo año, miembros de ACIA se reunieron con representantes de la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó - Codechocó-, del Vicariato Apostólico y del Departamento Nacional de Planeación - DNP - y suscribieron dos pactos³² por los cuales se destinó, en la zona de Reserva Forestal del Pacífico, un área de aproximadamente 800 mil hectáreas para programas de participación comunitaria dirigidos a la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales, y a actividades de investigación científica en la cuenca media del río Atrato (Acuerdos Nos. 88 de 1987 y 20 de 1988, respectivamente). Entre los aspectos contemplados en estos acuerdos, particularmente en el segundo, se destacaban:

- 1º. La posibilidad de iniciar procesos individuales o colectivos de titulación,
- 2º. La exigencia de consulta previa con las comunidades y asociaciones campesinas para adelantar actividades de investigación,
- 3º. La formulación de un Plan Integral para la zona, y
- 4º. La restricción impuesta a Codechocó para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestales, los cuales no serían superiores a 200 mts³ y siempre que se atendiera las recomendaciones de las comunidades. De este modo, se excluía la posibilidad de explotar madera en forma mecanizada y extensiva y se establecía la consulta previa para las actividades de investigación y para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, en el territorio reconocido.

³⁰ Según el Plan de Desarrollo del Chocó la población del Departamento es de 409.230 habitantes en 47.000 kilómetros cuadrados. El 93% es afrodescendiente, el 6% blanco o mestizo y el 4% indígena. En el Chocó el índice de calidad de vida es del 27,9% frente al nacional del 39%. Por su parte el índice de necesidades básicas insatisfechas es de 82,8%, en tanto que en el país es de 45,6%.

³¹ Gran parte de los procesos organizativos del Chocó se derivan del Proyecto de Desarrollo Integral Agrícola y Rural en el que participaban Codechocó, el Departamento Nacional de Planeación y la Embajada de los Países Bajos 1980 – 1988. Entre los objetivos de este proyecto se encontraba la generación de procesos organizativos en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la región, pero guardando el equilibrio para la conservación de los recursos naturales. Dentro de los propósitos del Proyecto estaba la constitución de bosques comunitarios para que fueran explotados mediante asociaciones.

³² Pactos firmados el 21 de junio de 1987 en Buchadó, Antioquia y el 15 de agosto del mismo año en Bellavista - Bojayá, Chocó.

La experiencia de ACIA y su alianza con otras iniciativas, tales como las promovidas por la organización Regional Embera Waunana – Orewa -, la Asociación Campesina de San Juan y la Costa - Ascaden - y la Organización de Barrios Populares del Chocó - Obapo -, así como la vinculación con otros procesos organizativos en el sur³³, fueron insumos sustanciales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos negros por parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991³⁴.

De esta manera, la nueva Carta Política, además de reconocer desde su preámbulo y en diversas de sus normas el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana³⁵, consagró expresamente, en su artículo 55 Transitorio, los derechos de las comunidades negras (1) al reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras (baldías, rurales y ribereñas) que habían venido ocupando; (2) a la protección de su identidad cultural, así como a sus prácticas tradicionales de producción, y (3) a su desarrollo económico y social.

Para la expedición de la ley que pusiera en marcha dicho mandato constitucional, la misma norma ordenó la conformación de una Comisión Especial en la que debían participar representantes del Gobierno y de las comunidades negras³⁶. Así, de las discusiones de tal Comisión surgió el proyecto de ley que, más tarde, se convirtió en la Ley 70 de 1993, en la cual, como lo indica su artículo 1º, se establecen mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras colombianas como grupo étnico.

En tal sentido, los principios de esta Ley, definidos en su artículo 3, se refieren a los siguientes aspectos:

- 1º. *"El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;*
- 2º. *El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras;*
- 3º. *La participación de las comunidades negras en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;*
- 4º. *La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza".*

Se advierte que esas estipulaciones reiteran lo dispuesto por las normas de rango constitucional respecto al reconocimiento y protección de la pluralidad étnica y cultural y la conservación y preservación del medio ambiente, cometidos para los que es fundamental asegurar la participación de la comunidad. Igualmente, se reconoce la relación esencial entre la protección de la integridad, la cultura y las prácticas tradicionales de producción de las comunidades negras y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales; lo cual fue posteriormente

³³ La decisión de presentar la iniciativa a la Asamblea Constituyente se concreta en el encuentro denominado Kunta Kinte, en el que participaron representantes de las negritudes de Valle, Chocó, Nariño y San Andrés y Providencia.

³⁴ Asamblea Nacional Constituyente. Gacetas Constitucionales Nos. 40, 67, 99, entre otras.

³⁵ Constitución Política, artículos 1, 7, 8, 9, 63, 70, 72, 246, 286, 287 y 330, entre otros.

³⁶ El Decreto 1332 del 11 de agosto de 1992, creó la Comisión Especial para las Comunidades Negras integrada por representantes del Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora, el Inderena, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -, el Departamento Nacional de Planeación – DNP -, el Instituto Colombiano de Antropología – ICAN, hoy ICANH y el Ministerio del Interior, quien la presidió. Esta Comisión fue instalada por el Presidente Cesar Gaviria Trujillo el 14 de julio de 1992.

ratificado por el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, al precisar que *"la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales (...) y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades"*.

Además, lo señalado por las leyes 70 y 99 de 1993 fue una respuesta a lo expresado en la Cumbre de la Tierra realizada en junio de 1992 sobre el papel fundamental que representan los pueblos indígenas y las comunidades locales *"(...) en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales"*. En la precitada Cumbre, se instó a los Estados a *"(...) reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses"* y a *"velar por que participen activamente en el logro del desarrollo sostenible"*³⁷, lo cual animó a los grupos étnicos del país para que se organizaran y buscaran la concreción de sus derechos colectivos³⁸.

De otro lado, la Ley 70 reconoce el derecho de las comunidades negras a la propiedad colectiva, a través de la figura denominada *"Tierras de las comunidades negras"*, las cuales deben, ciertamente, cumplir su función ecológica³⁹. La importancia del territorio para estas comunidades se evidencia en la siguiente frase de uno de los miembros de la referida Comisión reglamentaria del artículo 55 T: *"La propiedad colectiva del territorio significa para las comunidades negras, el reconocimiento legal de territorios que históricamente les han pertenecido, para evitar que personas foráneas, analfabetas en el conocimiento de su cultura, invadan su territorio y conviertan a su gente en miserables peones"*⁴⁰.

Así mismo, la mencionada Ley crea diferentes instancias para asegurar los derechos de las negritudes, tales como los Consejos Comunitarios – instancia de organización interna-, la Comisión de Alto Nivel -instancia de participación-, y la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras en el Ministerio del Interior – instancia para definición de políticas públicas –. Además, dispone la conformación de una Comisión Técnica a la que le corresponde entre otras funciones *"evaluar técnicamente y emitir concepto sobre las solicitudes de titulación, el otorgamiento de licencias ambientales o contratos, permisos, concesiones o autorizaciones de aprovechamiento de los recursos naturales y acceso a los recursos genéticos"*⁴¹.

³⁷ Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, Principio 22 de la Declaración.

³⁸ A finales de octubre de 1992, se realizó en la ciudad de Cali el *"Encuentro de Yanaconas"* en el que se reunieron la Consultiva de Alto Nivel, organismo de concertación de las comunidades afrocolombianas, y varias instituciones estatales que desarrollaban programas en territorios de estas comunidades, especialmente en el Pacífico. En esta reunión, se destacó la importancia de contar con un ordenamiento ambiental y de constituir y consolidar los territorios de las comunidades indígenas y negras, como parte de una estrategia de conservación de la biodiversidad de la región del Pacífico. Las conclusiones de dicho encuentro dieron origen a los proyectos *"Fortalecimiento del desarrollo sustentable y la identidad cultural mediante la titulación de tierras a las comunidades negras del Pacífico Colombiano"* y *"Titulación en resguardos indígenas"* que, posteriormente, acogió el Programa de Manejo de Recursos Naturales – PMRN – del Ministerio del Medio Ambiente (MMA. Oficio 1001-2-273 del 26 de junio de 2002, dirigido a la Defensoría del Pueblo).

³⁹ Como apoyo a lo dispuesto por la Ley 70 y para dinamizar los procesos de titulación, el precitado Programa de Manejo de Recursos Naturales – PMRN – del Ministerio del Medio Ambiente incluyó, dentro de sus componentes sociales, el componente de "titulación colectiva de tierras a comunidades negras", en el cual se logró titularizar 2.359.204 hectáreas en beneficio de 497 comunidades y cerca de 22.132 familias (MMA. *Ibidem*).

⁴⁰ Acta del 29 de marzo de 1993.

⁴¹ Ley 70 de 1993, artículo 8 y Decreto 1745 de 1995, artículo 15.

Por su parte, el Decreto 1745 de 1995, reglamentario de la precitada Ley 70, establece que los Consejos Comunitarios, están conformados por la Asamblea General y que como persona jurídica ejercen la máxima autoridad en las tierras de las comunidades negras (artículos 3 y ss.). La autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de los Consejos Comunitarios la ejerce la Junta Directiva (artículos 7 y 10), que tiene entre sus funciones velar por el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales (artículo 11) y establecer *"mecanismos de administración y manejo que garantice la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias que evite la concentración de tierras en pocas manos y que permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cual se beneficien todos los integrantes de la comunidad"* (Resolución del Incora 0841 de 1999, artículo 4).

Las anteriores normas, entre otras, pretenden asegurar cabalmente los derechos de estas comunidades y evitar que actividades ajenas a su cultura y a sus tradiciones productivas - como la explotación mecanizada e indiscriminada de los recursos forestales -, afecten su subsistencia, integridad e identidad colectiva, aspectos que históricamente habían sido desconocidos. En concordancia con ello, la jurisprudencia constitucional al referirse a las normas de la Ley 70 de 1993 ha manifestado que éstas *"constituyen tan sólo el reconocimiento jurídico de un proceso social que ha cobrado fuerza en años recientes, y que es ampliamente observable en varias regiones del país, a saber, la consolidación de un grupo poblacional que se autodenomina "negro", a partir de distintos tipos de organizaciones locales que, partiendo de la base de unas condiciones compartidas de existencia y de una creciente identidad colectiva, han resuelto darse a la tarea de promover mancomunadamente la defensa de sus intereses, históricamente desconocidos, cuando no vulnerados frontalmente, por la sociedad mayoritaria. Se trata, así, de un actor social emergente, no en el sentido de ser un fenómeno exclusivo de esta época -puesto que las comunidades negras se comenzaron a configurar desde los primeros tiempos de la esclavitud en nuestro país, cuando se establecieron los "palenques", pueblos de esclavos fugitivos o "cimarrones", y se sentaron las bases para lo que hoy aparece como una cultura propia-, sino en cuanto se trata de un grupo que sólo en las últimas décadas ha podido asumir la tarea de organizarse más allá del ámbito local o regional. En ese orden de ideas, el reconocimiento de estas comunidades, a nivel nacional, en tanto "grupo étnico", es un presupuesto indispensable para su adecuada inserción en la vida política y económica del país"*⁴².

Adicionalmente, en lo referente al carácter de los derechos en cabeza de los pueblos negros, hay que tener en cuenta que de su reconocimiento como grupo étnico se desprende el que sean titulares *"de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio"*⁴³. En este sentido, debe entenderse que, si bien la Constitución Política no lo estatuyó expresamente, son derechos fundamentales de unas y otras comunidades el derecho a la subsistencia, el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el derecho a la propiedad colectiva y el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios⁴⁴. Así mismo, al ser reconocidas como grupos étnicos, las comunidades negras *"se hacen acreedores a los*

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencias T - 380 de 1993, C - 058 de 1994, T - 007 de 1995, T - 349 de 1996, ST - 496 de 1996, SU - 039 de 1997 y SU - 510 de 1998.

*derechos que consagra el Convenio 169 de la OIT*⁴⁵, tales como el derecho a la consulta previa - no sólo para la exploración y explotación de los recursos naturales en territorios étnicos sino también para la adopción de medidas legislativas o administrativas - y el derecho a la participación en órganos administrativos.

2.2.2 El desconocimiento de sus derechos por la actividad forestal

Como se mencionó, la participación de los grupos étnicos en las cuestiones ambientales y, particularmente, cuando se trata de la explotación de los recursos naturales, es un derecho fundamental de tales grupos, en razón de la estrecha relación entre su integridad e identidad cultural y la conservación del medio ambiente. Es por ello que, en virtud del Convenio 169 de la OIT y del párrafo del artículo 330 de la Constitución Política, el legislador contempló expresamente – en las Leyes 70 y 99 de 1993 - la realización de consulta previa a los representantes de tales comunidades en la toma de decisiones referentes a la explotación de los recursos naturales así como en otros eventos en los que la ejecución de proyectos o programas estatales puede afectar el medio social, cultural y ambiental en el que tradicionalmente han habitado tales pueblos⁴⁶.

Sin embargo, la falta de claridad sobre el procedimiento y trámite de la consulta, que no se resolvió con la expedición del Decreto 1320 de 1998, ha generado conflictos y discrepancias permanentes entre las autoridades gubernamentales y las comunidades étnicas, lo que ha conducido a la costosa y desgastante judicialización de las actuaciones del Estado en casos en los que se discute la procedencia de la mencionada consulta. Sobre el particular, la Defensoría ha manifestado que es necesario *"concretar en normas internas el reconocimiento y respeto por la integridad cultural de los Grupos Étnicos y la devolución del poder a nivel local, de manera que ellos puedan determinar libremente sus propias prioridades y buscar su desarrollo de acuerdo a sus valores y aspiraciones, es decir, la necesidad de llenar de contenido el derecho a la autonomía y autogobierno, alumbrado por el principio de consentimiento como el fundamento de todas las interacciones con el Estado"*⁴⁷.

Otro de los mecanismos instituidos para garantizar el derecho de participación de los grupos étnicos en las decisiones estatales, que pueden afectar su forma de vida y sus tradiciones, es su intervención en los distintos órganos colegiados de los que forman parte⁴⁸. Precisamente, entre

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C - 169 de 2001.

⁴⁶ En este sentido, la Ley 70 de 1993 dispone la realización de consulta para (1) la definición del plan de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando en ellos se encuentren familias o personas de comunidades negras que desarrollen prácticas tradicionales (artículo 22); (2) la definición de la organización y el funcionamiento de los programas especiales de formación técnica, tecnológica y profesional para los miembros de dichas comunidades (artículo 38) y (3) la conformación de la "unidad de gestión de proyectos" que tiene que existir en los fondos estatales de inversión social, para el apoyo de las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos (artículo 58). Igualmente, la mencionada ley indica que *"como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán 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 que se refiere esta ley"* (artículo 44).

⁴⁷ Defensoría del Pueblo. Oficio de la Dirección Nacional de Acciones y Recursos dirigido a la Corte Constitucional el 24 de mayo de 2002. Intervención dentro del trámite de la demanda de inconstitucionalidad contra el Código de Minas (Ley 685 de 2001), interpuesta por la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-.

⁴⁸ Entre estos, además de los ya mencionados se encuentran el Consejo Nacional de Política Económica y Social -

tales órganos se encuentran algunos de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR -, juntas que juegan un papel central en las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales, como es el caso de Codechocó⁴⁹. Adicionalmente, se cuentan con instancias de organización interna y de participación en el interior de las mismas comunidades, tales como los Consejos Comunitarios antes mencionados, que buscan fortalecer su forma de organización y su legitimación en el contexto local, regional y nacional y facilitar su interlocución con las instituciones estatales.

Con todo, a pesar de que la Constitución y las leyes consagran formalmente diversos mecanismos de participación de los grupos étnicos, que pretenden hacer efectivo su derecho a participar en las decisiones estatales y, en general, asegurar sus derechos colectivos, en muchas ocasiones las posibilidades de participación real de estas comunidades han sido pocas y carentes de eficacia.

Tal ha sido el caso de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica, en el departamento de Chocó, específicamente en lo que se refiere a su intervención en la toma de decisiones sobre la explotación forestal que se lleva a cabo en la región. Visiblemente, en la adopción de tales determinaciones se han desconocido reiterativamente sus derechos a la participación y a la consulta, así como las competencias de sus autoridades legalmente establecidas. Para una mejor comprensión de tal situación, a continuación se revisa:

- a. El desconocimiento de las autoridades indígenas;
- b. El procedimiento por el cual Codechocó otorgó los Permisos de Aprovechamiento Forestal - PAF - a las empresas Pizano S.A. y Maderas del Darién;
- c. El trámite que finalizó con la autorización de aprovechamiento otorgada por la CAR al Consejo Comunitario Menor de Balsita, y
- d. Los diversos "acuerdos" de explotación maderera entre la empresa Maderas del Darién y algunos Consejos Menores de la zona, así como con la cooperativa Dios Proveerá.

a. El desconocimiento de las autoridades negras

En cumplimiento de lo preceptuado en la Carta Política y en las citadas leyes, el Incora expidió la Resolución 00841 del 26 de abril de 1999, por la cual tituló al Consejo Mayor de Cacarica, en calidad de "*Tierras de las comunidades Negras*", un globo de terreno de 103.024 hectáreas con 3.202 mts², localizado en jurisdicción del municipio de Riosucio. Con este acto administrativo se beneficiaba a 23 comunidades que estaban conformadas por 710 familias y 3.840 personas, organizadas en los Consejos Comunitarios Menores de Balsagira, Balsita, Bocachico, Bogotá, Bocas de Limón Peranchito, Quebrada Bonita, Quebrada del Medio, La Honda, Las Mercedes Barranquilla, La Virginia Perancho, Las Pajas, Montañita Cirilo, Puente América, Puerto Berlín, Puerto Nuevo, San Higinio, San José de Balsa, Santa Lucía, Teguerre Medio, Varsovia, Vijao Cacarica y Villa Hermosa La Raya.

Conpes - (Decreto 2313 de 1994); las Comisiones Consultivas Departamentales y Distrital de Bogotá (Decretos 1371 de 1994 y 2248 de 1995), la Comisión de Estudios para el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras (Decreto 2314 de 1994), el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Nacional de Paz.

⁴⁹ Ley 70 de 1993, artículo 56 y Ley 99 de 1993, artículo 26.

Como se expone en este documento, los representantes legítimos de las comunidades no han tenido aún la posibilidad de participar en las determinaciones sobre las explotaciones madereras que se efectúan en la zona. Ello aunque en la referida Resolución se haya reiterado que le corresponde a la Junta del Consejo Comunitario de la cuenca del río Cacarica⁵⁰, la administración y el manejo del territorio, así como el establecimiento de mecanismos que garanticen, entre otros, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de los cuales se benefician todos los miembros de la comunidad y se asegure la función ecológica de la propiedad⁵¹. Tales acciones se deberían adelantar en el marco del reglamento que apruebe la asamblea y a través del Presidente del Consejo Mayor quién ostenta la calidad de representante legal⁵².

No obstante lo anterior, Codechocó ni las compañías madereras o han impulsado los mecanismos para garantizar el derecho a la participación del Consejo Comunitario, a través de sus órganos de dirección y administración. Tal situación fue confirmada por un propio funcionario de Codechocó, quien en informe de la visita a la zona en cuestión, realizada a comienzos de mayo de 2001, concluye que es necesario que la Corporación acuerde con las comunidades el reglamento forestal para la zona y que Madarién, previa concertación con las comunidades, formule un nuevo plan de ordenación forestal⁵³. Es decir que, a la fecha del citado informe, la CAR evidencia que la empresa no ha adelantado procesos de acercamiento con las comunidades.

b. Aprobación de los Permisos de Aprovechamiento Forestal – PAF - a las empresas Pizano y Maderas del Darién.

Como se expuso en el punto 1.2 de este documento, aunque los PAF en cuestión se otorgaron unos meses antes de la expedición de las leyes 70 y 99 de 1993⁵⁴, la Junta Directiva de Codechocó condicionó dichos permisos a que en los contratos a suscribirse entre las empresas y la Corporación, se estipulase *"una cláusula que condicionará su continuidad a lo que finalmente decidiera el legislador en desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución"*.

En cumplimiento de lo anterior, en las Resoluciones de otorgamiento de éstos se incluyó el artículo que disponía que *"en el contrato de aprovechamiento forestal a que se refiere esta Resolución se estipulará una cláusula abierta según la cual el PERMISIONARIO se sujetará a lo que se defina en la reglamentación que el Congreso de la República o el Gobierno Nacional expidan referente al Artículo 55 Transitorio de la constitución Política Colombiana y a las reformas que el Gobierno dicte en relación con los permisos de aprovechamiento forestal, tasas y demás normas reglamentarias"*. De esta manera, los PAF quedaron sujetos a su *"protocolización"*, la que, a juicio de la Junta, implicaba su adecuación en torno a (1) la reglamentación del citado artículo con el fin de asegurar los derechos de las negritudes y (2) la

⁵⁰ La Junta es elegida por la Asamblea del Consejo Comunitario Mayor que está integrada por todos los Consejos Menores.

⁵¹ Decreto 1745 de 1995, artículo 32 y Resolución 841 de 1999 del Incora, artículo 4.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Codechocó. Informe de Comisión del funcionario de la CAR de mayo de 2001, que fue presentado al Consejo Directivo en su sesión del 27 de julio del mismo año.

⁵⁴ Estas leyes fueron promulgadas el 27 de agosto y el 22 de diciembre de 1993, respectivamente.

nueva normatividad ambiental en el marco del concepto de desarrollo sostenible previsto en la Constitución.

Con el fin de verificar el cumplimiento de los citados lineamientos dados por la Junta de Codechocó, la Defensoría del Pueblo solicitó a tal Corporación copia de los actos administrativos expedidos en los años 1992 y 1993. No obstante, la CAR adujo la imposibilidad de cumplir con el requerimiento defensorial, en consideración a que estos documentos habían desaparecido como consecuencia del incendio en las instalaciones de la casa flotante denominada "Barcaza" en donde se encontraban los archivos de la Corporación⁵⁵. En vista de ello, la Defensoría solicitó copia de dichos documentos al Tribunal Administrativo de Chocó, instancia que había conocido de una acción de nulidad interpuesta por la misma Corporación contra dichos actos.

De la revisión de los documentos recibidos del Tribunal y de los informes de actividades remitidos por Codechocó⁵⁶, surgen incongruencias respecto al momento de suscripción de los contratos correspondientes a las Resoluciones 3595 y 3596 de 1992, por las cuales se otorgaron los PAF a las referidas compañías. En efecto, mientras que en las copias enviadas por el Tribunal Administrativo de Chocó se registran como firmados el 30 de diciembre de 1992 y se lee como fecha de autenticación de las rubricas de los representante legales de las empresas Madarién y Pizano, el 4 de enero de 2001, en los informes de la CAR se señala como fecha de firma de los contratos con Maderas del Darién y Pizano, el 26 de abril de 1993.

En el evento de que los contratos vigentes fuesen los suscritos el 30 de diciembre de 1992⁵⁷, se advierte que no se habría cumplido con las exigencias formuladas por la Junta de la CAR, respecto a la inclusión de "*una cláusula abierta*" que comprometiera al contratista a sujetarse a la normatividad que se expediera en desarrollo de las precitadas disposiciones de la Carta Política de 1991. Es así como "*la cláusula*" prevista en los contratos no se ajusta al condicionamiento de que fuese abierta y se limita a ser una causal para la reducción del área permitida, en el caso de que como consecuencia de la reglamentación del artículo 55 Transitorio se presentaran superposiciones entre el área permitida para el aprovechamiento forestal y el área titulada a las comunidades negras. Así mismo, en tal cláusula se faculta al permisionario a renunciar al contrato, cuando, como efecto de la reglamentación, Codechocó tuviese que ordenar más del 50% de la reducción⁵⁸. Esta falta de certeza sobre la fecha de suscripción, genera, igualmente, inquietudes sobre la vigencia y la fecha de terminación de los permisos.

De otra parte, si los contratos vigentes son los de abril, no se entiende porque la Corporación no los adjuntó a la demanda de nulidad, dentro del proceso promovido por ella misma y que estaba en curso, el cual sólo se resolvió en 1998.

⁵⁵ Codechocó. Oficios 858 del 18 de octubre de 2001 y 516 del 31 de mayo de 2002. Sobre este particular la Dirección Seccional de Fiscalías de Quibdó adelanta la investigación No. 136959 – 1609 (Oficio No. 00763 de junio 18 de 2002).

⁵⁶ Codechocó. Oficio 516 del 31 de mayo de 2002.

⁵⁷ Este análisis se hace con respecto a los contratos remitidos por el Tribunal Administrativo de Chocó, fechados el 30 de diciembre de 1992. Sin embargo, subsiste la inquietud de si los contratos vigentes son los que, según Codechocó, se firmaron en abril de 1993, cuya texto no pudo conocerse, por las razones ya indicadas.

⁵⁸ Al comparar los contratos suscritos en desarrollo de las Resoluciones 3595 y 3596 con los derivados de las Resoluciones 655 y 656 de 1993, se observa que en estos últimos sí se consagró la obligación de las partes de adaptarlos a la reglamentación del artículo 55 T. Sin embargo, el incumplimiento de ello por parte de la empresa contratista no se constituye en causal para declarar su caducidad.

Lo que es claro, es que por las instrucciones de la Junta Directiva de la Corporación y por la orden de la Corte Constitucional, los permisos otorgados por Codechocó debían ajustarse a las normas que se expedieran en desarrollo de la constitución de 1991, esto es a las Leyes 70 y 99 de 1993, las cuales reglamentaron los mandatos constitucionales referentes a la protección de los derechos de las comunidades negras y la conservación y preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

No obstante lo anterior, las actividades de aprovechamiento forestal de Madarién y Pizano S.A. en la región han desconocido la ley de negritudes y su decreto reglamentario que regulan la participación de las comunidades en el diseño, coordinación y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico en sus territorios, así como los roles de las autoridades negras en la administración y manejo de sus territorios. De igual manera, se ha incumplido lo consagrado en la Ley 99 de 1993, que reitera el mandato constitucional de realizar la explotación de los recursos naturales sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de los grupos étnicos, así como el desarrollo normativo que rige el aprovechamiento de los bosques y la preservación y conservación de las áreas de especial relevancia ambiental.

c. Autorización de aprovechamiento forestal al Consejo Comunitario de Balsita.

Por medio de la Resolución 1486 del 9 de diciembre de 1999, la CAR concedió Permiso de Aprovechamiento Forestal al Consejo Comunitario Menor de Balsita, el cual hace parte del Consejo Mayor de Cacarica⁵⁹. En dicho acto también se ordenó que, en un plazo de dos meses, se suscribiera el correspondiente convenio entre la CAR y la Comunidad y se elaborara el plan de seguimiento de las explotaciones con la participación de la comunidad⁶⁰. Dicha autorización fue respuesta a la solicitud presentada por el Presidente del referido Consejo Menor, quien había sido facultado para hacerlo por Adán Quinto, presunto Representante Legal del Consejo Comunitario Mayor de Cacarica.

Sin embargo, los mismos miembros del Consejo Mayor han denunciado que el señor Adán Quinto no ejercía, en ese momento, como Representante Legal del Consejo, puesto que en la asamblea realizada el 5 de mayo de 1999, en Turbo, se había elegido un nuevo Representante⁶¹. También, se ha manifestado que ni la Asamblea ni la Junta del Consejo vigente, en el momento

⁵⁹ El permiso se confirió por cinco años, en un área de 300 hectáreas. Para el primer año el aprovechamiento permisionado era de 23 mil metros cúbicos de cativo. Para el segundo y tercer año, el volumen se sujetaría a lo que se estableciera con base en el plan de seguimiento. En los términos del informe de la Subdirección de Desarrollo Sostenible de Codechocó del 4 de julio de 2000, el aprovechamiento se realizó durante el primer año según lo dispuesto en la Resolución 1486 y las trazas obtenidas se vendieron a Madarién, empresa que suministró los equipos para la tala y corte.

⁶⁰ El Consejo de Estado, mediante Auto del 29 de agosto de 2001, admitió una demanda interpuesta por Luis Alfonso Ruiz Alegría contra la referida Resolución 1486, la cual actualmente se encuentra en trámite (Exp. 6883). Entre los argumentos expuestos en el escrito de nulidad se indica que el permiso dado a la Comunidad de Balsita, se otorgó desconociendo las autoridades del Consejo Mayor de Cacarica y sin la previa autorización del Ministerio del Medio Ambiente de que trata el artículo 39 de la Ley 99 de 1993. Sobre este argumento puede revisarse el fallo del Consejo de Estado del 5 de junio de 1997, ante una demanda interpuesta por el mismo actor en contra de otra Resolución de Codechocó a través de la cual se otorgaba un PAF (Resolución 450 del 26 de julio de 1994).

⁶¹ Acta No. 001 de la Asamblea General Extraordinaria del Consejo Comunitario de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica, del 5 de septiembre de 1999.

de autorización del aprovechamiento forestal, conceptuaron favorablemente sobre el particular. De este modo, el permiso se otorgó desconociendo a las autoridades del Consejo Mayor de Cacarica. Adicionalmente, la referida autorización se otorgó sin la previa autorización del Ministerio del Medio Ambiente establecida en el artículo 39 de la Ley 99 de 1993.

En tales circunstancias, se advierte que el trámite del Permiso de Aprovechamiento Forestal al Consejo de Balsita, por parte de la CAR, no se ajustó a las normas de las Leyes 70 y 99 de 1993 y, en particular, se observa que se desconoció la importancia de la participación de las autoridades legítimas de las negritudes en tal procedimiento⁶².

De otra parte, no existe claridad sobre el estado en que se encuentra este permiso. En los términos del Director de Codechocó está vigente, en tanto que en un informe de esa Corporación se indica que mediante oficio del 7 de junio del año pasado - como efecto de la prohibición de cortar madera en la cuenca de Cacarica -, se le informó al beneficiario que se suspendía el PAF⁶³.

d. Acuerdos entre Madarién y algunos Consejos Menores

La Corporación Ambiental remitió a la Defensoría copia de los "acuerdos" sin fecha⁶⁴ suscritos entre la mencionada empresa con los Consejos Menores de San José de Balsa, Varsovia, Bocachica y Teguerré, pertenecientes al Consejo Comunitario de Cacarica⁶⁵. A través de los mismos, las comunidades aceptan realizar directamente el aprovechamiento forestal y vender a Madarién las trazas de madera. Al igual que en el caso del permiso de Balsita, no existe concepto previo favorable de la Asamblea o de la Junta del Consejo Comunitario en relación con la firma de compromisos entre los Consejos Menores y las empresas madereras⁶⁶.

De otra parte, no son claros los criterios que tuvo en cuenta la Corporación para permitir a estos Consejos efectuar en forma directa el aprovechamiento forestal y posteriormente comercializar el producto a Madarién⁶⁷. Al parecer, en este caso, la CAR aceptó simplemente la existencia de "acuerdos" entre la empresa y los referidos Consejos, a diferencia de lo sucedido para Balsita, caso en el que se expidió una Resolución otorgando el permiso - previa la aprobación de un plan

⁶² Respecto a este tema, se advierte que en el Consejo Mayor de la cuenca del río Cacarica se presenta un conflicto interno, el cual se ha visto reflejado en la discusión sobre quiénes son en realidad sus representantes legítimos. Sobre este punto se hace referencia en este documento.

⁶³ Codechocó. Oficio del 31 de mayo de 2002 e informe técnico del 4 de julio de 2000.

⁶⁴ Con todo, se trata de acuerdos posteriores al concepto del funcionario de la Corporación de mayo de 2001 ya citado.

⁶⁵ Codechocó. Oficio 516 de 31 de mayo de 2002.

⁶⁶ Además de estos "convenios" con los Consejos Menores pertenecientes al Consejo Comunitario de la cuenca del río Cacarica, en el informe técnico de Madarién del año 2000, se indica la existencia de acuerdos entre esa empresa y los Consejos Menores de Caño Seco, El Bendito, Manuela, integrantes del Consejo Comunitario de la cuenca del río Salaquí, titulado por el Incora mediante Resolución 2802 del 22 de noviembre de 2000. Con relación a estos territorios colectivos, en el concepto del funcionario de Codechocó, de mayo de 2001, se señala que existe superposición de áreas (entre las tituladas a los dos Consejos y la permisionada) en San José de Balsa, Caño Seco, Varsovia, La Virginia, Villahermosa, La Raya, Bocachico y Terregué Medio. A este respecto, puede verse el mapa del Permiso de Aprovechamiento Forestal Puerto Escondido – Balsa II.

⁶⁷ Ante la falta de certeza en torno a la zona explotada por estos Consejos, surge la inquietud de si la Empresa Madarién, con el aval de la Corporación, está violando la cláusula prevista en los contratos suscritos con la CAR, por la cual se prohíbe expresamente a los Permisionarios comprar madera que no tenga el adecuado control forestal.

de manejo forestal⁶⁸-, se requirió la suscripción de un contrato y se demandó la realización de visitas de seguimiento con sus respectivos informes. Así se evidencia la falta de congruencia de las actuaciones de Corpochocó, que para el mismo objeto - autorizar aprovechamientos forestales a los Consejos Menores – ha exigido a los solicitantes el cumplimiento de requisitos diferentes.

Igualmente, miembros de las comunidades y de organizaciones no gubernamentales han denunciado la existencia de la cooperativa Dios Proveerá o Yireh⁶⁹, la cual, además de talar los bosques ofrece incentivos económicos a los pobladores por el corte de madera, que negocia posteriormente con Madarién. Esta cooperativa no cuenta con autorización de la Corporación para realizar aprovechamiento forestal, tal y como se desprende de la documentación recibida de Codechocó.

En síntesis, las situaciones mencionadas a, b, c y d han dificultado la participación de los representantes legítimos de las comunidades negras en las decisiones y actuaciones públicas relacionadas con la explotación forestal que se realiza en la región. Así mismo, se han desconocido, de manera reiterada, la autonomía y las facultades de sus propias autoridades para determinar lo concerniente al manejo y conservación de sus territorios y, por ende, para garantizar su integridad e identidad. Con ello se ha debilitado y fraccionado la gestión comunitaria para el desarrollo y se ha impedido la realización de los derechos de este grupo étnico.

2.2 El derecho a gozar de un ambiente sano y el desarrollo sostenible

2.2.1 Protección normativa del medio ambiente y el desarrollo sostenible

La protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible es, en la actualidad, una necesidad universalmente reconocida. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se reconoció el derecho fundamental del hombre *"al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar"*, junto con *"la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras"*. Además, en dicha reunión, se resaltó que los recursos naturales no renovables del planeta debían ser *"empleados de tal forma que se protejan contra el peligro de su agotamiento futuro y se asegure que sus beneficios sean compartidos por toda la humanidad"*. Así, se daba un paso importante en la formación de una nueva perspectiva mundial frente a la relación entre el desarrollo económico, la explotación de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente. Estos conceptos debían armonizarse para elevar la calidad de vida y el bienestar de la humanidad.

Años más tarde, en 1987, en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, conocida como la Comisión Brundtland, se definió el desarrollo sostenible como *"el desarrollo que satisface las*

⁶⁸ A través de Oficio 094 del 1 de febrero de 2002 Codechocó remitió a la Defensoría "el Plan de Manejo Forestal para el aprovechamiento forestal de la comunidad de Balsita, en el corregimiento La Honda", elaborado por Ignacio Piñeros Rojas. Este documento consta de 136 páginas.

⁶⁹ Comunicados públicos de Cavida del 1º. De febrero de 2000 y de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz del 13 de septiembre de 1999.

necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades". Luego, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro de 1992, llamada la Cumbre de la Tierra, se hicieron, sin lugar a dudas, los mayores avances en relación con dicho concepto, al vincularse la idea del desarrollo al uso sostenible de los recursos biológicos, es decir al *"uso de los componentes de la diversidad biológica en un forma y a una tasa que no conduzca al declive de los recursos biológicos en el largo plazo, y, por consiguiente, que mantenga su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras"*. Así mismo, entre los principios de esa Declaración, se contempla expresamente que *"el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma que responda equitativamente a las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras"* y que *"con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada"*. De esta manera, en las mencionadas declaraciones internacionales, se ha recalcado la necesidad de conciliar el derecho al desarrollo con las limitaciones derivadas de la indispensable conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica, entendiendo que un desarrollo sostenible permite mejorar la calidad de vida de las personas y el bienestar sin exceder la capacidad de regeneración de los ecosistemas, los cuales sirven de base biológica y material a las actividades productivas.

Por otra parte, en el ámbito nacional, la obligación de proteger el medio ambiente como pilar esencial del desarrollo socio - económico y del aseguramiento de unas condiciones de vida digna y de bienestar, fue ampliamente reconocida en la Constitución Política de 1991⁷⁰. En efecto, el Constituyente de 1991 se preocupó por establecer normas referentes a la conservación y disfrute de un ambiente sano, la promoción y preservación de la calidad de vida y la protección de los bienes y riquezas ecológicas, naturales y culturales, todo ello necesario para lograr un desarrollo sostenible y el aumento del bienestar general⁷¹. Por lo anterior, la Carta Política de 1991 es llamada *"Constitución Ecológica"*⁷², pues al regular en diversas disposiciones el vínculo hombre – naturaleza, no sólo reconoce que *"gozar de un ambiente sano"* es un derecho constitucional de todas las personas, sino que advierte que la defensa de los recursos naturales y del medio ambiente es uno de los principales objetivos estatales y, por tanto, establece un conjunto de deberes de las autoridades y los particulares tendentes a realizar dicho fin.

Concretamente, en lo relacionado con el concepto de desarrollo sostenible, el artículo 80 de la Carta precisa que *"el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución"*. Así mismo, otras disposiciones constitucionales se relacionan directamente con la necesidad de armonizar el crecimiento económico con el desarrollo ambiental, en particular, los artículos 58 (función ecológica de la propiedad), 317 (destinación del impuesto predial), 333 (intervención de Estado

⁷⁰ Aunque en Colombia los primeros pasos en el establecimiento de normas y de instituciones ambientales se dan en 1968, año en que se crea el Instituto Nacional de los Recursos Naturales – Inderena – como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura, y en 1973 con la Ley 23 en virtud de la cual se expidió el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974), la relación entre la protección del ambiente, desarrollo y calidad de vida sólo se estatuyó, en forma expresa, en la Constitución Política de 1991, y posteriores leyes que desarrollaron la política ambiental estatal.

⁷¹ Constitución Política, Preámbulo y artículos 2, 8, 49, 58, 63, 67, 79, 80, 81, 95-8, 215, 226, 268-7, 277-4, 282, 289, 300-2, 310, 313-9, 317, 330, 331, 333, 334, 339, 340 y 366.

⁷² Corte Constitucional. Sentencias T - 411 de 1992, C - 058 de 1994 y C - 495 de 1996, entre otras.

en la economía), 334 (límites a la libertad económica), 339 (Plan Nacional de Desarrollo y política ambiental), 340 (participación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 357, (transferencias) y 361 (Fondo Nacional de Regalías). A través de estos preceptos constitucionales se compatibiliza el concepto de desarrollo económico con el de desarrollo sostenible y el equilibrio ecológico, lo cual es indispensable para preservar la productividad de los sistemas naturales y satisfacer las necesidades esenciales de la población.

En ejercicio de los anteriores mandatos las autoridades estatales han planificado y fijado su política en materia ambiental y han expedido normas encaminadas a ponerla en marcha. A continuación se exponen algunos aspectos, relacionados especialmente con el concepto de desarrollo sostenible, que resultan relevantes en la discusión del caso en estudio. En primer lugar se analizarán las políticas estatales en materia forestal y de biodiversidad y en segundo lugar, la institucionalidad ambiental existente en el país.

a. Las políticas estatales en materia forestal y de biodiversidad

Actualmente, la política ambiental del país se basa en la construcción del denominado "*proyecto colectivo ambiental*", en el cual se convocan a diversos actores, tanto del sector público como privado, para que conjuntamente participen en la restauración y conservación de áreas prioritarias en ecoregiones estratégicas y promuevan, entre otras cosas, la sostenibilidad del desarrollo. Puntos fundamentales de la construcción de este ambicioso proyecto son sus componentes en materia forestal y de biodiversidad.

a.1 Política forestal nacional

Sus orígenes se remiten a la Ley 2 de 1959 que creó las zonas de reserva forestal⁷³. En esta norma se estableció la obligación de elaborar planes de ordenación de los bosques, la exigencia de licencia expedida por el Ministerio de Agricultura para los aprovechamientos forestales y la obligación a los permisionarios de presentar planes de manejo forestal. Posteriormente, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) determinó las áreas de reserva forestal (productoras, protectoras y productoras-protectoras) y prohibió en éstas la adjudicación de baldíos, salvo por razones de utilidad pública e interés social, siendo necesario delimitar y sustraer previamente las áreas respectivas. Igualmente, definió los aprovechamientos forestales (persistentes, únicos y domésticos), los cuales se pueden adelantar en terrenos de dominio público, previo el otorgamiento de permisos o a través de concesiones o asociaciones, y en los predios de propiedad privada deben ser autorizados por la autoridad ambiental.

En el presente, en materia forestal tienen competencia el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Medio Ambiente. Al primero de éstos le corresponde definir la política forestal productiva,

⁷³ Ley 2 de 1959 "*Sobre economía forestal de la Nación y conservación de los recursos naturales*" delimita la vocación de los suelos y establece siete zonas de reserva forestal, así: Central, río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Mutilones, Cocuy, Amazonía y Pacífico. En ese año se declararon 65 millones de hectáreas. Actualmente el área total de las reservas es de 55.5 millones de hectáreas de las cuales el 41.6% pertenecen a los territorios de los grupos étnicos del Pacífico y de la Amazonia. De otra parte, es de destacar que no se cuenta con información sobre el estado de conservación de las áreas declaradas como reservas forestales.

entendiendo como tales la explotación forestal y la reforestación comerciales, asignada en virtud de la ley 101 de 1993 y del Decreto 1172 de 1999. En consecuencia, le compete la administración y financiación de incentivos para la reforestación protectora – productora y la comercialización a través de instrumentos económicos como el Certificado de Incentivo Forestal de reforestación – CIF- y el Incentivo de Capitalización Rural - ICR -. Por su parte, la máxima autoridad ambiental es la encargada de coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal⁷⁴ (Ley 37 de 1989), estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional y establecer el Régimen de Aprovechamiento Forestal (Decreto 1791 de 1996). Igualmente, debe coordinar y promover la investigación, sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental, y organizar el inventario de biodiversidad y de recursos genéticos nacionales, conjuntamente con los institutos de investigación ambiental⁷⁵.

En cumplimiento de estas funciones y de los compromisos internacionales asumidos por Colombia, particularmente en la Convención Marco sobre Cambio Climático⁷⁶, la Cartera ambiental impulsó la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal - PNDP 2000 – 2025⁷⁷, el cual tiene como estrategia garantizar la conservación y el manejo sostenible de la biodiversidad asociada con los bosques, ya sean naturales o plantados. Entre los principios de esta política se señalan que el sector forestal *"es una actividad prioritaria para la consecución de la paz y la convivencia ciudadana"* y *"que la conservación y gestión de los ecosistemas forestales"* es *"una responsabilidad compartida entre los sectores público, privado y la sociedad civil"*, que *"debe ser descentralizada y participativa"*. Como objetivos del Plan se prevé el manejo de 15 millones de hectáreas de bosque, la recuperación de 500 mil hectáreas y la reforestación industrial de un millón 500 mil hectáreas. Las inversiones del PNDP para los años 2000 – 2003 se calculan en 322 mil millones de pesos, que se distribuirán así: Para el Programa de ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales, el 32%; para el programa de cadenas productivas, el 56% y el 12% restante para el programa de desarrollo y coordinación institucional.

a.2 Política nacional de biodiversidad

Fue expedida en 1995, como respuesta a los compromisos adquiridos en el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, ratificado por Colombia mediante la Ley 162 de 1994. A través de ésta se reconoce la *"megadiversidad"* colombiana, que representa el 10% de la biodiversidad

⁷⁴ Documento Conpes 2429 de 1989.

⁷⁵ Varios de los avances en el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio del Medio Ambiente se ejecutaron en el marco del Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales – PMRN -, financiado con recursos de los empréstitos del Banco Mundial 3692-CO y del Banco Interamericano de Desarrollo 774/OC-CO y 910/SF-CO, recientemente finalizados.

⁷⁶ La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático fue incorporada al ordenamiento jurídico nacional por medio de la Ley 164 de 1994. A su vez, mediante la Ley 629 de 2000 se adoptó el Protocolo de Kyoto, uno de los instrumentos para el desarrollo de dicha Convención, el cual no ha entrado aún en vigencia. Adicionalmente, existen los compromisos asumidos en 1985 en el marco del Plan de Acción Forestal Tropical – PAFT – (iniciativa de la FAO, el Banco Mundial, el PNUD y el Instituto Mundial sobre Recursos), de la Declaración de la Cumbre de Río y de la Agenda 21, entre otros.

⁷⁷ Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3125 de junio de 2001. La política fue concertada entre los Ministerios de Agricultura, Comercio y Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación.

mundial⁷⁸, con lo cual no sólo es patrimonio de la Nación sino también de la humanidad, por cuanto tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro del país y del mundo. Por medio de esta política se busca cumplir los objetivos que a nivel internacional, en el mencionado Convenio, se fijaron los países que la ratificaron como son su conservación, uso sostenible y distribución equitativa de sus beneficios.

Dentro de esta política se enmarcan, entre otras, la Política Nacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras (2000), la Política de Participación Social en la Conservación Sistema de Parques Nacionales Naturales⁷⁹ y las Estrategias para la Consolidación de un Sistema de áreas Naturales Protegidas (1998). En el marco de esta última se formuló el Proyecto Manejo Integrado de los Parques Nacionales Naturales del Pacífico, cuyo objetivo es *"la preservación, valoración y fortalecimiento del Chocó Biogeográfico"*⁸⁰, territorio en el cual se encuentran localizados nueve parques, entre ellos el PNN Katíos, y el área de manejo especial del Darién.

De otra parte, con la Política para la Población Afrocolombiana aprobada recientemente por el Consejo Nacional de Política Económica y Social⁸¹, se pretende coordinar la acción de las diferentes entidades en el Pacífico y armonizar los proyectos dentro del esquema de diversidad ambiental y cultural. Un aspecto relevante de esta política es que reitera la necesidad de formular el Plan de Desarrollo del Pacífico, labor que le corresponde a la Comisión de Estudios⁸² y que, pese a lo dispuesto en la Carta Política y a las diversas manifestaciones en torno a la importancia del Pacífico, aún no se ha expedido.

b. La institucionalidad ambiental establecida en la Ley 99 de 1993

La Ley 99 de diciembre de 1993, en su artículo 1º, consagró los principios que debe seguir la política ambiental, entre los que se destacan:

- 1º. Los del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992⁸³;

⁷⁸ De acuerdo con la *"Evaluación de los Bosques del Mundo"*, realizada por la FAO en 1999, Colombia es el séptimo país con mayor cobertura forestal, equivalente a 52.826.000 hectáreas que corresponden al 1.5% de los bosques del mundo y al 6.42% de los de América Latina.

⁷⁹ Aproximadamente 9 millones de hectáreas albergan las 47 áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales.

⁸⁰ La ejecución de la primera fase del proyecto financiado por el Gobierno de los Países Bajos se llevó a cabo en los años 1996 a 2001.

⁸¹ Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3169 de mayo de 2002.

⁸² Desde 1994, mediante el Decreto 2314 de 1994, se estableció la necesidad de crear la Comisión de Estudios para la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras. En este sentido, en 1997 se expidió el documento Conpes 2909 dirigido a mejorar la calidad de vida de las comunidades negras y su fortalecimiento como grupo étnico. Este documento se impulsó a través de la Directiva Presidencial No 17 de ese mismo año. Luego de la expedición de tal documento los avances en la formulación y ejecución de un Plan de Desarrollo para la región pacífica han sido escasos.

⁸³ En su artículo 3, define el desarrollo sostenible como *"el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la 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"*. El principio de sostenibilidad del desarrollo también se ha consagrado en varios tratados internacionales ratificados por Colombia, tales como la Convención de Cambio Climático (Ley 164 de 1994, la Convención de Biodiversidad (Ley 165 de 1994) y los Protocolos de Montreal (Leyes 29 de 1992 y 306 de 1996) y de Kioto (Ley 629 de 2000).

- 2º. La protección prioritaria de la biodiversidad, la cual debe ser aprovechada de manera sostenible;
- 3º. La obligación del Estado de fomentar la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables;
- 4º. El deber de las autoridades, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado de actuar conjuntamente para la protección y recuperación ambiental, bajo la coordinación de las primeras, y
- 5º. La realización del manejo ambiental en forma descentralizada, democrática y participativa.

De igual forma, la mencionada Ley creó una nueva organización institucional en materia ambiental, encabezada por el Ministerio del Medio Ambiente como órgano rector de la política ambiental y coordinador del Sistema Nacional Ambiental – SINA⁸⁴. Tal Sistema, el cual se definió como *"el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permitan la puesta en marcha de los principios contenidos en esta Ley (...)"*, está conformado por las 25 Corporaciones Autónomas Regionales – CAR - creadas o modificadas por la Ley Ambiental, las Unidades ambientales urbanas, los 5 Institutos de investigación⁸⁵, las entidades territoriales y las organizaciones, comunidades y demás miembros de la sociedad civil.

En el marco de esta nueva institucionalidad ambiental, el Ministerio del Medio Ambiente, como máxima autoridad nacional, es el encargado de formular la política nacional y de establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso de territorio para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Igualmente, esta entidad administra las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Por su parte a las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR – les corresponde administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en sus respectivas regiones, de acuerdo con las políticas y disposiciones legales que establece al precitada Cartera. Con todo, la relación entre el Ministerio y las CAR no se enmarca dentro del control de tutela consagrado para las entidades adscritas o vinculadas a un órgano del poder ejecutivo, pues las corporaciones, son entidades autónomas.

Sin embargo, la Ley 99 atribuyó al Ministerio algunas funciones que permiten armonizar la gestión y las actividades de las corporaciones con las políticas ambientales de carácter nacional. Entre tales competencias se encuentran las siguientes:

- 1º. Ser segunda instancia de los actos administrativos expedidos por las CAR.
- 2º. Participar activamente en la definición de las políticas, programas y planes de las CAR a través de su representante en los Consejos Directivos, que para el caso de Codechocó es el Ministro o el Viceministro.

⁸⁴ Artículos 2º y siguientes.

⁸⁵ El artículo 21 de la ley 99 de 1993 creó el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico- IIAP, que tiene su jurisdicción en el litoral Pacífico, con sede en Quibdó. El principal motivo de su constitución fue darle continuidad al Proyecto Biopacífico.

- 3º. Aprobar las licencias para explotaciones mineras y los permisos de aprovechamiento forestal, previo otorgamiento por parte del Director y consentimiento del Consejo Directivo. Esta atribución sólo la tiene el Ministro en las Corporaciones de Desarrollo Sostenible - CDS -.
- 4º. Reservarse para sí funciones propias de las CDS⁸⁶.
- 5º. Ejercer la evaluación y el control preventivo, actual o posterior de los efectos de deterioro ambiental que se presentan o puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la explotación y utilización de los recursos naturales y, en consecuencia, puede ordenar la suspensión de los mismos.
- 6º. Mediar en los conflictos que se generen dentro de las entidades que conforman el SINA.

Por otra parte, la citada Ley 99 también les otorga a las autoridades ambientales, incluido el Ministerio del Medio Ambiente, facultades para cumplir funciones de policía con el fin de prevenir la degradación ambiental y el daño a los recursos naturales (Artículos 84 y siguientes). En desarrollo de dichas funciones, las mencionadas autoridades pueden suspender actividades que ocasionen impactos al medio ambiente, imponer sanciones y cobrar multas. Adicionalmente, con base en el "*principio de precaución*" pueden impedir o hacer cesar una actividad cuando no se tenga certeza científica sobre los efectos que ésta pueda generar al medio ambiente.

Igualmente, la norma en mención faculta a las autoridades ambientales a revocar o suspender las licencias ambientales y los permisos, autorizaciones o concesiones que se otorguen para usar o aprovechar los recursos naturales, cuando "*las exigencias y las condiciones por ella establecidos no se estén cumpliendo (...), sin que se requiera consentimiento escrito del beneficiario*" (artículo 62).

2.2.2 Incumplimiento de las normas y la insuficiente actuación de las autoridades ambientales en las actividades de explotación maderera en la región

A continuación se señala cómo el aprovechamiento forestal que, en la parte media y baja del Atrato, implica la disminución de casi una cuarta parte de los bosques tropicales húmedos, se ha realizado contraviniendo las normas internacionales y nacionales, antes mencionadas.

a. El desconocimiento de la normatividad para el aprovechamiento forestal

A pesar que, en la actualidad, se cuenta con una amplia normatividad ambiental dirigida a materializar los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano relacionados con la protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales, tales normas son frecuentemente desconocidas en la ejecución de actividades y proyectos que implican un riesgo de deterioro ambiental y de impacto negativo sobre los recursos naturales y la diversidad biológica⁸⁷.

⁸⁶ Codechocó, al igual que Corpoamazonia, Coralina, Cormacarena, Corpourabá y Corpomojana, se denominan Corporaciones de Desarrollo Sostenible – CDS-, dado que en sus jurisdicciones se encuentran ecosistemas que tienen mayor oferta de bienes y servicios ambientales y, por lo tanto, son sujetas a un régimen especial para la conservación y preservación de los recursos naturales.

⁸⁷ En lo que respecta al ecosistema amazónico, se puede consultar el Informe Defensorial "*Bosques Tropicales húmedos en el Trapecio Amazónico en peligro por la explotación ilegal e insostenible de maderas*", de julio de 2002.

Tal es el caso de la explotación maderera que por años se ha realizado en el Departamento de Chocó, actividad en la que no se garantiza la sostenibilidad, pues, como se explica seguidamente, la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos forestales ha estado ausente y el incumplimiento de las normas sobre aprovechamiento forestal ha sido constante.

Como se mencionó en la primera parte de este documento, en el año 1992, al otorgar los Permisos de Aprovechamiento Forestal - PAF - a las empresas Madarién y Pizano S.A. para que explotaran madera en la región, la Junta Directiva de Codechocó condicionó su continuidad a su adecuación a las normas que se expidiesen en cumplimiento de lo estatuido por el artículo transitorio 55 de la Carta Política - que como ya se mostró no se ha cumplido - y de los preceptos constitucionales de protección al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Concretamente, la precitada Junta indicó que los PAF debían adecuarse "*(...) a las reformas que el Gobierno dicte en relación con los permisos de aprovechamiento forestal, tasas y demás normas reglamentarias*".

Con posterioridad al otorgamiento de los PAF, se expidieron las siguientes disposiciones, en materia forestal, a las cuales los permisos debían ajustarse:

- 1º. **Resolución 1427 de 1996**, a través de la cual se creó el Área de Manejo Especial del Darién – AMED-. Dicha área que tiene una extensión de 700.000 hectáreas está cargo del Ministerio del Medio Ambiente – Unidad de Parques Nacionales Naturales - en las áreas declaradas o que se puedan declarar como áreas del SPNN; en las demás, su manejo corresponde a Codechocó y a Corpourabá. En esta Resolución se previó la formulación de un Plan de Acción Estratégico a cinco años, en cuya elaboración debían participar las comunidades, con miras a un proceso de ordenamiento territorial que permitiera preservar y conservar la unidad biográfica del Darién⁸⁸, reconocida por los Estados de Colombia y Panamá⁸⁹. Lo anterior, por ser ésta una región de conexión entre el Corredor Biológico Mesoamericano y el Corredor Ecológico de las Américas, que se manifiesta en la gran representatividad de la fauna del sur y norte del continente. En esta unidad biogeográfica se localizan los parques nacionales naturales de Katíos – Colombia⁹⁰ y Darién – Panamá. Los dos inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO y el segundo, además, declarado por esa misma organización como reserva de la biosfera.

⁸⁸ La región del Darién ha sufrido graves transformaciones ocasionadas por procesos de colonización, actividades indiscriminadas de tala realizadas por grandes compañías, prácticas poco sostenibles de cacería, pesca, agricultura y ganadería, así como por la presencia de los actores armados, tanto en su interior como en la zona amortiguadora de la cual hace parte Cacarica.

⁸⁹ Avances sobre ese proceso se pueden consultar en Parques Nacionales de Colombia. Proyecto Pacífico. Fase I. Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, Bogotá, 2001.

⁹⁰ Creado mediante la Resolución 170 de agosto de 1974, tiene una extensión de 72.000 has., de las cuales casi el 50% está representado en los ecosistemas de bosques inundables, ciénagas y bosques riparios de la llanura aluvial del río Atrato. En esta región, se localizan las ciénagas de Tumaradó (La Primera, Manatí o Cenaguita, La Reina y La Última), La Honda, La Rica, Perancho, Peranchito, Unguía, Marriaga, Matuntugo, Maquillón, Las Trozas, Los Hornos, La Ciega, Lebranchera y El Limón, que se constituyen en uno de los más importantes sistemas cenagosos del país, protegidos por la Convención de Ramsar ratificada por la Ley 357 de 1997.

- 2º. **Decreto 1791 de 1996**, por medio del cual se reglamentó el régimen de aprovechamiento forestal. Entre los principales aspectos que este Decreto regula, se encuentra la imposición de algunas obligaciones a las CAR, tales como: (1) formular y aprobar los planes de ordenación y manejo de bosques, (2) aplicar de manera prevalente las normas especiales sobre administración, manejo y uso de los recursos naturales, y (3) en las regiones en que existe población negra, dar estricto cumplimiento a la Ley 70 de 1993.
- 3º. **Resolución 540 de 1997**, por la cual se definió el procedimiento para los PAF y se establecieron los cupos para el Chocó⁹¹. El artículo 3 de esta resolución reproduce la facultad del Ministerio del Medio Ambiente para ejercer evaluación y control sobre los permisos de aprovechamiento forestal y ordenar la suspensión de los mismos (Ley 99 de 1993, artículo 5-16). Por su parte, el artículo 6 reitera que Codechocó debe dar cumplimiento a las leyes sobre grupos étnicos y a las del medio ambiente. En desarrollo de esta disposición, Codechocó expidió la reglamentación sobre los PAF en su jurisdicción, mediante la Resolución 0987 de 1998.

Sin embargo, la explotación maderera en la región se continuó realizando en forma ilegal, pues no se adecuó a lo establecido por las mencionadas normas reglamentarias. Sobre el particular, basta citar el Concepto Técnico 12 del Ministerio del Medio Ambiente, fechado el 2 de septiembre de 1999, en el que se anota lo siguiente: *"4.- Con base en lo reportado por la Corporación para dar cumplimiento a la Resolución 540, (...), se puede deducir que los aprovechamientos forestales de los cuales se verificó su realización en el territorio del Consejo Comunitario del Río Cacarica [visita del 18 al 21 de agosto de 1999] **están siendo efectuados sin dar cumplimiento a los procedimientos establecidos en el Decreto 1791 de 1996 y lo reglamentado por la Corporación con la Resolución 0987 de 1998, así como lo estipulado en la Resolución 540 de 1996, por lo tanto son aprovechamientos de tipo ilegal**".* (Resaltado y subrayado fuera de texto)

De otra parte, las dos áreas protegidas (PNN Katíos y AMED) se han visto afectadas por la tala de madera, en la medida en que se lesionan sus suelos y se desmoronan los taludes de los cuerpos de agua ocasionando contaminación y deterioro ambiental, lo que se ve agravado por la desaparición de la vegetación y, la consecuente extinción de especies de flora y fauna.

El incumplimiento de las normas citadas, que pretenden imponer limitaciones a la actividad económica con el fin de asegurar la conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica, impide que en esta región se consolide la sostenibilidad del desarrollo y, por lo tanto, que se mejore la calidad de vida y el bienestar de su población. De esta manera, la violación de la normatividad ambiental se convierte no sólo en un peligro para los ecosistemas estratégicos de esta zona sino también en una amenaza para los derechos de las comunidades negras y de los demás habitantes del país.

⁹¹ El nuevo cupo global de 223.000 mts³. se estableció mediante la Resolución 964 de 1999 para un periodo de dos años.

b. La insuficiente actuación de las autoridades ambientales

A continuación y con el fin de dotar de elementos a la Corte Constitucional se detallan algunas actuaciones de Codechocó, autoridad ambiental de la región, las cuales no han sido suficiente para evitar la vulneración de los distintos derechos mencionados. En primer lugar se advierte alguna discrecionalidad en la interpretación de las normas frente a las denuncias presentadas, a los informes de las comisiones de verificación que se han realizado en la zona y a los fallos judiciales. En este sentido, por ejemplo, se observa una interpretación estricta de tales normas en el caso de los Consejos Menores de Montañita⁹² y Puerto Nuevo, los cuales, mediante la Resolución 0747 del 22 de junio de 2000 que ordenó la suspensión de la tala y corte de madera que estos realizaban, fueron sancionados por la CAR exigiéndoseles el pago de multas y la obligación de llevar a cabo programas de reforestación⁹³. Igualmente, se observa una interpretación rigurosa frente a las quejas que se refieren a la utilización de permisos vencidos de uso doméstico y de equipos suministrados por la Red de Solidaridad Social, así como a supuestos incendios causados por la organización no gubernamental Justicia y Paz⁹⁴. Frente a tales eventos, el Director de la CAR expidió el Auto 001 de noviembre de 2000 mediante el cual ordenó abrir proceso sancionatorio. Sin embargo, frente a las empresas madereras la acción de Codechocó pareciera ser permisiva, pues hasta el momento no se conoce que les hubiese impuesto sanciones, multas o planes de reforestación; ello pese a que, reiteradamente, se ha denunciado a Madarién por la indebida y antitécnica explotación maderera.

De este manera, resulta paradójico que mientras se exige a las comunidades negras cumplir con la función ecológica de la propiedad, es decir, utilizar prácticas compatibles con la "*fragilidad*" del ecosistema del Pacífico, se permita que grandes compañías - en este caso Madarién - adelanten en forma mecanizada una actividad que deteriora este ecosistema, sin que se cumpla la verificación de los posibles daños e impactos ocasionados no sólo en materia ambiental, sino también en lo referente a la integridad e identidad de las comunidades negras de la región.

Adicionalmente, a pesar de las inquietudes formuladas por el Ministerio Público a ese respecto, el ejercicio de las funciones de policía de Codechocó como autoridad ambiental (Ley 99 de 1993, artículo 83 y ss) frente a los aprovechamientos ilícitos es bastante cuestionable. En efecto, en tales casos la Corporación procede a decretar la medida preventiva de decomiso e impone al contraventor las respectivas multas. Esta actuación, infortunadamente prevista en la Ley, contribuye no sólo a "*legalizar*" la extracción irregular, sino también, a facilitar su movilización posterior, en la medida en que no se aplica la sanción del decomiso definitivo. Aún en los casos en que éste se efectúa, la realización del remate previsto en la ley, genera, igualmente, una

⁹² En el Concepto Técnico 12 del Ministerio del Medio Ambiente se señala que el aprovechamiento en Montañita se inició en mayo de 1999 y el recurso explotado se vendía a Maderas del Darién.

⁹³ Los miembros de estos Consejos interpusieron recurso de reposición contra la Resolución, en el que alegan la imposibilidad económica de darle cumplimiento. Dicho recurso se resolvió mediante la Resolución 1095 del 1 de septiembre de 2000. Posteriormente, éstos acordaron con la CAR un plan de establecimiento para el manejo de 60 hectáreas, 35 en Puerto Nuevo y 25 en Montañita, que según la Corporación se encuentra en ejecución (Oficio del 3 de abril de 2002 a la Defensoría del Pueblo).

⁹⁴ A este respecto, ver el comunicado de las comunidades de la cuenca del Cacarica, marginadas del proceso de retorno, dirigido a altas autoridades del Estado, en noviembre de 2000, así como el informe de averiguación preliminar de la Subdirección de Desarrollo Sostenible de la CAR del 13 de noviembre de ese año y el oficio de la Red de Solidaridad AGAD del 21 de agosto de 2000 remitido a Codechocó.

distorsión, pues en últimas exige al particular que adquiere el recurso decomisado de tramitar los permisos y autorizaciones para su extracción y, por ende, sanea la procedencia ilícita⁹⁵.

De otro lado, se observa en el proceder de la Corporación una marcada tendencia a producir confusión e inducir a error en las entidades ambientales, étnicas, así como en las instancias judiciales y de control, tal y como se sintetiza a continuación.

- 1º. Ante la solicitud formulada por el Ministerio en julio de 1999⁹⁶, la CAR indica que no existen "*permisos y autorizaciones vigentes*" en la región. Afirmación que no se ajusta a las denuncias de las comunidades y organizaciones no gubernamentales, a la constatación de que desde mayo de ese año se habían reiniciado las explotaciones en Montañita y a la existencia de los PAF para las zonas de Guamal y Balsa II que, sí bien se encontraban suspendidos, para la citada autoridad y para las empresas estaban vigentes.
- 2º. Como respuesta a la orden judicial de la citada Sala Dual del Tribunal y de los requerimientos de la Defensoría⁹⁷ la CAR expide la Resolución 1373 de septiembre 1 de 1995 que deja sin efectos los PAF; sin embargo, unos días después, revoca su decisión y decide demandar la nulidad de dichos actos⁹⁸.
- 3º. En la demanda de nulidad la CAR acompaña como anexos los contratos suscritos en diciembre, pese a que supuestamente los definitivos se firmaron en abril de 1993. De otra parte, en ninguna de las comunicaciones de esa entidad se menciona cuál fue el fallo sobre la citada demanda. Es más, en respuesta a la Defensoría, Codechocó sugiere que se soliciten los documentos al Consejo de Estado, pese a que la sentencia que rechaza la nulidad es del Tribunal Administrativo de ese Departamento, tal y como se detalla más adelante.
- 4º. Sólo en el informe entregado al Consejo Directivo de esa CAR en julio del año pasado se admite que las Resoluciones correspondientes a los PAF de Balsa II y Guamal se encuentran vigentes, afirmación que reinicia la discusión sobre el particular entre la máxima autoridad ambiental y la Corporación.
- 5º. En la visita del funcionario del Ministerio del Medio Ambiente para verificar el cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado, el Director de la CAR afirma, nuevamente, que NO hay explotaciones madereras en la zona, lo cual como ya se indicó no corresponde a la realidad.
- 6º. En ninguna de las comunicaciones de la Corporación se hace mención al estado en que se encuentran los PAF de Sábalo, Larga Boba y Guamal. Este último vigente pero actualmente suspendido en los términos de la comunicación de la compañía Pizano S.A.

⁹⁵ Frente a las denuncias recibidas sobre estas conductas y sobre la expedición de salvoconductos, aparentemente en papelería falsa, el Ministro del Medio solicitó a los órganos de control y a la Fiscalía iniciar las correspondientes investigaciones, en oficio del 21 de enero de 1999.

⁹⁶ Codechocó. Oficio dirigido al Ministerio del Medio Ambiente No. 001551 de octubre 25 de 1999.

⁹⁷ Defensoría del Pueblo. Oficios DRA 348 de julio 27 y 011194 de agosto 18 de 1995.

⁹⁸ Tribunal Superior Distrito Judicial de Quibdó – Chocó Sala Dual Civil – Laboral, del 31 de julio de 1996 y Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, del 23 de agosto del mismo año.

Efecto de ello, es la falta de acción de parte del Ministerio del Medio Ambiente, entidad que puede ordenar la suspensión de las actividades forestales denunciadas en la cuenca del río Cacarica, en las cuales se ha verificado el reiterado incumplimiento de la normatividad ambiental y étnica y el deterioro de los recursos naturales⁹⁹.

Así mismo, los entes de control han manifestado su preocupación respecto a la incapacidad de las autoridades ambientales, particularmente de Codechocó, de realizar la verificación y el seguimiento de los permisos otorgados en los sitios de extracción. Esto se debe en parte a la dificultad de acceso a ciertas zonas del país por la ausencia y precariedad de los medios y vías de transporte, a la falta de recursos financieros y humanos, a los problemas de orden público, pero también a actitudes de ligereza y negligencia. Ciertamente, aunque hay que reconocer las limitaciones que tienen dichas autoridades para efectuar el seguimiento de los proyectos licenciados o permisionados, así como aquellos que se realizan de manera ilegal su actitud, en el caso en comento, pareciera ser negligente. Así, en la explotación maderera en la región del Cacarica, en la que se cuenta con denuncias nacionales e internacionales, visitas de las entidades competentes en las que se verifican los daños generados por la actividad y, lo más preocupante, se evidencia el desconocimiento de los derechos de los grupos étnicos, las limitaciones de recursos y de otra índole, no sirven de excusa de la omisión o tardanza de las autoridades ambientales y de policía para adoptar las medidas correctivas necesarias.

La falta de acción decidida de las referidas autoridades, frente a la explotación maderera en la región en cuestión, ha propiciado que dicha actividad continúe ejecutándose sin cumplir con los necesarios parámetros de planificación y aprovechamiento de los recursos forestales, sin asegurar su conservación, restauración o sustitución y sin que – pese a los cuestionamientos de los órganos de control - se haya sancionado a todos los responsables de ello. De este modo, se desconocen los preceptos constitucionales y legales y los compromisos del país relativos a la preservación de su diversidad biológica y cultural y al desarrollo sostenible.

A esto se suma, la falta de orientación desde el nivel central sobre el modelo de desarrollo para la región con criterios de integralidad y sostenibilidad. La degradación ambiental de la zona, ocasionada por la implementación de proyectos ajenos a la misma - tales como actividades agropecuarias, mineras, forestales y proyectos de infraestructura, los cuales, además, no atienden las prácticas y conocimientos ancestrales de sus poblaciones nativas -, contribuye a su deforestación y, por lo tanto, a la pérdida de su capacidad de suministrar bienes y servicios ambientales.

Por último, las autoridades ambientales parecen desconocer el contenido del informe final del Proyecto *"Monitoreo Ambiental del Permiso de Aprovechamiento Forestal Balsa II"*, de octubre de 2000. En este estudio financiado por el Banco Mundial a través del Ministerio del Medio Ambiente y elaborado por funcionarios de Codechocó, Corponariño y Conif, se realiza una

⁹⁹ El Ministerio tuvo conocimiento de la vigencia del PAF otorgado a Madarién en la citada reunión del Consejo Directivo de julio de 2001. Para esta Cartera, el fallo de la Corte Constitucional había dejado sin efectos los permisos aprobados en 1992 (Oficios MMA 001-2-276 del 13 de septiembre de 2001 y Codechocó 807 del 25 de septiembre de 2001). Copias de éstos fueron remitidos por el Director de la CAR a la Defensoría con el oficio en el que solicita concepto sobre la aplicación de los citados permisos.

valoración biofísica y social de la región y de los impactos producidos por la tala y corte de los bosques, por parte de Madarién. Entre las recomendaciones que formula el informe se encuentran:

- 1º. La necesidad de diseñar una política forestal.
- 2º. El empleo de nuevas tecnologías para el transporte de la madera que generen menores efectos en el suelo y en las fuentes de agua.
- 3º. El fortalecimiento de los procesos de supervisión y control y
- 4º. La capacitación a las comunidades en alternativas productivas que les permitan independizarse de los recursos forestales.

No obstante, llama la atención que el informe en el que se evalúan los daños ocasionados por la extracción maderera, los cuales se pueden sintetizar en la siguiente afirmación "*el sistema experimenta una alteración severa en su estructura, composición y dinámica, lo que supone urgentes medidas para garantizar su recuperación*" y los impactos sociales y culturales - que se citan más adelante -, no proponga acciones encaminadas a ordenar a la empresa la suspensión de las actividades, o por lo menos a la mitigación y compensación de dichos efectos. Al contrario, las recomendaciones se orientan más hacia las comunidades, quienes, por sí mismas, no podrían adelantar actividades mecanizadas de extracción.

c. La falta de armonización entre la política ambiental y la política de desarrollo de la región del Pacífico

Como se expuso, de acuerdo con los mandatos constitucionales, el desarrollo económico debe ser siempre compatible con la preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el derecho a gozar de un ambiente sano. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha proferido numerosos pronunciamientos en los que se ha resaltado la importancia del desarrollo sostenible en la Carta Política, puesto que "*no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (C.P. artículos 80 y 339) sino que además, al establecer el llamado tríptico económico - trabajo (artículo 26), propiedad privada (artículo 58) y empresa (artículo 333) - determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario*"¹⁰⁰.

Sin embargo, de un breve análisis de las políticas públicas para el Pacífico colombiano se concluye que la descoordinación y la ausencia de armonización entre las políticas de desarrollo y las políticas en materia ambiental y de protección a la diversidad étnica y cultural ha sido la regla general. En efecto, en tanto que los llamados planes de desarrollo económico prevén megaproyectos de infraestructura, tales como la carretera panamericana¹⁰¹ en el sector del Darién, el canal acuático de los ríos Atrato y Truandó, el canal seco y el corredor andino Urrao – Frontino - Dabeiba, las políticas ambientales se dirigen a la conservación y preservación de la biodiversidad, de los bosques y, en general, de los bienes y servicios ambientales, bajo criterios de desarrollo sostenible y en el marco de la participación de las comunidades étnicas que tradicionalmente han vivido en la zona.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia C - 519 de 1994.

¹⁰¹ La Ley 121 de 1959 ordenó su construcción.

Así, entre las políticas de desarrollo para la región pacífica se encuentran, entre otras:

- El Plan Chocó, conocido como Plan Holanda¹⁰², el cual en su primera fase destinó el 70% de los recursos para la construcción de obras de infraestructura.
- El Plan Nueva Dimensión Pacífica para Colombia, formulado en 1988, que incluía entre los proyectos dirigidos al "*progreso y desarrollo*" del Pacífico, la construcción de un puerto a cien kilómetros al sur de la frontera con Panamá, acompañado de carreteras y ferrocarriles para su comunicación con otro que se construiría en el Golfo de Urabá y la terminación de la carretera panamericana (de la frontera hasta Tadó y de allí a Risaralda).
- El Programa BID - Plan Pacífico -, que destinaba el 40% del total del presupuesto a obras de infraestructura¹⁰³ y
- Las políticas de promoción y apoyo al sector agropecuario en materia forestal productiva por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ya referidas, entre las cuales se impulsan los monocultivos de palma africana que, como se expondrá, más adelante, pueden ocasionar graves impactos ambientales y culturales.

Estas iniciativas no son del todo compatibles con las políticas, programas y proyectos en materia ambiental y de protección de los derechos de las comunidades étnicas que se contemplan para la región occidental del país¹⁰⁴, los cuales, en la mayoría de los casos, son desarrollo de los convenios internacionales ratificados por Colombia. Adicionalmente, tales proyectos de desarrollo se enmarcan dentro de estrictos criterios de crecimiento económico y se impulsan desconociendo esfuerzos como los realizados en el marco del Proyecto Biopacífico y de la Agenda Pacífico XXI "*Qué pensamos los grupos étnicos del Pacífico*" de enero de 2001¹⁰⁵.

2.2.3 Impactos generados por la explotación maderera

a. Empresas vinculadas al aprovechamiento forestal

En torno al aprovechamiento forestal en esta zona, las empresas directamente vinculadas han sido Pizano S.A y Maderas del Darién. La primera se creó inicialmente como Proyectos Industriales S.A. en 1962 y entre las diferentes denominaciones que ha tenido se encuentran

¹⁰² Financiado por los Países Bajos, se inició en 1969 y su ejecución estuvo a cargo de Codechocó.

¹⁰³ Aprobado mediante el Documento Conpes 2589 de 1992, contemplaba una inversión de US \$ 71 millones, de los cuales a 31 de diciembre de 2001 se había invertido US \$ 40 millones. Durante el 2002 se ejecutarán proyectos en educación, salud, saneamiento básico, actividades productivas y desarrollo institucional por valor de \$ 10.500 millones de pesos.

¹⁰⁴ Como consecuencia de la referida descoordinación, se han presentado diversos conflictos culturales, étnicos y ambientales en la región. En efecto, la falta de articulación entre las políticas de desarrollo económico y las políticas ambientales, sumado a la precariedad con que se realizan las consultas a las comunidades étnicas, ha dado como resultado la suspensión de varios proyectos, tales como la carretera Panamericana y el canal Interoceánico, y los planes de manejo para las carreteras Urao – Buchadó y las ánimas – Nuquí.

¹⁰⁵ El Proyecto Biopacífico coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente y financiado con recursos del Fondo GEF y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, orientó sus esfuerzos a la protección de la biodiversidad del Chocó Biogeográfico. Por su parte, la Agenda Pacífico XXI impulsada por el Ministerio del Medio Ambiente y el Instituto de Investigaciones del Pacífico definió, después de un amplio proceso participativo, el marco de políticas para los próximos 20 años. Estas políticas son la paz y convivencia, ordenamiento territorial y acceso a la propiedad del territorio, etnodesarrollo, participación, pedagogía e investigación. La implementación de la Agenda se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico.

Maderas y Triplex S.A, Triplex Pizano, Pizano S.A y ahora Pizano S.A. en Reestructuración. Entre las entidades subordinadas están Knoll Muebles y Sistemas, Matensa S.A, Comaderas Ltda., C.I. Pizano Training S.A, Tadeca C.A. y Monterrey Forestal¹⁰⁶. De otro lado, Maderas del Darién S.A fue inicialmente constituida como Industria Maderera del Caribe Ltda.¹⁰⁷; en 1960 se modificó como Maderas del Darién Ltda. , en 1969 se transformó en sociedad anónima¹⁰⁸. Su domicilio actual es la ciudad de Barranquilla, en el departamento Atlántico y tiene una sucursal en el municipio de Apartadó, departamento de Antioquia¹⁰⁹.

Durante muchos años, varias empresas madereras, entre ellas Pizano S.A y Maderas del Darién realizaron el aprovechamiento forestal, sin tener que cumplir con mayores exigencias de las autoridades ambientales. Sin embargo, con la expedición de la Constitución Política de 1991, las Leyes 70 y 99 de 1993 y sus correspondientes normas reglamentarias, las empresas vinculadas a la mencionada actividad tenían la obligación de adecuarse a los nuevos requerimientos ambientales, culturales y étnicos.

Con respecto a las extracciones madereras previas a las normas antes citadas, Maderas del Darién fue demandada por la Organización Indígena de Antioquia – OIA - por la vulneración a los derechos de las comunidades de Chajeradó, Tabará y Taparal, asociadas en el resguardo Embera – Katío, como consecuencia de la explotación forestal adelantada sin los permisos ambientales y en contra de la voluntad de las citadas comunidades. La Corte Constitucional no falló en contra de la empresa por considerar que *"la devastación (...) tuvo ocurrencia en el pasado [junio de 1998 y noviembre de 1990] y, como tal produjo un daño consumado (...)"*. Por lo tanto, estimó dicha Corte que la evaluación del daño - 3.400 a 4.300 hectáreas del bosque húmedo tropical - y la responsabilidad de la empresa debía ser objeto de otro mecanismo judicial¹¹⁰.

El citado Tribunal ordenó a Codechocó iniciar las acciones para restaurar los daños ambientales, para cuyo fin se creó un Comité Interinstitucional, el cual acordó los términos y adelantó el proceso de contratación y seguimiento del *"Estudio de Impacto y Avalúo del Daño Ambiental"*¹¹¹, además de la formulación de un Plan de Manejo Ecológico y Cultural para la comunidad de Chajeradó. Sin embargo, ante el incumplimiento de lo fallado por la Corte, la Organización Indígena de Antioquia interpuso un incidente de desacato en contra del Ministerio del Medio Ambiente, Corpourabá y otros obligados a responder. Resultado de ello es el desembolso realizado por el precitado Ministerio de \$ 200 millones de pesos, cifra que es sólo una tercera

¹⁰⁶ Cámara de Comercio de Bogotá. Certificado de existencia y representación legal del 4 de marzo de 2002.

¹⁰⁷ Revista Clase Empresarial. "Desarrollo con la naturaleza: Pizano S.A., 58 años sembrando futuro" y Certificado de la Cámara de Comercio del 4 de marzo de 2002.

¹⁰⁸ Sobre esta compañía en la página de Internet – con acceso restringido - se indica: *"La empresa Maderas del Darién es hoy una sociedad anónima compuesta del grupo de antioqueños iniciales quienes son dueños del 25% y Pizano S.A. dueño del ..."*. (atc.bentley.edu/carices/spr02/jukebox). Sobre el particular, se puede consultar ONIC, CECOINN, GHK. "Tierra Profanada. Grandes Proyectos en Territorios Indígenas de Colombia", Disloque Editores, Bogotá, 1995.

¹⁰⁹ Cámara de Comercio de Barranquilla. Certificado de existencia y representación legal No. 6742923 del 18 de julio de 2002.

¹¹⁰ Sentencia T- 380 de 1993.

¹¹¹ El citado estudio fue elaborado y terminado en diciembre de 1997 por un consorcio de la Facultad de Antropología de la Universidad de Antioquia y el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional (Seccional Medellín).

parte del valor total del Plan de Restauración. En la medida en que no se inició el proceso judicial respectivo contra la compañía, le correspondió al Estado y, por ende, a cada uno de los ciudadanos colombianos, asumir los costos del deterioro ambiental ocasionado por Maderas del Darién en ejercicio de una actividad ilegal en la que primó el interés de lucro de la empresa frente al interés general.

Como ya se mencionó de los informes de visita a la zona en cuestión se concluye que la compañía que continúa operando es Maderas del Darién, lo que se evidencia por la permanente presencia de campamentos, maquinaria y equipos de dicha empresa. Adicionalmente, en el Concepto No. 12 del Ministerio del Medio Ambiente, de septiembre de 1999, se indicó que existen "*indicios de la participación de la empresa MADARIEN (...)*" en las actividades de aprovechamiento mecanizado¹¹². En igual sentido, en el informe de la Procuraduría, de junio de 2000, afirma que salvo Madarién, las empresas madereras salieron de la región¹¹³. Así mismo, se pronunció el funcionario de Codechocó en el informe de mayo de 2001, al expresar que "*actualmente en la zona se está desarrollando un aprovechamiento forestal de tipo mecanizado (maderas en traza), donde los principales actores son la Empresa Maderas del Darién y las comunidades de San José de Balsa, Balsa y Caño Seco*". La primera, como ya se dijo, en desarrollo de la Resolución 3595 de 1992.

b. Seguimiento a las obligaciones constitucionales, legales y contractuales de las empresas

Primeramente, las precitadas empresas deben cumplir con los mandatos constitucionales (C.P., artículos 8, 58, 78, 95 y 333) que ordenan a los particulares, entre otros:

- 1º. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
- 2º. Asegurar la función social y ecológica de la propiedad y de la empresa;
- 3º. Garantizar la calidad de bienes y servicios ofrecidos;
- 4º. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, y
- 5º. Obrar dentro del principio de solidaridad.

De la misma manera, es claro que el interés comercial particular está subordinado al interés general (C.P., artículo 1). De otra parte, la ley 99 de 1993 consagró diversas obligaciones y sanciones para los particulares por medio de las cuales se pretende prevenir, controlar y compensar los impactos ambientales que algunas actividades y proyectos pueden generar. Es así, por ejemplo, que contempla el Principio 16 "*Del que contamina paga*"¹¹⁴ que, en una de sus acepciones, consiste en la obligación que tiene la persona que produce un daño significativo al medio ambiente de garantizar su restauración o su compensación. En esa medida, se debe exigir a los causantes de los daños su reparación (artículo 31).

¹¹² Es de resaltar que esta constatación no coincide con lo manifestado por Codechocó, en el sentido de que en la fecha de la visita no existían actividades de aprovechamiento en la región.

¹¹³ No sobra resaltar que en este informe se precisó que la salida de éstas de la región fue consecuencia del agotamiento comercial de maderas finas, los cambios de uso del suelo y el empobrecimiento general de la zona.

¹¹⁴ Principio 16 de la Cumbre de Río de Janeiro, incorporado a la legislación colombiana mediante el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

Desde junio de 1993 a mayo de 2002, descontando el "periodo de suspensión" de octubre de 1997 a junio de 2000, Madarién ha aprovechado 232.012,21 metros cúbicos de los 303.000 aprobados, lo que representa el 76,57% de la totalidad permissionada inicialmente¹¹⁵. En el informe del 2002 que presenta la empresa¹¹⁶ se menciona que mediante otrosí al contrato se amplió el volumen en 257.343 metros cúbicos; sin embargo, no se conoce el procedimiento surtido para la aprobación y firma de dicha adición, ni el plazo en el que se llevará a cabo¹¹⁷.

En el siguiente cuadro se indican, con base en la información suministrada por Codechocó, los volúmenes aprovechados y los pagos que Madarién ha efectuado a favor de la Corporación ambiental. Se repara que por la explotación de madera realizada por la precitada empresa, entre 1993 y mayo de 2002, Codechocó ha recibido menos de 500 millones de pesos, cifra que no compensa el costo ambiental y social que ocasiona la actividad extractiva.

¹¹⁵ Del Informe Técnico de Visita de Inspección realizada por la Subdirección de Desarrollo Sostenible de la Corporación el 7 de marzo del año en curso, se desprende que de los 6 cuarteles permissionados se han aprovechado 4, otro está siendo objeto de corte de madera y el último se encuentra aún disponible.

¹¹⁶ Maderas del Darién. Informe Técnico. Año 2002.

¹¹⁷ En el Oficio de Codechocó a la Defensoría No. 516 del 31 de mayo del año en curso se indica que "en la actualidad no se ha realizado ninguna prorrogación al contrato". Esta afirmación contraría lo dispuesto en la cláusula decimacuarta del contrato: "*DE LA FUERZA MAYOR*", mediante la cual se exime de responsabilidad al permisionario por las demoras ocasionadas "por guerra, perturbación del orden público (...)". Agrega esta cláusula que en estos casos los plazos serán prorrogados, de lo cual se dejará constancia "en actas que deben ser refrendadas por la Dirección Ejecutiva de Codechocó mediante resolución". Se deduce de lo anterior que el plazo del contrato se amplió en dos años y nueve meses. Sin embargo, la póliza de seguro de cumplimiento sólo se renovó hasta el 26 de septiembre de 2001. Es de indicar que la póliza original sólo iba hasta el 26 de septiembre de 2002, es decir tampoco cubría el periodo que ordena la Ley 80 de 1993, correspondiente a la duración del contrato y dos meses más.

Cuadro No. 2

Año	Volumen de madera en metros cúbicos	Valor pagado a Codechocó en pesos
Junio de 1993	16.686,58	61.640.206,36
1994	30.381,39	47.707.605,00
1995	32.490,09	63.112.648,00
1996	13.323,68	25.875.314,80
De enero a septiembre Sin Datos		
Subtotal (1)	92.881,74	198.335.774,2
Desde Junio de 2000	27.580,20	53.616.079,00
2001	80.823,27	157.081.907,30
A mayo de 2002	30.727,00	59.789.315,00
Subtotal (2)	139.130,47	270.487.301,3
Total (1)+(2)	232.012,21	468.823.075,5

De otra parte, para poder evaluar el cumplimiento de las obligaciones de Madarién como permisionario, es necesario apreciar su observancia de lo consagrado en la Resolución de otorgamiento del PAF y en el contrato que la protocoliza, así como del Plan de Ordenación Forestal. Tales documentos constituyen una especie de Plan de Manejo Ambiental de la explotación maderera en la zona en cuestión.

Para profundizar sobre la ejecución de los contratos, la Defensoría del Pueblo solicitó a las empresas mencionadas información de los avances en torno a varias de las cláusulas de los actos administrativos que otorgaron los PAF¹¹⁸; sin embargo a la fecha, las únicas respuestas recibidas son las del Presidente de Pizano S.A, en relación con el PAF del área de Guamal¹¹⁹. En estas se informa que dicho permiso se ha suspendido en 4 oportunidades, la última de ellas, con carácter indefinido, en octubre de 1996. Las razones aducidas para dicha determinación son la situación de orden público, los fenómenos naturales y la ausencia de definición de competencias

¹¹⁸ Las comunicaciones de la Defensoría a las referidas empresas se enviaron vía fax al mismo número en Bogotá, de acuerdo con la información suministrada por la persona que responde el teléfono, quién indicó que allí tenían su sede las dos compañías. De la misma manera, esa persona respondió que el oficio a Madarién se debía dirigir al señor Enrique Camacho. Posteriormente, ante la respuesta de Pizano, la Defensoría se comunicó nuevamente y se le informó que la comunicación a Maderas del Darién debía remitirse al señor Jorge Amezcuita García, Representante Legal de dicha compañía.

¹¹⁹ Pizano S.A, oficios del 12 de junio y del 17 de julio de 2002.

entre Corpourabá y Codechocó¹²⁰. Agrega dicha empresa que no puede remitir la documentación solicitada por la Defensoría por encontrarse ésta en los archivos inactivos.

Lo anterior, no se atiene a lo señalado en la página de Internet de esa empresa, en la que se informa que la materia prima para la producción de triplex y traplex proviene de los bosques naturales de cativos localizados en las *"llanuras aluviales (...) de los ríos Atrato y León y sus afluentes, al norte del departamento del Chocó"*. Se agrega que la otra fuente es la reserva forestal de propiedad de Pizano y de su filial Monterrey Forestal, ubicada en los municipios de Zambrano y Córdoba (Bolívar) y El Difícil (Magdalena)¹²¹.

A continuación sólo se evalúa el cumplimiento del contrato por parte de Madarién, con base en la breve información suministrada por la Corporación. De acuerdo con dicho contrato, le correspondía a la empresa racionalizar el aprovechamiento forestal, para lo cual le está prohibido:

- 1º. Abandonar trozas o fragmentos de árboles en las vías de acceso o en los sitios de almacenamiento,
- 2º. Taponar los cauces, debiendo limpiarlos permanentemente,
- 3º. Cortar árboles en los relictos de bosque natural, los cuales no pueden ser menores del 5% del total de cada cuartel.
- 4º. Clausurar las vías que construya, demarcar las áreas de permiso y aplicar los correctivos en caso de ocasionar deterioros graves al ambiente y
- 5º. Adelantar programas silvícolas, de reforestación y sociales.

Sin embargo, de las diversas denuncias y visitas se desprende que la explotación ha generado, entre otros efectos, contaminación en las aguas y taponamiento de los ríos, cauces y canales (únicas vías de comunicación de la zona)¹²². Así mismo, se ha reparado que las vías que se abren para la comercialización de la madera cortada no son clausuradas¹²³. Lo anterior, además de ser prueba del incumplimiento de los parámetros de manejo ambiental que debían seguirse, ha contribuido a la degradación ambiental, a la deforestación del ecosistema del Darién y al tránsito de los actores de los grupos armados.

Con respecto a los programas sociales que según el contrato debían ponerse en marcha, en el informe técnico de la CAR de marzo de 2002 se mencionan como tales las siguientes actividades:

¹²⁰ Esta resolución ocasionó conflictos por jurisdicción y competencias entre Codechocó y Corpourabá. Esta última suspendió el permiso otorgado por Codechocó (Resoluciones 074396 del 24 de mayo y 092596 del 18 de junio de 1996); posteriormente esa CAR revocó la suspensión a través de la Resolución 114996 del 12 de julio de ese año, como consecuencia de los acuerdos alcanzados en las reuniones realizadas en el MMA (Actas del 11 y del 26 de julio de 1996).

¹²¹ www.pizano.com.co/ecología.htm

¹²² Uno de los compromisos suscritos por el Gobierno para asegurar las condiciones del retorno consiste en la limpieza y dragado de los ríos Perancho y Peranchito, a través de los cuales se ingresa a los asentamientos. Sin embargo, esto no se ha cumplido y se ve agravado por el estado en que se encuentran sus afluentes. Así se reitera en los diferentes informes de las visitas.

¹²³ En el informe del funcionario de Codechocó se señala que las empresas construyeron canales artificiales en la década de los ochenta y a principios de los noventa y que éstos son utilizados como vías de transporte. De otra parte, Cavida ha denunciado que los canales artificiales construidos por la empresa maderera son utilizados por los grupos armados para su movilización en el territorio de Cacarica.

pasajes y gastos de viaje reconocidos a algunos líderes comunitarios en las gestiones de titulación, así como a funcionarios de las entidades públicas y privadas; gastos de transportes y drogas para enfermos, y donación de materiales y herramientas para la construcción de viviendas y de establecimientos comunitarios. Dichas acciones no se ajustan a lo que debe significar un verdadero *"programa social"* y no responden a lo señalado por los mismos miembros de la Junta Directiva de Codechocó en 1992 y por la Comisión encargada de reglamentar el artículo 55 transitorio de la Constitución Política, sobre la realización de proyectos en beneficio de la comunidad como requisito para la continuidad de los permisos.

Sobre estos programas sociales, en el referido informe del monitoreo de la zona, se plasman las opiniones de los miembros de las comunidades de Riosucio y de Salaquí. Los primeros relatan que *"la presencia de Maderas del Darién no ha sido (sic) beneficio para nosotros. (...) El beneficio de la comunidad es negativo porque ellos se han beneficiado de nosotros y de nuestros recursos, pero no han invertido nada en la región. Por el contrario en vez de enseñarle a la gente como proteger sus recursos nos han enseñado a destruirlos (...) estimulan el proceso desbastador (sic), para lo cual nos "ayudan" regalándonos motosierra (...) pero lo que son procesos de reforestación, adecuación de tierras, nuevos sistemas de sembradío, eliminación, no nos lo han dado a conocer"*. Por su parte, los habitantes de Salaquí manifiestan *"que se siente (sic) humillados"* en tanto *"que nada perciben como contraprestación de la explotación de sus recursos"*.

De otro lado, en la medida en que las autoridades competentes no han propiciado la formulación de un Plan de Ordenamiento Forestal ajustado al concepto de desarrollo sostenible, el Plan de Ordenación Forestal, previsto en los contratos no coincide con el valor ecológico y cultural de la región y su potencialidad de generar nuevas fuentes de ingreso por los bienes y servicios ambientales que ella ofrece, particularmente los relacionados con la regulación del cambio climático.

Con relación a los programas de reforestación, el Director de Codechocó, en el precitado oficio dirigido a la Defensoría, manifestó que se han establecido plantaciones comerciales en una extensión de 836 hectáreas, dentro del Convenio suscrito entre la Corporación, las asociaciones comunitarias, la alcaldía de Riosucio y la empresa maderera. De igual modo, se informó que, en el bajo y medio Atrato, se adelanta un proyecto de establecimiento de bosques productores protectores en 299 hectáreas, del cual hacen parte, además de la Corporación, Madarién, la Organización Internacional de Maderas Tropicales y las comunidades. Si bien se reconoce la importancia de los mencionados proyectos, éstos resultan insuficientes si se tiene en cuenta el gran número de hectáreas que, durante varios años, han sido aprovechadas.

Las anteriores circunstancias ponen en evidencia la degradación ambiental y el deterioro de los recursos naturales en una región del país que se caracteriza por sus riquezas naturales y su biodiversidad. La deforestación causada por el aprovechamiento forestal en la zona no se compensa con el reducido número de hectáreas reforestadas, ni con las escasas medidas de recuperación que se han tomado. Además, como se expresó, las pautas de manejo ambiental fijadas específicamente para la precitada actividad tampoco se han cumplido, lo que ha llevado, entre otras cosas, a que se contaminen las aguas y se taponen los ríos. De este modo, como ya se ha dicho, tales condiciones atentan contra el medio ambiente, los recursos naturales, la

biodiversidad y la sostenibilidad del desarrollo, bienes que son objeto de protección jurídica tanto en el ámbito nacional como internacional.

Es preocupante que, a pesar de las diversas acciones judiciales que se han iniciado en contra de tal actividad y de la intervención y acompañamiento de los organismos de control, aún no se hayan adoptado las medidas necesarias para prevenir, controlar y reparar los daños que la explotación forestal genera.

Es evidente que los mencionados daños ambientales producidos por la ejecución de acciones contrarias a la conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible, atentan contra el derecho de todos a gozar de un ambiente sano. A su vez, el desconocimiento de tal derecho colectivo envuelve una amenaza para los derechos fundamentales de las comunidades negras, pues – como se expuso anteriormente – existe una interdependencia vital entre la conservación y estabilidad del hábitat natural y la protección de la identidad e integridad de esos pueblos étnicos que tradicionalmente han habitado la región del Pacífico colombiano.

Las conductas antes mencionadas por parte de la empresa, se enmarcarían en lo que el Máximo Tribunal en la Sentencia antes citada calificó *como "(...) abuso de posiciones de fuerza por parte de los particulares que aprovechan la inacción de las autoridades públicas (...)".* En este mismo fallo, la Corte cita la providencia ST 251 de 1993, en la que se indica que la omisión y negligencia en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades ambientales (ausencia de controles e inaplicación de las normas) propicia *"que la razón ilimitadamente expansiva del capital"* prime sobre los principios de calidad de vida y de desarrollo sostenible y *"aumente la indefensión de amplios sectores sociales"*.

c. Divisiones en el Consejo Mayor de la cuenca de Cacarica.

Además de los impactos ambientales y sociales antes descritos, la actividad forestal ha propiciado que se presente una división en el Consejo Mayor, la cual ha impedido su fortalecimiento como organización territorial. Ello se ha evidenciado, como se resume a continuación, en la discusión interna sobre quiénes son en realidad sus representantes legítimos.

Inicialmente, para la titulación del territorio colectivo, mediante Escritura Pública No. 476 del 15 de noviembre de 1997, se constituyó el Consejo Mayor de la cuenca del río Cacarica, se nombraron los miembros de la Junta y se designó como su Representante Legal, el señor Adán Quinto. Este último, en ejercicio de sus competencias, solicitó a nombre de las 23 comunidades la titulación del territorio de Cacarica¹²⁴. Posteriormente, en la mencionada reunión del 5 de mayo de 1999, se denunciaron algunas conductas del señor Adán Quinto, entre ellas el haber recibido tiquetes aéreos de Codechocó para apoyar las actividades de explotación maderera, autorizar talas de madera sin el consentimiento de la Asamblea y no cancelar algunos compromisos asumidos por el Consejo con topógrafos¹²⁵. En consideración a esos hechos, la

¹²⁴ Resolución 841 de 1999 del Incora.

¹²⁵ Acta No. 001 de la Asamblea General Extraordinaria del Consejo Comunitario de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica, del 5 de septiembre de 1999 y comunicado público de Cavida del 1º de febrero de 2000. El referido Consejo ya había suspendido al señor Adán Quinto al encontrar "evidencias de manejos poco responsables".

Asamblea eligió como nuevo Representante Legal a Manuel Naufal Quinto y se designó una nueva Junta. Adicionalmente, la Asamblea expidió un comunicado informando sobre los cambios y la revocatoria del mandato de Adán Quinto, efectuó la inscripción correspondiente en la Alcaldía de Riosucio, el 14 de enero de 2000¹²⁶ e informó a Codechocó sobre este cambio¹²⁷.

Sin embargo, el 28 de febrero de 2000, dicha alcaldía expidió la Resolución 071, mediante la cual revocó la inscripción de las nuevas directivas del Consejo y reconoció al primer Consejo constituido en 1997. Con todo, unos días después, la misma entidad municipal decretó la nulidad de lo actuado, aduciendo que el acto de registro de la segunda Junta elegida no se había impugnado y que la citada Resolución 071 no se había notificado a las partes¹²⁸. Frente a estos hechos, el señor Naufal Quinto, Representante Legal elegido, pidió a la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior oficiar a la Alcaldía solicitando la constancia de inscripción de los nuevos dignatarios del Consejo, hecho que sólo se cumplió hasta el 12 de diciembre de 2000.

Más tarde, en septiembre de 2001, por convocatoria de los Consejos Menores de La Virginia, Perancho y Las Pajas¹²⁹, apoyados por el primer Representante Legal del Consejo, se realizó una asamblea extraordinaria en Turbo el 14 de octubre de ese año, en la que se eligió nuevamente a Adán Quinto como Representante Legal y se conformó una nueva Junta¹³⁰. No obstante, la inscripción de estas directivas no está clara pues, por una parte, se afirma que la referida constancia de inscripción fue expedida el 22 de octubre de 2001 por una funcionaria encargada de las funciones del Alcalde y, de otro lado, el titular del cargo, en noviembre de 2001, certificó que ante su Despacho no se había solicitado tal trámite. La nueva Junta ofició a diferentes entidades exigiendo su reconocimiento. Igual planteamiento formularon a los miembros de la Comisión interinstitucional convocada por la Defensoría del Pueblo Seccional Urabá que realizó el recorrido del 3 al 7 de noviembre de 2001 y a los integrantes del grupo que realizó la visita promovida por Codechocó en el presente año.

Así, la falta de claridad de las mismas comunidades de la cuenca del río Cacarica, sobre quiénes son sus representantes legítimos, ha originado división y confusión dentro de éstas frente a las actividades de explotación maderera y al actual proceso de retorno de la población desplazada a la región¹³¹. De igual manera, tal desunión dificulta la realización del derecho a la participación de este grupo étnico y amenaza su integridad e identidad social, económica y cultural. En este sentido, por ejemplo, se percibe una escasa participación de los Consejos Comunitarios en el proyecto de ordenamiento territorial impulsado por el Ministerio del Medio Ambiente¹³². En torno

Comunicado de Cavida de Julio 31 de 1999 y oficio remitido al Incora del 10 de noviembre de 1998, suscrito por varios miembros del Consejo, entre los cuales se encuentra el citado señor.

¹²⁶ Alcaldía de Riosucio. Constancia de inscripción del Consejo Comunitario.

¹²⁷ Cavida. Oficio al Director de la CAR del 22 de septiembre de 1999.

¹²⁸ Alcaldía de Riosucio. Resolución 130 del 23 de marzo de 2000.

¹²⁹ Previa a esta convocatoria, en julio de 1999, la comunidad repatriada en la finca El Cacique había solicitado una reunión extraordinaria para tratar el tema de las explotaciones forestales en el Consejo Menor de Bijao.

¹³⁰ Acta 002 de la Asamblea Extraordinaria.

¹³¹ Como se explica más adelante, en 1997, cuando las comunidades del Consejo Comunitario del río Cacarica tramitaban la titulación de sus tierras se vieron afectadas por el desplazamiento. Luego de otorgado el título colectivo, se inició el progresivo retorno de las familias a sus tierras.

¹³² Hacen parte del "*Proyecto de ordenamiento territorial y planificación del uso y manejo de los recursos naturales de las comunidades negras del Bajo Atrato, municipios de Riosucio, Carmen del Darién y Belén de Bajirá*", además del

al proyecto se observa la división de los miembros del Consejo Mayor y varios de ellos han manifestado sus inquietudes y discrepancias, tanto en lo atinente al objeto y metodología del proyecto, como en lo relacionado al organismo encargado de su ejecución. En consideración de estos representantes de las comunidades, la ejecución a cargo de Codechocó no guarda correspondencia con la falta de gestión de esa autoridad ambiental para impedir que se continúen realizando las explotaciones madereras denunciadas¹³³.

En vista de este desacuerdo dentro del Consejo Mayor de la Cuenca del río Cacarica y la discusión sobre quiénes son sus representantes, las mismas comunidades han solicitado a la Dirección General para las Comunidades Negras, Minorías étnicas y Culturales del Ministerio del Interior¹³⁴ intervenir y dirimir el mencionado conflicto¹³⁵. Sin embargo, la gestión de dicha Cartera no ha sido suficiente para propiciar el fortalecimiento organizativo de las comunidades negras y el funcionamiento de los espacios de participación, y para resolver la situación generada por la doble representación legal¹³⁶. Además, pese a que ese Ministerio ha conocido las denuncias formuladas por las comunidades relativas a la explotación maderera ilegal y a las dificultades del proceso de retorno de la población desplazada, no ha tomado las decisiones ni ha impulsado la adopción de mecanismos para asegurar los derechos de este grupo étnico.

De este modo, al desconocimiento del derecho de estas comunidades a ser consultadas y a participar - en las decisiones relativas a las actividades de aprovechamiento de los recursos naturales que se realizan en la región-, y al irrespeto de sus instancias de organización, se suma la poca efectividad de las autoridades encargadas de promover y proteger su identidad y sus derechos.

2.3 El derecho a la paz

De conformidad con el artículo 2 de la Carta Política, el aseguramiento de la convivencia pacífica es uno de los fines esenciales del Estado. Es por ello que, en aras de cumplir con este mandato, varias normas constitucionales y legales otorgan a las autoridades estatales las necesarias facultades para mantener las condiciones que permitan asegurar dicha convivencia y el ejercicio de los derechos y libertades públicas. En este sentido, por ejemplo, se advierte que corresponde

MMA, el Ministerio del Interior, Codechocó en su calidad de ejecutor, las entidades territoriales de los tres municipios, el IIAP, la RSS, y los Consejos Comunitarios de la subregión del río Atrato. En el comité operativo del proyecto integrado por las entidades antes mencionadas, participan, también, la Procuraduría, la Defensoría y una organización internacional. La versión aprobada y contratada por Fonade es de abril de 2001 y tiene un valor total de \$440 millones de pesos, que serán cubiertos así: El MMA la suma de \$176 millones, Codechocó \$67, los municipios \$66, el IIAP \$31 y la comunidad \$12.

¹³³ Comunicado de las Comunidades de Autodeterminación, Vida y Dignidad – Cavida - y el Consejo Mayor de la Cuenca del Cacarica del 16 y 17 de octubre de 2000. En esta comunicación los delegados de 16 de los 26 Consejos que integran, en la actualidad, el Consejo Comunitario de la Cuenca del río Cacarica manifiestan sus preocupaciones en torno al proyecto.

¹³⁴ Dirección creada por el Decreto 2313 de 1994, reglamentario de la Ley 70 de 1993, la cual se encarga de apoyar el proceso de fortalecimiento organizativo de las comunidades negras, el funcionamiento de los espacios de participación y el seguimiento a la puesta en marcha de las políticas de gobierno en su favor.

¹³⁵ Solicitudes en ese sentido le fueron formuladas a esa Dirección por medio de comunicaciones suscritas por el delegado de las comunidades asentadas en Nueva Vida y Esperanza en Dios en febrero de 2000 y en diciembre de 2001 y por miembros de los no retornados, por intermedio de Adán Quinto, en abril de 2002.

¹³⁶ La citada Dirección convocó a una reunión en el asentamiento Esperanza en Dios en mayo de este año, la cual no se realizó. (Ministerio del Interior. Oficio 001418 de la Dirección de del 24 de julio de 2002).

al Presidente de la República "*conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*"; así mismo, le compete "*dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas*" (C.P., artículo 188). De otro lado, las Fuerzas Militares tienen como "*finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*" (C.P., artículo 217) y la Policía Nacional es la encargada del "*mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*" (C.P., artículo 218).

Por otra parte, el logro y mantenimiento de la paz social no es sólo un fin estatal puesto que la Constitución también señala que "*la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*" (C.P., artículo 22). Así, la paz es entonces un derecho-deber que, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, se relaciona directamente con el respeto a la dignidad humana y la efectiva realización de los derechos fundamentales¹³⁷. Tal derecho apunta a que la solución de los conflictos debe hacerse en forma pacífica, evitando toda manifestación de violencia¹³⁸.

En relación con lo anterior, en la mencionada cumbre de Río de 1992, se reparó en la conexión indiscutible entre la paz, el desarrollo y la protección al medio ambiente, al señalar que éstos aspectos "*son interdependientes e inseparables*"¹³⁹. En igual sentido, en dicha reunión internacional se indicó que la guerra constituye un atentado contra el desarrollo sostenible y que, en casos de conflicto, corresponde a los Estados velar por el respeto del derecho internacional en lo relacionado con la protección al medio ambiente. Así mismo, los Cuatro Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales I y II¹⁴⁰ regulan las conductas de los actores armados en los conflictos con el fin de garantizar, entre otras cosas, un mínimo de respeto por los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Igualmente, la Convención de la Haya de 1954 protege el patrimonio cultural en caso de conflicto armado¹⁴¹.

De acuerdo con tales consideraciones, el conflicto armado interno, que en los últimos años se ha intensificado significativamente, no sólo atenta contra la realización del derecho a la paz sino que también constituye una amenaza para el patrimonio natural y cultural del país.

Como se explica a continuación, el litoral Pacífico no ha sido ajeno al conflicto interno colombiano y a sus nocivas consecuencias.

2.3.1. Situación del conflicto en el litoral pacífico

En los últimos diez años, el conflicto se ha agudizado en la región del Pacífico como consecuencia del interés estratégico que ésta representa para los actores armados. Es así como desde el Bajo Atrato hasta Tumaco, el andén pacífico ha sido escenario de bloqueos económicos, asesinatos¹⁴², desapariciones, desplazamientos y permanentes violaciones al Derecho

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencias T - 102 de 1993 y C - 328 de 2000, entre otras.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Ver los Principios 24 y 25 de la Declaración formulada en esta reunión.

¹⁴⁰ Leyes 5 de 1960, 11 de 1992 y 171 de 1994.

¹⁴¹ Ratificada mediante la Ley 340 de 1996.

¹⁴² Entre estos se encuentran el líder indígena Achito Lubiaza en diciembre de 2000 y el alcalde de Juradó, en enero de 2001.

Internacional Humanitario. Los constantes enfrentamientos entre grupos de guerrilla y autodefensa en sus cuatro departamentos, con su correspondiente afectación sobre la población civil, se refleja en la concentración del 23% del desplazamiento en el año 2001.

La ausencia permanente del Estado en esta región, no obstante su importancia ambiental y cultural, ha contribuido a la intensificación del conflicto entre los actores armados ilegales. De igual manera, la variedad y multiplicidad de bienes y servicios ambientales; la abundancia de recursos naturales (minerales y maderas) que se han aprovechado bajo prácticas extractivas; la ubicación estratégica de la región para el ingreso y salida de armas e insumos para el narcotráfico y para la salida de la pasta de coca, y el posicionamiento de los cultivos de uso ilícito - como efecto perverso del aumento de las operaciones de fumigación aérea en el Putumayo -, son algunas de las razones por las cuales los grupos al margen de la ley se interesan por el control de la zona.

El monitoreo sobre la situación del conflicto permite indicar que la disputa de los territorios por parte de los actores armados desciende desde el centro y norte del Chocó hacia el sur de la región y que las acciones armadas se han ido acercando en dirección oriente-occidente hacia la zona del litoral.

2.3.2 Desplazamiento de las comunidades de la cuenca del río Cacarica y dificultades del proceso de retorno

Como consecuencia de constantes amenazas y del asesinato y desaparición de 70 de sus integrantes por parte de grupos de autodefensas, en febrero de 1997, las comunidades de la cuenca del río Cacarica, de la jurisdicción del municipio de Riosucio (Chocó), se vieron obligadas a migrar. De las 3.500 personas desplazadas, aproximadamente 2.300 se asentaron provisionalmente en Turbo y Bocas del Atrato (corregimiento de ese municipio), otras, aproximadamente, 200 cruzaron la frontera con Panamá¹⁴³ y el resto migraron a otras zonas del país como la Costa Atlántica y el departamento del Valle¹⁴⁴.

Frente a dicha situación, la población elaboró un pliego en el que se establecían las condiciones para el retorno de 2.500 personas y la reubicación de 86 familias, cuyos puntos fundamentales se referían a lo siguiente:

- 1º. La construcción de dos nuevos asentamientos, denominados Esperanza en Dios y Nueva Vida;
- 2º. La titulación colectiva de sus tierras, en los términos de la Ley 70 de 1993;
- 3º. El establecimiento de medidas encaminadas a asegurar su protección y seguridad;
- 4º. La puesta en marcha de acciones de desarrollo comunitario, y
- 5º. La reparación moral.

¹⁴³ Los refugiados en Panamá, fueron repatriados a Colombia y ubicados en la Hacienda "El Cacique" de Bahía Cupica, corregimiento de Bahía Solano en la Costa Pacífica del Chocó.

¹⁴⁴ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia, No. 1 de abril de 2002.

Para el cumplimiento de tales condiciones, en los acuerdos sobre retorno suscritos con las autoridades, se requería:

- 1º. El compromiso de las Fuerzas Militares de garantizar la seguridad en la región y de controlar el río Atrato, absteniéndose de realizar operativos en los asentamientos y en las zonas de dedicadas a los cultivos de pancoger;
- 2º. El compromiso asumido por los integrantes de la comunidad de no ser parte del conflicto armado, a través de códigos éticos de conducta en los que, en ejercicio de su autonomía como población civil, se abstienen de participar directa o indirectamente en las acciones de los grupos armados;
- 3º. El acompañamiento de la Iglesia Católica, ONG nacionales y organismos internacionales y
- 4º. La presencia permanente de instituciones civiles del Estado (Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación), mediante la conformación de una Casa de Justicia.

Posteriormente, el 13 de mayo de 1998, para el seguimiento de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades se conformó la Comisión Mixta de Verificación del proceso de retorno y restablecimiento socioeconómico de la Comunidad del Cacarica, integrada por entidades del Gobierno, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, el Episcopado colombiano, la Embajada de Canadá, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, entre otros. Como miembros facilitadores se designaron al Comité Internacional de la Cruz Roja y a la Cruz Roja Colombiana.

Desde noviembre de 1999, la Defensoría del Pueblo ha acompañado permanentemente a esta Comunidad, durante su asentamiento provisional y en el desarrollo de su proceso de retorno a Cacarica, iniciado en febrero del año 2000. En el marco de este acompañamiento, este Organismo se convirtió en punto focal de la presencia civil del Estado colombiano en una región históricamente marginada de la acción del mismo¹⁴⁵. Con todo, pese a que la presencia de esta Institución y de algunas ONG nacionales e internacionales se ha constituido en un factor de disuasión para los actores armados, se continúan presentando conductas violatorias del Derecho Internacional Humanitario.

Así, en las actuales circunstancias, el proceso de retorno y la convivencia pacífica de las comunidades que han regresado a la región se ve amenazado por la presencia de estos grupos armados y sus incursiones violentas. A esta situación hay que agregar la falta de acciones decididas y oportunas de las autoridades estatales y, en especial, de aquellas del nivel central, las cuales, en algunas ocasiones parecen ignorar el conflicto o actúan tardíamente cuando éste ya ha causado graves perjuicios a la población. Lo anterior, se evidencia en los recientes hechos ocurridos en los Municipios de Bojayá (Chocó) y Vigía del Fuerte (Antioquia), en los que perecieron 119 civiles, 114 heridos y ocasionaron el desplazamiento de 4.000 personas, pertenecientes en su mayoría al Consejo Comunitario de ACIA, organización que, como ya se mencionó, fue una de las promotoras del artículo 55 T de la Constitución¹⁴⁶.

¹⁴⁵ La Defensoría, además de ejercer sus funciones constitucionales y legales, facilita el monitoreo de la dinámica del conflicto en la zona y opera el Sistema de Alertas Tempranas –SAT–.

¹⁴⁶ Defensoría del Pueblo. Resolución Humanitaria No. 012 de mayo 25 de 2002. Violación al DIH en los hechos ocurridos en los Municipios de Bojayá - Chocó y Vigía del Fuerte – Antioquia.

Las permanentes violaciones y la degradación del conflicto en el departamento, particularmente en el bajo Atrato, se indican en las demandas de tutela presentadas por Cavida. En la acción conocida por el Consejo de Estado, los demandantes denunciaron la incursión de grupos de autodefensa del 7 al 10 de junio del año pasado, los cuales, señalaban los demandantes, utilizaron los canales artificiales construidos para la extracción de la madera. Igualmente, reportaron el asesinato de 80 de sus miembros. Frente a estos hechos, requirieron que se les tutelaran sus derechos a la vida, a la integridad física, a no ser desplazados, al habeas data e intimidad, entre otros, los cuales fueron amparados por ese Tribunal.

Lo expuesto permite aseverar que las comunidades se encuentran en medio de una situación de violencia que hace irrealizable su derecho a la paz y a la cual contribuyen los intereses privados en la explotación de los bosques y otros proyectos agropecuarios y las debilidades de la organización indicadas en este informe. En síntesis, el Estado no ha cumplido con sus deberes constitucionales de protección a la población civil y a los recursos naturales localizados en la zona. Así como tampoco ha velado porque se respeten las normas constitucionales y legales que protegen los territorios de las comunidades étnicas.

3. LAS LIMITACIONES DE OTROS INSTRUMENTOS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

3.1 Mecanismos judiciales

Para garantizar la participación y para asegurar los bienes tutelados por la Constitución, se contemplan los mecanismos judiciales. En el caso en estudio son varias las vías judiciales que se han incoado en diferentes épocas y oportunidades, en algunos casos con fallos opuestos, como se expone a continuación:

3.1.1 Acciones de tutela

Como ya se expuso, frente a la acción interpuesta por un trabajador de una de las empresas madereras¹⁴⁷, el Tribunal falló en primera instancia tutelando el derecho al trabajo (artículos 25 y 53 C.P.) y ordenó a Codechocó (1) suscribir los contratos de Balsa II y Guamal y (2) expedir las resoluciones otorgando los permisos de aprovechamiento forestal únicos clase A, a Madarién para las zonas de Sábalo y Larga Boba. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia negó la tutela y revocó la orden dada por Codechocó, pues a su juicio *"el derecho al medio ambiente tiene primacía y prevalencia frente al derecho al trabajo"*. Esta decisión como ya se mencionó, fue confirmada por la Corte Constitucional.

El referido fallo de la Corte Constitucional generó interpretaciones diversas, por una parte, para el Ministerio del Medio Ambiente y para la Defensoría, la orden del máximo Tribunal dejaba sin efectos las resoluciones y los contratos que permitían el aprovechamiento forestal. Sin embargo, para Codechocó el mandato de la Corte no afectaba la vida jurídica de dichos actos en la medida

¹⁴⁷ Acción de tutela del señor Amed de Jesús Barrios, trabajador de Madarién por el derecho al trabajo, abril de 1993 ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó. Sentencia T - 469 de 22 de octubre de 1993.

en que éstos (1) no se habían expedido y suscrito en cumplimiento de un fallo judicial sino de una actuación administrativa propia de la Corporación y (2) se trataban de actuaciones generadoras de situaciones individuales y subjetivas, por lo cual no podían ser objeto de revocatoria o suspensión sin el consentimiento del particular.

Las anteriores interpretaciones fueron objeto de diferentes fallos, es así como casi 2 años después, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, mediante auto del 31 de junio de 1995, requirió al Director de Codechocó para que en un plazo de 48 horas les diera cumplimiento. Posteriormente, en providencia del 29 de agosto de 1995, el mismo Tribunal ratificó la anterior decisión y ordenó a la CAR que, en un término de 48 horas, dejara sin efectos los Permisos de Aprovechamiento Forestal – PAF - para Sábalo, Larga Boba, Guamal y Balsa II y enviara los actos administrativos con los cuales se diera cumplimiento a tal determinación. Como consecuencia de ello, Codechocó expidió la Resolución 1373 del 1º de septiembre del mismo año; sin embargo, dicho acto administrativo fue revocado por la citada Corporación el 27 de noviembre de 1995, a través de la Resolución 1744 de 1995, por medio de la cual resolvió favorablemente el recurso de reposición interpuesto por las empresas Madarién y Pizano S.A.

Adicionalmente, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó impuso sanción de arresto contra el Director de la CAR por "*burlar el propósito de la jurisdicción de tutela*" y por "*engaño*" al juez de primera instancia al expedir la Resolución 1373 de 1995¹⁴⁸, "*y a sus espaldas, pasa a revocarla*". Sanción que luego fue levantada por la Corte Suprema de Justicia¹⁴⁹.

En otra acción interpuesta para proteger los derechos a la seguridad, a la identidad cultural y al medio ambiente¹⁵⁰, el Consejo de Estado confirma la orden dada por el Tribunal a Codechocó, de aplicar su propio acto administrativo, a través del cual suspendió todas las actividades madereras en la cuenca del río Cacarica. De otra parte, indicó al Ministerio del Medio Ambiente que debía velar por el cumplimiento de la citada orden. No obstante que el fallo es del 16 de noviembre de 2001, como se indicó anteriormente, las explotaciones forestales continúan.

Por último, la acción interpuesta por Cavida, que fue negada por el Tribunal se encuentra en revisión por parte de la Corte Constitucional y es la que da lugar al presente documento.

3.1.2 Acciones de nulidad

La máxima autoridad ambiental del Chocó decidió someter sus propios actos ante la justicia contencioso administrativa, para que ésta declarara su nulidad. Así, el 5 de marzo de 1996, Codechocó demandó ante el Tribunal Administrativo del Chocó las Resoluciones 656 y 657 de 1993 y los contratos suscritos con Madarién y Pizano S.A. para los permisos de Balsa II, Larga Boba, Guamal y Sábalo. La demanda interpuesta por la CAR se admitió mediante Auto No. 139 del 09 de abril de 1996. Luego, ese Tribunal, en Auto interlocutorio del 19 de junio de 1996,

¹⁴⁸ Resolución 1373 del 1º. de septiembre de 1995 "*Por medio de la cual se da cumplimiento al fallo de agosto 29 de 1995 proferido por la Sala Dual Civil – Laboral del Tribunal Superior Distrito Judicial de Quibdó – Chocó (sic)*".

¹⁴⁹ Tribunal Superior Distrito Judicial de Quibdó – Chocó Sala Dual Civil – Laboral, del 31 de julio de 1996 y Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, del 23 de agosto del mismo año.

¹⁵⁰ Acción de tutela ante Tribunal Administrativo de Cundinamarca A.T. 00-1378. Accionante: Jerónimo Pérez Argumedo y otros contra el Presidente de la República y otros.

declaró la nulidad de todo lo actuado y envió el expediente al Consejo de Estado. El fundamento de esa decisión fue que esa instancia no era competente para conocer de los actos administrativos de una entidad del orden nacional (artículos 128, 140, 143 145 del C.C.A.). Sin embargo, el Consejo de Estado, en providencia del 10 de octubre del mismo año, revocó el auto del Tribunal por considerar que, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, Codechocó era una entidad de carácter regional y que, por lo tanto, la competencia sí era del Tribunal. En consecuencia devuelve el expediente a esa Instancia que negó la nulidad, sin efectuar un análisis sustancial del asunto¹⁵¹.

Como ya se mencionó, en estudio del Consejo de Estado se encuentra la demanda incoada contra la Resolución 1480 de 1999 (PAF a Balsitas).

De lo expuesto se desprende, por una parte, que las sentencias de tutela, en las que se ha manifestado la necesidad de adecuar las actividades de explotación maderera a las normas constitucionales y legales vigentes y que han ordenado su suspensión, se han incumplido reiterativamente. De otro lado, la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó que negó la nulidad de los actos administrativos en cuestión, sólo se ocupó de asuntos de forma, sin atender lo sustancial de la demanda y sin considerar los fallos de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional en los que se daba prioridad a los temas ambientales y étnicos. Tampoco, se tuvo en cuenta el incumplimiento por parte de Codechocó de las directrices de la Junta Directiva, con las cuales se buscaba ajustar los permisos a los preceptos constitucionales de 1991, así como a las disposiciones derivadas de éstos. Así, con el fallo del Tribunal se perdió la posibilidad de revisar de fondo la constitucionalidad y la legalidad de estos actos administrativos.

Además, como ya se ha mencionado, los fallos referidos han generado interpretaciones diversas sobre sus alcances. Subsiste la discusión entre el Ministerio del Medio Ambiente y Codechocó en torno a la vigencia de las Resoluciones 3595 y 3596 fundamentada en los efectos de las decisiones de tutela. En tanto que para el primero, las Sentencias dejaron sin efectos las citadas resoluciones y los contratos suscritos en desarrollo de las mismas, la CAR insiste que se encuentran vigentes por cuanto son actos creadores de situaciones individuales y subjetivas, por lo tanto la revocatoria de los mismos es improcedente e ilegal.

No obstante los debates y las decisiones judiciales, los permisos continúan vigentes, tal y como se desprende de lo indicado en este documento. Igualmente, del análisis de las acciones judiciales se evidencia que en ninguna de las citadas providencias, se vincula de una u otra manera a las compañías madereras, específicamente a Maderas del Darién, empresa gestora del deterioro ambiental y de la erosión de las costumbres y prácticas de los grupos étnicos en el Atrato, pese a que varias de las acciones se han dirigido contra ella.

3.2 Organismos de control

Desde 1998 cuando se presentan las denuncias sobre la explotación maderera se ha contado con la participación de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo. Estas dos entidades han hecho parte de las visitas de verificación que se han efectuado en la zona,

¹⁵¹ Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, 11 de noviembre de 1998.

atendiendo las quejas de las comunidades que se sienten afectadas. De igual manera, estas entidades son miembros de la Comisión de Verificación del retorno de las comunidades desplazadas de la Cuenca del río Cacarica.

Adicionalmente, como ya se señaló, la Defensoría del Pueblo ha intervenido en los procesos judiciales que se han adelantado en torno a la explotación maderera. Por su parte, la Procuraduría adelanta varias investigaciones, tanto en lo que se refiere a la vulneración de los Derechos Humanos y a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario de las comunidades de Cacarica, como en lo concerniente a la explotación de maderas. Entre estas últimas se encuentran las siguientes:

- 1º. Investigación Disciplinaria No. 155-33124-99 en contra de Jesús Lácides Mosquera Andrade, Director, Francisco Perea Velásquez, Secretario General y Fernando Quejada Olivo, Subdirector de Desarrollo Sostenible por fallas a la protección del medio ambiente en Riosucio, irregularidades en el trámite de los procesos sancionatorios por aprovechamientos forestales, irregularidades en los procesos para otorgar autorizaciones de aprovechamiento forestal a las comunidades negras del Cacarica, vulneración de los derechos de las comunidades negras, obstaculización al Ministerio Público en sus actuaciones, extralimitación de funciones al otorgar la potestad sancionatoria en particulares y diversas irregularidades asociadas a las anteriores. Recientemente, esa entidad profirió pliego de cargos disciplinarios contra los citados funcionarios y ordenó la suspensión de sus funciones por tres meses.
- 2º. Investigación Preliminar No. 58322 responsabilidad de servidores públicos por acción u omisión en el incumplimiento de los compromisos relacionados con la recuperación y el dragado de los ríos Perancho y Peranchito¹⁵².

4. OTRAS ACTIVIDADES QUE AMENAZAN LA BIODIVERSIDAD Y LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS DEL BAJO ATRATO

A la anterior situación de explotaciones madereras se suma el hecho de que las circunstancias de la región y la deforestación de los suelos producto de la tala indiscriminada han propiciado el uso de las tierras para la siembra de coca y palma africana¹⁵³ y para la ganadería extensiva, actividades que no son compatibles con las características de la zona y de sus suelos y, por ende, causan impacto ambiental. Sobre el particular, el Instituto de Ciencias Naturales de la

¹⁵² Procuraduría General de la República. Grupo Disciplinario Asesores Derechos Humanos. Oficio dirigido a la Coordinación de Atención a Desplazados de la Defensoría del Pueblo, el 25 de enero de 2001, en el que se relacionan cinco investigaciones.

¹⁵³ Sobre el particular, Cortéz y Restrepo en la obra citada comentan la experiencia en Tumaco, municipio que en los años setenta era el centro de la explotación maderera en el Pacífico. Esta situación se modificó, como consecuencia del agotamiento del recurso forestal. Actualmente, la degradación de los bosques y la deforestación es aún mayor debido a los cultivos de palma africana. Según los autores mencionados *"la agroindustria de la palma africana ha significado la desaparición de los bosques secundarios y de los remanentes de bosques primarios que se encontraban en el río Mira, cerca de Tumaco"*.

Universidad Nacional calcula que la superficie deforestada en el Chocó es del 40% y, que, específicamente en el Darién es del 25 al 30%¹⁵⁴.

4.1 Plantaciones de coca

Con respecto a los cultivos de coca en el litoral Pacífico, que han sido denunciados por las comunidades, las entidades competentes - Dirección Nacional de Estupefacientes y Policía Antinarcoóticos – señalan el siguiente comportamiento. En el Valle de 76 has en 2000 se pasó a 184 en 2001; en Chocó de 250 a 354 y en Nariño se calculan más de siete mil. Los efectos de dichas plantaciones, así como de las operaciones para su erradicación han sido ampliamente denunciados por la Defensoría y se condensan en el "*Amicus Curiae: Fumigaciones y Derechos Humanos*" presentado a la Corte Constitucional dentro del proceso de tutela interpuesto por la Organización de Pueblos Indígenas del Amazonas Colombiano – OPIAC - contra las aspersiones aéreas en esa región del país.

Pese al desplazamiento de dichas plantaciones, la región pacífica no está incluida entre las zonas en las que el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo puede invertir en proyectos de sustitución de cultivos, con lo cual se impide que el Estado atienda a las poblaciones con soluciones que los alejen de este tipo de actividades.

4.2 Plantaciones de palma africana

Los miembros de los Consejos Comunitarios del Atrato (Cacarica, Jiguamiandó y de Curvaradó, entre otros) han manifestado su preocupación por las plantaciones de palma africana. Particularmente, sus inquietudes se refieren a la falta de consulta con las comunidades, en la medida en que los cultivos se pueden establecer en los territorios colectivos adjudicados o en trámite. Sobre este particular ha sido informado el Ministerio del Interior¹⁵⁵.

De otra parte, existe la incertidumbre sobre los impactos ambientales, sociales y culturales que genera un monocultivo como el descrito, así como el temor de la agudización del conflicto en la región, por los intereses que genera este tipo de plantaciones.

En relación con el medio ambiente y los recursos naturales, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt¹⁵⁶, indica que "*(...) es importante recordar que las plantaciones de palma no son bosques, son ecosistemas uniformes que sustituyen los ecosistemas naturales y su biodiversidad. Esto usualmente resulta en impactos sociales y ambientales negativos: decrece la producción de agua, se modifica la estructura y composición de los suelos, se altera la abundancia y composición de especies de fauna y flora, se pierde la base del sustento de la población nativa y en algunos casos se produce el desplazamiento de las comunidades negras, indígenas y campesinas de la zona*". Además, con base en un modelo

¹⁵⁴ Universidad Nacional, UNPeriódico: "Sin Licencia para Talar", VAN DER HAMMEN, Thomas y RANGEL, J. Orlando, profesores de la Facultad de Ciencias. Edición 33 del 21 de abril de 2002.

¹⁵⁵ Ministerio del Interior. Dirección General para Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales. Oficio 001418 del 24 de julio de 2002.

¹⁵⁶ Instituto Von Humboldt. "*Incentivos Económicos Perversos para la conservación de la biodiversidad. El caso de la Palma Africana*", Boletín No. 21 de agosto de 2000.

macroeconómico que diseñó ese Instituto, denominado Indicador de Biodiversidad (IBD) se concluye que el aumento de los cultivos de palma, implicarían una pérdida de la biodiversidad entre el 21.8% al 39.15% en la región occidental del país.

En la región del Atrato, actualmente se adelanta un proyecto de la empresa Urapalma S.A, compañía que no se encuentra afiliada a Fedepalma y por lo tanto no hace parte del Convenio de concertación para una producción más limpia suscrito por esa Federación, los Ministerios del Medio Ambiente y Agricultura, y varias corporaciones ambientales, entre las cuales no se encuentra Codechocó.

El objeto del proyecto es la siembra de 20 mil hectáreas de palma (variedades Ekona y Ekona X Lame) en los departamentos de Chocó y Antioquia. El primer bloque es de 9 mil has, distribuidas así: 6.500 de la citada compañía y 2.500 de Asopalma (empresa promovida por la anterior, en la que están asociados campesinos de la región a quienes se les asignó un lote de 5 has). El costo estimado por hectárea equivale a \$ 4 millones quinientos mil pesos (adecuación del terreno, siembra y sostenimiento hasta dos años). En una etapa posterior se tiene previsto el montaje de una planta extractora en la zona para la producción de 35.000 toneladas de aceite crudo en cinco años. En la actualidad se está en proceso de conformar las asociaciones de habitantes de la zona en Paravandocito y Munguidó para sembrar 380 has. Esta iniciativa ha contado con el apoyo de diferentes entidades, entre ellas los Ministerios de Agricultura y Desarrollo, el Banco Agrario, FINAGRO, el Fondo de Inversiones para la Paz (fuente de los recursos del ICR para cultivos de palma aceitera) y de la Gobernación de Antioquia¹⁵⁷.

El citado proyecto, que se inició con 750 has a las que se vinculan 16 usuarios de Riosucio (Bajirá y Mutatá), obtuvo del Banco Agrario dentro del Programa de Oferta Agropecuaria – PROAGRO - un crédito hasta por el ochenta (80%) por ciento de los costos directos de operación en la etapa improductiva, avalado por el Fondo Agropecuario de Garantías – FAG -. De otra parte, dicho proyecto es beneficiario del Incentivo de Capitalización Rural –ICR-, con un crédito a 12 años, con 4 de gracia, por valor de \$ 2.476 millones de pesos¹⁵⁸.

Esto pese a que no se ha realizado proceso de consulta con las comunidades étnicas, no se ha tramitado el concepto de viabilidad ambiental, ni se han solicitado los permisos para concesión de aguas y aprovechamiento forestal ante las autoridades ambientales con jurisdicción en los mencionados departamento - Codechocó¹⁵⁹ y Corpourabá¹⁶⁰ -, con lo cual se amenazan, nuevamente, los derechos de los grupos étnicos y se desconoce la normatividad ambiental.

¹⁵⁷ Información suministrada por el Gerente de Urapalma y subgerente Comercial de Fedearroz en la reunión realizada en la Defensoría del Pueblo, con la presencia de funcionarios de esta organización y del Ministerio del Interior, y documento "*Urabá vibra en Medellín. La palma africana y sus aportes al desarrollo de la región*", sin fecha.

¹⁵⁸ Banco Agrario de Colombia. Oficio 00215 del 25 de julio a la Defensoría del Pueblo. El citado Banco está financiando con recursos del FIP 12 proyectos de palma, 1 en Chocó, 6 en Cesar, 2 en Magdalena, 3 en Meta, 1 en el sur de Bolívar y otro en Córdoba.

¹⁵⁹ Codechocó. Oficio dirigido al Ministerio del Interior el 5 de agosto de 2002, el cual fue remitido por esa Cartera a la Defensoría (Oficio del 13 de agosto del año en curso).

¹⁶⁰ Corpourabá. Oficio a la Defensoría del Pueblo del 16 de marzo de 2001.

A juicio de la Defensoría, la puesta en marcha de este proyecto, además, atenta contra el principio de coordinación que debe regir las actuaciones de las entidades públicas. No es claro cómo las autoridades del sector agropecuario y del nivel regional impulsan y financian una actividad que se desarrolla en un ecosistema estratégico por su diversidad natural y cultural, sin contar con los permisos y trámites que ordenan la Constitución y las leyes.

5. CONCLUSIONES

Lo expuesto a lo largo de este documento permite inferir las siguientes conclusiones:

- 5.1 La manera como se ha desarrollado la actividad de aprovechamiento forestal en la cuenca del río Cacarica ha desconocido permanentemente las normatividad constitucional y legal colombiana, así como los compromisos asumidos por el país al aprobar instrumentos internacionales como la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica. De las visitas y de los actos expedidos por Codechocó se concluye que las explotaciones se realizan directamente por Maderas del Darién y por las comunidades autorizadas por la CAR (Consejo Comunitario de Balsitas) o por miembros de algunos de los Consejos. En todos los casos, se observa que dichas explotaciones no han sido avaladas por la Junta Directiva del Consejo Comunitario de la cuenca del Río Cacarica y en algunas como las realizadas por los Consejos Comunitarios de Montañita, Puerto Nuevo, La Balsa, Caño Seco, Zarabanda, Perancho, entre otros, no se expidieron por parte de la autoridad ambiental los respectivos permisos.
- 5.2 La poca eficacia de las acciones de las autoridades competentes, pese a que en las visitas a la zona por parte de comisiones interinstitucionales integradas por funcionarios de las autoridades ambientales, de los organismos de control y por miembros de las comunidades y organizaciones no gubernamentales con presencia en la región, se han podido verificar *"in situ"* los daños ambientales, así como de los perjuicios ocasionados a las comunidades por las explotaciones mecanizadas de maderera, las cuales, también se ha comprobado, se adelantan sin el cumplimiento de las disposiciones legales que protegen los derechos de los grupos étnicos, los recursos naturales y el medio ambiente. De igual manera, la reiterada actitud omisiva por parte de las autoridades ambientales para adoptar las medidas pertinentes encaminadas a suspender el corte de madera en la zona, pese a que se ha demostrado la afectación del medio ambiente y el desconocimiento de los derechos de las comunidades negras asociadas bajo el Consejo Comunitario de Cacarica. Es así como Codechocó no sólo no ha atendido a lo ordenado por las instancias judiciales, lo expresado en los informes de visita de las diferentes entidades, sino que también ha desconocido el concepto y las recomendaciones de su mismo funcionario comisionado especialmente para verificar los hechos denunciados.
- 5.3 El tratamiento diferenciado que ha dado Codechocó a los Consejos Comunitarios y a las empresas madereras. Frente a los primeros ha ordenado la suspensión de la explotación y abrir pliego de cargos contra algunos de sus miembros. Adicionalmente ha sancionado con la imposición de multas y programas de reforestación a los infractores. Por el contrario, no se conoce de ninguna acción sancionatoria contra Maderas del Darién. De igual manera, la incoherencia en las decisiones de Codechocó, en tanto se expide la Resolución 1180 del 7 de septiembre de 1999, que ordena *"suspender toda actividad de corte de madera que viene presentándose en la cuenca del río Cacarica"*, la misma Corporación autoriza el aprovechamiento forestal a nombre del Consejo Comunitario de Balsita y dispone el levantamiento de la suspensión del permiso a Maderas del Darién.

- 5.4 La permanente obstrucción a la justicia por parte de las directivas de Codechocó que se traduce en actuaciones como las denunciadas por la Sala Dual Civil - Laboral del Tribunal del Chocó, en la presentación parcial o incompleta de los documentos a las instancias judiciales y de control y en la información contradictoria que suministra la Corporación, tal como se refleja en el permiso otorgado por Codechocó al Consejo Comunitario de Balsita, mientras en unas comunicaciones se señala que se suspendió, en otras se indica que se encuentra vigente. Otro ejemplo de la falta de claridad en las actuaciones de la autoridad ambiental se refleja en la escasa información suministrada sobre el estado de los PAF otorgados en las zonas denominadas Guamal, Larga Boba y Sábalos. Asimismo, se evidencia la falta de acciones por parte de la autoridad ambiental para el seguimiento de los PAF, que se demuestra en el análisis del cumplimiento de las obligaciones impuestas en el contrato suscrito con Madarién, en temas como los planes de manejo, la determinación de los volúmenes por especie de madera de aprovechamiento y movilización y las medidas de mitigación y compensación por el deterioro ambiental y social.
- 5.5 La explotación forestal que adelanta la compañía Maderas del Darién ha propiciado la existencia de un conflicto permanente entre las comunidades, de una parte, y las empresas madereras y la autoridad ambiental, del otro lado. Igualmente, ha contribuido a las divisiones en el seno del Consejo Comunitario de Cacarica. En el proceder de la citada empresa prevalece el interés particular frente al interés general, con lo cual, además de desconocer el principio de solidaridad previsto en la Constitución viola la normatividad constitucional y legal en materia ambiental, cultural y étnica.
- 5.6 La proliferación de acciones legales que, en algunos casos, ocasionan fallos e interpretaciones contradictorios y, en otros, se resuelven sin atender lo sustancial. La discusión, en algunos de los tribunales, ha versado sobre la legalidad o no de dichos actos, sin atender los efectos que estos producen, y sin entrar a considerar si en su ejecución se han cumplido o no las recomendaciones de la Junta Directiva de la Corporación, los mandatos de la Corte Constitucional y la voluntad de los pobladores del Chocó.
- 5.7 La necesidad de definir un ordenamiento para el litoral Pacífico acorde con las características de la zona y de sus habitantes, que contribuya a generar fuentes de conocimiento y de ingresos a los pobladores de una región del país con altos índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, pese a los innumerables y cuantiosos recursos ambientales que existen en ella. Dicho ordenamiento debe formularse en el marco constitucional y legal que tutela la diversidad cultural y biológica y que ordena el desarrollo sostenible.
- 5.8 La poca actuación estatal para garantizar el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario de los pobladores del Chocó y, por lo tanto, para asegurar sus derechos, entre ellos el derecho a la paz. Ello pese al permanente papel que han desempeñado los órganos de control y las organizaciones no gubernamentales en la zona.

- 5.9 La amenaza de nuevas actividades comerciales en la región, como los cultivos de palma africana, que desconocen los mandatos constitucionales y legales expuestos en este documento y que contribuyen al deterioro ambiental, cultural y social en la zona.

6. SOLICITUD DEFENSORIAL A LA CORTE CONSTITUCIONAL

En consideración a que se encuentran involucrados los derechos fundamentales de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica y en razón a que existe una interdependencia vital entre la conservación y estabilidad del hábitat natural y la protección de tales derechos, la Defensoría del Pueblo solicita a la Honorable Corte Constitucional:

Acceder a las pretensiones de la demanda interpuesta por Cavida, es decir:

- 1º. Ordenar la suspensión de toda actividad de explotación maderera en la referida zona y, por lo tanto, la revocatoria de todos los actos administrativos expedidos por Codechocó que otorgan permisos ambientales en particular los citados en el Cuadro 1 de este escrito y la Resolución 1486 del 9 de diciembre de 1999.
- 2º. Ordenar a las autoridades ambientales (Ministerio del Medio Ambiente, Codechocó y Corpourabá) evaluar los efectos del deterioro ambiental causado por la explotación maderera y, en consecuencia, definir y ejecutar un plan de manejo ambiental para la región que permita su restauración.
- 3º. Ordenar a las citadas autoridades imponer las sanciones y multas a Maderas del Darién por los impactos sociales y ambientales generados por su actividad lucrativa y disponer lo pertinente para que esta empresa asuma los costos de recuperación, compensación y resarcimiento.

Adicionalmente, se solicita:

- 4º. Ordenar la suspensión de los proyectos de palma africana, hasta que se cumplan las disposiciones legales en materia ambiental y étnica, es decir hasta tanto se obtengan los respectivos permisos y autorizaciones y se realice la consulta con los grupos étnicos asentados en la zona de influencia de dichos proyectos.
- 5º. Conminar a las entidades competentes, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, para definir el modelo de desarrollo para el litoral Pacífico, que atienda las recomendaciones del Proyecto Biopacífico y los lineamientos de la Agenda Pacífico XXI.
- 6º. Ordenar al Departamento Nacional de Planeación agilizar la expedición del documento Conpes y de las normas necesarias para ampliar la cobertura de los programas de desarrollo alternativo, de forma tal que se pueda atender la región pacífica y ofrecer soluciones integrales que impidan el arraigo de los cultivos de coca.
- 7º. Ordenar a las autoridades competentes ambientales, agropecuarias y étnicas, impulsar procesos de manejo y administración autónoma de los territorios colectivos, por parte del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Cacarica, con base en la Resolución del Incora que tituló el respectivo territorio.

- 8°. Conminar al Ministerio del Interior a continuar propiciando los mecanismos para apoyar al Consejo Mayor en la definición de sus representantes legítimos.
- 9°. Exigir a Maderas del Darién y a Pizano S.A. la presentación de las copias de los contratos, de los planes de ordenación, de los informes técnicos presentados y demás documentos pertinentes, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas para el aprovechamiento forestal.
- 10°. Ordenar a las autoridades competentes adoptar las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de la población civil de la cuenca del río Cacarica y para garantizar la sostenibilidad del retorno.

