

# **Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano**

*por*  
Juan Carlos Ucros

# Siglas

ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONIF	Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
CVM	Corporación Autónoma Regional del Valle del Magdalena
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMAR	Entidad de Manejo y Administración de los Recursos Naturales Renovables
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FONAM	Fondo Nacional Ambiental
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
INDERENA	Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis
M-19	Movimiento 19 de Abril
PAFC	Plan de acción forestal para Colombia
PAFC	Plan de acción forestal para Colombia
PAMRN	Programa ambiental y de manejo de recursos naturales
PMRN	Programa de manejo de recursos naturales
PNDF	Plan nacional de desarrollo forestal
REM	Régimen especial de manejo
SF	Superintendencia Financiera
SIAC	Sistema de Información Ambiental para Colombia
SINA	Sistema Nacional Ambiental
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

# Introducción

El presente estudio de caso contiene información actualizada hasta octubre de 2008 sobre la cobertura forestal de Colombia, las áreas que integran el Sistema de parques nacionales naturales, los resguardos indígenas y los territorios de comunidades negras, que actualmente son parte de la base de información oficial del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

El estudio inicia con una breve reseña sobre el contexto nacional actual, explicando la organización del Estado, la regulación jurídica de los recursos naturales renovables y la evolución de las instituciones y de las normas respecto al medio ambiente en Colombia, haciendo énfasis en la propiedad y el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos forestales.

Se incluye en el estudio la información técnica oficial suministrada por el IDEAM y se analiza la propiedad y la tenencia de los recursos forestales según sus diferentes categorías.

Posteriormente, se examinan las políticas forestales que hasta ahora se han promulgado, incluyendo el Plan nacional de desarrollo forestal y el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3237 de 2003 sobre política de estímulo a la reforestación comercial en Colombia, 2003-2006.

Asimismo, se analiza la tenencia de los recursos forestales y en especial dos casos que actualmente han generado resultados positivos en el manejo de bosques. Desafortunadamente, no existen datos oficiales acerca de variables que permitan determinar la incidencia de las políticas sobre los recursos naturales en la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de la población.

Por último, se evalúa la eficiencia de los distintos sistemas de tenencia forestal en el contexto del manejo sostenible y la reducción de la pobreza a la luz de las políticas forestales, la gestión del sector forestal y la normativa forestal, y se proponen medidas para el desarrollo del sector forestal.

# Contexto nacional actual, organización del Estado y regulación jurídica de los recursos forestales

## ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

El marco institucional ambiental en Colombia ha sufrido grandes cambios desde el año 1954, con el establecimiento de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Se inició así un proceso que, en su primera etapa, culminó en 1986 con la creación de 18 entidades adscritas al Departamento Nacional de Planeación, principalmente con funciones de desarrollo y planificación regional y con una jurisdicción sobre el 35 por ciento del territorio nacional.

Los motivos de creación de estas entidades fueron variados y respondían a problemas puntuales tales como el manejo de la cuenca del río Cauca (en el caso de la CVC), el control de la erosión en el eje cafetero (Corporación Autónoma Regional de Aransazu), el control de la erosión en Bucaramanga (Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga), los incentivos al desarrollo del canal interoceánico en el Chocó (Corporación Autónoma Regional del Chocó), el manejo de las cuencas de los ríos Magdalena y Sinú (Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y el Sinú-CVM), etc.

En 1959, el Congreso Nacional promulgó la Ley 2 sobre la declaratoria de zonas de reserva forestal de la nación, por medio de la cual se declararon las siete grandes reservas forestales: el Pacífico, la zona Central, el río Magdalena, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía de Los Motilones, Cocuy y la Amazonía.

Estas zonas de reserva forestal se encuentran actualmente vigentes y sus áreas se consideran patrimonio forestal del país, pero han sido objeto de reiteradas sustracciones parciales a través de los años. Las cifras se analizan más adelante.

Posteriormente, mediante el Decreto Ley 2420 de 1968, el Gobierno nacional creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales, modificando así la anterior división de recursos naturales del Ministerio de Agricultura y fusionándola con la de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Magdalena (CVM). La Corporación tiene la naturaleza jurídica de un instituto perteneciente al Ministerio de Agricultura y su función principal es la de administrar los recursos naturales renovables a nivel nacional de acuerdo con lo establecido en el mencionado Decreto Ley.

Es importante observar que en esa época Colombia disponía de una abundante legislación sobre recursos naturales renovables, especialmente sobre el aprovechamiento de estos recursos, expedida de manera desordenada sin criterios ni políticas claras. Tal es el caso por ejemplo de la reglamentación sobre los parques nacionales (Acuerdo 42 de 1971), las zonas de reserva forestal (Ley 2 de 1959) y los bosques nacionales (Ley 119 de 1919).

En 1969, el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) expidió el primer estatuto forestal mediante el Acuerdo 03.

Si bien en su momento el INDERENA tenía normas de carácter nacional, las regulaciones específicas para cada región sobre temas tales como los salvoconductos de movilización, los permisos de aprovechamiento, sus requisitos y los criterios de cumplimiento correspondían a los establecidos por las Corporaciones Autónomas Regionales en aquellas áreas en donde las hubiere. En donde no había competencia de ninguna Corporación Autónoma Regional (CAR), se aplicaba la normatividad nacional del INDERENA, que actuaba como organismo administrador de los recursos.

Esta situación generó una multiplicidad de normas sobre un mismo asunto y la aplicación de principios regionales según la región de que se tratase. En general, la norma y su aplicación estaban totalmente sujetas a los criterios de los funcionarios públicos y sus propios intereses.

Durante el Gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974), el Congreso Nacional dictó la Ley 23 de 1973, mediante la cual se concedieron facultades extraordinarias

al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente. En cumplimiento de este mandato, en 1974 se promulgó el Decreto Ley 2811, mediante el cual se refundió casi en su totalidad la normativa del sector ambiental colombiano en un solo cuerpo jurídico coherente.

Con el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente se logró una estructura normativa básica, elaborada con unidad de criterios y con arreglo a los principios de funcionamiento del Estado en materia ambiental.

Posteriormente, se aprobaron numerosos decretos reglamentarios pertenecientes al Código de Recursos Naturales sobre diversos temas, tales como la fauna silvestre (Decreto 1608 de 1978), los recursos hidrobiológicos (Decreto 1681 de 1978) y las aguas (Decreto 1541 de 1978).

El Código retomó las funciones del INDERENA mencionadas en el Decreto 2420 de 1968 en cuanto a administración y manejo de los recursos naturales renovables, dando así al Instituto funciones claras como Entidad de Manejo y Administración de los Recursos Naturales Renovables (EMAR).

En 1976, con el Decreto Ley 0133, el Gobierno nacional, presidido por Alfonso López Michelsen (1974-1978), transformó el INDERENA en Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables, manteniendo esta denominación y sus funciones hasta la expedición de la Ley 99 de 1993, la cual ordenó su liquidación mediante el artículo 98.

En 1991 se dictó la nueva Constitución Política de Colombia, luego de un proceso sin precedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, que modificó el marco institucional del país. Los asuntos ambientales en Colombia no estuvieron al margen de esta modificación, pues la Constitución nueva incluyó aproximadamente 80 artículos con referencias ambientales encaminados al funcionamiento del país bajo la concepción de un estado social de derecho regido por los principios del desarrollo sostenible.

El derecho al medio ambiente sano se elevó a categoría constitucional como un derecho colectivo o de tercera generación, con sus consecuentes características, irradiando todos los ámbitos de la Constitución dada la importancia del tema para el funcionamiento del Estado.

La Constitución, de manera especial en sus artículos 79 y 80, consagra los siguientes principios e instrumentos de gestión ambiental:

- El derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, y la garantía de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar al medio ambiente.
- El deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, así como la obligación de fomentar la educación para estos fines.
- La planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- La prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de las sanciones legales y la exigencia de reparación de los daños causados.
- El deber de cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Una de las primeras normas formuladas bajo la nueva Constitución Política de 1991, teniendo en cuenta los preceptos del estado social de derecho, fue la Ley 70 de 1993, la cual tiene por objeto “reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas a los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva...”.

En cuanto a la tenencia forestal, la misma norma estableció que

*“Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta Ley no comprenden:*

*a) El dominio sobre los bienes de uso público.*

*b) Las áreas urbanas de los municipios.*

*c) Los recursos naturales renovables y no renovables.*

*d) Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos.*

*e) El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936.*

*f) Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.*

*g) Áreas del Sistema de parques nacionales.*

*Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente:*

a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de la ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán, garantizar la persistencia del recurso. Para adelantar estos últimos se requiere autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal.

b) El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura; la agroforestería u otros similares, desarrollando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimular las prácticas ambientalmente insostenibles.”

La Ley 70 de 1993 determinó que la titulación de tierras a las comunidades negras, bajo la figura de la propiedad privada colectiva, incluyese de manera clara la adjudicación del suelo y el bosque a dichas comunidades. Esto implica, en términos de propiedad, tenencia y administración y manejo de los recursos forestales, que se obedecen en dichos territorios los criterios de uso y manejo propios de las prácticas tradicionales de las comunidades negras, dentro de la función ecológico-social de la propiedad.

Por otra parte, la norma establece la obligación de “observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente”.

Como respuesta a las inquietudes y planteamientos de la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, se promulgó la Ley 99 de 1993, que dio un vuelco total a las cuestiones ambientales en el país.

La Ley 99 de 1993, “por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y [dictó] otras disposiciones”; y modificó por completo la concepción administrativa de las instituciones ambientales al resolver la atomización de competencias y funciones encabezadas por diferentes entidades públicas, sin ningún tipo de organización.

Así se creó el Ministerio de Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como

*“el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y [encargado] de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible” y cuya finalidad es la “... de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza...”*

El Ministerio es el organismo de creación y establecimiento de las políticas ambientales en los diferentes sectores del país, además de tener únicamente tres funciones ejecutoras:

- la administración del Sistema de parques nacionales naturales, función que ejerce por medio de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales;
- la administración del Fondo Nacional Ambiental (FONAM), y
- el otorgamiento de licencias ambientales de acuerdo con las competencias establecidas en la ley.

A manera de apoyo técnico y científico, la ley creó cinco Institutos de Investigación Científica con el carácter de entidades adscritas o vinculadas: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), nodo del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC); el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR); el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann, hoy Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).

La ley estableció que el Ministerio “... contará además con el apoyo científico y técnico de los centros de investigaciones ambientales y de las universidades públicas y privadas y en especial del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional y de la Universidad de la Amazonía”.

En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales, la ley modificó su naturaleza jurídica, así como sus funciones y jurisdicción, actualizando su funcionamiento y concepción

con la recién aprobada Constitución de 1991 y el nuevo estado social de derecho establecido en el artículo 1, y creó nuevas entidades para las áreas donde no las había (65 por ciento del territorio nacional).

En lo referente a los denominados grandes centros urbanos, la Ley 99 creó las Unidades ambientales en los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla).

El Sistema nacional ambiental (SINA) fue igualmente creado mediante la Ley 99 de 1993, “para el manejo ambiental del país ... cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil”. Como parte fundamental de la creación del SINA y de la reorganización del sector público encargado de la gestión ambiental, se establecieron los principios normativos generales de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

Estos principios buscan

*“... asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, [y] el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales...”.*

En cuanto a la propiedad de los territorios de comunidades indígenas, el Decreto 2164 de 1995 estableció que

*“Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”.*

En cuanto a su naturaleza jurídica, el artículo 21, en concordancia con la Constitución Política, los define como

*“Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituye, y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

## **SITUACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA ACTUAL**

Las constituciones colombianas siempre han garantizado la propiedad privada. En la Constitución de 1991 se incluyó el concepto de la función social de la propiedad, además de su inherente función ecológica. Este concepto ya existía en el Código de los Recursos Naturales, Decreto Ley 2811 de 1974, que establecía que

*“El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este Código y otras leyes pertinentes”.*

Los artículos 42 y 43 del Código de Recursos Naturales son claros al establecer las normas sobre propiedad y dominio de los recursos naturales que en él se regulan, pues se considera que los recursos naturales renovables pertenecen, por regla general, a la nación. Esto implica que la atmósfera y el espacio aéreo nacional, las aguas en cualquiera de sus estados, la tierra, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna, etc. son de propiedad de la nación.

Así también, los bosques son de propiedad de la nación, excepto aquellos que se encuentran en los territorios de comunidades negras; a estas comunidades la Ley 70 de 1993 reconoce la propiedad de sus territorios.

Ahora bien, la función social consiste en términos generales en las limitaciones al dominio pleno y absoluto sobre los recursos naturales frente a motivos de interés público bajo un estado social de derecho que considera al individuo como eje del quehacer del Estado.

En cuanto a las tierras y los suelos, la misma norma, en su Parte VII (De la tierra y los suelos, artículos 178-193), no hace mención alguna a su propiedad o dominio, sino que indica

que simplemente deben aplicarse las normas generales del Código de Recursos Naturales sobre esta materia, que además son claras al establecer que los recursos pertenecen a la nación.

En cuanto a la flora terrestre, se parte del principio establecido en el Código de Recursos Naturales sobre la propiedad y el dominio de los recursos naturales renovables, artículos 194 y siguientes, que establecen que "... se aplican a cualquier individuo de la flora que se encuentre en territorio nacional". Seguidamente, se define la flora como "... el conjunto de especies e individuos vegetales, silvestres o cultivados, existentes en el territorio nacional".

La flora terrestre pertenece a la nación; así pues, según las disposiciones legales, la nación es la propietaria de todos los individuos vegetales, silvestres o cultivados en Colombia.

Fundamentándose en la propiedad y dominio de la nación sobre los recursos naturales renovables y los elementos ambientales, es decir, sobre el ambiente, el Código de Recursos Naturales fija los modos de adquirir el derecho al uso. La legislación ambiental colombiana no permite la apropiación de los recursos naturales renovables, pues las normas son explícitas sobre los modos de adquirir el derecho a usarlos. En el artículo 51 del Código se establece que

*"El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación".*

#### **Usos por ministerio de la ley (art. 53)**

*"Todos los habitantes del territorio nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros".*

El artículo 53 determinó las condiciones y características de este primer modo de acceder al uso de los recursos naturales renovables por parte de todos los habitantes del territorio, sin ninguna diferenciación, bajo las premisas de gratuidad, sin exclusividad y con el objetivo de lograr la satisfacción de sus necesidades elementales y las de su familia.

#### **Usos por permiso**

*"Podrá concederse permiso para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público".*

Los artículos 54 y siguientes regulan los permisos, como modo de acceso a los recursos naturales renovables, con las características de temporalidad y delimitación en cuanto a las "partes" autorizadas a usar. El artículo 55 determinó lo referente a la duración de los permisos, que no podrá ser superior a 10 años y dependerá de la naturaleza de los recursos, su disponibilidad y las restricciones o limitaciones para su conservación. Como condición de interés, en el otorgamiento de permisos cabe mencionar que

*"El permiso se otorgará a quien ofrezca y asegure las mejores condiciones para el interés público".*

*"En relación con la función de expedición de permisos y autorizaciones para la movilización, el procesamiento y la comercialización de recursos naturales renovables, entre 1994 y 2003 las CAR expedieron 9 931 permisos de aprovechamiento forestal en bosques naturales, permitiendo la utilización de 12 084 097 m<sup>3</sup>. Asimismo, autorizaron la movilización de 855 229 m<sup>3</sup> de madera rolliza y 1 321 263 m<sup>3</sup> de madera aserrada."*

(ASOCARS, 2002).

*"La evaluación de estos aprovechamientos debe hacerse, ya que en el ámbito nacional se cuestiona la capacidad de la institucionalidad ambiental para controlar los aprovechamientos ilegales del bosque natural."*

*"El comportamiento en permisos de aprovechamiento forestal para este período (2004-2006) fue de alrededor de 20 000, de los que se otorgaron 17 943."*

(Rodríguez, 2008).

#### **Usos por concesión**

*"Las concesiones se otorgarán en los casos expresamente previstos por la ley, y se regularán por las normas del presente Capítulo, sin perjuicio de las especiales que para cada recurso se contemplan".*



El modo de usar los recursos naturales por concesión se aplica exclusivamente a los casos expresamente previstos por la ley, que de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional se refieren al agua y a los recursos forestales.

En los artículos siguientes se establecen las condiciones de duración (artículo 60, reglamentado por el Decreto 1014 de 1982 sobre permisos de aprovechamiento forestal, modificado por el Decreto 498 de 1985 actualmente vigente en lo que respecta a los permisos de aprovechamiento forestal) y las regulaciones que deben contener la resolución o el contrato que otorguen la concesión. Sin embargo, no es claro en qué casos se aplica cada una de las regulaciones, su procedencia o condiciones y las causas generales que conducen a su caducidad.

De especial importancia es el artículo 61, literal f), que considera la necesidad de establecer “las disposiciones relativas a la restitución de los bienes al término de la concesión”, ya que esto implica que la concesión puede otorgarse solamente sobre recursos no perecederos, es decir, recursos que pueden ser usados y restituidos como tales (por ejemplo, el agua), pero esta condición no podría valer para otros recursos. Si se otorga una concesión sobre recursos forestales, el particular devolverá el área concesionada y los recursos forestales que sobre dicha área se encuentren, pero los recursos forestales aprovechados como tales no podrán ser restituidos en ningún caso pues ya han sido aprovechados como objeto mismo de la concesión.

Existe pues una incongruencia en el concepto de la concesión sobre recursos distintos al recurso hídrico, el cual sería el único que, una vez utilizado, puede devolverse en las mismas o en mejores condiciones de las que fue adquirido.

**Usos por autorización.** Curiosamente, el Código no menciona estos usos y dice solamente que son una de las formas de acceder a los recursos naturales renovables. Sin embargo, doctrinariamente la autorización se ha entendido como el modo de acceder a los recursos naturales siempre y cuando medie una condición que conforma como tal la naturaleza jurídica de este tipo de uso: que el área en donde se lleve a cabo el acceso sea de propiedad privada. En Colombia no existe norma sobre esta materia.

**Áreas de reserva forestal.** Retomando algunos conceptos anteriores al Código, y con el objeto de dar forma legal a las áreas forestales, el Decreto 2811 de 1974 definió las áreas de reserva forestal como las zonas de propiedad pública o privada reservadas exclusivamente para el establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.

Por otra parte, el decreto establece como característica de dichas áreas que solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ellas existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En la actualidad existen en Colombia aproximadamente setenta áreas de reserva forestal, entre protectoras, productoras y productoras-protectoras.

Como decreto reglamentario en materia forestal, se dictó el Decreto 1791 de 1996, aún vigente como la principal reglamentación forestal. Dicho decreto estableció, en ampliación del Código de Recursos Naturales, los tipos de aprovechamiento, las actividades asociadas al aprovechamiento forestal y, en términos generales, los requerimientos para lograr el aprovechamiento forestal, tanto en bosques naturales como en plantaciones forestales.

Una de las características principales de esta norma, la cual ha planteado diversos problemas, consiste en la equiparación del aprovechamiento en las plantaciones forestales a los aprovechamientos en el bosque natural, es decir que el aprovechamiento en plantaciones forestales deberá estar supeditado a la obtención de un permiso emitido por la autoridad ambiental del lugar (la Corporación Autónoma Regional).

Esta disposición ha producido grandes inconvenientes debido a que el aprovechamiento depende en consecuencia de un procedimiento largo y del cumplimiento de diversos requisitos, y su evaluación está sujeta al criterio técnico del funcionario de turno, que bien

puede negar el aprovechamiento forestal. Por tanto, no hay seguridad jurídica ni técnica para realizar plantaciones forestales en Colombia, debido a que las regulaciones contenidas en esta norma son contradictorias. Prueba de esto es la muy baja tasa de reforestación, la cual no sobrepasa el 0,14 por ciento del territorio nacional, con aproximadamente 212 000 ha en total.

Las plantaciones forestales son vigiladas por las autoridades ambientales; pero este control no es apropiado pues se trata de actividades puramente agrícolas del sector forestal, pese a que la autoridad que fija la política en materia de cultivos forestales es el Ministerio de Agricultura. Esto ha determinado una descoordinación en cuanto a las políticas y la ejecución de las actividades forestales en Colombia.

Durante el año 2005, el Gobierno nacional presentó un proyecto de Ley General Forestal, el cual cursó el trámite requerido en el Congreso Nacional y dio origen a la Ley 1021 de 2006.

Dicha norma aclaraba en buena parte diferentes aspectos relacionados con el manejo del bosque natural, así como de la actividad comercial de las plantaciones forestales.

El texto final, que se aprobó en el Congreso, fue elaborado y consultado con el sector productivo, algunas comunidades negras, así como con otras comunidades indígenas; sin embargo, posteriormente a su expedición, la norma fue demandada ante la Corte Constitucional y dicha entidad la declaró inexecutable, motivo por el cual fue retirada del ordenamiento jurídico nacional.

Es por esta razón que actualmente el manejo y las actividades forestales comerciales siguen siendo regulados por el Decreto 1791 de 1996. Sin embargo, en el año 2007 el Ministerio de Agricultura, a través del Decreto 1498, estableció la obligación de registrar las plantaciones forestales con fines comerciales y a su vez, determinó que

*“La cosecha de los productos obtenidos de los sistemas agroforestales, o cultivos forestales con fines comerciales debidamente registrados, no requerirá autorización alguna por parte de la autoridad ambiental”.*

Esto implica un gran avance en cuanto a la naturaleza de las actividades forestales con fines comerciales, aunque las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son muy escépticas al respecto.

Igualmente, el Ministerio de Agricultura suprimió el salvoconducto de movilización y lo sustituyó por la remisión de movilización. Este cambio, al parecer, no genera grandes diferencias aunque algunos particulares consideran que en algo mejora la situación actual.

## **ASPECTOS RELEVANTES DE LA REALIDAD COLOMBIANA**

La realidad colombiana ha estado marcada, desde la década de 1940, por la presencia de grupos alzados en armas. En 1946, con el denominado Bloque Sur en la zona de los municipios de Marquetalia, El Pato y Guayabero, en el Departamento del Tolima, inician históricamente las actividades del grupo guerrillero de izquierda Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Este grupo insurgente tuvo una época de gran crecimiento y expansión, llegando a dominar la mayor parte del territorio nacional mediante la fuerza, el terrorismo y la coacción. Es así como los llanos orientales, el piedemonte amazónico, los valles de los ríos Magdalena y Cauca, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá, el Nudo de Paramillo, el Chocó biogeográfico y el Macizo Colombiano fueron las áreas en que tradicionalmente estuvo presente esta guerrilla.

En años posteriores, se unieron a las FARC otros grupos guerrilleros de izquierda, tales como el Movimiento Quintín Lame, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Movimiento 19 de Abril (M-19).

Estos grupos operaban fuera de la ley, en zonas de acceso especialmente difícil para las fuerzas armadas o la Policía Nacional, buscando resguardo y huyendo de la justicia. Las acciones terroristas contra la población civil –normalmente campesinos o colonos que vivían de la tierra– generaron en amplios territorios del país procesos de desplazamiento forzado de

una gran cantidad de la población hacia los centros urbanos más cercanos, con los problemas que esta situación conlleva por sí misma.

Sin embargo, la presencia de estos grupos guerrilleros trajo también, en algunas zonas del país, la poca o nula explotación de los recursos naturales por parte de los campesinos, con las prácticas de “limpieza”, quema e instalación de cultivos de subsistencia o pastos para ganadería.

Las generaciones del siglo pasado tuvieron que colonizar y construir un país a partir de territorios de gran extensión, inexplorados y de condiciones difíciles en cuanto a clima, vegetación y enfermedades que normalmente acababan con la vida de muchas personas. El arriero propietario de animales se vio en la necesidad de entrar a estos territorios y colonizarlos mediante técnicas de limpieza de la vegetación, plantación de cultivos y pastos para los animales, e inició una vida sustentada en una relación de dominación de la naturaleza por medio, normalmente, de ciclos de quema y cultivo. Se forjaron así grupos de campesinos recios y trabajadores, que gracias a las bondades naturales del trópico pudieron fundar ciudades y pueblos enteros. Con el ánimo de comercializar sus productos, muchos arrieros abrieron caminos para bestias por diferentes sectores del país, recurriendo a las mismas prácticas y finalmente “venciendo” a la naturaleza y sus obstáculos.

De esta forma se configuró en parte el imaginario del campesino colombiano, el cual debe responder a la fuerza, resistir a las enfermedades y, principalmente, dominar a los animales y la naturaleza. Al llegar a algún lugar, la primera demostración del perfecto campesino en Colombia es la tumba del bosque y la quema del suelo para preparar la tierra para los cultivos.

Esta práctica ha tenido tanta trascendencia en la cultura colombiana que hasta algunas normas jurídicas de gran importancia para el país requieren que para la adjudicación de terrenos baldíos sea necesario demostrar la implantación de cultivos en el área solicitada (Ley 200 de 1936, actualmente vigente).

Lo anterior explica cómo, en la actualidad, el bosque y especialmente las fincas con áreas boscosas siguen teniendo menor valor comercial que las áreas boscosas han sido taladas con el objeto de destinar las tierras a cultivos agrícolas.

El desplazamiento forzado llevó al abandono de grandes extensiones de tierras fértiles para la ganadería o agricultura, y dio lugar a procesos de regeneración natural de importancia en algunas zonas. En otras zonas sucedió precisamente lo contrario: en las tierras abandonadas se implantaron algunos cultivos que llevaron a lo que se conoció como la “bonanza de la marihuana” en la década de 1970, especialmente en la Sierra Nevada de Santa Marta.

A inicios y mediados de 1980, se investigó el cultivo de la coca, planta conocida tradicionalmente por algunas comunidades indígenas colombianas, y la consecuente producción y exportación ilícita de cocaína. Al conocerse el enorme potencial del mercado ilegal de esta actividad, se entrelazaron dos factores de fundamental importancia para el desarrollo futuro del país: el arrasamiento de áreas boscosas para cultivar coca, y la presencia de los grupos armados en el negocio del tráfico de drogas, como medio para financiar sus actividades de insurgencia.

Fue así como se generaron centros de grandes extensiones en donde la ley la imponía la guerrilla –así como la seguridad y la justicia–, mientras se llevaban a cabo las actividades propias del cultivo, recolección y procesamiento de las hojas de coca para la producción y distribución de la cocaína.

Los efectos ambientales y sociales de esta situación son ampliamente conocidos y han sido muy estudiados en Colombia.

Paralelamente, en otras zonas del país se inició el cultivo de la amapola para la producción de heroína, con la colaboración igualmente de algunos grupos alzados en armas.

Surgen como contrapeso, en zonas especialmente ganaderas y agrícolas, los grupos privados de seguridad cuyo objetivo fue originalmente la defensa de los propios intereses y el patrimonio de tierras y animales de los grupos insurgentes de izquierda. Estos grupos privados de seguridad fueron teniendo cada vez mayor acogida en vastas extensiones hasta

convertirse en lo que se conoce hace algunos años como los ejércitos paramilitares o de derecha.

Cuando estos grupos armados entran en la escena del conflicto armado en Colombia, se generan asimismo procesos de desplazamiento forzado de la población que supuestamente colabora con la guerrilla y lleva a cabo acciones igualmente terroristas; finalmente se confunden los grupos insurgentes con la población civil.

Por consiguiente, se presentan en Colombia condiciones particulares respecto a los recursos naturales renovables, su manejo, aprovechamiento y conservación, ya que hay una fragmentación del poder, que en principio incumbe al Estado, en diferentes grupos que lo ostentan real o fácticamente y que se presentan armados ante la población civil.

En esta situación, el aprovechamiento de los recursos naturales, y especialmente los recursos forestales, ha tenido lugar de forma completamente ilegal, bajo los condicionamientos de los grupos alzados en armas. Las funciones de seguimiento y control de algunas CAR han estado supeditadas igualmente a la presencia de estos grupos insurgentes, y todo ha operado bajo el sistema de mafias protegidas por los mismos grupos.

En distintos estudios realizados en Colombia sobre los impactos ambientales del cultivo, procesamiento y lucha contra las drogas, especialmente la coca, se estima que se han deforestado aproximadamente 87 000 ha de bosque primario y 50 000 ha de bosque secundario para dicho cultivo<sup>1</sup>.

Ante esta situación, el Estado no ha permanecido estático. Se han formulado diferentes programas y proyectos, y uno de los que ha arrojado mejores resultados ha sido el Programa de sustitución de cultivos ilícitos, liderado por la Presidencia de la República mediante el Programa de desarrollo alternativo, que actualmente comprende planes de creación de familias guardabosques y proyectos productivos.

En la actualidad, el 10 por ciento de los proyectos que responden a este programa corresponde a proyectos de la cadena forestal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para mayor información, véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Monitoreo de cultivos de coca, junio 2008, Colombia.*

<sup>2</sup> Para mayor información, véase el *Informe ejecutivo sobre el seguimiento a los Programas de familias guardabosques y proyectos productivos* en [www.unodc.org/colombia/es/publications.html](http://www.unodc.org/colombia/es/publications.html)

# Cambios y tendencias

## INFORMACIÓN FORESTAL DE COLOMBIA

La información para este capítulo fue suministrada por el IDEAM, entidad que es el principal apoyo técnico y científico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, nodo de información para el Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC). Toda la información fue obtenida en una escala de 1:500 000, lo cual implica que si bien los datos no son exactos, pues las áreas menores de 100 ha no son identificadas, sí son aproximados y totalmente confiables. En buena parte la fuente documental han sido las definiciones técnicas de la FAO, así como los informes y estudios anteriores, que permiten corroborar fotos de satélite y fotografías aéreas.

Desde una perspectiva histórica, el documento de Política forestal de 1984 indicaba que

*“... la superficie ocupada por las áreas protegidas (áreas del Sistema de parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras y reservas indígenas) totalizaba 15,8 millones de hectáreas, equivalentes al 14 por ciento del territorio nacional”.*

*“El país dispone de una extensa cobertura forestal maderable, aproximadamente de 39,1 millones de hectáreas, el potencial aprovechable económicamente es limitado, debido al reducido número de especies aceptadas en el mercado, poca tecnología de aprovechamiento, limitada infraestructura y la falta de estímulo a la inversión privada.*

*Para 1984, se habían otorgado bajo la modalidad de permisos, autorizaciones y concesiones, con vigencia para ese año, un total de 264 100 hectáreas de bosques, concesiones 44,5 por ciento y permisos y autorizaciones 55,5 por ciento”.*

Desafortunadamente, en la actualidad la información sobre áreas otorgadas para aprovechamiento, bien sea mediante permiso o concesión, no está consolidada a nivel nacional. Los datos que existen están en las CAR, aún sin consolidar a nivel regional.

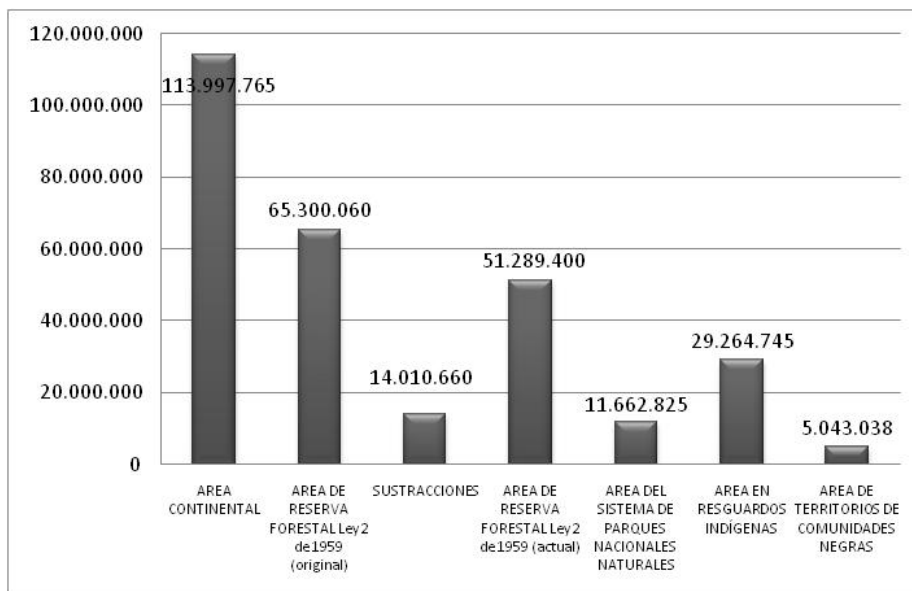
La información de que dispone el país consiste en coberturas, extensión de las áreas de reserva forestal declaradas por la Ley 2 de 1959, resguardos indígenas y territorios de comunidades negras, y es de gran importancia para estudiar la tenencia de recursos forestales con buena aproximación a la situación real y actual del país.

Los principales datos referentes a coberturas boscosas, así como otras áreas de especial importancia para este estudio, se ofrecen en el siguiente cuadro.

AREA	HECTÁREAS	%
AREA TOTAL	203.268.432	
AREA CONTINENTAL	113.997.765	100%
AREA MARINA	89.270.667	
AREA DE RESERVA FORESTAL (Ley 2 de 1959 original)	65.300.060	57,28%
SUSTRACCIONES	14.010.660	12,29%
AREA DE RESERVA FORESTAL (Ley 2 de 1959 actual)	51.289.400	44,99%
AREA DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES	11.662.825	10,23%
AREA EN RESGUARDOS INDÍGENAS	29.264.745	25,67%
AREA DE TERRITORIOS DE COMUNIDADES NEGRAS	5.043.038	4,42%
AREA CON COBERTURA DE BOSQUES NATURALES	61.246.660	53,73%
AREA CON COBERTURA DE PLANTACIONES FORESTALES	161.161	0,14%
AREA DE BOSQUES EN TERRITORIOS DE COMUNIDADES NEGRAS	4.196.972	3,68%
AREA DE BOSQUES EN RESGUARDOS INDÍGENAS	25.461.017	87,00%
AREA DE BOSQUES EN PARQUES NACIONALES	8.580.989	7,53%
AREA DE BOSQUE EN RESERVAS DE LA LEY 2 DE 1959	45.331.312	39,77%
AREA DE BOSQUE EN AREAS SUSTRÁIDAS	8.548.729	7,50%

De acuerdo con la información anterior, es importante hacer las siguientes observaciones:

- El territorio colombiano se compone de un 44 por ciento de áreas marinas y un 56 por ciento de áreas continentales, equivalentes a 113 997 765 ha.
- La cobertura de bosques naturales de Colombia actualmente alcanza una extensión de 61 246 660 ha, equivalentes al 53,7 por ciento del territorio continental.
- Las zonas de reserva forestal declaradas mediante la Ley 2 de 1959 equivalen actualmente a 51 289 400 ha (44,99 por ciento).
- Los bosques presentes en el interior de las áreas declaradas por la Ley 2 de 1959 equivalen actualmente a 45 331 312 ha (88,38 por ciento), lo cual indica que en Colombia hay 5 958 088 ha sin cobertura boscosa que siguen perteneciendo al régimen de área de reserva forestal.
- Por otra parte, actualmente hay en Colombia 15 915 338 ha cubiertas por bosques, fuera del régimen de áreas de reserva forestal.
- La cobertura en bosques de las áreas sustraídas de las reservas forestales declaradas por la Ley 2 de 1959 equivalen a 8 548 729 ha (61,02 por ciento del área sustraída), lo que hace suponer que las sustracciones se han llevado a cabo sin atender a criterios técnicos.
- Las áreas cubiertas con bosques, presentes en el Sistema de parques nacionales equivalen al área cubierta con bosques, ubicadas en las áreas sustraídas de las reservas forestales declaradas mediante la Ley 2 de 1959.
- Los territorios de comunidades negras (5 043 038 ha) están cubiertos por bosques en un 83,22 por ciento (4 196 972 ha) y son propiedad de dichas comunidades. Estas cifras indican la gran riqueza forestal de estas áreas, que están ubicadas principalmente en el Chocó biogeográfico, a la vez que una gran responsabilidad en su conservación y un gran potencial para su uso sostenible.
- En las áreas declaradas como resguardos indígenas (29 264 745 ha, equivalentes al 25,6 por ciento del territorio del país) existe una cobertura de bosques de 25 461 017 ha, equivalente al 87 por ciento.



El 14,01 por ciento de la cobertura boscosa del país se encuentra bajo el más estricto régimen de protección ambiental –las áreas del Sistema de parques nacionales naturales–; ello

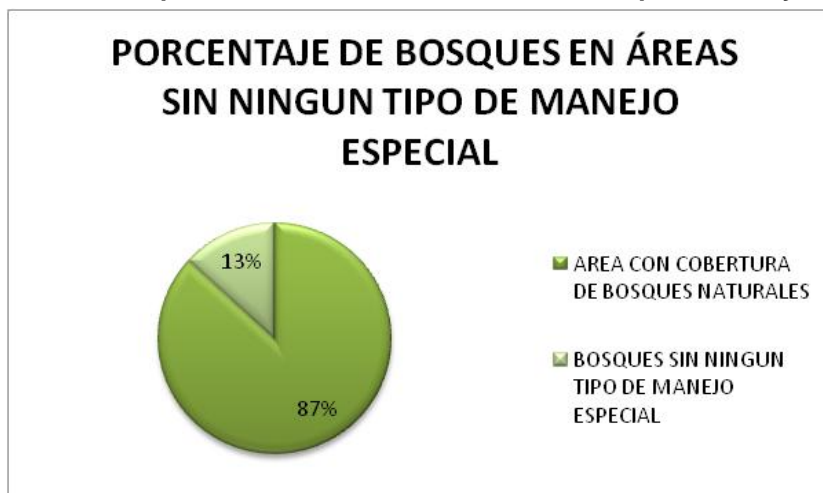
no tiene repercusiones sobre la propiedad sino sobre la tenencia, pues en dichas áreas normalmente hay zonas en las que el suelo es de propiedad privada.

Por otra parte, el 74,01 por ciento de la cobertura boscosa del país se encuentra actualmente bajo el régimen de áreas de reserva forestal de la nación, declaradas mediante la Ley 2 de 1959.

Finalmente, 8 078 124 ha, equivalentes al 13 por ciento de la cobertura boscosa nacional, no están bajo ningún régimen de protección.

FIGURA 2

**Gráfica comparativa de la cobertura boscosa con protección y sin protección**



Según la información disponible, solamente una pequeña parte de los bosques de Colombia –el 6,85 por ciento del total de la cobertura boscosa– es de propiedad privada comunitaria y pertenece a las comunidades negras.

Por otra parte, si bien la propiedad de los bosques que se encuentran en áreas declaradas como resguardos indígenas son de propiedad de la nación, su administración, uso, manejo y aprovechamiento se encuentran bajo la autoridad pública de los resguardos indígenas, denominados Cabildos Gobernadores, y equivalen a un 41,57 por ciento de la cobertura forestal de todo el país.

Como estas dos figuras anteriores no pueden traslaparse, se puede afirmar que el restante 51,58 por ciento de los bosques es de propiedad real de la nación. No existe información sobre tenencia respecto a esta área, y no se conoce si dichos bosques se encuentran en territorios baldíos o en predios de propiedad privada o pública.

# Políticas del sector forestal<sup>3</sup>

En la década de 1970 se inició el proceso de diseño de políticas para el sector forestal, y en 1974 se formularon tres documentos de gran importancia:

- el Plan indicativo de pulpa, papel y cartón;
- el primer Plan nacional de reforestación;
- la política forestal del INDERENA.

En 1984 el INDERENA estableció una nueva política forestal que comprendía cuatro asuntos principales:

- bases conceptuales para la formulación de la política forestal;
- elementos de diagnóstico forestal;
- criterios generales de la política forestal;
- política forestal propiamente dicha formulada por sectores, y aspectos de conservación y protección de los recursos forestales, aprovechamiento forestal, industrias forestales, investigaciones forestales y reforestación.

Los criterios generales hacen referencia al propósito común de "... establecer pautas de planeación orientadas hacia el manejo integral y la conservación efectiva del recurso". (Política forestal 1984).

Otros criterios se relacionan con la falta de cumplimiento de las políticas que se adoptan, lo cual se debe a la carencia de funcionalidad y operatividad de los mecanismos existentes, la falta de continuidad y el desarreglo de prioridades. Por otra parte, se reconoce la carencia de una estrategia de largo plazo orientada al establecimiento de un Plan de ordenamiento territorial cuyo ánimo sería conceder al sector forestal la verdadera importancia que tiene para la nación (Política forestal 1984).

A continuación se mencionan las directrices y objetivos generales de la Política forestal respecto a la pobreza, calidad de vida e interacción del bosque con las comunidades.

***Conservación y protección de los recursos forestales.*** Incrementar la recuperación de la cobertura forestal protectora a través de programas de fomento con participación de las comunidades y de los diferentes sectores de la economía nacional. Participar directamente en la regulación y orientación de los procesos de la colonización del país. Propender por la satisfacción de las necesidades de la comunidad en cuanto a suministro de agua, adecuada en cantidad y calidad, a través de la declaratoria y manejo técnico de las áreas de reserva forestal protectora. Restituir el bosque que es utilizado por las comunidades rurales para atender sus necesidades de consumo de leña y otros productos forestales a través del fomento de la reforestación y el mantenimiento de los bosques naturales. Desarrollar programas continuos de instrucción y educación de la población rural.

***Aprovechamiento forestal.*** Evaluar las condiciones cualitativas y cuantitativas de los recursos forestales para definir la planificación y manejo en términos de producción de bienes y servicios y protección del bosque. Promover el desarrollo social en las áreas objeto de aprovechamientos forestales. Contribuir a la generación de empleo y a la productividad en beneficio de la comunidad, para disminuir los problemas y tensiones de orden social que acontecen en donde el bosque es un medio importante para el sustento de las comunidades.

***Industrias forestales.*** Fomentar la elaboración de productos que son de interés nacional, en especial la madera para la construcción y destinada a solucionar en buena parte el problema de la vivienda.

---

<sup>3</sup> Gran parte de la información utilizada en esta sección fue obtenida de la Exposición de motivos del Proyecto de Ley 264 de 2005, que posteriormente fue expedida por el Congreso como Ley 1021 de 2006, Régimen Forestal Nacional. Este documento fue elaborado por un equipo de trabajo en el cual participó el autor del presente documento.



**Investigaciones forestales.** El objetivo general de la política sobre investigación forestal es el desarrollo de innovaciones tecnológicas que estimulen los procesos tendientes a incrementar la producción y productividad de los bosques y consoliden las actividades forestales como factor real de desarrollo; generen información sobre las actividades forestales para mejorar la base de toma de decisiones sobre políticas científico-tecnológicas de fomento y desarrollo sectorial.

**Reforestación.** Promover la obtención de beneficios sociales mediante el establecimiento de cobertura vegetal arbórea. Vincular las comunidades a las actividades de reposición y fomento del recurso forestal.

En 1989 se dictó la Ley 37 que establece las bases para estructurar el Plan nacional de desarrollo forestal, que reúne

*“... todos aquellos programas que deben realizarse en la economía nacional para mantener los beneficios económicos y sociales de los bosques y atender los problemas que presenta el sector forestal...”.*

En 1989, el CONPES aprobó mediante el Documento 2429 el Plan de acción forestal para Colombia (PAFC), que contó para su desarrollo con asignaciones provenientes del presupuesto nacional y de la cooperación técnica internacional.

*“Colombia es quizás el país de Latinoamérica que más cuenta con políticas ambientales formalizadas en documentos. No sabemos cuál ha sido su impacto y si ello implica alguna diferencia con los países que no las tienen, pero se resalta el valor que en materia de educación y creación de una conciencia ambiental han tenido los procesos participativos, que en muchos casos han conducido a la formulación de estas políticas. Debe resaltarse que la mayor parte de dichas políticas carece de mecanismos de evaluación para medir su eficacia por medio de indicadores, y que pocas veces han contado con procesos de autoevaluación que permitan hacer a tiempo los correctivos para orientar la acción de las corporaciones”.*

(Rodríguez, 2008)

La Ley 99 de 1993, que adoptó una nueva estructura institucional para el manejo y administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, asignó al Ministerio del Medio Ambiente la coordinación para la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, así como la estructuración, implementación y coordinación del Servicio Forestal Nacional.

El Ministerio del Medio Ambiente asumió la coordinación de los proyectos propuestos por el PAFC, ejecutados a partir de 1995 en el marco del Programa ambiental y de manejo de recursos naturales (PAMRN) y financiado con recursos de los créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) 3692-CO, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 774/OC-CO y de la Superintendencia Financiera (SF) 910/SF-CO.

A partir de 1996, en el marco del Programa de manejo de recursos naturales (PMRN) y dentro del Subprograma de política forestal, se desarrollaron una serie de estudios relacionados con temáticas del sector forestal y uno específico encaminado a definir las bases para la formulación del Plan nacional de desarrollo forestal (PNDF).

En 1996 el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación elaboraron la Política de bosques, que fue aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante el Documento 2834.

La Política forestal de 1996 consta de siete principios de orientación:

- Los bosques como parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental son un recurso estratégico de la nación.
- Las acciones para el desarrollo sostenible de los bosques son una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad y el sector privado.
- El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales es una estrategia de conservación de los bosques, que requiere un ambiente propicio para las inversiones.

- Gran parte de las áreas boscosas del país se encuentran habitadas, por lo que se apoyará el ejercicio de los derechos de sus moradores.
- La investigación científica de los ecosistemas boscosos tropicales es indispensable para avanzar hacia el desarrollo sostenible del sector forestal.
- Las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales cumplen funciones fundamentales, por lo cual se estimularán dichas actividades.
- Las líneas de política nacional se desarrollarán de acuerdo con las particularidades de cada región.

Estos principios orientan el objetivo general que consiste en “... lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población”.

Se han planteado cuatro estrategias con sus respectivas líneas de acción:

- Modernizar el sistema de administración de los bosques.
  - Establecer un régimen de propiedad de los bosques.
  - Zonificar y ordenar ambientalmente las áreas boscosas.
  - Diseñar un estatuto único de bosques y flora silvestre y otros instrumentos para el aprovechamiento sostenible.
  - Desarrollar y fortalecer la capacidad institucional.
- Conservar, recuperar y usar los bosques naturales.
  - Llevar a cabo las actividades forestales mencionadas en las áreas de bosques en dominio público.
  - Reducir y controlar la deforestación.
  - Promover la reforestación y forestación.
  - Promover el uso sostenible del bosque.
  - Promover la protección de los bosques naturales.
- Fortalecer los instrumentos de apoyo.
  - Desarrollar investigaciones.
  - Crear un sistema de información y estadísticas.
  - Garantizar la participación ciudadana.
  - Fomentar la educación y la capacitación.
- Consolidar la posición internacional del país en materia de bosques.

En mayo de 1998, el Consejo Nacional Ambiental aprobó el Plan estratégico para la restauración y el establecimiento de bosques en Colombia (Plan verde), elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente.

En el proceso de formulación del plan se consideraron los resultados de los estudios efectuados en el marco del PAMRN, se recogieron los objetivos y principios de la Política de bosques y biodiversidad, de las Estrategias para la consolidación de un Sistema nacional de áreas naturales protegidas y se incorporaron las iniciativas de carácter internacional del Foro intergubernamental sobre los bosques, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y el Convenio internacional de las maderas tropicales.

De esta forma se incorporó en el PNDF una visión integral en materia de conservación y uso sostenible de los ecosistemas y recursos forestales, gracias a la cual se han abordado asuntos de importancia nacional para la protección, conservación y uso sostenible de los ecosistemas forestales y el desarrollo de la industria y las comunidades, destacándose el conocimiento, uso, aprovechamiento sostenible y conservación de los ecosistemas forestales, la biodiversidad, restauración ecológica, cambio climático y competitividad, entre otros asuntos de interés.

El documento fue sometido en junio de 2000 a consideración del Consejo Nacional Ambiental, el cual efectuó recomendaciones y sugirió la realización de un proceso final de concertación y ajuste a través de un taller de expertos, que se celebró el 22 de agosto de 2000. Con los resultados de este taller y las sugerencias de los Ministerios de Comercio Exterior y

de Desarrollo Económico, y tras los debates del Congreso Forestal Nacional, el grupo interinstitucional de trabajo, conformado por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF), realizó el ajuste final del PNDF, que fue aprobado por el Consejo Nacional Ambiental del 5 de diciembre de 2000.

En respuesta a varias de las iniciativas trazadas en el plan referido y como un marco que pretende impulsar desde el Estado el sector forestal, se destaca igualmente cómo en las leyes 788 de 2002 (Reforma tributaria) y 812 de 2003 (Plan nacional de desarrollo) se han ampliado los alcances y beneficios tributarios previamente reconocidos desde 1991 y 1995 a las actividades forestales, y más particularmente para el fomento de las actividades de reforestación (Ministerio de Agricultura, 2005):

*“La reforestación comunitaria para proteger las fuentes de agua que protegen los acueductos municipales ha sido desarrollada por todas las CAR desde la creación del SINA, con diversas denominaciones, como Plan verde (1998-2002) o programas de restauración y conservación de ecosistemas forestales (2002-2006)”.*

(Rodríguez, 2008)

Si bien los programas han mantenido una continuidad de ejecución, en la actualidad se desconoce si sus efectos en la población han sido positivos o nulos.

## **EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL**

El Plan nacional de desarrollo forestal, expedido en el año 2000, es el fruto de las definiciones dadas por el Foro Intergubernamental sobre los Bosques entre 1995 y 1997:

*“... como mecanismos para promover y facilitar la adopción de las diferentes recomendaciones de acciones en materia de bosques e integrar las iniciativas nacionales sobre el manejo sostenible de los mismos, lo que permite a su vez canalizar recursos nacionales e internacionales para su cumplimiento”.*

(Plan nacional de desarrollo forestal)

*“Con el fin de mejorar la gestión de los recursos forestales, incrementar las condiciones de vida de las poblaciones que históricamente han venido ocupando las tierras forestales del país, y de ofrecer alternativas productivas viables que contribuyan al desarrollo económico del país y al proceso de paz, así como para atender los compromisos internacionales, el Gobierno colombiano ha realizado una serie de actividades desde hace varios años, las cuales se consolidan hoy en día en el Plan nacional de desarrollo forestal”.*

El plan, que adopta una visión ecosistémica, es uno de los primeros documentos oficiales de política ambiental que tiene como objetivo general

*“Establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados”.*

Los objetivos específicos del Plan nacional de desarrollo forestal son los siguientes:

- 1. Caracterizar, ordenar y valorar la oferta de bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales.*
- 2. Generar bienes y servicios forestales competitivos que fortalezcan el sector forestal y la economía nacional.*
- 3. Posicionar los productos y servicios forestales en los mercados nacionales e internacionales promoviendo cadenas de competitividad.*
- 4. Incorporar, conservar y manejar los ecosistemas forestales para la prestación de bienes y servicios ambientales.*
- 5. Desarrollar procesos en los cuales la población vinculada al sector forestal participe con equidad en la preservación, protección, conservación, uso y manejo de los ecosistemas forestales orientados a la construcción de una sociedad sostenible.*
- 6. Fortalecer la participación y capacidad de negociación colombiana en las instancias internacionales relacionadas con la preservación, conservación, uso y manejo sostenible de los ecosistemas forestales y su biodiversidad, y la comercialización de sus productos.*
- 7. Generar una cultura de uso y manejo sostenible de los ecosistemas forestales y su biodiversidad, que propicie cambios favorables entre el hombre y su entorno.*

8. Dotar al sector de elementos técnicos, financieros, económicos e institucionales que le permitan desarrollarse de manera continua y sostenible.”

Para lograr estos objetivos específicos, se contemplaron tres programas:

- ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales;
- desarrollo de cadenas forestales productivas;
- un Programa de desarrollo institucional.

El Plan nacional de desarrollo forestal constituye actualmente el documento guía de las actividades forestales en el país, tanto para el sector público como para el sector privado.

### **DOCUMENTO DEL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES 3237 DE 2003) SOBRE POLÍTICA DE ESTÍMULO A LA REFORESTACIÓN COMERCIAL EN COLOMBIA, 2003-2006**

Este documento constituye uno de los más importantes documentos CONPES, y uno de los pocos sobre el sector forestal, especialmente en lo referente a la reforestación comercial mediante recursos públicos, ya que busca como objetivo general

*“orientar la gestión del Estado, y contribuir a la definición de reglas y procedimientos claros y estables, a fin de estimular la inversión en cultivos forestales y en las áreas requeridas para su desarrollo sostenible y competitivo”.*

*“Para el período 2003-2006, se espera ampliar la base forestal en 80 000 nuevas hectáreas de plantaciones comerciales sostenibles y competitivas, contribuyendo a generar por lo menos 20 000 empleos rurales directos en la fase productiva primaria”.*

En el documento se reconoce que

*“los cultivos forestales tendrán perspectivas favorables en la medida en que se definan y adopten esquemas de administración y fomento estables, se invierta en recursos humanos, tecnológicos y financieros, y se generen economías de escala. Para esto, se requerirá combinar inversión privada y pública, y atraer cooperación internacional e inversión extranjera”.*

Esto muestra ya un avance en el sector forestal público, pues se están analizando las necesidades y debilidades de algunos aspectos del sector institucional referidos al tema forestal, lo cual antes no se había llevado a cabo en la política colombiana.

Se identifican tres objetivos específicos:

- Propiciar la estabilidad institucional y normativa para generar confianza entre los inversionistas.
- Fortalecer el esquema de incentivos directos y diseñar sistemas alternativos de financiamiento para estimular las inversiones en cultivos forestales.
- Mejorar la oferta tecnológica y el recurso humano y fortalecer las capacidades de innovación para soportar el desarrollo de cultivos forestales competitivos y sostenibles y su integración a la cadena.

Para lograr los objetivos específicos antes mencionados, se plantean como estrategias la estabilidad normativa y consolidación institucional, los incentivos directos e indirectos y los sistemas alternativos de financiamiento, el fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la capacitación, y finalmente la promoción de la inversión.

# Análisis integral de la tenencia de los recursos forestales en Colombia en el contexto del manejo sostenible y el alivio de la pobreza

Por mandato de la ley, los bosques naturales en Colombia pertenecen al Estado, y para su aprovechamiento los particulares deben solicitar un permiso ante la autoridad ambiental competente.

En el caso de las comunidades negras, quienes tienen la propiedad y la tenencia de los recursos forestales por mandato de la Ley 70 de 1993, las cifras muestran que esto no contribuye de manera significativa a mejorar sus condiciones de vida, debido a diferentes factores:

- El interés y las expectativas generadas por agentes exógenos en otros recursos y sus actividades conexas como la explotación del oro.
- La existencia de grupos que monopolizan el mercado de la madera, en ocasiones de forma ilegal.
- Las prácticas culturales que no contemplan la comercialización en gran escala de los productos maderables.
- Los regímenes jurídicos que no contemplan la comercialización de la madera, pues solamente se permite su aprovechamiento para satisfacer necesidades domésticas.
- La presencia de grupos armados que actúan fuera de la ley.
- Las condiciones de explotación de los recursos forestales, que son totalmente ineficientes y determinan que las actividades forestales no sean rentables financieramente.
- La escasez de maderas comercialmente valiosas, o la extracción de dichas maderas en condiciones muy costosas.

Las causas anteriores y la total ausencia del Estado en las áreas comunitarias negras permiten entender la situación de pobreza de las comunidades negras e indígenas, pese a que en sus territorios haya grandes áreas de bosques.

*“En entrevistas con cerca de ciento treinta representantes de las comunidades indígenas y negras en las regiones del Amazonas y del Chocó biogeográfico fue prácticamente unánime la afirmación de que en esas regiones las CAR favorecían el interés de los madereros y otros grupos de interés, en perjuicio de los intereses territoriales de esas minorías étnicas”.*

(Rodríguez, 2008)

La legislación no es clara en materia de plantaciones forestales; sin embargo, de acuerdo con la garantía de la propiedad privada, se tiene en cuenta la función ecológica y social de los recursos forestales.

La única entidad que ha trabajado sobre los recursos naturales renovables en Colombia, y específicamente sobre los acuerdos de tenencia de los recursos forestales en áreas traslapadas con resguardos indígenas oficialmente declarados, ha sido la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En la actualidad existen dos acuerdos en todo el país, el PNN Paramillo y el PNN Catatumbo-Barí.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio del Programa de cadenas productivas se ocupa de la concertación con pequeños y medianos propietarios de tierras para la siembra y transformación de la madera mediante acuerdos regionales de competitividad.

A continuación se analiza un ejemplo de dichos acuerdos.

## **ACUERDOS PARA LA ELABORACIÓN EN RÉGIMEN ESPECIAL DE MANEJO**

Los resguardos indígenas son figuras jurídicas que transfieren la propiedad sobre la tierra a la comunidad adjudicataria, aunque no se transfiere la propiedad de los recursos naturales. Esta es la principal diferencia con las adjudicaciones de territorios colectivos de comunidades negras, a quienes en cambio se transfiere la propiedad sobre los recursos naturales de acuerdo con lo establecido en la Ley 70 de 1993. Cabe tener en cuenta que las comunidades indígenas son autoridades en sus propios territorios gracias al fuero indígena.

Como las comunidades indígenas son propietarias del suelo en los resguardos, que a la vez son áreas del Sistema de parques nacionales naturales, existen por tanto dos autoridades sobre una misma área, lo cual hace necesario pactar acuerdos de manejo con arreglo a determinados criterios y orientaciones tanto ambientales como culturales.

El Régimen especial de manejo (REM), que se elabora mediante acuerdos,

*“... consiste en establecer un acuerdo entre dos autoridades, una tradicional pública y otra ambiental, para diseñar estrategias de manejo en torno a la conservación ambiental y cultural de la zona de traslape...”*

(Ministerio de Medio Ambiente, Unidad de Parques Nacionales Naturales 2008)

El proceso de construcción del REM se funda en la socialización de la información entre todos los interesados y la elaboración de una zonificación del territorio basada en la cartografía social. Los acuerdos se construyen según tres líneas principales:

- el territorio como base fundamental para la pervivencia de la etnia, así como el logro de los objetivos de conservación establecidos en el parque;
- la gobernabilidad, tendiente al fortalecimiento de las autoridades tradicionales y el mejoramiento del control social y cultural del territorio;
- la cultura, a través del fortalecimiento de las costumbres y la creación de espacios para la transmisión de saberes.

El propósito de estos acuerdos consiste en

*“... la búsqueda del bien común entre las partes; para la etnia se pretende alcanzar el fortalecimiento del gobierno propio, la consolidación del territorio y el mantenimiento de la cultura; para Parques Nacionales Naturales el logro de los objetivos de conservación”.*

(Ministerio de Medio Ambiente, Unidad de Parques Nacionales Naturales 2008)

Cada acuerdo pone en evidencia los principios y valores en los que se fundamenta el trabajo conjunto:

- el respeto de la autoridad y la autonomía de las autoridades;
- el respeto de la diversidad étnica y cultural.
- el REM como resultado de un proceso de concertación y construcción conjunta;
- el REM como articulador del cumplimiento de las funciones y competencias entre la autoridad pública indígena y la autoridad ambiental del parque.

## **CONVENIOS REGIONALES DE COMPETITIVIDAD**

Los Convenios regionales de competitividad se han venido desarrollando desde el año 2000 en diferentes regiones del país, como parte de la política de impulso al sector privado, vinculando pequeños propietarios de tierras que quieren reforestar áreas como elemento fundamental de su actividad productiva generada por el Plan nacional de desarrollo forestal,

*“... cuyo componente de producción contempla el desarrollo del Programa de cadenas forestales, con el cual se busca proyectar el componente forestal del PROAGRO a 25 años, con una meta de reforestación de 1,5 millones de hectáreas”.*

(Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2006)

El objeto de dichos convenios es la mejora de la productividad y la competitividad del conglomerado de productos forestales de la región, con miras al fortalecimiento de la producción nacional; a una mayor integración de los eslabones del conglomerado, y a la

consolidación y ampliación de los mercados externos. Para lograr estas metas, el Gobierno y el sector privado se comprometen a llevar a cabo acciones que se enmarcan en:

- programas de reforestación y manejo sostenible de las plantaciones forestales;
- la promoción de las exportaciones;
- el financiamiento, el desarrollo tecnológico, la innovación, la competitividad y la productividad, la calidad, la capacitación y la gestión de la producción;
- la asesoría y consultoría.

A nivel regional, la aprobación y seguimiento de estos convenios ha generado credibilidad y una gran sensibilidad hacia las entidades públicas del sector forestal, y ha puesto en marcha proyectos productivos coordinados por el Ministerio de Agricultura de forma relativamente organizada. Los proyectos tienen por objeto producir distintos productos basados en diferentes especies, según la región, habilidades de los particulares y teniendo en cuenta el mercado nacional. Los proyectos constituyen los primeros pasos en la consolidación de la cadena productiva de la madera en Colombia.

# Evaluación de la eficiencia de los distintos sistemas de tenencia forestal

## **POLÍTICAS FORESTALES**

Los documentos de política forestal que se han elaborado y expedido en Colombia por lo general no se consultan ni se siguen al momento de tomar decisiones o de formular normas para el sector forestal, y sus preceptos no se cumplen. En cambio, el Plan nacional de desarrollo forestal se ha implementado en su mayor parte, especialmente en lo que respecta al Programa de cadenas productivas.

Reina en Colombia una rigidez administrativa; las políticas carecen de dinamismo y se consideran como emanaciones del Gobierno y no de Estado, es decir responden a las orientaciones del gobierno de turno y no a las verdaderas necesidades del país. Las políticas no se ponen en funcionamiento acordes con la realidad rural o ambiental del país, y no se tienen en cuenta todos los componentes necesarios, por ejemplo, el desarrollo rural, la seguridad, el comercio exterior, etc.

Los documentos de política deben ser actualizados de acuerdo con la situación real del país, tomando en cuenta todos sus componentes institucionales y prácticos.

Además, en Colombia aún no se ha puesto en práctica la ordenación forestal.

## **GESTIÓN DEL SECTOR FORESTAL**

La gestión forestal en Colombia se ha centrado en dos asuntos:

- los Convenios regionales de competitividad promovidos por el Ministerio de Agricultura, y
- los acuerdos para la elaboración del REM, promovidos por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de parques nacionales naturales, para la elaboración conjunta de planes de manejo destinados a la conservación de los recursos naturales y el respeto de la cultura de los pueblos indígenas.

La gestión de los bosques naturales es muy insuficiente, y las únicas acciones relevantes son las que lleva a cabo la Unidad Administrativa Especial en cuanto a la conservación y manejo de los recursos forestales. Sin embargo, no se ha combatido la explotación forestal ilícita porque es un problema que está fuera del ámbito de competencia de la Unidad.

Si bien los Convenios regionales de competitividad y los acuerdos para la elaboración del REM funcionan en diferentes niveles –el primero, en el de las actividades de reforestación entre particulares; el segundo, en el de los bosques naturales entre comunidades indígenas–, la gestión pública no lleva a cabo ninguna otra acción y desatiende en particular el sector privado.

Lo anterior se evidencia en las cifras de reforestación en Colombia, las cuales no sobrepasan las 250 000 ha de cobertura actualmente. El sistema de información geográfica utilizado por las autoridades reconoce oficialmente la cifra de 161 161 ha, debido a que las áreas menores a 100 ha no se identifican ya que la escala utilizada es de 1:500 000.

Sin embargo, el sector forestal privado siente que la situación está cambiando, especialmente debido a la seguridad en el campo. Algunos particulares consideran que ha habido mejoras y que, por ejemplo, se están empezando a construir algunos aserraderos en las propias plantaciones forestales. Este cambio se refleja en la matriz elaborada con la información obtenida en las diferentes entrevistas (Figura 3).



FIGURA 3  
**Matriz comparativa de la gestión privada y pública en bosques naturales y plantaciones forestales**



**Gestión privada en bosques naturales.** La gestión privada en bosques naturales es negativa debido a que, en las pocas oportunidades en que se ha puesto en práctica en Colombia, los resultados del manejo han tenido efectos dañinos en el medio ambiente y en las comunidades, ya que debido a la falta de presencia del Estado el manejo sostenible no es posible: la carga social que debe soportar la empresa es muy alta e insostenible financieramente, y no hay seguimiento y control del cumplimiento del Plan de manejo y aprovechamiento forestal.

**Gestión privada en plantaciones.** Las plantaciones forestales han generado resultados positivos a todas luces, especialmente en los últimos años, como evidencian las cadenas forestales de las empresas que operan en Colombia. La empresa Refocosta, por ejemplo, ha puesto en marcha dos proyectos madereros en diferentes regiones del país, Pizano S.A. y Cartón de Colombia.

**Gestión pública en bosques naturales.** Los resultados de la gestión forestal de las entidades públicas han sido negativos en diversos aspectos:

- las funciones de control y seguimiento son prácticamente inexistentes;
- el aprovechamiento ilícito de la madera en bosques naturales es muy alto;
- el tráfico ilícito de madera es permanente;
- no hay uso, manejo ni aprovechamiento de los recursos naturales del bosque;
- la inversión social del Estado en los habitantes del bosque es inexistente;
- las zonas con mayores bosques naturales son las más deprimidas en cuanto a servicios básicos como salud y educación.

**Gestión pública en plantaciones.** La gestión pública en las plantaciones forestales ha dado algunos resultados positivos, como la inclusión de los pequeños propietarios en los Convenios regionales de competitividad, pero en términos generales aún queda mucho por hacer para impulsar el sector productivo.

## **MARCO NORMATIVO FORESTAL**

El marco normativo ambiental, y especialmente el marco normativo forestal, es desordenado y las disposiciones muy numerosas, lo que determina una falta de coherencia en los conceptos jurídicos y técnicos en cuanto a definiciones, criterios y conceptos. No hay claridad acerca de la vigencia de las normas forestales, ya que no se han hecho las derogatorias expresas en las normas que modifican otras normas existentes. Esto ha generado un caos en las entidades públicas que se ha extendido a los particulares al momento del cumplimiento de requisitos y procedimientos.

En cuanto a las normas sobre inversión, en Colombia no hay suficiente seguridad jurídica para las inversiones forestales a mediano o largo plazo.

El sistema jurídico ambiental en materia de aprovechamiento es perverso, pues las medidas actualmente vigentes llevan en sí mismas al particular el mensaje de que la ilegalidad es menos costosa y más viable y que no hay coacción de la ley en el momento de la sanción. Esto se debe a que el cumplimiento de la ley frente a las autoridades ambientales es de carácter regional y lleva en muchos casos a la corrupción.

En cuanto al tráfico ilícito de madera, las normas no tratan el problema de fondo, que reside en la actividad del transporte, sino que se han enfocado en la sostenibilidad del aprovechamiento.

Por otra parte, no hay normas sobre organización de la cadena productiva y especialmente en cuanto a la demanda de recursos forestales.

## **MEDIDAS PROPUESTAS**

Colombia es un país culturalmente megadiverso, además de serlo también biológicamente, y es recomendable establecer orientaciones, estrategias y metas desde lo regional y, en lo posible, desde lo local hacia lo nacional. Debe partirse de la base, desde las necesidades de la población, y proceder hacia la política nacional forestal.

La política forestal debe ir unida a otras políticas como las de seguridad, de inversión extranjera y agropecuaria. No debe concebirse la política forestal solamente desde lo ambiental.

Una economía basada exclusivamente en la extracción de recursos naturales renovables no genera incremento en los ingresos de la población directamente involucrada, pues los ingresos son muy limitados e inestables frente a muchos factores como el precio internacional del producto, la oferta de los productos, los regímenes de lluvias, el transporte, etc.

Es necesario utilizar técnicas adecuadas de valoración económica que permitan conocer los efectos positivos y negativos de la explotación del bosque natural –explotación tanto forestal como de producción de bienes y servicios ambientales–, y determinar un análisis de costos-beneficios de este tipo de recursos.

El sector forestal es un sector económicamente viable siempre y cuando sea generador de valor agregado, lo cual se logra mediante el establecimiento de cadenas productivas completas.

El sector forestal debe ser mejor considerado respecto al papel que puede jugar en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población con el apoyo del Estado y como generador de trabajo. Esto implica mejores condiciones tributarias, estabilidad jurídica y financiera para las inversiones forestales y políticas claras sobre exportaciones, entre otras cosas.

De acuerdo con lo reflejado en las cifras de cobertura forestal en tierras de comunidades negras o en resguardos indígenas, la sola presencia del bosque no es garantía para el mejoramiento de la calidad de vida. Es necesario el conocimiento y la presencia efectiva del Estado para la aplicación de las políticas y los programas productivos o de manejo sostenible.

En estas áreas se hace indispensable la presencia del Estado para atacar el mercado ilegal de la madera, el cual es la principal causa de la deforestación y del maltrato económico de los propietarios de las áreas forestales.

Es necesario expedir las normas respectivas para aclarar los siguientes temas:

- Separar las actividades relacionadas con el bosque natural de las actividades en plantaciones forestales y su propia naturaleza jurídica.
- Separar las competencias del Ministerio de Agricultura y de las del Ministerio de Ambiente.
- Concebir y aplicar un sistema de rastreabilidad de la madera.
- Justificar jurídicamente la legalidad: las actividades forestales deben ser consideradas como una actividad económica y jurídicamente viable.
- Atacar la explotación ilegal de la madera por medio de medidas que incidan en el transporte terrestre.
- Dar claridad a los asuntos de propiedad del bosque natural. La propiedad del bosque debe seguir la propiedad del suelo.
- Regular el concepto del vuelo forestal como garantía real para los créditos bancarios.

# Bibliografía

- Armenteras Pascual, D., Cadena Vargas, C.E. y Moreno, R.P.** 2007. *Evaluación del estado de los bosques de niebla y de la meta 2010 en Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Santafé de Bogotá.
- Curiae, A.** 2002. *Explotación maderera y derechos humanos: Bajo Atrato-Choco*. Defensoría del Pueblo. Imprenta Nacional, Santafé de Bogotá.
- Chaves, M.E. y Santamaría, M. (eds.)**. 2006. *Informe sobre el avance en el conocimiento y la información de la biodiversidad 1998-2004*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Santafé de Bogotá. 2 vol.
- Chaves, M.E. y Santamaría, M. (eds.)**. 2006. *Documento CONPES 2834 de 1996, sobre política de bosques*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento CONPES 3237 de 2003, sobre política de estímulo a la reforestación comercial en Colombia 2003-2006*. Santafé de Bogotá.
- Chávez, M. y Arango, N. (eds.)**. 1998. *Informe nacional sobre el estado de la biodiversidad 1997 - Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Ministerio del Medio Ambiente. Santafé de Bogotá, Editorial Gente Nueva. 3 vol.
- Fonseca, I. y García, F.** 2007. *ABeCé forestal: herramientas para tomar decisiones*. Corpoica, Gobernación del Meta. Villavicencio, Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente.** 1984. *Política forestal* Santafé de Bogotá
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente.** 2005. *Perspectivas de inversión en el sector forestal colombiano*. Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente.** 2006. *Convenio regional de competitividad para el cluster de productos forestales aglomerados y contrachapados-muebles y productos de madera en el departamento de Antioquia*. Santafé de Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente.** 1998. *Políticas Ambientales de Colombia*. Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional.
- Ministerio del Medio Ambiente.** 2001. *Plan nacional de desarrollo forestal*. Santafé de Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente.** 2007. *Programa de reformas de política para el desarrollo sostenible-SusDevDPL-II. Establecimiento de una línea base para el seguimiento de los indicadores de desarrollo sostenible del Decreto 1200 de 2004*. Santafé de Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.** 2008. *Acuerdo para el diseño, adopción y proceso de implementación del Régimen especial de manejo del área traslapada entre el Parque nacional natural Catatumbo-Barí y los resguardos Motilón-Barí y Catalaura-La Gabarra de la etnia barí del departamento Norte de Santander*. Santafé de Bogotá.
- Ochoa Jaramillo, D. y Guío Rodríguez, C.A. (eds.)**. 2002. *Control social y coordinación: un camino hacia la sostenibilidad Amazónica. Caso maderas del trapezio Americano*. Corpoamazonía, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), Defensoría del Pueblo, Universidad

Nacional de Colombia, Embajada Real de los Países Bajos. Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional.

**Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).** 2008. *La aspersión de cultivos de uso ilícito en Colombia. Una estrategia fallida.*

**Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Gobierno de Colombia.** 2008. *Monitoreo de Cultivos de Coca. Junio 2008.* Santafé de Bogotá.

**Otavo Rodríguez, E. (ed.).** 2002. *Guías técnicas: para la ordenación y el manejo sostenible de los bosques naturales.* Ministerio del Medio Ambiente, ACOFORE, OIMT. Santafé de Bogotá, Editorial Gente Nueva.

**Otavo Rodríguez, E. (ed.).** 2002. *Criterios e indicadores: para la ordenación sostenible de los bosques naturales.* Ministerio del Medio Ambiente, Asociación Colombiana de Reforestadores (ACOFORE), Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). Santafé de Bogotá, Editorial Gente Nueva.

**Rodríguez Becerra, M. (ed).** 1994. *La Política ambiental del fin de siglo. Una agenda para Colombia.* CEREC, Santafé de Bogotá.

**Rodríguez Becerra, M. (ed).** 2008. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia.* Foro Nacional Ambiental. Santafé de Bogotá, Editorial Gente Nueva.

**Rodríguez Erazo, N., Armenteras Pascual, D., Morales Rivas, M. y Romero Ruiz, M.** 2006. *Ecosistemas de los Andes colombianos.* 2ª edición. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Santafé de Bogotá.