

FORO NACIONAL AMBIENTAL

policy paper 3

LA LEY FORESTAL Y SU RELACIÓN CON LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

ÁNGELA ANDRADE*

RESUMEN

Últimamente en el campo internacional se han generado nuevos conceptos sobre el uso de los bosques. El enfoque ha pasado de considerar el recurso exclusivamente maderero al concepto del Manejo Forestal Sostenible (MFS) en el que el uso correcto del ecosistema forestal y el medio ambiente son los temas centrales. Colombia también lo ha abordado.

En este documento se tratarán las convenciones y acuerdos internacionales que fueron ratificados en Colombia relacionados con los bosques, y se harán observaciones sobre aquellos aspectos que no han sido integrados en la propuesta de Ley Forestal o que deberían ser tratados con mayor intensidad. Finalmente se hacen recomendaciones para complementar dicha propuesta de Ley y ajustarla a los tratados internacionales.

En Colombia, al igual que en otros países de Latinoamérica, han predominado modelos económicos basados en la sustitución del bosque por otras formas de uso de la tierra. Estos modelos no han considerado los recursos forestales como factor de producción de las economías locales y por el contrario han consolidado una cultura de desarrollo sin percepción de la importancia de los bosques y sin responsabilidad ambiental.¹

Globalmente, la sustitución de los bosques por otras formas de uso de la tierra, ha venido cambiando y poco a poco se ha generado conciencia sobre la importancia de pasar de una visión exclusivamente maderera hacia otra en donde los bienes y servicios ambientales generados por los

ecosistemas forestales son el centro de mayor atención.

En el mundo se empiezan a consolidar nuevos paradigmas en la definición de las políticas forestales y su normatividad: El concepto predominante es el Manejo Forestal Sostenible, MFS, el cual considera el uso múltiple de los bosques y los ecosistemas en los cuales se ubican las unidades de manejo. Este concepto va ligado a la adopción de criterios e indicadores para evaluar los logros adquiridos y su impacto tanto en lo social como en lo ambiental.

Las políticas públicas, como es el caso de la forestal, se concretan cuando se establece un marco legal adecuado, se desarrollan los mecanismos estatales para la aplicación de normas y planes, y se incorpora en la planificación estratégica, sectorial y territorial del país.

* Antropóloga, MSC. Ecología, consultora.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Facultad
de Administración



Cooperación Alemana
al Desarrollo



BOGOTÁ, COLOMBIA
ABRIL DE 2005

Las nuevas tendencias hacen necesario que se adopten conceptos y criterios que están en la discusión internacional sobre el sector, y que se basan en las dimensiones económicas, sociales, ambientales y culturales de los ecosistemas forestales.

La legislación forestal debe armonizarse con otras leyes que tienen incidencia directa, como es el caso de la relacionada con áreas protegidas, ordenamiento territorial y las demás políticas sectoriales, así como las que ratifican la adhesión del país a convenios y acuerdos internacionales sobre la materia. Esto con el fin de evitar duplicidades y garantizar la armonía entre las mismas.

Las nuevas tendencias hacen necesario que se adopten conceptos y criterios que están en la discusión internacional sobre el sector, y que se basan en las dimensiones econó-

micas, sociales, ambientales y culturales de los ecosistemas forestales. Cada vez es más necesario que la política forestal busque la combinación óptima de estos tres aspectos, más allá del énfasis extremo en la producción, sin responsabilidad social o ambiental del pasado y de posiciones que crean obstáculos al MFS, mientras que la deforestación sigue un ritmo acelerado, con graves perjuicios para los bosques, su biodiversidad asociada y las culturas.

Adicionalmente, es necesario incorporar todos los aspectos relacionados con el reconocimiento y promoción de la diversidad étnica y cultural del país, tal como lo establece la Constitución Política, la cual tiene también relación con el reconocimiento de la diversidad institucional. Esto es particularmente importante para territorios colectivos o de propiedad comunal, que en nuestro país representan una porción significativa de los territorios ocupados por comunidades afrocolombianas en la región Pacífica y por comunidades indígenas, tanto en la Amazonia como en el Pacífico.

TENDENCIAS INTERNACIONALES

Las principales tendencias internacionales del desarrollo forestal se basan en un cam-

bio significativo de las políticas y normas, que buscan promover la conservación y el manejo forestal sostenible a todos los tipos de bosque, y que van de la explotación forestal a una visión integral y holística de los ecosistemas forestales. El MFS va estrechamente ligado a los criterios e indicadores, que permiten evaluar el logro de sus objetivos, así como el establecimiento de buenas prácticas. Cada vez hay un reconocimiento de los ecosistemas forestales, como sistemas complejos, en los cuales tienen lugar procesos biológicos, sociales, económicos y culturales.

La relación espacial y funcional que tienen los ecosistemas forestales con otros usos de la tierra, y los efectos que se producen entre ellos, hace necesario abordar de manera integral, la agenda de bosques con otras políticas sectoriales y planes de desarrollo, en sus diferentes ámbitos de aplicación.

La aproximación ecosistémica, permite considerar los bosques desde una perspectiva multifuncional, lo cual hace importante que se tengan en cuenta no solamente los bienes, sino los servicios ambientales, sociales y culturales, asociados directamente a la funcionalidad de los ecosistemas forestales.

Por otra parte, hay una mayor conciencia sobre la dinámica de los ecosistemas forestales y el surgimiento de riesgos e incertidumbres ambientales, tal como el cambio climático o la presencia de especies invasoras, temas a los cuales no se les había dado relevancia anteriormente.

Los aspectos relacionados con los derechos de propiedad sobre los bosques, cobran mayor fuerza, debido a que cada vez una mayor proporción de los derechos de propiedad y uso sostenible ha sido otorgado a comunidades y grupos étnicos. Esto hace necesario abordar conjuntamente aspectos relacionados como el conocimiento tradicional, científico, la propiedad intelectual y la distribución justa y equitativa de la biodiversidad.

El rol de los diferentes sectores interesados ha adquirido mayor fuerza, y hay un mayor protagonismo de la sociedad civil, así como son igualmente prioritarios los aspectos relacionados con la gobernabilidad, descentralización y fiscalización.

CONVENCIONES Y ACUERDOS INTERNACIONALES

La preocupación internacional por los bosques, su conservación y manejo sostenible, ha sido la base del diálogo forestal mundial. Para abordarlos se han firmado diversos tratados, convenciones o acuerdos que tienen relación directa o indirecta con los bosques, y los que Colombia ha ratificado mediante leyes de la República. La ratificación de estos acuerdos o tratados hace necesaria su adopción y cumplimiento, y por esto es fundamental no solo que la legislación forestal vaya en armonía, sino que viabilice su implementación, generando el espacio político, institucional y social adecuado.

Una de las principales recomendaciones del Foro Intergubernamental de Bosques, así como del Foro de Bosques de Naciones Unidas (IPF/IFF/UNFF), ha sido la adopción de un PNDP integral, que fije la política de bosques de los países para largo plazo. Colombia presentó su plan concertado ante el Foro de Naciones Unidas en el año 2000, que fija un marco estratégico de acción de carácter comprensivo, el cual debe ser viabilizado y puesto en marcha de manera armónica con la política y la legislación relacionada con los bosques.

Las principales convenciones y acuerdos relacionados con los bosques que Colombia ha ratificado son:

- Acuerdo Internacional de Maderas Tropicales, ITTA.
- El Convenio de Diversidad Biológica.
- La Convención de Cambio Climático.
- La Convención de Humedales (RAMSAR).
- La Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.
- La CITES.

- El Convenio de la OIT.

A continuación se tratarán de manera sintética aspectos de cada uno de ellos, pues son prioritarios, y se hace énfasis en aquellos temas que no han sido abordados por la propuesta de Ley Forestal o cuyo desarrollo es aún incipiente y debería ser tratado en profundidad.

ACUERDO INTERNACIONAL DE MADERAS TROPICALES

Este acuerdo crea la Organización Internacional de Maderas Tropicales, la cual establece como misión principal garantizar el mercado mundial de las maderas provenientes de los trópicos. Para esto, y por razones de permanencia en el mercado, se introdujo inicialmente el concepto del Manejo Forestal Sostenible, MFS. Este concepto cada vez se ha vuelto más integral, e incorpora una visión holística del bosque. Adicionalmente, reconoce la importancia de articular el MFS a la conservación de bosques tropicales, no solo por razones biológicas o ecológicas, sino para garantizar la permanencia en el mercado.

Paralelamente, la OIMT adoptó una serie de criterios e indicadores, como instrumentos para definir, evaluar y monitorear los avances hacia el MFS, y la consistencia de las prácticas de manejo con la sostenibilidad de los bosques y las comunidades que dependen de ellos. La adopción de Criterios e Indicadores (C&I) está estrechamente relacionada con el tema de la certificación forestal, y el esquema gradual de la organización que permite acercarse al cumplimiento del llamado Objetivo Año 2000, el cual propendía por que toda la madera que se comercializara a partir del año 2000 procediera de bosques manejados sosteniblemente y así dar un mensaje al consumidor sobre la importancia del MFS.

Una de las principales recomendaciones del Foro Intergubernamental de Bosques, así como del Foro de Bosques de Naciones Unidas (IPF/IFF/UNFF), ha sido la adopción de un PNDP integral, que fije la política de bosques de los países en el largo plazo.

La planificación del paisaje y la articulación con corredores de bosques o de conservación ha sido un aspecto que ha abordado recientemente la organización, así como la referencia específica a ecosistemas de manglar y a bosques secundarios.

La OIMT le ha dado además especial énfasis a las discusiones sobre comercio y extracciones ilegales, así como al fortalecimiento de los mecanismos de control y cumplimiento.

La articulación con la estrategia de conservación de biodiversidad se ha hecho cada vez más fuerte, y de hecho se incluye como uno de los C&I por evaluar. Es un mecanismo para lograr los bosques permanentes, reducir la pérdida asociada a la extracción de productos y servicios forestales y consolidar los Sistemas de Áreas Protegidas. Especial relevancia se le ha dado también a los efectos de la extracción de madera sobre otros recursos como la pesca o el agua, entre otros.

La planificación del paisaje y la articulación con corredores de bosques o de conservación ha sido un aspecto que ha abordado recientemente la organización, así como la referencia específica a ecosistemas de manglar y a bosques secundarios.

Adicionalmente se han tratado muchos otros temas que tienen que ver con el apoyo a la forestería comunitaria, el procesamiento y la generación de valor agregado en países productores, así como a la transparencia del mercado.

CONVENIO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Desde su inicio el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), le ha dado importancia al tema de los bosques. Los principales logros y decisiones del Convenio que tienen incidencia directa con el tema de bosques son los siguientes:

Adopción del Programa de trabajo de Biodiversidad y Bosques en 1998, y posteriormente en el 2002, del Programa de Trabajo

Ampliado: este programa trata sobre la conservación, utilización sostenible y distribución de beneficios, el entorno institucional y socioeconómico; el conocimiento, la evaluación y seguimiento.

La separación de bosques y biodiversidad es imposible y uno de los llamados principales de este programa es su concepción y análisis de manera integral, considerando la aproximación ecosistémica, adoptada igualmente por el convenio, como marco de análisis y gestión de los ecosistemas forestales.

El programa de trabajo hace énfasis en otros aspectos tales como el uso sostenible y la distribución equitativa de la diversidad biológica forestal, los derechos de las comunidades y el establecimiento de medidas de conservación de bosques ecológicamente significativos y de máxima relevancia para la conservación de la biodiversidad. Igualmente, la conservación de los bosques por fuera de las Áreas Protegidas y la reducción de amenazas por la pérdida de biodiversidad.

El programa de trabajo hace énfasis en la promoción del conocimiento de los ecosistemas forestales, se refiere a que los inventarios forestales convencionales deben ir más allá de lo forestal y arrojan información sobre el funcionamiento de los ecosistemas y los servicios ambientales y culturales asociados.

La CDB en este sentido, le recomienda a las partes:

- La adopción del programa de trabajo de bosques y biodiversidad.
- La incorporación de objetivos del programa en las políticas, programas y normas.
- La evaluación de la eficacia de las leyes forestales relacionadas con los bosques, el rol de las comunidades y grupos indígenas.
- El reconocimiento de los C&I para el MFS, incluyendo la diversidad biológica forestal.

Por otra parte, la CDB adoptó en el 2004 el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, el cual debe implementarse en estrecha coordinación con el programa de Biodiversidad y Bosques, así como otras decisiones y programas de trabajo relacionados, entre ellos, la adopción en el año 2000 del enfoque ecosistémico, como principal mecanismo para la implementación de los tres objetivos del Convenio.

CONVENCIÓN DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y SEQUÍA

Los principales aspectos que conviene resaltar de esta convención que pueden tener incidencia en la legislación y política forestal, son las recomendaciones explícitas de articular las políticas forestales con el ordenamiento territorial y la relación con el ordenamiento de cuencas hidrográficas, reconociendo el rol de los bosques en la protección del suelo y del agua. Asimismo, se consideran los temas de uso adecuado del suelo e implementación de estrategias de restauración y recuperación de áreas degradadas.

CONVENCIÓN MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Tres aspectos conviene resaltar de esta convención, que tienen incidencia con la política y la normatividad forestal: evitar los cambios en el uso de la tierra, lo cual tiene relación directa con el control a la deforestación, la adaptabilidad al cambio climático, teniendo en cuenta los cambios que pueden ocurrir en los ecosistemas forestales en el futuro cercano y en el largo plazo, y la promoción de mercados de servicios ambientales, específicamente lo relacionado con el carbono.

CONVENCIÓN RAMSAR

La Convención de Humedales RAMSAR, al igual que otras convenciones, ha adoptado el enfoque ecosistémico como marco central, y considera los siguientes aspectos relacionados con la gestión de los bosques, que puede ser relevante tanto para la legislación como para la política forestal:

- La articulación con planes de ordenación de cuencas y políticas de uso de la tierra.
- Las relaciones entre conservación y uso del bosque en la gestión integral del recurso hídrico.
- La adopción de un programa de manglares.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La OIT, que aunque no forma parte de acuerdos relacionados directamente con el medio ambiente o los bosques, establece la consulta a pueblos indígenas sobre medidas legales y administrativas. Este aspecto se hace relevante al considerar los aspectos sociales y culturales de los bosques, ya que como se ha establecido, aproximadamente el 30% de los bosques del país pertenecen a los grupos étnicos, y su propiedad ha sido reconocida por la misma Constitución Política.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES A LA LEY FORESTAL

En términos generales, las principales limitaciones que se observan en el actual proyecto de Ley Forestal son las siguientes:

- No tienen en cuenta los principales avances del diálogo internacional en materia de bosques ni de los acuerdos y convenios ratificados por el país relacionados con la misma.
- Carece de conceptos y principios modernos sobre MFS, tal como una visión integral del bosque; la adopción de C&I para el MFS; la certificación, el control a la extracción y al comercio ilegal; transparencia del mercado.
- No hay coherencia con los principios de la política de bosques 1997, el PNDP, la Ley 99 de 1993, la Ley 70 de 1994, entre otras.

Las principales limitaciones que se observan en el actual proyecto de Ley Forestal no tienen en cuenta los principales avances del diálogo internacional en materia de bosques ni de los acuerdos y convenios ratificados por el país relacionados con la misma.

Un posible escenario para la región andina es la prolongación de la situación de inestabilidad actual. El trasfondo socio-económico y político de este escenario constituye el ingrediente fundamental de la actual inestabilidad de la región.

- El desarrollo forestal no se articula con los principios de conservación de la diversidad biológica ni tiene en cuenta el Plan de Trabajo de Bosques y Biodiversidad adoptado por las partes en 1998 y el 2002, ni la aproximación ecosistémica adoptada en el año 2000.
- Carece de mecanismos específicos de coordinación con las demás políticas sectoriales, tal como agricultura, minería, transporte, ordenamiento territorial, entre otras.
- No hace referencia a temas directamente relacionados con la biodiversidad forestal, tal como conocimiento tradicional, distribución justa y equitativa de bienes y servicios de la biodiversidad, propiedad intelectual, así como los derechos de las comunidades.

Los temas de servicios ambientales se tratan de manera independiente y no como mecanismo para internalizar los costos ambientales del MFS. Tampoco se fortalecen requerimientos básicos para su implementación, tal como la consolidación de los derechos de propiedad sobre los bienes y los servicios que generan.

- Los temas de servicios ambientales se tratan de manera independiente y no como mecanismo para internalizar los costos ambientales del MFS. Tampoco se fortalecen requerimientos básicos para su implementación, tal como la consolidación de los derechos de propiedad sobre los bienes y los servicios que generan.
- No se proponen mecanismos para la solución de conflictos.
- No se le da un tratamiento especial a la forestería comunitaria.
- No se especifican regulaciones para estudios de impacto ambiental de proyectos que afecten la cobertura forestal.
- No considera las particularidades que ofrecen los ecosistemas forestales del país.

En este sentido se propone lo siguiente:

- Incluir conceptos modernos en la ley, tal como los principios del MFS, los C&I, y otros principios y recomendaciones del

IFF/IPF/UNFF y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- Hacer referencia a todos los tipos de bosques y adoptar la visión ecosistémica del mismo.
- Ampliar los objetivos del manejo forestal: recursos biológicos, suelos, agua, etc.
- Adoptar C&I y codificación de buenas prácticas.
- Mayor articulación con el PNDF y la Política de Bosques.
- Articular otras políticas y regulaciones relacionadas directamente o indirectamente con los bosques, principalmente:
 - Áreas protegidas: Especial referencia a temas como la representatividad de las áreas protegidas, designación de bosques prioritarios de conservación, análisis costo/beneficio de los cambios en el uso de la tierra e incorporación de valores sociales y culturales de los bosques.
 - Derechos de comunidades; biotecnología; conocimiento tradicional y propiedad intelectual.
 - Ordenamiento territorial y legislación de otros sectores que afectan la permanencia de los bosques, como minería, infraestructura, etc.
 - Incorporar estudios de impacto ambiental en la gestión de los bosques.
 - Proposición de mecanismos de solución de conflictos.
 - Evaluación y propuesta de medidas de control al comercio ilegal: involucrarlos en consejos.
 - Valoración y pago por servicios ambientales, como mecanismo para internalizar los costos del MFS.
 - Consolidar los derechos de propiedad sobre los bosques y sus servicios ambientales, como prerrequisito para promocionar su valoración y pago.
- Establecer adecuaciones para implementar el Plan de Trabajo de Biodiversidad y Bosques.

- Ejercer el pluralismo en la gestión forestal: incluir muchas otras disciplinas y sectores involucrados.
- Coordinar con las comunidades sobre la definición de acciones y compromisos.
- Reconocer la diversidad institucional y proponer medidas específicas para

la promoción de la forestería comunitaria.

- Considerar de manera más explícita los aspectos relacionados con la fiscalización.

NOTAS

1 ITTO, Misión a Panamá. 2004.

FORO NACIONAL AMBIENTAL

PUBLICACIONES

GUERRA, SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE

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

RESTAURACIÓN ECOLÓGICA Y REFORESTACIÓN

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

AGRO Y MEDIO AMBIENTE

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

GESTIÓN AMBIENTAL NACIONAL Y URBANA

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

FORO NACIONAL AMBIENTAL

policy paper 1

ALGUNOS COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY GENERAL FORESTAL
Eugenia Ponce de León

policy paper 2

**PROYECTO DE LEY FORESTAL Y DERECHOS TERRITORIALES
DE INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS**
Roque Roldán

policy paper 3

**LA LEY FORESTAL Y SU RELACIÓN CON LOS ACUERDOS
INTERNACIONALES**
Ángela Andrade

policy paper 4

**¿AVANCE O RETROCESO RESPECTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
Y DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFRO-AMERICANAS?**
Francisco Alberto Galán S.

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

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