

PRESENTE Y FUTURO DE LOS BOSQUES EN COLOMBIA: BASES CONCEPTUALES PARA EL DEBATE

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE BOSQUES

Santa Marta, Colombia
18 – 20 Noviembre 2.003

El tema forestal ha estado en la agenda gubernamental del país desde hace varias administraciones, sin embargo los resultados son aún escasos. La deforestación aún no se ha logrado controlar y cada vez están en mayor amenaza los bosques existentes en la Amazonia y el Pacífico, así como el remanente de bosques Andinos y de la región Caribe, afectando el potencial productivo de los mismos y los servicios ambientales que estos generan a nivel local y global. Por otra parte, las comunidades que viven en las zonas boscosas del país en su gran mayoría presentan índices significativos de pobreza y por múltiples razones no han logrado el Manejo Forestal Sostenible de sus bosques.

La principal causa de la deforestación de los bosques de la Amazonia, el Pacífico y la región alto andina, es hoy en día sin lugar a duda el establecimiento de cultivos ilícitos de coca y de amapola. Se estima que la fecha se han deforestado aproximadamente 1.200.000 ha.

El Estado, durante toda su historia, a través de diferentes programas ha logrado únicamente reestablecer cerca de 150.000 ha de bosques protectores y aproximadamente la misma extensión en reforestaciones de carácter comercial. Esta cifra aunque importante en el contexto regional, sigue distando mucho de las verdaderas necesidades que el país tiene, en materia de bienes y servicios provenientes de los ecosistemas forestales, tales como la protección de las cuencas hidrográficas, el control de la erosión, el mantenimiento de la biodiversidad, el suministro de madera para consumo doméstico y la construcción, o los productos forestales no maderables como plantas medicinales y demás productos de la biodiversidad.

Colombia, debido a sus condiciones geográficas, a sus características ecológicas y sociales tiene una serie de ventajas comparativas en el ámbito regional que si se logran consolidar, podrían llegar a posicionar al país como una verdadera potencia forestal, altamente competitiva. El desarrollo forestal permitiría ofrecer importantes beneficios económicos a la población e incrementar de manera significativa las condiciones de vida de las comunidades rurales, así como mantener y reestablecer los servicios ambientales que generan los bosques, mejorando la distribución de bienes y servicios para beneficio de la sociedad en general.

En los últimos años el gobierno nacional ha logrado desarrollar instrumento estratégicos claves que van a permitir que el desarrollo forestal comience verdaderamente durante la presente administración. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal de Colombia, que se culminó en el año 2000 a través de un largo esfuerzo de concertación entre diferentes sectores y regiones del país, propone una visión estratégica para el sector forestal que sirve de carta de navegación para los próximos años. Este Plan, está en

concordancia con las principales recomendaciones del Foro y del Panel Intergubernamental de Bosques, así como del Foro de Bosques de Naciones Unidas, y otros acuerdos internacionales, lo cual permite a Colombia aprovechar importantes oportunidades de cooperación internacional.

El Plan Nacional; de Desarrollo 2002-2006, contempla aspectos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y pretende promoverlos con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza, la generación de empleo, la restauración de cuencas degradadas y la recuperación de áreas afectadas por cultivos ilícitos, con el fin de consolidar un patrimonio forestal que beneficie a la población actual y a las futuras generaciones de colombianos.

En este sentido, el presente gobierno en tan solo 1 año ha presentado tres documentos CONPES, orientados a promover las plantaciones forestales comerciales, la reforestación protectora y las familias campesinas guardabosques. Estas iniciativas ayudarán al país a generar oportunidades de empleo e ingresos para las poblaciones en el campo, y afianzar a las comunidades rurales en sus territorios.

Contexto

Colombia posee alrededor de 64 millones de ha cubiertas por bosques naturales. De esta cifra un 26% se encuentra intervenido y un 15% parcialmente intervenido o con cultivos agrícolas. En estos bosques se encuentra la mayor parte de la diversidad biológica del país, la cual representa un 10% de toda la biodiversidad mundial. Esta circunstancia le ha permitido a Colombia ser considerada como el 2º. país con mayor biodiversidad del planeta, así como 7º país con mayor cobertura forestal en cuanto a bosques tropicales se refiere.

Los manglares ocupan una extensión aproximada de 371.250 ha, los cuales se hallan distribuidos en los litorales Caribe con 88.250 ha y Pacífico con 283.000 ha. Estos ecosistemas cumplen un rol fundamental en el desarrollo de las comunidades locales, tanto por los recursos forestales de leña y carbón que suministran, como por ser el sustento de muchas comunidades de pescadores.

Se estima que cerca del 60% de las tierras de Colombia tienen aptitud eminentemente forestal. Su utilización en otras formas de uso de la tierra ha traído como consecuencia la degradación y erosión de muchas cuencas hidrográficas del país, entre las cuales hay que resaltar las que drenan hacia las principales arterias fluviales del país, el Río Magdalena y el Río Cauca.

Las características geográficas y ambientales del país, hacen que una importante extensión de tierras tenga una alta aptitud para el desarrollo de plantaciones forestales productivas con altos rendimientos, debido entre otras razones a los reducidos turnos de cortas (8, 15 y 20) años. Esta situación permitiría la implementación de programas de reforestación

comercial de gran magnitud, así como el manejo sostenible de aquellas áreas de bosque susceptibles de aprovechamiento.

El potencial de tierras susceptible de ser aprovechado con cultivos forestales bajo esquemas de producción sostenible se estima en 25 millones de há. De esta cifra, el PNDF ha considerado viable incorporar 3 millones de há en los próximos 25 años, de las cuales una gran parte se encuentran actualmente bajo usos agropecuarios poco sostenibles, principalmente en la región Caribe y Andina. Sin embargo, el ritmo actual de la reforestación comercial es bastante bajo, cerca de 5.000 ha por año, lo cual contrasta significativamente con las tendencias en otros países del trópico y del mundo.

La actividad forestal se constituye además como una importante fuente para incorporar mano de obra intensiva en áreas rurales. Se ha considerado que la actividad reforestadora genera 5 veces más empleo que la ganadería tradicional. Igualmente constituye una enorme oportunidad para mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales.

El suministro de madera para la industria forestal se estimó para 1996 en cerca de 2.6 millones de m³, de los cuales 12.4% se obtuvo de plantaciones, el 50.5% de bosques naturales, el 3.5 % de importaciones y el restante 33.7% de otras fuentes como decomisos y consumos internos. Del total de madera consumida el 80% es demandada por empresas productoras de madera sólida y un 20% por productos de pulpa y aglomerados, incluyendo chapas y contra chapados.

Actualmente la balanza comercial de los productos forestales es negativa: en el sector pulpa papel, en el caso de tableros aglomerados, contrachapados y muebles de madera. De continuar esta tendencia, el país se verá obligado a incrementar las importaciones.

La gestión internacional de los bosques

El tema de los bosques está nuevamente posicionándose en la agenda internacional. Los bosques son cruciales para lograr muchas de las metas de desarrollo del milenio, especialmente lo que se refiere a la pobreza. Durante los últimos años, el diálogo internacional de los bosques ha producido importantes recomendaciones, planes de acción y en general actividades para lograr su manejo sostenible. Entre estas vale la pena mencionar los resultados del Foro y el Panel Intergubernamental de Bosques, el Foro de Bosques de Naciones Unidas, la convención de Cambio Climático, el programa de Bosques y Biodiversidad de la Convención de Diversidad Biológica y las recomendaciones emanadas tanto por el Comité de Montes de la FAO como de la Organización Internacional de Maderas Tropicales, OIMT.

En el marco del diálogo internacional de los bosques se ha acordado que los Planes Forestales Nacionales constituyen el mecanismo principal que consolida las prioridades de gestión forestal de cada país. Su principal objetivo es el vincular la planificación y la política forestal, con las estrategias nacionales más amplias, en particular las relativas a la mitigación de la pobreza.

Colombia ha participado de manera activa en todos estos foros, y como resultado de esto ha consignado sus prioridades de gestión en el PNDF, con el fin de cumplir con los acuerdos internacionales y resolver la problemática interna del manejo sostenible de sus bosques.

Manejo Forestal Sostenible en Colombia

El Manejo Forestal Sostenible MFS se entiende como el arte, práctica, ciencia, conocimiento y negocio de manejar los bosques y ecosistemas forestales, para sostener el balance de valores y servicios ambientales que son ecológicamente posibles y deseados por la sociedad. Cada vez la tendencia va más allá del manejo tradicional de la madera, hacia la obtención de productos no maderables y de los servicios ambientales.

El MFS requiere de la articulación de una serie de factores administrativos, económicos, jurídicos, sociales, técnicos y científicos que intervienen en la conservación y utilización sostenible de todos los tipos de bosques.

La aplicación de Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible se constituye en uno de los principales instrumentos para avanzar en el proceso de ordenación, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, ya que permite integrar el contexto ecológico, social, cultural e institucional y político, con lo cual se pueden incorporar elementos claves en los planes de ordenación y manejo forestal. Colombia ha avanzado de manera significativa en la implementación de los Criterios e Indicadores propuestos por la Organización Internacional de Maderas Tropicales, OIMT y ha participado de forma activa en la conceptualización de los C&I de los ecosistemas amazónicos, según la iniciativa de Tarapoto. La implementación de criterios e indicadores cumple un papel fundamental en los procesos de certificación forestal.

Bosques y erradicación de la pobreza:

Un tema que ha sido objeto de renovada atención en los últimos años es el potencial de los bosques para mitigar la pobreza, en particular en los países en vía de desarrollo. La contribución que estos efectúan al bienestar de los hogares pobres no se registra en las estadísticas nacionales, sin embargo es bien sabido que en el mundo hay más de 240 millones de personas que viven en áreas forestales de países en vía de desarrollo quienes dependen principalmente de los bosques y de los árboles para su subsistencia. Los bosques constituyen igualmente una de las principales fuentes de combustible para la humanidad, y el suministro básico de plantas medicinales, y de otros productos esenciales para la subsistencia de las poblaciones rurales. Quienes dependen de los bosques naturales son los que más pueden sufrir de las consecuencias de su desaparición y degradación. Se estima que el 35% de la población depende de la leña para el consumo doméstico, sin incluir otro tipo de usos, principalmente en áreas rurales.

Para 1993, fecha del último censo, se estimó que en las Zonas de Reserva Forestal de Estado habitaban alrededor de 1.800.000 personas, incluyendo poblaciones de colonos y algunos asentamientos de comunidades indígenas y afrocolombianas.

| RESERVA FORESTAL HABITANTES | | HABITANTES | HABITANTES | |
|--|----|------------|------------|-----|
| CON MISERIA | | | CON | NBI |
| # | % | | # | % |
| Amazonia | | 319.430 | 276.367 | 87 |
| 210.074 | 66 | | | |
| Central | | 400.139 | 344.346 | 86 |
| 69.727 | 17 | | | |
| Cocuy | | 51.715 | 36.204 | 70 |
| 30.294 | 59 | | | |
| Motilones | | 74.716 | 59.328 | 79 |
| 50.811 | 68 | | | |
| Pacífico | | 639.232 | 495.962 | 78 |
| 275.028 | 43 | | | |
| Río Magdalena | | 215.104 | 147.888 | 69 |
| 94.918 | 44 | | | |
| Sierra Nevada de Santa Marta | | 121.906 | 72.487 | 59 |
| 33.737 | 28 | | | |
| Total Reservas Forestales | | 1.822.242 | 1.432.581 | 79 |
| 764.590 | 42 | | | |
| Total País(resto de municipios) | | 9.577.326 | 5.981.147 | 62 |
| 2.683.733 | 30 | | | |
| Participación de las reservas en El total de la Nación. | | 19% | | 24% |
| 28% | | | | |

De acuerdo con los parámetros establecidos por el DANE, aproximadamente el 80% de la población localizada en Reservas Forestales Protectoras se encontraba con al menos una de las necesidades básicas insatisfechas, situación que contrasta con el resto de las zonas rurales del país, con 62%. Cuando hay más de una de las necesidades básicas insatisfechas, se considera como miseria. La proporción de la población bajo estas condiciones, viviendo en las reservas forestales del país es del 42%.

Con base en las cifras del mismo censo, al menos una cuarta parte de los municipios donde se ubican las reservas forestales presenta problemas relacionados con la vivienda, los servicios, hacinamiento crítico, dependencia económica y un quinto de ella con inasistencia escolar. De esta forma, confluyen en las áreas de Reserva Forestal los factores que determinan la pobreza extrema o pobreza considerada como una privación pronunciada de bienestar relacionada con la falta de ingresos sustanciales o de consumo, los bajos niveles de instrucción y salud, la vulnerabilidad y exposición a riesgos, la falta de posibilidades de ser tenidos en cuenta y la falta absoluta de poder.

Tradicionalmente, y hasta épocas recientes los bosques naturales fueron vistos en Colombia, y en muchos países del tercer mundo, como un recurso disponible para la extracción de materias primas a bajo costo y como

espacio disponible para la expansión de la frontera agrícola. El asentamiento de las poblaciones campesinas en las áreas de frontera agrícola, corresponde al proceso de tumba, quema y siembra de cultivos, con mínimos rendimientos y que dan como resultado final la apertura de tierras para el establecimiento de ganaderías extensivas.

El desarrollo de actividades productivas en zonas ubicadas a grandes distancias de los mercados, en terrenos ecológicamente no aptos para un desarrollo económica y ambientalmente sostenible, impiden la viabilidad social y económica de ésta población y de su entorno. Al mismo tiempo, son causa de la degradación de tierras y de la pérdida del suministro de servicios ambientales como el agua, relevantes para el desarrollo futuro de la sociedad colombiana.

Las condiciones de marginalidad social y geográfica de estas zonas de frontera agrícola, demandan del estado ingentes esfuerzos de inversión con el fin de aproximarlas a los estándares de vida nacional y a los mercados. Dichos esfuerzos están lejos de poder ser realizados en el corto y mediano plazo debido, entre otras muchas razones, a las enormes limitaciones de recursos que posee la nación.

En otro escenario de la vida rural nacional, existe un muy importante sector de población enmarcado dentro de la economía campesina el cual se encuentra asentado en territorios más próximos a los centros poblacionales y cuya actividad económica, si bien se encuentra estrechamente vinculada al mercado, su nivel de subsistencia es bastante precario.

Las tierras donde se desarrollan la mayor parte de las actividades agrícolas de los productores campesinos no son aptos para competir en los mercados internos y mucho menos si se consideran los mercados externos a los cuales se encuentran expuestos en el acelerado proceso de globalización. Dichos productores, en su mayor número empresas de tipo familiar, carecen de acceso a la tecnología, fuentes de financiamiento, gestión empresarial y de mercados, dando como resultado una enorme fragilidad frente a la competencia de productos importados y el limitado acceso a los mercados internacionales.

Por sus condiciones ecológicas, por sus proximidades a los mercados y por la amplia disponibilidad de recurso humano, tales áreas del territorio nacional tienen, en importantes sectores, amplias aptitudes para el desarrollo de la actividad forestal.

A nivel urbano, se ha venido gestando un importante sector de actividad económica sobre la base de la transformación de productos maderables por parte de micros, pequeñas y medianas empresas destinados fundamentalmente a los centros de consumo de las principales ciudades del país.

Bosques, Comunidades Indígenas y Afrocolombianas

Hoy en día se estima que la mayor extensión de bosques nativos del país, con bajo nivel de intervención se encuentran en área de resguardo indígena

(38%) o han sido titulados a comunidades afro colombianas (28%), con una extensión conjunta total del 56% del territorio nacional. Este hecho coloca a Colombia en una situación muy diferente con relación a otros países de la cuenca amazónica y en general del mundo, donde las tierras forestales aún pertenecen al estado.

| | Clase de Propiedad de Los Bosques | Porcentaje (%) |
|----|--|----------------|
| 1. | Resguardos Indígenas | 38 |
| 2. | Propiedad del Estado en Reservas Forestales | 28 |
| 3. | Parques Nacionales Naturales | 12 |
| 4. | Titulación Colectiva de Comunidades Negras | 10 |
| 5. | Propiedad Privada. | 6 |
| 6. | Otras Propiedades del Estado | 6 |
| | TOTAL | 100,00 |

Fuente:Forero

Esta situación hace necesario que el Estado busque consolidar alianzas estratégicas para la gestión sostenible de sus bosques, conjuntamente con las comunidades indígenas y afrocolombianas y con el sector privado. Este escenario constituye una importante oportunidad y una nueva forma de gestión ,con una participación directa de las comunidades

Mercados de productos forestales maderables y no maderables, y servicios ambientales de los bosques:

Las tendencias de los mercados internacionales de maderas tropicales demuestran una disminución de la producción de troncos y una creciente demanda por productos con alto nivel de transformación y mayor valor agregado. Cada vez se utilizan más maderas de dimensiones pequeñas y crecimiento rápido, como es el caso de la gmelina, la acacia, o la teca. Este tipo de productos requiere la adopción de nuevas tecnologías de transformación y diseño, ya que en el mercado entran a competir factores no solamente relacionados con el tipo de madera sino altas especificaciones técnicas y el componente estético. Esta situación abre las oportunidades para el uso de especies menos aprovechadas y de rápido crecimiento, pero exigen cambios significativos en la consolidación de las cadenas productivas.

En 1998 Colombia exportó 14.4 millones de dólares en muebles y partes, 0.7 en carpintería para construcción y 1.2 millones en madera perfilada, para un total de 16 millones de dólares. Una cifra muy baja comparada con otros países tropicales y del trópico americano.

El comercio de muebles de madera de transformación de mayor valor agregado ha seguido un ritmo significativo en el último decenio. Se espera que su crecimiento continúe a un ritmo aproximado del 10% anual. Esta situación está dada por la excelente calidad de las maderas tropicales con elaboración, las ventajas por los costos de la mano de obra y la

transferencia de tecnologías entre la región. Las mayores limitaciones que presentan los países de América Latina y el Caribe para acceder a estos mercados, es la falta de diseños adecuados y el desarrollo de productos, y en menor escala, la falta de programas de formación e instituciones propias.

En este sentido, Colombia como país tropical y en el ámbito internacional, presenta ventajas comparativas importantes que deben ser complementadas con un decidido desarrollo industrial. Los principales temas que deben considerarse para lograr consolidar industrias de mayor valor agregado, son entre otros: el desarrollo de políticas coherentes de apoyo a la adquisición sostenible de materia prima y a la transformación de mayor valor agregado; la reglamentación adecuada para la exportación y la identificación de nichos de mercado; el establecimiento de zonas francas para la exportación; la racionalización de aranceles para la importación de materia prima y equipos y el mejoramiento de infraestructura de transporte e información.

Adicionalmente, a esta alta posibilidad que tiene el país de insertarse al mercado internacional, hay que considerar las altas posibilidades que ofrece el mercado interno, ya que como lo demuestran las tendencias de los últimos años, la balanza comercial es negativa, y hoy en día Colombia importa una considerable cantidad de productos de madera y materia prima para construcción.

El mercado internacional y el nacional no solamente están abiertos al comercio de productos de maderas tropicales, sino a los productos forestales no maderables como es el caso de las plantas medicinales y otros productos derivados del uso de la biodiversidad. Estos recursos podrían llegar a contribuir de forma significativa al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los bosques y a incrementar los ingresos del país en general.

Por otra parte, en el ámbito internacional y doméstico se abren nuevas expectativas por los mercados emergentes que se están generando para los servicios ambientales suministrados por los ecosistemas forestales tales como la protección de cuencas hidrográficas, la conservación de la biodiversidad y el secuestro de carbono. Estos temas están ganando cada vez una mayor atención por parte de los gobiernos y la industria forestal, así como por parte de los ciudadanos privados. Cada vez hay una mayor conciencia sobre los peligros y los costos de degradación o pérdida de los servicios ambientales que suministran los bosques, lo cual ha llevado a promover una adecuada valoración de los bienes y servicios ambientales que generan los bosques y a promover el desarrollo de los mercados.

Colombia, como país tropical presenta ventajas comparativas importantes que deben ser complementadas con un decidido desarrollo industrial. Los principales temas que deben considerarse para lograr consolidar industrias de mayor valor agregado son entre otros, el desarrollo de políticas coherentes de apoyo a la adquisición sostenible de materia prima y a la transformación de mayor valor agregado; la reglamentación adecuada para la exportación y la identificación de nichos de mercado: la racionalización de

aranceles para la importación de materia prima y equipos y el mejoramiento de infraestructura de transporte e información.

La certificación forestal es el proceso mediante el cual una tercera parte independiente y debidamente acreditada certifica que todas las actividades que se desarrollan en un bosque y alrededor de él, se hacen cumpliendo los propósitos del desarrollo sostenible: equidad social, ecoeficiencia y crecimiento económico.

Para poder realizar una certificación, el auditor debe verificar el cumplimiento de unos principios, criterios e indicadores del sistema que se utilice.

Colombia debe garantizar la certificación de los proyectos forestales de todo tipo, tanto de bosque natural como de plantaciones, ya que la tendencia del mercado es la creciente demanda de productos que provengan de bosques certificados, como mecanismo para garantizar que el producto o servicio del bosque está bien manejado y no viola ningún principio o acuerdo internacional ambiental o laboral, y que su renovabilidad está garantizada.

Por otra parte, en el mercado internacional cada vez existe una tendencia mayor a incorporar criterios de sostenibilidad ambiental en la decisión de compra de los consumidores. Esta situación, determina la necesidad de adaptar procesos de certificación voluntaria para acceder a estos mercados.

Inversión en el sector forestal

La carencia de recursos económicos no es con frecuencia la única restricción para el desarrollo del manejo sostenible de los bosques de Colombia. Sin duda la principal limitación se encuentra en la baja prioridad que el sector ha tenido en la agenda nacional. Las oportunidades para canalizar hacia el sector tanto recursos de origen doméstico como internacional no han sido aprovechadas en parte como consecuencia de la falta de comprensión sobre el papel fundamental que pueden jugar los bosques en la reducción de la pobreza, en la construcción del proceso de paz, y, en general, en el desarrollo económico y social del país. Además, amplios sectores de la sociedad parecen no tener un adecuado entendimiento sobre el hecho de que tales metas pueden ser alcanzadas logrando al mismo tiempo la manutención y enriquecimiento de los cruciales servicios ambientales prestados por los bosques, en particular los de aquellos que corresponden a ecosistemas naturales.

Para transformar a Colombia en un país forestal se requiere una mayor inversión tanto de los sectores público y privado, incluyendo en esta última categoría desde los pequeños y medianos propietarios hasta las grandes corporaciones internacionales, pasando por las comunidades campesinas. En este cuadro juegan un papel fundamental las minorías étnicas que tienen titularidad colectiva sobre gran parte de los bosques del país. Los pueblos indígenas y las comunidades negras no poseen el capital económico para aprovechar los recursos maderables y no maderables de sus bosques, pero cuentan con un capital social, territorial y de conocimientos tradicionales que les permitiría adelantar en alianza con otros sectores de la sociedad

genuinos proyectos de desarrollo sostenible en los resguardos de aquellas y propiedades colectivas de estas.

La experiencia internacional de las últimas décadas indica que la inversión del sector privado para el aprovechamiento de bosques ha excedido de lejos la capacidad del sector público para invertir en el campo forestal. La experiencia también indica que el capital privado prefiere invertir en plantaciones industriales antes que en bosques naturales. Para los países en desarrollo mucha de esa inversión proviene de multinacionales extranjeras en el contexto de la globalización, pero gran parte de ella se encuentra concentrada en un número relativamente reducido de países. Evidentemente Colombia no ha sido uno de los lugares predilectos de la inversión extranjera en el sector forestal.

No obstante la preferencia del capital extranjero por los bosques plantados -tendencia que se profundizará con el MDL del Protocolo de Kyoto-, se identifican corporaciones multinacionales madereras que han invertido en la explotación de bosques naturales en los países tropicales. En algunos casos sus intervenciones han sido muy insatisfactorias desde la perspectiva ambiental y social. Se encuentran también positivas intervenciones sobre los bosques naturales por parte de empresas multinacionales, aunque en número menor a aquellas. De estas últimas experiencias deberíamos aprender con el fin de determinar cuáles son las condiciones que favorecen la inversión del capital privado -tanto extranjero como nacional- en el aprovechamiento sostenible de los bosques. Pero es necesario subrayar que, en general, el sector privado no se encuentra muy atraído a invertir en proyectos de aprovechamiento sostenible del bosque natural tropical puesto que considera que son técnicamente complejos, están sometidos a situaciones de alta sensibilidad social y ecológica, e implican altas inversiones con bajos retornos. Hay que reconocer, sin embargo, que el surgimiento y paulatino crecimiento de la certificación forestal parecería estar despejando algunos de estos problemas.

Para atraer la inversión privada extranjera y nacional hacia el sector forestal (tanto hacia el bosque natural como el plantado) no basta con señalar las ventajas ecológicas que el territorio nacional ofrece como base para transformarlo en un país con vocación forestal. Son muchos los países que cuentan con condiciones similares (para comenzar: los otros siete países de la cuenca amazónica). Entre los factores principales que influyen en las decisiones del sector privado en materia forestal se mencionan: rentabilidad, riesgo y costos de transacción. De acuerdo a la evidencia, los inversionistas privados generalmente demandan una mucha más alta rentabilidad (típicamente 15%-30%) de la mayor parte de los países en desarrollo en donde condiciones de diferente naturaleza -inseguridad jurídica, altos costos de transacción-, determinan un riesgo mayor (CIFOR, 2001). Seguramente Colombia se colocaría en la parte superior de este rango en virtud de su conflicto armado.

Dados los enormes recursos económicos requeridos para transformar a Colombia en una potencia forestal, el papel del sector público parecería concentrarse en: (i) crear condiciones que favorezcan la inversión del sector privado, en particular en plantaciones comerciales, -a través de reglas de

juego que minimicen los costos de transacción, así como de incentivos tributarios que compensen los riesgos de seguridad-; (ii) concentrar preferentemente los escasos recursos presupuestales gubernamentales y la cooperación técnica internacional en: a) contribuir a la generación de proyectos de manejo sostenible de los bosques naturales por parte de las comunidades indígenas y negras, al interior de los territorios que les pertenece en forma colectiva; b) el establecimiento de plantaciones productoras-protectoras por parte de las comunidades campesinas; c) y la conservación y la restauración de ecosistemas boscosos estratégicos, entre los cuales se cuentan los ubicados en el sistema de áreas protegidas. Naturalmente, en muchos de estos proyectos podría participar el sector privado, pero se reconoce que por su naturaleza requieren de una mayor intervención estatal en comparación con los proyectos de reforestación comercial de carácter industrial. Este último conjunto de afirmaciones se presentan como hipótesis de trabajo que deben ser confrontadas en la Conferencia. Pero lo que se quiere enfatizar es la existencia de papeles e intereses complementarios entre los sectores público y privado que ofrecen oportunidades de imaginativas combinaciones de su capital y capacidades diferenciadas de intervención con miras a alcanzar el manejo sostenible de los bosques. Ellas deben ser exploradas, y en ese cuadro debe prestarse especial atención al lugar central que cumplen las comunidades campesinas y las minorías étnicas, las cuáles deben ser por su naturaleza protagonistas centrales en la definición de las políticas y su puesta en marcha.

Obstáculos para el desarrollo industrial

Los principales problemas del desarrollo industrial y comercial de las plantaciones forestales son los siguientes: Inestabilidad en la aplicación de la legislación y seguridad jurídica, acorde con un cultivo de tardío rendimiento. Mecanismos para detectar mercados futuros. Carencia de un programa de investigación, acorde con las necesidades de los proyectos. Necesidad de un mecanismo de coordinación institucional que permita plantear y hacer seguimiento a los objetivos forestales del país.

Bosques y conflicto armado

El conflicto armado ha tenido impactos negativos sobre el medio ambiente de Colombia, siendo los ecosistemas forestales uno de los más afectados. El establecimiento de los cultivos de coca y amapola -fuente fundamental de financiación de la guerrilla y los paramilitares-, ha sido el detonante de la destrucción de extensas áreas de bosque natural. Es un proceso de vastas proporciones y trágicas consecuencias puesto que conlleva la pérdida irreparable o degradación de valiosos ecosistemas boscosos, una gran parte de los cuales se ubican en la cuenca amazónica, región caracterizada por contener una de las mayores riquezas de biodiversidad del planeta. En forma similar, se han deforestado extensas áreas boscosas en las montañas de los andes, un grave hecho si se considera que en muchos casos se trata de remanentes de representativos bosques de una región que tan sólo conserva el 30% de su cobertura original. En todas las regiones, el ciclo compuesto por la erradicación -mediante la fumigación o programas de sustitución-, y la apertura de nuevas tierras para reemplazar las

plantaciones extirpadas ha tenido irreversibles impactos en valiosos ecosistemas, como los generados en los de la región del Putumayo, o como los registrados en los últimos relictos de bosque de niebla ubicados en algunas zonas andinas.

La tala del bosque es uno de los temas que más frecuentemente se asocia con el impacto ambiental del conflicto y los cultivos ilícitos. Pero es necesario subrayar que los efectos son múltiples, profundos y muchas veces indirectos, algunos de los cuales se mencionan a continuación. La economía del narcotráfico ha atraído a grupos de pobladores a establecerse en las regiones en donde se ubican las plantaciones ilegales, grupos estos que buscan los beneficios directos e indirectos de la actividad. Es un fenómeno que ha generado nuevas presiones sobre el medio ambiente y el bosque, con frecuencia en zonas relativamente vulnerables, como son las de selva húmeda. Así mismo, en muchas de las áreas en donde el conflicto ha sido más intenso, parece registrarse graves procesos de pérdida de fauna como consecuencia de la caza y pesca intensiva dirigida a abastecer a los grupos armados ilegales. Estos procesos generan el declive de la biodiversidad y, con ella, la degradación de los bosques (Andrade, 2003). Además, la guerrilla ha llegado a construir vías, y otras infraestructuras, de alto impacto ambiental como se tipifica en las diversas carreteras construidas en la Macarena a finales de la década anterior

Finalmente, el dominio de amplias zonas del país por parte de la guerrilla y los paramilitares ha imposibilitado o dificultado la acción de la autoridad ambiental (por ejemplo, en algunos parques nacionales ha sido expulsada) lo que, muchas veces facilita, en el caso de las zonas selváticas, el tráfico ilegal de especies de flora y fauna, o explotaciones del oro de alto impacto. La presión sobre la autoridad ambiental se ha materializado muchas veces en el asesinato de funcionarios de las agencias ambientales gubernamentales, como es el caso de las áreas protegidas en las cuales han sacrificado sus vidas más de veinte servidores de los parques nacionales.

Institucionalidad y normatividad:

Las acciones de protección de los bosques se iniciaron de manera sustancial con la expedición de la Ley 2ª. De 1959 que creó 7 grandes reservas forestales, con una superficie aproximada de 65 millones de ha. para el desarrollo de la economía, protección de suelos y la vida silvestre. Posteriormente se han establecido 47 unidades de conservación adscritas al Sistema de parques Nacionales Naturales, que abarcan una superficie aproximada de 9.1 millones de há. Adicionalmente, se han definido zonas bajo la categoría de Reservas forestales Protectoras que cubren alrededor de 275.000 ha. Se han registrado 453 ha de reservas Forestales protectoras declaradas por entidades territoriales, departamentos y municipios y 81 áreas de reservas Naturales de la sociedad Civil que cubren aproximadamente 17 mil há.

Colombia ha avanzado institucionalmente de manera muy positiva durante los últimos 50 años en la conformación y consolidación de un sistema de gestión del uso sostenible de los recursos naturales renovables, el cual se consolidó con la expedición de la Ley 99 de 1993, que crea al ministerio del

Medio ambiente y reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, y organiza el Sistema Nacional Ambiental.

La Ley 99 de 1993 concibe el manejo de los recursos naturales desde una perspectiva de descentralización, democracia y participación.

El MAVDT ejerce la máxima autoridad ambiental. Coordina y formula la planificación y la política de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, expide los lineamientos, reglas y criterios de ordenamiento ambiental del territorio, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Le corresponde la ejecución de programas y proyectos que la nación deba adelantar para el saneamiento, uso y protección de los recursos naturales, y la formulación de criterios sectoriales que deban ser involucrados en la política sectorial.

Por su parte, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible tienen bajo su responsabilidad la administración dentro de su área de jurisdicción, de los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible. En este marco jurídico, las CARs deben otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones de aprovechamiento.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el organismo nacional con competencia en materia productiva agrícola, forestal, pesquera y agroindustrial. Este ministerio tiene como misión la coordinación de las políticas de promoción de desarrollo y financiamiento de las actividades forestales y organizar las actividades de cooperación técnica internacional.

Desde 1994 se creó mediante la Ley 139, el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, orientado hacia la implementación de cultivos forestales con fines comerciales de especies introducidas o autóctonas, y cuya implementación está bajo responsabilidad del Ministerio de Agricultura.

En Colombia existen muchas leyes y normas que tienen injerencia en el desarrollo forestal del país. Es por esto, que el gobierno y el congreso de la República están en proceso de revisión de las mismas con el fin de expedir un Estatuto Único Forestal que permitan unificar la normatividad y establecer reglas claras para el manejo sostenible de bosques naturales y plantaciones, tanto comerciales como protectoras. Se espera que en los próximos meses, después de un amplio debate nacional y regional, se cuente con una norma única nacional

Comercio ilegal y gobernabilidad de los bosques

La problemática asociada al aprovechamiento de los bosques naturales está muy relacionada con la baja presencia institucional para asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente, la insuficiente generación y difusión del conocimiento científico y técnico, el inadecuado desarrollo y aplicación de los planes de ordenamiento y manejo forestal, la utilización de tecnología obsoleta que genera altos desperdicios, la baja capacidad de gestión comunitaria, las estructuras inequitativas de mercado y la ausencia de instrumentos económicos, entre otros aspectos.

Hay una deficiente aplicación de los mecanismos de control al aprovechamiento, movilización y almacenamiento de productos forestales, como consecuencia de debilidades institucionales y operativas, la poca participación de comunidades locales, la falta de gobernabilidad.

Financiación de la gestión forestal

En Colombia, la financiación pública de la restauración de los bosques naturales y de la reforestación de las cuencas, así como de la reforestación comercial, se ha efectuado fundamentalmente a través de incentivos económicos. Esto ha ocurrido en particular a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993 que consagró a los instrumentos económicos como uno de los medios prioritarios para desarrollar la política ambiental del país. Mediante este tipo de instrumentos se intenta ubicar en el mercado señales dirigidas a alcanzar en forma armónica objetivos ambientales y sociales. En Colombia, además de los incentivos utilizados en el campo forestal se vienen utilizando otros instrumentos económicos dirigidos a buscar un mejor uso del medio ambiente y los recursos naturales renovables, entre los cuales se mencionan las tasas retributivas y las tasas de uso.

En el caso de los bosques se distinguen dos tipos de instrumentos: unos dirigidos a impulsar el establecimiento de plantaciones comerciales (que tienen entre sus objetivos sustituir la tala de los bosques tropicales), y otros a proteger y restaurar ecosistemas de bosque estratégicos, entre los cuales se ha dado prioridad a las micro cuencas abastecedoras de los acueductos municipales. Entre los primeros se encuentran el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y las exenciones tributarias. Dentro de los segundos se destacan los incentivos económicos proyectos para la protección y restauración de bosques naturales y la reforestación de micro cuencas, financiados con recursos provenientes del BIRF, del BID y de diversas fuentes nacionales; el incentivo CIF-KFW agenciado por la Federación de Cafeteros; y las iniciativas de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, con recursos propios. También se menciona el CIF de Conservación pero este no ha sido en la práctica puesto en marcha.

A su vez, la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993 previeron un amplio conjunto de instrumentos dirigidos específicamente a generar recursos para la gestión ambiental. Los recursos así generados, sumados a aquellos provenientes de aquellos instrumentos que están dirigidos a establecer señales en el mercado, se dirigen a diversos proyectos de control e inversión ambiental, entre los cuales los bosques han constituido una de las prioridades. Entre los principales instrumentos económicos que generan recursos para la gestión ambiental se cuentan: las regalías, una parte de las cuales se dirigen al tema ambiental; los gravámenes de la propiedad inmueble (impuesto predial); el aporte del sector eléctrico; las tasas retributivas, de uso y compensatorias; un porcentaje del impuesto del timbre a los automotores; el porcentaje del presupuesto anual de inversión que deben destinar los municipios a la protección de las cuencas abastecedoras de los acueductos municipales; los derechos causados por licencias, concesiones y salvoconductos; y un porcentaje del producto de las indemnizaciones y las multas por daños ambientales.

A la fecha el 80% de los recursos propios de las corporaciones regionales tomadas en su conjunto, destinatarios de gran parte de los recursos generados por los instrumentos mencionados , provienen del impuesto predial y las transferencias del sector eléctrico, que son dos instrumentos creados específicamente para generar recursos para la gestión ambiental. Estos recursos han sido en parte dedicados a la administración y a proyectos de inversión, siendo los proyectos destinatarios de estos últimos aquellos relacionados con los incentivos económicos.

La siguiente tabla presenta de una forma integral el total de las inversiones gubernamentales en el área forestal:

| PROGRAMA | PERÍODO | VALOR INVERTIDO (\$) |
|---------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| PAFC- Recursos Nacionales-PGN-. | 1.987 – 1.994 | \$ 52.533'120.000 |
| PAFC- con ayuda de Holanda. | 1.994 – 2.000 | 300.510'000.000 |
| Política de Bosques | 1.995 - 1.998 | 134.026'033.000 |
| - Inversiones Saldo Proy. PAFC | | 432.899'832.000 |
| Colectivo Ambiental | 1.999 – 2.002 | 84.196'386.219 |
| Certificado de Incentivo Forestal-CIF | 1.994 – 2.002 | 59.653'000.000 |
| TOTAL | 1.987 – 2.002 | \$ 1'063.818'371.219 |

Financiación e incentivos para la reforestación comercial

El Certificado de Incentivo Forestal (CIF) , creado por Ley 139 de 1994, y las exenciones tributarias han sido los principales incentivos para la reforestación comercial.

Mediante el CIF se busca promover la inversión en plantaciones forestales de carácter protector / productor. El usuario recibe el 75 % de los costos de instalación de las plantaciones forestales, cuando se trata de especies autóctonas, y el 50 % para las introducidas, siempre y cuando las densidades sean mayores a 1000 árboles por hectárea¹. Este programa aporta además el 50% de los costos totales netos de mantenimiento, desde el segundo hasta el quinto año, tanto para especies nativas como introducidas. Complementariamente, aporta el 75 % de los costos totales en que se incurra durante de los primeros cinco años correspondientes al mantenimiento de las áreas de bosque natural que se encuentren dentro de un plan de establecimiento y manejo forestal.

Los recursos económicos empleados por el CIF hasta la fecha provienen del Presupuesto Nacional que son asignados a FINAGRO para administración

por fiducia como rubro de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Además, la ley prevé que el Fondo del CIF reciba recursos aportados por entidades descentralizadas, personas naturales o jurídicas, crédito externo o interno, cooperación internacional, así como aquellos provenientes de las multas o sanciones que se impongan por el mal uso del certificado.

En el período 1994-2002, mediante el CIF se reforestaron 60.000 hectáreas (REVISAR CIFRA) con una inversión total de 60.000.000.000

En materia de exenciones tributarias a la actividad forestal comercial, en los últimos 19 años se contó con tres modalidades: sobre el 80% del valor de la venta de la madera, que se asume como costos y deducciones inherentes a la producción (Art. 83, Estatuto Tributario); sobre el valor de las inversiones realizadas directamente por personas jurídicas o naturales en nuevas plantaciones de reforestación², deducible anualmente, siempre y cuando no exceda el 10 % de la renta líquida del contribuyente (Art. 157, Estatuto Tributario); y, finalmente, un descuento sobre el monto del impuesto a la renta hasta del 20 % de la inversión, certificada por las CAR´s o la autoridad ambiental competente, para los contribuyentes que establezcan nuevos cultivos de árboles de las especies y en las áreas de reforestación (Art. 253). Adicionalmente, como mecanismo para fortalecer estas medidas existe un arancel de 5% sobre la madera importada.

Financiación e incentivos para la restauración y protección de bosques naturales

En el último decenio, los incentivos económicos para la restauración y reforestación de micro cuencas se han puesto en marcha mediante diversos programas, pero entre todos ellos sobresalen dos, por su magnitud y alcance: a) el adelantado en el período 1994-1998 a partir recursos provenientes de créditos del BID y del BIRF y recursos domésticos; b) el Plan Verde adelantado en el período 1999-2002 con base a recursos BID y recursos de origen doméstico.

Estos dos programas tuvieron principalmente como objetivo la reforestación de las micro-cuencas abastecedoras de los acueductos municipales, y fueron enfocados hacia las comunidades campesinas pobres, que no tienen acceso al CIF. El sistema predominante de incentivo consiste en que el programa financia el 80% del establecimiento de la reforestación, así como de su mantenimiento durante tres años, y las comunidades aportan el 20% en especie.

En el con junto de estos dos programas se alcanzaron a reforestar aproximadamente 122.000 hectáreas en el período 1994-2002. Se subraya que en el período 1998-2002 se reforestaron cerca de 32.000 hectáreas con recursos propios de las CAR, entidades la cuales también contribuyeron a la financiación de los programas del BID y del BIRF.

A título de ilustración se menciona el programa BID mediante el cual se reforestaron 72.000 hectáreas en período 1994-2002. Alcanzó una inversión total de US\$42.30 millones, de los cuales US\$18.1 millones correspondieron a recursos del crédito, en tanto que los US\$24.2 millones restantes fueron recursos locales aportados por las regiones y las comunidades beneficiarias (US\$ 15.11 millones financiados con recursos propios de las Agencias Ejecutoras, en particular las CAR, y US\$ 9.09 millones con los aportes comunitarios), equivalentes al 57.21% del total del componente.

El impacto del incremento de los recursos dirigidos a promover la restauración y reforestación protectora mediante incentivos económicos se observa en la tabla adjunta.

| Crecimiento de la reforestación protectora de las cuencas hidrográficas | | |
|--|-------------------------------|----------|
| Período | Hectáreas reforestadas | % |
| 1976-1994 | 32.100 | 17,6 |
| 1995-2002 | 122.00 | 82.4 |
| Total: 1976-1994 | 154.100 | 100,0 |
| Proyectado 2003-2006 | 120.000 | |

Financiación en la industria

La financiación del componente industrial del desarrollo forestal ha sido bastante deficiente. Hay poca conciencia sobre la relevancia que tiene esta inversión en la promoción del sector forestal.

La inversión extranjera en el campo de la industria de transformación de productos forestales solamente representa el 5.73% del total de la inversión extranjera realizada en la industria manufacturera, durante el período comprendido entre 1992 y 1997, es decir, que de una inversión de US. \$2.502,65 millones, en el campo forestal, se invirtieron US 143.29 millones, equivalentes al 1.5% de la inversión.