

ALGUNOS COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY GENERAL FORESTAL

EUGENIA PONCE DE LEÓN*

RESUMEN

Con el fin de contribuir al debate jurídico sobre el texto del proyecto de ley forestal, este escrito presenta unos comentarios generales a dicho proyecto, agrupados en seis temas en los cuales se sostienen algunas tesis que se ilustran y sustentan con ejemplos del texto en cuestión. No es el propósito del escrito hacer comentarios a cada artículo del proyecto, sino llamar la atención sobre ciertos aspectos que le dan sentido y constituyen una base de interpretación actual del texto, así como revisar las implicaciones jurídicas de dichos aspectos, dentro del marco de la legislación ambiental vigente.

COMENTARIO PRELIMINAR

Es importante revisar íntegramente el texto del proyecto desde el punto de vista del orden y el rigor jurídico, para tener el máximo cuidado y precisión en el uso de los términos, los verbos, las funciones, etc., ya que en el texto actual se encuentra que muchos artículos no son comprensivos en sí mismos de los temas que tratan, sino que en artículos posteriores permanentemente se están adicionando nuevas funciones, tareas, calificaciones, etc. Por ejemplo, las competencias de los entes que se crean, o de las posibilidades de uso de las áreas forestales, de los requisitos y procedimientos de otorgamiento de derechos de uso de los bosques, están regula-

dos en diferentes artículos dispersos en el texto, que adicionan nuevos elementos, no previstos en artículos que previamente se han referido a un mismo punto, lo que genera confusión e incoherencias, dificulta la lectura e interpretación del texto e, incluso propicia contradicciones.

1. ¿LEY GENERAL FORESTAL O RÉGIMEN DE APROVECHAMIENTO FORESTAL?

TEMAS

- Falta correspondencia entre el título y los desarrollos del texto (sin desarrollar temas de conservación, protección, restauración, servicios ambientales).
- Prioriza uno de los bienes y servicios ligados al bosque (madera), lo cual refleja

* Abogada ambientalista, consultora.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Facultad
de Administración



Cooperación Alemana
al Desarrollo



principalmente solo un interés (aprovechamiento) relacionado con el recurso.

El título del proyecto hace relación a una ley general, por lo que el lector supone que el texto va a tratar todos los temas relacionados con el recurso de manera integral, pero cuando se revisa el texto se encuentra que el proyecto dista mucho de ser una ley general, ya que faltan desarrollos mínimos en temas como conservación, protección, restauración del ecosistema forestal y de los demás bienes y servicios ambientales que éste presta (lo que no quiere decir que en ocasiones el proyecto utilice estos verbos y expresiones, pero los deja sin ningún desarrollo), y da preferencia en forma preponderante a uno solo de los bienes ligados al bosque: la producción de madera, y una sola de las miradas e intereses vinculados a éste: el aprovechamiento de madera (por ejemplo, hay un capítulo de producción industrial, pero no de conservación), mientras que los otros bienes, servicios e intereses ligados al recurso se

mencionan marginalmente (por ejemplo, en los principios, en el artículo 65 los servicios ambientales), pero se dejan sin desarrollo dentro del texto.

Por ejemplo, en el objeto del proyecto de ley¹ no se hace alusión alguna a la conservación, restauración, protección del recurso, lo que hace pensar al lector en principio que esos temas no son materia de regulación por esta ley. Sin embargo, posteriormente se

incluyen en algunos apartes del proyecto, en forma desarticulada y inadecuada esas expresiones, sin desarrollarlas.

Así el párrafo del artículo 12 dispone que “la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales y la reforestación comercial, estarán sujetos a mecanismos flexibles y aplicables a cada región, adaptables a los cambios que pueden afectar el desarrollo forestal o desalentar la inversión”.

Como se evidencia, se incluye la actividad de conservación de bosques naturales (que según el objeto del proyecto parecía no ser materia de esta ley), subordinada a los cambios que puedan afectar el desarrollo forestal o desalentar la inversión, temas que se pueden relacionar con la reforestación comercial, pero a los cuales no se pueden sujetar la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales. En su lugar, se puede prever que la conservación de bosques naturales estará sujeta a mecanismos flexibles en razón de los avances en materias como la biología de la conservación y como respuesta a uno de los principios del enfoque ecosistémico² que se refiere justamente a prever una gestión adaptable que se adecúe a la índole compleja y dinámica de los ecosistemas y a los vacíos de conocimiento o de comprensión de su funcionamiento, para poder dar una respuesta a tales incertidumbres y aprender en la práctica.

Sin embargo, el hecho de incluir un verbo, como por ejemplo, “conservar” en algunos artículos del proyecto, no es para nada irrelevante; ello tiene consecuencias jurídicas, ya que se traslada a este nuevo marco regulatorio el tema, sustrayéndolo del régimen que lo regulaba (Código de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente –CRNR–), y si en el nuevo texto no se hacen desarrollos del tema, y si no se dan los lineamientos básicos en la materia, se generará un vacío de regulación. Frente a lo anterior, es importante que el instrumento jurídico responda al interés y al objeto de regulación, concentrándose en ello, sin incluir marginalmente temas que se apartan de ese interés y que quedan diluidos dentro del texto, pero cobijados por éste, dentro de un marco legal en el que no caben.

Otro ejemplo se encuentra en el artículo 12 del proyecto que señala que “Para desarrollar la Política Forestal, la presente Ley tiene en cuenta los valores sociales, culturales y económicos de las regiones; las funciones del bosque como productor de bienes y servicios, la contribución del sec-

En el objeto del proyecto de ley no se hace referencia alguna a la conservación, restauración, protección del recurso, lo que hace pensar que esos temas no son materia de regulación por esta ley.

tor a la generación de empleo local y regional y el desarrollo de la economía nacional”.

Este artículo también desconcierta al lector ya que lo que el artículo pregona que tiene en cuenta, justamente es lo que no se refleja en el texto.

Frente a esto es necesario señalar que si la intención del proyecto es hacer un cambio total a la regulación del recurso forestal del país, en todos los temas y no solo en materia de producción de madera y aprovechamiento forestal, es indispensable que la ley provea el marco básico en los otros temas que faltan en el proyecto actual. No todo puede dejarse en manos de la reglamentación, entre otras cosas, porque un cambio total al tema implica modificar aspectos que están actualmente regulados por normas con jerarquía de ley, y por tanto su modificación y desarrollo marco debe hacerse por el mismo instrumento.

2. CAMBIO DE VISIÓN

TEMAS

- Uso de términos sin definición que impide saber si hay acuerdo sobre los contenidos (por ejemplo, el uso sostenible), y ausencia de otros términos y conceptos.
- Giro en la concepción del bosque impulsado principalmente desde la Conferencia de Río Janeiro, la Ley 99/93 y las políticas ambientales aprobadas (sectorización del tema forestal, abandono de conceptos ecosistémicos, falta de integración con otros recursos y servicios, etc.)

El proyecto utiliza una serie de expresiones, conceptos y términos que no definen en su texto, y que al sustraer la regulación del tema del marco común del CRNR, la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, hace que se carezca de referente de interpretación. En esa medida, al no tener definiciones es difícil saber si hay acuerdo sobre los contenidos de tales conceptos. Por ejemplo, el proyecto utiliza expresiones como uso sostenible. Ante la ausencia de defini-

ciones, surge la pregunta acerca de qué se está entendiendo por ello en el texto, ¿es la definición del Convenio de Diversidad Biológica³ (CDB)? La lectura del texto actual hace pensar que no es esa la definición por seguir, ya que ese Convenio no parece ser fuente inspiradora y trasfondo del proyecto. En algunos apartes del proyecto se hace mención al “uso óptimo”, y entonces las preguntas serían ¿el proyecto está identificando en su texto los conceptos de uso sostenible y de uso óptimo? ¿ese uso óptimo se refiere a la sostenibilidad ambiental del aprovechamiento o al incremento y búsqueda de mayor productividad de la explotación?

Con ello se llama la atención acerca de la necesidad de saber cuál es la definición de los términos que se utilizan en el proyecto o cuáles son los referentes de interpretación de esos términos que van a servir para llenar de contenido este proyecto de ley.

La definición que se adopte depende de la visión que está detrás del texto, por ello vale la pena preguntarse qué visión inspira este proyecto: ¿es una visión ecosistémica que inscribe los ecosistemas forestales dentro de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus componentes?⁴ Es una visión integradora que mira el medio ambiente como un todo organizado a manera de sistema (Brañes, 2001) o ¿es una visión de lo que la literatura conoce como aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, que fue criterio de formación de la ley ambiental en los años 1950, y que se enfoca en el fomento de tecnologías y formas de uso que permitan la renovación del bosque para mantener el aprovechamiento y la producción sostenida de madera en calidad y volumen; lo que se liga al concepto de “recurso renovable”, expresión popularizada después de la segunda guerra mundial.⁵ Según Rodríguez, M. (2004), en esta visión se “trata de adminis-

El proyecto utiliza una serie de expresiones, conceptos y términos que no definen en su texto, y que al sustraer la regulación del tema del marco común del CRNR, la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, hace que se carezca de referente de interpretación.

trar racionalmente los recursos naturales renovables como medio para asegurar un flujo continuo de los productos de la naturaleza. La idea de la conservación es, en este contexto, un instrumento para la producción y no un fin en sí mismo”.⁶

Esta última visión es la que subyace en el proyecto de ley, lo que implica que hay un cambio en la visión relativa a la regulación integrada de los bosques, que los sustrae

del marco regulatorio ambiental general y de la concepción sistémica de manejo integral de los ecosistemas forestales, impulsada con mayor fuerza a partir de la Conferencia de Río de Janeiro (1992), y retomada en la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, y en las políticas ambientales aprobadas hasta la fecha (en especial las políticas de biodiversidad, de bosques, Plan Verde, y el Plan de Desarrollo Forestal). Esa visión parte de la consideración fundamental de mirar el bosque como un ecosistema complejo productor de bienes y prestador de múltiples servicios, crítico e indispensable como soporte de diversidad biológica y étnica, y que por lo tanto debe ser regulado en sí mismo de modo

integrado y comprensivo, al tiempo que su regulación debe interrelacionarse con los demás recursos naturales con los que mantiene recíproca e indisoluble influencia (suelo, fauna, aguas, etc.), y con otros ecosistemas.

El cambio de visión que trae el proyecto de ley en estudio, implica que se abandona ese enfoque integrador como criterio de formación de la ley, lo que se refleja en la ausencia de términos, expresiones y conceptos de los cuales se aparta, como por ejemplo:

- El de ecosistema forestal de que trata el Plan de Desarrollo Forestal que no se refiere al recurso forestal en particular,

sino al ecosistema, por lo que entre sus objetivos se cuentan: 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* (objetivo específico 7); caracterizar, ordenar y valorar la oferta de bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales (objetivo específico 1); incorporar, conservar y manejar los ecosistemas forestales para la prestación de bienes y servicios ambientales (objetivo específico 3); 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 (objetivo específico 5).

- El de restauración, trabajado ampliamente en el Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques –Plan Verde– que buscaba, entre otras cosas, “promover la restauración de ecosistemas degradados por acciones antrópicas, mediante la activación de procesos de sucesión natural, recuperación de la biodiversidad, o acciones de restauración ecológica (objetivo específico 2); proponer y mejorar instrumentos económicos, técnicos, administrativos, jurídicos y políticos que fomenten la reforestación y la implementación de actividades orientadas a la restauración de ecosistemas (objetivo específico 7).
- Del enfoque ecosistémico y en particular de la relación con otros ecosistemas a que alude la Declaración No Vinculante de Principios sobre Ordenación, Conservación y Desarrollo Sostenible de todo tipo de Bosques, suscrita en Río de Janeiro (1992) que dispone la necesidad de reconocer la función vital que cumplen los bosques en el mantenimiento de procesos y equilibrio ecológico, entre otras cosas, mediante la función que tienen en la protección de ecosistemas frágiles, las cuencas hidrográficas y el agua dulce (principio 4).

La Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, y en las políticas ambientales aprobadas hasta la fecha... parte de la consideración fundamental de mirar el bosque como un ecosistema complejo productor de bienes y prestador de múltiples servicios, crítico e indispensable como soporte de diversidad biológica y étnica, y que por lo tanto debe ser regulado en sí mismo de modo integrado y comprensivo.

Por su parte, el programa temático de biodiversidad forestal del CDB, que tiene entre sus objetivos, elaborar métodos, indicadores y estrategias prácticas para aplicar el enfoque ecosistémico a la ordenación de todo tipo de bosques, resalta que uno de los principios de dicho enfoque es precisamente que quienes administran los ecosistemas deben considerar los efectos actuales y potenciales de las actividades sobre otros ecosistemas, y mencionar expresamente los adyacentes; ello porque se reconoce que las intervenciones en unos ecosistema tienen frecuentemente efectos desconocidos o imprevistos sobre otros por lo que se deben analizar integrada y en conjunto las posibles repercusiones. Justamente este enfoque es el que adopta el Plan Nacional de Desarrollo Forestal del país aprobado en diciembre del 2000.⁷

- De la noción del bosque como parte integrante y soporte de la diversidad biológica y étnica. El giro en esta concepción se evidencia claramente en los principios del proyecto que adoptan parcialmente principios de la política de bosques (Conpes 2834 de 1996) y del Decreto 1791 de 1996 (régimen de aprovechamiento forestal), pero suprimiendo las menciones a estos temas.

Por ejemplo: el principio 1 del proyecto es: “los recursos forestales son de importancia estratégica para la Nación, por lo tanto, su uso y manejo se enmarca dentro del principio de desarrollo sostenible consagrado en la Constitución Política. “Mientras que el principio correspondiente del Decreto 1791 dispone: “los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación” (...) (art. 3 literal a).

El principio 2 del proyecto señala: “las acciones para el desarrollo sostenible de los bosques son una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la sociedad civil y el sector productivo, quienes propenderán por su uso óptimo y equi-

tativo”. Por su parte, el principio contenido en el Decreto 1791 dice: “las acciones para el desarrollo sostenible de los bosques son una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad y el sector privado, quienes propenderán para que se optimicen los beneficios de los servicios ambientales, sociales y económicos de los bosques” (art. 3, literal b). Como se evidencia, se cambia el interés por optimizar este conjunto de beneficios derivados de los bosques, por el uso óptimo y equitativo de los bosques mismos.

También constata ese giro en la visión el hecho de que desaparece el principio del Decreto 1791 que parte del reconocimiento de que gran parte de las áreas de bosque natural del país se encuentran habitadas, por lo que se debe apoyar la satisfacción de las necesidades vitales, la conservación de los valores tradicionales y el ejercicio de los derechos de sus moradores (art. 3 lit. d). Lo que parece reemplazarse por un principio que hace mención a la participación de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, en la toma de decisiones dentro de sus territorios, que es un principio muy limitado y precario ya que se centra en un solo derecho de tales comunidades (el de participación), frente al reconocimiento del ejercicio del conjunto de derechos de estos pobladores que hacía el Decreto 1791.⁸

3. FRACCIONAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS VINCULADAS AL RECURSO

TEMAS

- Atomización de competencias políticas y reglamentarias relativas al manejo integrado de los bosques en varias instituciones, retrocediendo frente a los fines inspiradores de la Ley 99/93.

El programa temático de biodiversidad forestal del CDB, resalta que uno de los principios de dicho enfoque es precisamente que quienes administran los ecosistemas deben considerar los efectos actuales y potenciales de las actividades sobre otros ecosistemas, mencionando expresamente los adyacentes.

La elaboración y trámite de la Ley 99 en el Congreso de la República, tenía entre sus puntos más relevantes, evidenciar la atomización de funciones relacionadas con el ambiente y los recursos naturales en manos de diversas entidades lo que no solo impide un manejo integral del recurso, sino que genera conflictos de competencias y en consecuencia ineficiencia en la gestión.

- Creación de nuevos entes que sectorizan el manejo del recurso (ausencia de los institutos de apoyo científico en el Ministerio de Ambiente).
- Confusión de funciones a cargo de PROCOLBOSQUES (en su creación, vinculada a plantaciones comerciales y luego se le adicionan otras, como ser la secretaría técnica del Consejo Nacional Forestal, que asesora la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal).
- Importancia de insistir en los mecanismos de coordinación y articulación con otras políticas ambientales y sectoriales, en lugar de sectorizar.

El proyecto vuelve a un esquema de atomización de competencias políticas y reglamentarias relativas al manejo integrado de los bosques en varias instituciones, con

baja capacidad científica y de gestión para ello, retrocediendo frente a los fines inspiradores de la Ley 99 de 1993. El diagnóstico que soportó la elaboración y trámite de la Ley 99 durante tres años en el Congreso de la República, tenía entre sus puntos más relevantes, evidenciar la perversidad de la atomización de funciones relacionadas con el ambiente y los recursos naturales en manos de diversas entidades, lo que no solo impide un manejo integral del recurso, sino que genera conflictos de competencias y en consecuencia ineficiencia en la gestión, al tiempo que tal reparto es propicio para que

se presenten vacíos en temas no expresamente atribuidos, esto repercute negativamente en la aplicación eficiente de las normas, y por tanto, propicia la ilegalidad.

Ejemplos de esta atomización se constata en el traslado al Ministerio de Agricultura de las competencias en materia de bosque natural (cómo promover el manejo y apro-

vechamiento de las áreas productoras de bosque natural, art. 6); en la reglamentación de las áreas forestales que el proyecto dispone que será concertada por los Ministerios Ambiente, Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (art. 8), cuando es claro que actualmente ni el Ministerio de Agricultura y mucho menos el DNP, que ya ni siquiera cuenta con una unidad de política ambiental, tienen la capacidad científica y administrativa para ejercer esta función, y que tal capacidad hoy está radicada nacionalmente en cabeza del Ministerio de Ambiente, en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), en sus propias jurisdicciones, y en los institutos de apoyo científico del Ministerio de Ambiente (IDEAM, Humboldt, SINCHI, Pacífico e INVEMAR (art. 16 y ss., Ley 99/93).

Esa fragmentación de las competencias también se evidencia en la mención de que la reglamentación para la elaboración del plan de ordenación forestal por las CAR, es dada conjuntamente por el Ministerio de Ambiente y Agricultura (art. 14), que incluye todo lo relacionado con reservas forestales, de tal modo que se trasladarían al Ministerio de Agricultura competencias reglamentarias en estos temas; así como en la previsión de que la reglamentación de temas de administración, conservación, manejo de recursos forestales dentro del perímetro urbano, se hará conjuntamente por el Ministerio de Ambiente y de Agricultura (art. 33), lo que lleva a preguntarse ¿cuál es el papel de este último organismo en temas de conservación de recursos forestales en el ámbito urbano, más cuando con el Decreto-Ley 216 del 2003 se le otorgan al Ministerio de Ambiente claras competencias en temas urbanos y de desarrollo territorial.

Otros ejemplos de la atomización de competencias ligadas al bosque y de la sectorización del tema forestal se ve en la creación de dos nuevos. Se crea un Consejo Nacional Forestal como un organismo de asesoría, seguimiento, evaluación y concertación de la política forestal nacional, sustrayendo dicha política del ámbito

del Consejo Nacional Ambiental (donde además de los Ministerios de Agricultura, Comercio, y del DNP, están representados otros ministerios, organismos de control del Estado, representantes de entidades territoriales, de las comunidades indígenas y negras, y hay también un representante de los gremios de la actividad forestal, de los gremios exportadores, de la producción agrícola, industrial y minera, entre otros), y de la política ambiental general, sectorizando en forma inconveniente el tema.

Crea también una sociedad de economía mixta organizada como sociedad comercial anónima por acciones, vinculada al Ministerio de Agricultura (PROCOLBOSQUES), a la que en principio se le otorgan las funciones de administración, promoción del establecimiento, manejo, y aprovechamiento de plantaciones forestales con fines comerciales y la industrialización, y comercialización de los bienes obtenidos de ellas. Luego en artículos posteriores se le adicionan nuevas funciones, como por ejemplo, de investigación para el desarrollo de la silvicultura y la industria forestal (art. 13), y adelantar estudios y acciones para promover el negocio de certificados de reducción de emisiones y de titularización de bosques naturales y plantaciones, para colocar títulos valores en las bolsas del mundo (art. 45), otorgándole funciones relacionadas ya no con plantaciones comerciales, sino con bosque natural.

También se le otorga la función de ser la secretaría técnica del Consejo Nacional Forestal, que tiene como función principal asesorar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y los planes forestales regionales. Aunque el proyecto no define qué entiende por esos planes, ni cuál es su contenido, si el lector se atiene a la política aprobada por el Consejo Nacional Ambiental denominada Plan Nacional de Desarrollo Forestal y al documento CONPES 3125 de 2001 de consolidación de dicho Plan, encuentra que éste plan es comprensivo de todos los temas relacionados con los ecosistemas forestales (ordenación y zonificación de áreas forestales, conser-

vación in situ y ex situ de ecosistemas y biodiversidad, restauración y rehabilitación de ecosistemas forestales, protección contra incendios forestales, cadenas productivas, manejo y aprovechamiento de bosque natural, exportación, etc.), es decir, coincide con una política integral de los ecosistemas forestales. En esta medida, PROCOLBOSQUES que se organiza como sociedad comercial anónima y que se creó vinculada al tema de plantaciones comerciales, queda encargada de elaborar los documentos técnicos soporte de la política en todas las materias relativas a los ecosistemas forestales, sin tener ninguna capacidad científica y técnica para ello.

El proyecto no solo sectoriza el tema forestal aislándolo de la política y de la regulación ambiental general, sino también del sistema de investigación ambiental que coordina actualmente el Ministerio de Medio Ambiente (Decreto 1600 de 1994), al ordenar hacer un plan nacional de investigación forestal para “asegurar la conformación de paquetes tecnológicos de productos y especies promisorias para satisfacer las necesidades y requerimientos de los mercados nacionales e internacionales” (nuevamente en el tema de investigación se prioriza el tema de producción, comercialización y mercados sobre otros temas vinculados al bosque), y en la estructuración de dicho plan no se prevé la participación de los institutos de apoyo científico del Ministerio de Ambiente, como tampoco se considera su presencia en los otros entes que se crean en el proyecto.

Además la sectorización del tema forestal trasciende a las entidades a las que el proyecto de ley les reconoce competencias en la materia, pues ordena que los Ministerios de Ambiente y Agricultura, las CAR e INCODER, creen una unidad administrativa forestal dentro de sus estructuras internas para cumplir las funciones que les competen en el tema, contrariando todo el es-

El proyecto no solo sectoriza el tema forestal aislándolo de la política y de la regulación ambiental general, sino también del sistema de investigación ambiental que coordina actualmente el Ministerio de Medio Ambiente (Decreto 1600 de 1994).

Es importante insistir que sectorizar el tema forestal aislándolo de la política, de la regulación y del sistema de investigación ambiental nacional, y en lugar de fraccionar las competencias en la materia, se mantenga la función general de política, regulación y planeación en cabeza del Ministerio de Ambiente.

fuerzo adelantado por superar el fraccionamiento que se presenta en la normatividad y en la institucionalidad las cuales continúan considerando cada recurso natural individualmente, para alcanzar una normatividad e institucionalidad basada en criterios ecosistémicos. Así en lugar de tener una división de bosques, otra de fauna, otra de aguas, etc., se tiene una dirección de ecosistemas que las reúne a todas y busca los lazos de coordinación y armonización necesarios.

Frente a lo anterior, es importante insistir que en lugar de sectorizar el tema forestal aislándolo de la política, de la regulación y del sistema de investigación ambiental nacional, y en lugar de fraccionar las competencias en la materia, se mantenga la función general de política, regulación y planeación en cabeza del Ministerio de Ambiente, y se utilicen los mecanismos de coordinación y articulación del tema forestal con otras políticas ambientales y sectoriales existentes, como por ejemplo, haciendo uso de la facultad de crear comités técnicos intersectoriales dentro del Consejo Nacional Ambiental que tiene entre sus funciones “recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio” (art. 14 Ley 99).

Con miras a lograr esa coordinación y articulación también se puede avanzar en el ejercicio de las funciones a cargo del Ministerio de Ambiente; establecer los criterios ambientales para incorporar en las demás políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás ministerios y entidades, previa consulta con

éstos; formular conjuntamente con el Ministerio de Agricultura la política de colonización, y con el Ministerio de Comercio Exterior las políticas de comercio exterior que afectan los recursos naturales renovables y el ambiente; establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar las actividades de éste a las metas ambientales previstas por el gobierno, entre otras. (art. 5 numerales 5, 7, 32 Ley 99/93).

4. FALTA DE CONDICIONES PARA EL APROVECHAMIENTO DE ÁREAS FORESTALES PROTECTORAS Y AISLAMIENTO DE LAS RESERVAS FORESTALES FRENTE A LAS CATEGORÍAS DE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

TEMAS

- Aclarar los fines de las áreas forestales y de las plantaciones protectoras (¿conservación o aprovechamiento?, necesidad de mayor vinculación con el suelo y otros recursos).
- ¿Las reservas forestales protectoras son parte del sistema de áreas protegidas? (inscribirse en la definición de área protegida del CDB; faltan objetivos de conservación, elementos básicos del plan de manejo, restricciones de uso, concepción de sistema).
- Áreas forestales de producción (falta su vinculación a la fijación de cupos de aprovechamiento del bosque natural y de la concentración de los aprovechamientos en ellas).

El proyecto en los principios señala que “las plantaciones con fines de protección serán establecidas por los organismos públicos, nacionales o regionales en áreas donde se vean comprometidos los objetivos de recuperación de suelos, protección de cuencas hidrográficas y restauración vegetal de áreas protectoras” (art. 1, num. 13)

Aunque tal principio vincula las plantaciones protectoras a fines amplios como la recuperación de suelos, protección de cuencas y

restauración de áreas protectoras; y la definición de plantaciones protectoras dada en el proyecto dispone que éstas tienen como fin prioritario generar servicios ambientales o la protección de recursos naturales renovables (art. 25), el desarrollo posterior del tema en el proyecto parece contradecir y limitar estos fines, al disponer, por ejemplo que “toda” plantación protectora podrá ser objeto de aprovechamiento cuando se garantice su renovabilidad y manejo silvicultural y que su cosecha se hará conforme con un plan de establecimiento y manejo forestal que no define y cuyo contenido se desconoce. De esta forma parece que los fines señalados para estas plantaciones en esos artículos referidos, no lo son, ya que éstas pueden ser aprovechadas sin que se diga nada sobre la intensidad o limitaciones a dicho aprovechamiento, salvo que se garantice su renovabilidad y manejo silvicultural, que son criterios de aprovechamiento que no responden a los supuestos fines previstos con su establecimiento (recuperación de suelos, restauración, generación de servicios ambientales, protección de recursos naturales), por lo que su posibilidad de aprovechamiento debería estar condicionada al cumplimiento de tales fines.

Actualmente, en el CRNR y el Decreto 1791 de 1996, las plantaciones protectoras se establecen en áreas forestales protectoras con el fin exclusivo de proteger o recuperar algún recurso natural renovable y en ellas solo se puede realizar aprovechamiento indirecto o de productos secundarios como frutos, resinas, semillas, etc. (art. 230 CRNR y art. 69 Decreto 1791). En este sentido, resulta fundamental tener presente que las plantaciones protectoras se pueden establecer por ejemplo, para la restauración de áreas que por su condición de deterioro han limitado su capacidad de prestar servicios ambientales, pero donde el establecimiento de la plantación puede contribuir a restablecer las condiciones perdidas o a la recuperación de suelos en áreas donde sea necesario controlar deslizamientos o erosión; en áreas propicias para la protec-

ción de la fauna y como habitat de vida silvestre, etc., las que no podrían ser objeto de aprovechamiento directo.

Por lo anterior, es importante que se defina claramente cuáles son las condiciones, restricciones y la intensidad del aprovechamiento que se permitiría de las plantaciones protectoras, de manera que se garanticen los fines para los cuales fueron establecidas, ya que si fueron establecidas con el propósito de aprovecharlas, no serán protectoras, sino productoras, y esa función de protección queda totalmente desdibujada.

Otro tema importante de clarificar frente al aprovechamiento de plantaciones protectoras, se relaciona con el principio 13 del proyecto de ley arriba citado, que señala que éstas serán establecidas por organismos públicos, por lo cual es necesario preguntarse, a quien se le va a conferir el derecho a aprovechar tales plantaciones que han sido establecidas con recursos públicos para fines de recuperación de suelos, restauración, generación de servicios ambientales y protección de recursos naturales, que representan beneficios para la población en general. Será que los particulares pueden obtener el derecho a aprovechar las plantaciones protectoras priorizando su beneficio individual sobre el interés general implícito en el establecimiento de dichas plantaciones? ¿Cuáles son las condiciones, requisitos, obligaciones y cargas a las que se sujetaría dicho aprovechamiento? ¿Cómo se garantizará la recuperación de la inversión de recursos públicos en el establecimiento y mantenimiento de dichas plantaciones?

Estos son temas por los que no se pregunta el proyecto de ley, y por el contrario, dispone que el aprovechamiento de las plantaciones forestales y la movilización de sus productos no requieren ningún permiso, ni salvoconducto, y que cuando la plantación

Es importante que se defina claramente cuáles son las condiciones, restricciones y la intensidad del aprovechamiento que se permitiría de las plantaciones protectoras, de manera que se garanticen los fines para los cuales fueron establecidas.

Considerar las reservas forestales protectoras como parte del Sistema de Áreas Protegidas implica definir cuáles son los objetivos específicos de conservación que se buscan alcanzar con esta figura; cuál es el contenido del plan o instrumento de manejo al que se someten; cuáles son las restricciones de uso en ellas, entre otros temas.

sea protectora, el titular simplemente debe informar a la autoridad ambiental el inicio del aprovechamiento (art. 31). Sin duda lo dispuesto en este artículo 31 del proyecto, no responde ninguno de los interrogantes planteados respecto a quién puede aprovechar una plantación protectora, bajo qué condiciones, y con qué cargas correlativas.

Adicionalmente, el proyecto privilegia el aprovechamiento de plantaciones forestales sobre la afectación de cauces y áreas de bosque natural. Así, el artículo 28 dispone que los caminos y carretables necesarios para el aprovechamiento forestal de las plantaciones (no distingue si son protectoras o productoras, por lo que se entiende que se refiere a ambas), no requieren permisos ni se someten a requisitos adicionales distintos a los previstos en esta ley (es decir ninguno).

Continúa diciendo que si por la construcción del camino forestal se tiene que “ocupar temporalmente un cauce natural o afectar un área de bosque natural, ubicados en el área del proyecto forestal”, la autoridad ambiental definirá las medidas de mitigación y compensación a que hay lugar (art. 28). Es decir, que el proyecto elimina el permiso previsto en la legislación para ocupación de cauces y para remoción de bosque natural en este caso, dado que ya están autorizadas por esta ley tales acciones, de manera que a la autoridad ambiental le queda simplemente prever

las medidas de mitigación y compensación, porque tales actividades ya están autorizadas en virtud de la misma ley.

Por otra parte, el proyecto dispone que la reserva forestal se destina a la conservación, manejo y utilización sostenible de áreas forestales protectoras⁹ y productoras, pero no agrega nada más acerca de la figura. Frente a ello es importante aclarar si las reservas forestales protectoras se están considerando como una categoría de área

protegida, ya que de ser así, es necesario que se enmarquen dentro de la definición de área protegida del CDB¹⁰ y dentro de la estrategia de conservación in situ de dicho Convenio¹¹, marco que rige la materia, a través del cual se insta a cada parte contratante, para que en la medida de lo posible, establezca un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; elabore directrices para la selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas; promueva la protección de ecosistemas de hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales; promueva el desarrollo ambientalmente sostenible en zonas adyacentes a las áreas protegidas; rehabilite y restaure ecosistemas degradados, entre otras acciones (art. 8 CDB).

En esta medida, considerar las reservas forestales protectoras como parte del Sistema de Áreas Protegidas implica definir cuáles son los objetivos específicos de conservación que se buscan alcanzar con esta figura; cuál es el contenido del plan o instrumento de manejo al que se someten; cuáles son las restricciones de uso en ellas, entre otros temas. Además es necesario que de considerarse las reservas forestales, como una figura de área protegida, se prevea su vinculación con las demás categorías bajo una noción sistémica tal como lo ordena el CDB y el Decreto-Ley 216 de 2003, que señala como funciones de la Unidad de Parques Nacionales del Ministerio de Ambiente, proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con el sistema nacional de áreas protegidas SINAP; contribuir a la conformación y consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas; coordinar con las demás autoridades ambientales, las entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, las organizaciones comunitarias y demás organizaciones, las estrategias para la conformación y consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas, entre otras funciones (art. 19 num.1, 2 y 14).

La importancia de enmarcar y articular esta figura en un sistema de categorías de manejo reside en que éste se constituye en una herramienta de gestión que posibilita alcanzar los objetivos de conservación, mediante un manejo de dichas áreas, así como participar en las acciones de ordenamiento ambiental del territorio.

Así, la declaración de reservas forestales para la conservación, manejo y utilización de áreas forestales (tanto protectoras como productoras) responde a un ejercicio de ordenación y zonificación forestal que se debe articular a otros procesos de ordenamiento ambiental del territorio, como por ejemplo, la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y a los procesos de ordenamiento territorial adelantados por los municipios a través de sus planes y esquemas de ordenamiento territorial en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, tal como se prevé en el Subprograma de Ordenación y Zonificación Forestal del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (subprograma 6.1.1).¹²

En este sentido, el Decreto 216/03 dispuso entre las funciones del Ministerio de Ambiente: velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad y se incorporen las reservas forestales (art. 2, num. 3); al tiempo que corresponde a la Dirección de Ecosistemas, proponer, conjuntamente con la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal (art. 12, num. 3).

Adicionalmente, la Ley 388 de 1997 dispone que en la elaboración de planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben respetar unas determinantes que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de manera tal que no pueden ser variadas por los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), ni por normas municipales. Entre estas determinantes están las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma

Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alinderamiento, administración o sustracción de reservas forestales regionales y las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las reservas forestales nacionales, entre otras (art. 10, Ley 388).

De esta forma, la revisión de la normatividad sobre reservas forestales en una ley general forestal debe aclarar los aspectos citados (fijar los criterios que permitan determinar las condiciones para que las reservas forestales protectoras actualmente existentes puedan considerarse parte del Sistema de Áreas Protegidas), establecer las relaciones mencionadas en este punto con otras categorías de protección y con otros ejercicios de ordenamiento ambiental y territorial, además de dar las bases conceptuales y procedimentales para su selección, manejo, sustracción, así como para realizar una revisión crítica de las existentes.

Finalmente, cuando la reserva forestal se destine a la conservación, manejo y utilización sostenible de áreas forestales productoras en bosque natural, es fundamental que el otorgamiento de derechos de aprovechamiento en ellas, esté precedido de la fijación de cupos para aprovechamiento del bosque natural por el Ministerio de Ambiente con base en la oferta y capacidad de renovación del recurso (art. 5, num. 42 Ley 99/93).

5. ¿APROVECHAMIENTO DE CUÁLES BOSQUES NATURALES?

COMENTARIO PRELIMINAR

Aunque dentro de este evento convocado por el Foro Nacional Ambiental existe una ponencia que se orienta específicamente a evaluar el proyecto de ley forestal frente a la normatividad de comunidades indígenas y negras y sus derechos, por lo cual ese análisis no es materia de este escrito, no

La revisión de la normatividad sobre reservas forestales en una ley general forestal debe fijar los criterios que permitan determinar las condiciones para que las reservas forestales protectoras actualmente existentes puedan considerarse parte del Sistema de Áreas Protegidas.

es posible referirse al articulado sobre aprovechamiento del bosque natural sin hacer un comentario previo sobre este tema.

Así, cuando se regula el aprovechamiento de bosques naturales en el proyecto, es necesario preguntarse de cuáles bosques naturales se está hablando: ¿se está pensando en los bosques localizados en tierras adjudicadas a comunidades indígenas y negras? De ser así es necesario precisar que esos bosques son propiedad privada colectiva de tales comunidades, tal como lo señala la Ley 70 de 1993 que dispone que el título colectivo otorgado a las comunidades negras comprende el suelo y el bosque, y como lo ha reiterado la jurisprudencia que ha reconocido que el derecho a la propiedad colectiva sobre el territorio, comprende no solo el derecho

a utilizar ese territorio, sino también el derecho de propiedad sobre los recursos naturales renovables, así:

El reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de los resguardos (CP art. 329) en favor de las comunidades indígenas comprende la propiedad colectiva de éstas sobre los recursos naturales renovables existentes en su territorio. Lejos de usurpar recursos de la Nación, el acto de disposición de bienes baldíos para la constitución de resguardos indígenas es compatible con el papel funda-

mental que estos grupos humanos desempeñan en la preservación del medio ambiente (...).

(...) En este orden de ideas, mal pueden los apoderados de MADARIEN apelar a una lectura parcial del artículo 42 del Código Nacional de Recursos Naturales, para desconocer el derecho de propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales renovables que se encuentran en territorio de sus resguardos (...).¹³

De esta forma, no se entiende lo dispuesto en el artículo 20 del proyecto de ley en cuestión, que dispone que los aprovechamientos forestales que se pretendan realizar en territorios colectivos de comunidades indígenas, afrodecendientes y campesinas se regirán por el principio ocho de este proyecto (hace referencia a la participación de esas comunidades en la toma de decisiones dentro de sus territorios), y por los procedimientos que se establezcan en su reglamentación, observando las leyes 21 de 1991 (aprobatoria del Convenio de las OIT), 70 de 1993 y 160 de 1994. Ello, porque el otorgamiento de derechos de aprovechamiento forestal sobre los bosques de propiedad privada de las comunidades indígenas y negras, no se surte con un trámite de participación, dado que aquí no se trata simplemente de la garantía del derecho fundamental a la participación, sino de la regulación, afectación y limitación de otro derecho fundamental, que es el de propiedad, que reúne en sí tres atributos: uso, goce y disposición.

El derecho a la propiedad colectiva sobre el territorio y los bosques de las comunidades indígenas y negras ha sido reconocido en infinitas oportunidades por la Corte Constitucional como un derecho fundamental, con base en la Carta (arts. 58, 63 y 229) y en el Convenio de la OIT N° 169 de 1989, que hace parte del bloque de constitucionalidad, por lo que no puede vulnerarse por medio de la ley y mucho menos por vía reglamentaria. Adicionalmente, el marco legal para la reglamentación del aprovechamiento de los bosques de propiedad privada colectiva de las comunidades indígenas y negras, no es una norma general forestal como lo sugiere el proyecto, sino que este tema se debe regular y desarrollar dentro del contexto de las leyes especiales de las minorías étnicas (Ley 70, Ley 21 de 1991 y fuero indígena).

De esta forma, si la regulación del uso, manejo y demás aspectos relativos a los bosques de propiedad de las comunidades indígenas y negras, se debe regir por las normas especiales que consideran de manera integral los derechos fundamen-

La Ley 70 de 1993 que dispone que el título colectivo otorgado a las comunidades negras comprende el suelo y el bosque, y como lo ha reiterado la jurisprudencia ... comprende no solo el derecho a utilizar ese territorio, sino también el derecho de propiedad sobre los recursos naturales renovables.

tales vinculados a la integridad, desarrollo y supervivencia de estas culturas, entonces nuevamente surge la pregunta acerca del aprovechamiento de ¿cuáles bosques naturales habla el proyecto? ¿De los que se encuentran dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales o de las reservas forestales protectoras que hoy no pueden ser objeto de aprovechamiento? Es necesario que el proyecto defina y precise con claridad el ámbito de aplicación de sus disposiciones en relación con los bosques naturales.

TEMAS

- Insuficiente desarrollo de las nuevas clases y modos de aprovechamiento forestal, de las condiciones (ejemplo: término, obligaciones de los titulares) y del procedimiento.
- Falta fijar criterios básicos en los planes ligados a los aprovechamientos.

El proyecto realiza un cambio total de las clases y de los modos de aprovechamiento forestal previstas en el CRNR y en el régimen de aprovechamiento forestal Decreto 1791 de 1996, sustrayendo los modos de aprovechamiento del bosque del marco general que rige para todos los recursos (ministerio de la ley, permiso, concesión, asociación y autorización cuando se realiza en terrenos de propiedad privada). Nuevamente se señala que de insistir en un cambio total como este, se requiere que se precisen las definiciones, los procedimientos, los requisitos, las responsabilidades de los titulares en la sostenibilidad y renovación del recurso, los plazos, etc., lo que el proyecto hasta ahora no hace.

Específicamente hace falta fijar criterios básicos de sostenibilidad en los planes ligados a los aprovechamientos. Por ejemplo, se dice que el interesado en adelantar un aprovechamiento forestal de bosque natural de tipo comercial, debe elaborar un plan de manejo y aprovechamiento forestal. Es indispensable que se exija que ese plan incorpore criterios e indicadores ambientales y sociales de manejo sostenible del

recurso para esos aprovechamientos comerciales, que estén referidos al conjunto de funciones del bosque y en particular, a las relacionadas con ser parte y soporte de la biodiversidad, para lo cual se deben tener en cuenta los múltiples procesos internacionales y los ejercicios nacionales adelantados en este sentido.

Para los aprovechamientos que el proyecto llama “especiales” que dice que son los realizados para la ejecución de obras que impliquen cambio temporal o definitivo de la cobertura boscosa por obras, fines exploratorios, paisajísticos y control fitosanitario, el proyecto no prevé que se sujeten a ningún tipo de plan. Con base en el esbozo que se hace de esta clase de aprovechamiento puede entenderse que se está refiriendo a obras sujetas a licencia ambiental, caso en el cual ésta lleva implícito el permiso y por tanto aquí el plan sería el plan de manejo de la licencia, pero en el caso de que sea una obra o actividad no sujeta a licencia ambiental, este tipo de remoción temporal o definitiva de la cobertura boscosa no quedaría sujeta a ningún plan, ni a medidas de compensación, reposición o restauración de bosque natural, según el caso, lo que es absolutamente indispensable.

Además se considera necesario que la ley determine un plazo máximo para los permisos, lo que no hace el proyecto actual. Para los aprovechamientos comerciales el texto dice que el término de duración se establecerá en el plan de manejo y aprovechamiento respectivo, lo que se considera inadecuado, ya que la ausencia de plazo máximo dado por la ley, y de límites a la posibilidad de otorgar prórrogas, puede llevar al otorgamiento de permisos a término indefinido o a perpetuidad (mediante la concesión de prórrogas sucesivas y reiteradas), lo que en la práctica se traduce en la privatización del recurso público.

Para los aprovechamientos que el proyecto llama “especiales” que dice que son los realizados para la ejecución de obras que impliquen cambio temporal o definitivo de la cobertura boscosa por obras, fines exploratorios, paisajísticos y control fitosanitario, el proyecto no prevé que se sujeten a ningún tipo de plan.

Por lo anterior, es fundamental que la ley determine el término máximo de los permisos, para lo cual es necesario considerar que el plazo de duración del permiso debe ser suficiente y comprensivo no solo de la etapa de aprovechamiento del recurso, sino que debe prever también la fase de reposición o restauración del bosque aprovechado, así como de ser suficiente para que se pongan en marcha y se puedan medir los criterios e indicadores de sostenibilidad que deben contener los planes respectivos, de modo que la autoridad pueda constatar cabalmente el cumplimiento de las responsabilidades a cargo del titular del permiso.

6. AUSENCIAS Y CONCLUSIÓN

En los temas tratados en este escrito, (que no es un análisis detallado por artículo del texto del proyecto, sino una revisión de algunos temas gruesos previstos o ignorados por éste), se han señalado una serie de incoherencias y ausencias en el proyecto aprobado por el Honorable

Senado de la República, relacionadas con la falta de conceptualización y definiciones de muchos temas, tanto de los mencionados en el proyecto, como de los no previstos en él. Así, faltan desarrollos en temas de conservación, protección, restauración, servicios ambientales del bosque; criterios e indicadores de sostenibilidad ambiental y social del aprovechamiento y manejo de los bosques; ordenación de áreas forestales; relación con otros recursos y ecosistemas; regulación de productos no maderables; particularización del procedimiento sancionatorio de los bosques para

determinar el destino y la celeridad de decomisos, etc.

Al mismo tiempo hace falta complementar temas relacionados con procedimientos, condiciones, requisitos, responsabilidades de los titulares de aprovechamientos fores-

tales, con el contenido de los planes ligados a los diferentes aprovechamientos; así como clarificar y responder preguntas como las aquí planteadas sobre la inconveniencia de la fragmentación de competencias ligadas al recurso, y sobre el aprovechamiento de bosques naturales y de plantaciones protectoras; sobre el papel que se le confiere a las reservas forestales protectoras, entre otros aspectos.

De conformidad con lo anterior, vale la pena preguntarse si la regulación de los temas ausentes o insuficientemente desarrollados en el texto, para que el proyecto pueda considerarse una ley general forestal como lo indica su título, puede realizarse dentro del contexto del proyecto aprobado, cuando el alcance, la estructura, los fines, y la visión que subyacen en él no son comprensivos de tales temas; o si la elaboración de un estatuto general forestal implica la elaboración de un nuevo texto y de un nuevo proceso de aprobación, que considere estructural y no marginalmente tales ausencias.

Es muy importante y positivo que exista un interés del gobierno y del Honorable Congreso de la República de realizar un estatuto general forestal que resuelva muchos de los problemas jurídicos que presenta la legislación actual y que están diagnosticados en las políticas de bosques, en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en la política de biodiversidad, en los lineamientos de política de ordenamiento ambiental, entre otras. Pero sería lamentable que ese instrumento legal que se apruebe no se aproveche cabalmente para realizar esos ajustes y cambios legales necesarios, y por el contrario, se convierta en un factor que genere mayor confusión.

BIBLIOGRAFÍA

Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3125, *Estrategia para la Consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF)*, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Desarrollo

Faltan desarrollos en temas de conservación, protección, restauración, servicios ambientales del bosque; criterios e indicadores de sostenibilidad ambiental y social del aprovechamiento y manejo de los bosques; ordenación de áreas forestales; relación con otros recursos y ecosistemas; regulación de productos no maderables; particularización del procedimiento sancionatorio de los bosques...

- Económico, y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, 2001.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Pardo Fajardo, María del Pilar. *Biodiversidad, análisis normativo y de competencias para Colombia*, Legis Editores S.A., Bogotá, 1999.
- Loperena Rota, Demetrio. *Los principios del derecho ambiental*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1998.
- Ministerio del Medio Ambiente. *Políticas ambientales de Colombia*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1999.
- Ministerio del Medio Ambiente -ICFES. *Seminario de Ordenamiento Territorial (Memorias)*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2000.
- Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*, Ministerio de Medio Ambiente con el auspicio del Proyecto ICFES-Ministerio de Medio Ambiente: *Adecuación del Sistema de Educación Forestal Especializado*, Bogotá, 2000.
- Ponce de León Chaux, Eugenia. *Estudio jurídico de categorías regionales de áreas protegidas*, Instituto Alexander von Humboldt, Bogotá, 2004 (en publicación).
- Rodríguez Becerra, Manuel y Espinoza, Guillermo. *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002.
- Rodríguez Becerra, Manuel. *El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: El conservacionismo utilitarista y el ambientalismo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.
- Roldán Ortega, Roque y Gómez Vargas, John Haroldo (compiladores). *Fuero indígena colombiano*, Ministerio de Gobierno-Dirección de Asuntos Indígenas, Gente Nueva Editorial, Bogotá, 1994.
- Varios autores. *Derecho, etnias y ecología, Colección documentos de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo*, Tomo VI, Presidencia de la República y Colciencias, Bogotá, 1995.

NOTAS

- 1 Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo del sector forestal colombiano y regular las actividades de administración, ordenación, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de transformación, movilización y comercialización de los bienes y servicios de ello derivados.
- 2 En el marco del Convenio de Diversidad Biológica, en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes (COP) se aprobó la Decisión V/6 sobre enfoque ecosistémico que es vinculante para los países parte de la Convención, como Colombia que la aprobó mediante Ley 165 de 1994. Luego, mediante Decisión VII/11 de la COP 7, se presentó un esquema de perfeccionamiento y elaboración del enfoque ecosistémico, con base en la evaluación de la experiencia de las partes en su aplicación, al tiempo que desarrolla las estrategias para la integración del enfoque ecosistémico con los programas de trabajo del Convenio de Diversidad Biológica.
- 3 Según el artículo 2 del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), “por utilización sostenible se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con la cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.
- 4 El artículo 2 del CDB dispone que por “diversidad biológica se entiende, la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende, la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.
- 5 Rodríguez Becerra, Manuel y Espinoza, Guillermo. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002.
- 6 Rodríguez Becerra, Manuel. *El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: El conservacionismo utilitarista y el ambientalismo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.
- 7 Específicamente el punto 5 del Plan mencionado se titula: La visión ecosistémica como fundamento para la conservación y manejo sostenible de la biodiversidad asociada a los bosques, donde se manifiesta: “Con relación a los ecosistemas forestales, este enfoque debe partir de reconocer el conjunto de relaciones y procesos ecológicos que en ellos intervienen, así como su capacidad productiva con el fin de compatibilizar las características propias de los ecosistemas forestales con el conjunto de deseos y aspiraciones de la sociedad en términos de la producción de bienes, servicios y valores que la sociedad manifiesta a través del reconocimiento y valoración de los mismos. La interacción de estas dos dimensiones, conjuntamente con la dimensión económica y tecnológica permiten definir un marco de referencia articulado y de consenso sobre el cual se proyecte la protección y el manejo de los bosques dentro de las políticas y planes forestales.

El aprovechamiento y manejo de los ecosistemas forestales requiere considerar las relaciones directas e indirectas entre el ecosistema y los agentes externos que influyen en la oferta y calidad de recursos naturales asociados, para lo cual se necesita integrar y coordinar con otros intereses sectoriales su manejo, además, es importante considerar el conocimiento acumulado de comunidades locales y poblaciones nativas.”

- 8 La Corte Constitucional en diversas sentencias ha señalado que “...los derechos fundamentales de los cuales son titulares las comunidades indígenas son, básicamente, el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (C.P., art. 11); el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la Nación (C.P., arts. 1º y 7º) sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (C.P., art. 12); el derecho a la propiedad colectiva (C.P., arts. 58, 63 y 329); y, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios” (Sentencia T-552 de 2003, M.P., Rodrigo Escobar Gil).

Estos derechos son extensivos a las comunidades negras de que trata la Ley 70 a quienes se les aplica también el Convenio de 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, tal como lo reconoció la misma Corte Constitucional en Sentencia C-169 de 2001, en razón de que son un grupo étnico especial, definido por dicha ley, que se inscribe dentro del ámbito del Convenio en mención, ya que éste se aplica además de los pueblos indígenas, a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Con base en ello, la Corte interpretó el término tribal entendiendo que el Convenio exige dos requisitos para establecer sus destinatarios: un elemento objetivo, referido a la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencian del resto de la sociedad, y un elemento subjetivo, que es la existencia de una identidad de grupo, que hace que los miembros se identifiquen como parte de esa colectividad. Las comunidades negras cumplen con esta doble condición, y por ello se ubican dentro del supuesto normativo del Convenio de la OIT. (Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001, M.P., Carlos Gaviria Díaz).

9 El proyecto define las áreas forestales de protección como “zonas que deben contener bosques naturales o plantados manejados con criterios de sostenibilidad, para proteger estos mismos u otros recursos naturales”.

10 El artículo 2 del CDB dispone que “por área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.”

11 El concepto de conservación in situ, está definido en el Convenio de Biodiversidad como “la conservación de los ecosistemas y los habitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.” (art. 2).

12 Este Subprograma del Plan Nacional de Desarrollo Forestal dispone que “se definirán nuevos enfoques y procesos en la planificación de los ecosistemas forestales que consideren las necesidades locales y regionales en cuanto a los requerimientos de los procesos productivos y el suministro de servicios ambientales y que consoliden las funciones protectoras, productoras, ecológicas y sociales de los bosques y de las tierras forestales, buscando armonizar el desarrollo económico y el uso sostenible de los recursos naturales renovables.

Para cumplir con este propósito el Ministerio del Medio Ambiente y las CAR desarrollarán las pautas de planificación de los ecosistemas y fijarán las diferentes categorías de uso para la conservación y producción. Con esta base los municipios adelantarán los procesos de ordenamiento territorial, considerando las necesidades e intereses locales, sin que riñan con los regionales y nacionales. Así mismo, el Ministerio del Medio Ambiente y las CAR, con el apoyo de los Institutos de Investigación, llevarán a cabo la redelimitación de las reservas forestales existentes, a partir de procesos de zonificación y ordenación de las áreas forestales del país”(…). (...) “El subprograma de ordenación y manejo sostenible de los ecosistemas forestales se convierte en el punto de partida sobre el cual se proyecta la conservación del patrimonio forestal y el desarrollo social y económico basado en estos recursos, y con las acciones previstas se implemente e incorpore de manera dinámica a los procesos de planificación del desarrollo regional y municipal los diferentes tipos de uso de áreas forestales”.

13 Corte Constitucional, Sentencia T 380 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

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

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.