



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Colombia Forestry Development Program

Contract No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824

Institutional Analysis of Forest Policy in Colombia



Submitted to:
U.S. Agency for International Development/Colombia

Submitted by:
Chemonics International Inc.

October 29, 2004

This publication was made possible through support provided by the U.S. Agency for International Development, under the terms of Award No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824 of the General Business Development and Trade Investment (GBTI) IQC. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Colombia Forestry Development Program

Contract No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824

Análisis Institucional del Sector Forestal en Colombia



Entregado a:
Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos/Colombia

Entregado por:
Chemonics International Inc.

Octubre 29, 2004

Esta publicación fue posible por el apoyo de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos, bajo Contrato No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824 del General Business Development and Trade Investment (GBTI) IQC. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan las perspectivas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, ni del Gobierno de los Estados Unidos.

INDICE

SECCION I	Introducción	1
SECCION II	Limitaciones del Actual Régimen Forestal Colombiano	3
SECCION III	Nueva Fase para el Régimen Forestal	10
SECCION IV	Reingeniería del Régimen Forestal	17
SECCION V	Conclusiones	24

SECCION I

Introducción

Los objetivos del Programa Colombia Forestal (PCF) financiado por USAID incluyen el desarrollo de cadenas productivas forestales con comunidades afro-colombianas e indígenas, además de la ampliación de plantaciones, en regiones priorizadas por el programa de desarrollo alternativo. Según las políticas del país para el sector forestal, el manejo de bosques naturales es prioritario, tanto para preservar este recurso que está en constante peligro de depredación, como para promover el desarrollo económico con base en los grupos sociales marginados que radican en las regiones boscosas. Las plantaciones son importantes en la economía del sector, y además conforman un mecanismo de recuperación de áreas afectadas por la deforestación.

Sin embargo, a pesar que los requerimientos de ordenación y manejo de bosques naturales se encuentra en vigencia, no se ha aplicado un sistema viable de manejo forestal en la práctica. El marco regulador se limita principalmente a emitir permisos y salvoconductos para transportar madera. Los usuarios de bosques naturales no están suficientemente motivados a formalizar sus operaciones dentro del marco legal. Realizan el aprovechamiento y el comercio de sus productos sin aplicar los planes de manejo forestal. Las plantaciones logran cumplir con los requerimientos para obtener los permisos y autorizaciones, pero el beneficio público que se genera por controlar los productos provenientes de plantaciones no es aparente.

El propósito del presente documento es identificar los problemas en el actual régimen y proponer acciones para entrar en una nueva fase en el régimen forestal. Primero, vale señalar los aspectos positivos del régimen actual que conviene no perder de vista:

- 1) El marco legal está claro en términos de requerir el manejo forestal sostenible para los aprovechamientos persistentes.
- 2) La tenencia del recurso forestal está en manos de los propietarios de la tierra, de manera que los propietarios podrían interesarse en la sostenibilidad de la capacidad productiva del bosque.
- 3) El mercado de madera a nivel nacional es amplio.
- 4) La promoción del manejo forestal sostenible en bosques naturales, además de la reforestación a través de plantaciones, es un tema de interés en la política nacional. El Plan de Desarrollo 2003-2006 establece la meta de un millón de hectáreas de bosque natural bajo manejo sostenible.
- 5) El marco institucional que contempla la normatividad por el MAVDT y la ejecución descentralizada podría ser operativo. Están incluidos los aspectos productivos relacionados con las plantaciones a cargo del MADR, además del apoyo de organizaciones de servicio como CONIF.
- 6) Los salvoconductos se emitan en un formulario único y tienen vigencia a nivel nacional.

A pesar de contar con estas condiciones favorables, el régimen forestal de Colombia no está logrando instituir una actitud de responsabilidad y de buen uso y conservación del recurso bosque.

SECCION II

Limitaciones del Actual Régimen Forestal Colombiano

Los problemas identificados en el régimen forestal del país, que a su vez se convierten en aspectos que merecen consideración para el fortalecimiento institucional, nacen del análisis de los factores que actualmente limitan el avance del manejo forestal sostenible. Las limitaciones del actual régimen forestal son:

A. Precios Bajos

Los precios de la madera en el bosque son muy bajos. La comunidad o propietario que aprovecha madera para su venta a intermediarios opera a pérdida en este momento por los precios muy deprimidos. Esto a pesar de las limitaciones reportadas en el abastecimiento de la materia prima. Sólo si los operadores de bosques perciben mayores ingresos con mejores precios, tomarán interés en sostener la capacidad productiva del bosque. A lo largo, este aspecto es el que puede motivar a todo lo demás del régimen forestal.

Los precios se establecen en los centros de industrialización y uso de la madera, por ejemplo en Bogotá. El maderero resta los costos de transporte, trámites, tasas, acopio y riesgos para llegar a un valor residual que podría pagar, según las opciones de oferta en diferentes lugares, las condiciones de entrega, especies y calidades. Mientras más altos los costos de intermediación, más bajo el valor residual de la madera en el bosque y menos incentivo tienen los usuarios del bosque en la conservación y uso sostenible del recurso.

Actualmente, el régimen forestal incrementa los costos de transacción con trámites, tasas y riesgos, así aplicando una presión para bajar los precios de madera en bosque. Actualmente, el régimen forestal podría estar contribuyendo a bajar los incentivos de conservar y mantener el potencial productivo de bosque, y afectando negativamente a poblaciones que ya son económicamente y socialmente marginadas.

Hay que estudiar la cadena productiva para entender los costos de intermediación y obtener información sobre los precios de la madera en mercados. Esta información se traduciría en estrategias para mejorar los precios tanto a nivel del régimen forestal como a nivel de empresas comunitarias y otras.

B. El Control Ambiental

La regulación forestal está enmarcada en el sistema de control ambiental. El régimen forestal en Colombia se implementa a través de un sistema de permisos, mediante el cual se determinan las medidas de mitigación que el interesado debería adoptar y luego se estiman los volúmenes a ser extraídos y las respectivas cargas fiscales. Posiblemente ha sido influenciado por el concepto de compensación por daños ambientales (o la pérdida de servicios ambientales) como mecanismo de control del usos nocivos. En este sistema, el Estado calcula los daños incurridos por la

actividad productiva y cobra a los usuarios una suma compensatoria. Este costo tiene el efecto de modificar la estructura de incentivos económicos de las empresas a favor de la conservación.

Sin embargo, en un esquema de manejo sostenible, el aprovechamiento forestal no destruye el bosque, sino representa una práctica silvicultural planificada y controlada. En un régimen forestal enfocado al manejo sostenible, en vez de cobrar por la destrucción del bosque, el Estado requiere a los operadores forestales la conservación del bosque, tanto en términos de su capacidad productiva como en términos de la biodiversidad. Por tanto se conservan los servicios ambientales positivos que provienen del bosque.

En cambio, si la actividad fuera netamente extractiva, el concepto de compensación por daños ecológicos o ambientales podría aplicarse. Tal es el caso del aprovechamiento único, el cual implica la conversión de la tierra en otro uso, típicamente ganadería o agricultura, así reduciendo los servicios ambientales que ofrece el bosque. En este caso, la aplicación de tasas por concepto de daños ambientales sí es aplicable. Este tipo de tasas a los aprovechamientos únicos o a la deforestación tiene el beneficio de incentivar el mantenimiento y conservación del bosque en vez de convertir la tierra en otro uso.

C. Objetivos del Sistema de Regulación

Los objetivos del sistema de regulación forestal no han sido claros. Vale cuestionar primero la necesidad de adoptar un sistema de regulación sobre el sector forestal. Porque no dejarlo sin un régimen regulador especial? El Estado asume el rol de regulador/controlador, pero sin especificar los beneficios que generará a favor de la población Colombiana. Sin objetivos definidos, los procedimientos administrativos tienden a dominar sobre los técnicos.

Los documentos de política forestal en Colombia mencionan varios objetivos para el sector, por ejemplo:

- Regular el uso de servicio ambientales
- Reforestar áreas degradadas
- Preservar los bosques y ecosistemas
- Ampliar el manejo forestal sostenible para fines productivos
- Estimular el desarrollo del sector forestal productivo
- Incluir poblaciones marginadas en la economía
- Ocupar espacios contra abusos—cultivo ilícitos y colonización de reservas
- Ordenar el uso de los recursos forestales
- Abrir mercados de exportación

A pesar que todos los objetivos pueden tener sus justificaciones y pueden ser positivos y deseables de lograr, la asignación de mayor prioridad a unos sobre otros implica visiones muy distintas y enfoques totalmente diferentes para el régimen forestal. Ha faltado un consenso en términos de prioridades y visión común a corto y mediano plazo.

D. La Responsabilidad del Estado

El Estado asume responsabilidades que sobrepasan su capacidad. El marco legal y normativo del régimen forestal de Colombia demarca un rol directo para el Estado en la “ordenación” de los bosques, y sugiere un protagonismo directo en el manejo forestal. Sin embargo, el Estado no cuenta con la capacidad necesaria para llevar a cabo todas las funciones implícitas para cumplir un mandato tan amplio. Los requerimientos técnicos y operativos sobrepasan la capacidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para asumir un rol directo operativo dentro de la complejidad de cada predio forestal.

La percepción es que el Estado desconfiaba de los actores económicos para asumir el manejo sostenible de los recursos. Por otro lado, se puede apreciar que algunos de los actores privados, a su vez, se sienten solos y más bien desconfían del Estado. El rol preponderante definido para el Estado podría ser nuevamente un derivado del enfoque ambientalista y protector del régimen actual. Mientras si se percibe la actividad forestal como productora, enfatizando el uso y conservación del recurso, la responsabilidad por el manejo sostenible debe ser asumida por el operador privado.

E. Promoción del Manejo Sostenible

Falta de promoción del manejo sostenible con fines productivos. Por su estructura descentralizada, las CAR están bien posicionadas para ofrecer servicios de promoción para facilitar la entrada al sistema formal. Pueden presentar a las comunidades los conceptos de manejo forestal sostenible, orientación sobre el marco legal y regulador, estrategias en cuanto a la organización comunitaria para lograr el manejo forestal, contactos con los servicios de apoyo disponibles, entre otros aspectos. Su enfoque debe conducir al acompañamiento y aprobación inmediata de planes de manejo una vez presentados.

Para este propósito, el personal de las CAR requerirá capacitación en manejo forestal de bosques naturales. Paso previo es la definición de procedimientos y normas técnicas a nivel nacional que permiten a todos contar con una base de entendimiento conceptual, terminología consistente, y procedimientos establecidos y claros para el usuario.

El apoyo directo en gabinete y campo en la organización y preparación del plan de manejo forestal sostenible requerirá una cantidad mayor de recursos humanos, indudablemente sobrepasando la capacidad del sector público a través de las CAR. Por tanto se debe promover la formación de otros grupos de fomento y apoyo técnico y la contratación de personal especializado por parte de las comunidades. Los profesionales forestales y técnicos superiores podrían recibir el reconocimiento de las CAR como regentes forestales, aceptando la responsabilidad legal por sus acciones como si fueron funcionarios públicos.

F. Aplicación de normativas al Nivel Nacional

La normativa y los procedimientos no son aplicados uniformemente a nivel nacional. La Ley y el Reglamento contemplan una amplia discrecionalidad la por parte de las CAR. Se puede defender la discreción sobre aspectos técnicos a nivel predio para evitar la imposición arbitraria de prácticas únicas que resultan inapropiadas en las circunstancias particulares de un dado sitio. Sin

embargo, el sistema nacional de regulación debe ser una, sin mayor latitud por parte de los funcionarios públicos para llegar a determinaciones que afectan los derechos de los actores.

Por la complejidad del sistema regulador, los usuarios encuentran más fácil sacar la madera en forma informal. En algunos casos obtienen los salvoconductos de una CAR vecina que pone menos énfasis en la vigilancia para sacar la madera de otra región. Las normas técnicas y procedimientos básicos para bosques naturales deben ser aprobados por el MAVDT y aplicados de manera uniforme.

G. Ordenación Territorial

La falta de claridad en cuanto a la ordenación territorial conforma una amenaza para la inversión en el manejo de bosques. Las CARs están encargadas de la ordenación de los bosques, y los municipios con la elaboración de Planes de Ordenación Territorial (POT). Varios municipios han avanzado en los POT. Sin embargo existe preocupación de la posible clasificación u ordenación a realizarse en el futuro que podría afectar las opciones de uso de tierras forestales. La clasificación “protectora” a las tierras resultaría en la desautorización del aprovechamiento de madera de los bosques, ya sea natural o de plantación.

El efecto es que la ordenación territorial conforma una amenaza al usuario que pretende invertir en el bosque, y por tanto un obstáculo al manejo sostenible del bosque o en plantaciones forestales. Se podría remover este obstáculo, tomando la iniciativa de ordenar el bosque primero a nivel predio (micro) y de esta manera proceder gradualmente hacia el nivel región (macro). Vale decir, se podría ordenar el predio internamente como paso esencial en la preparación de los planes de manejo forestal, y aprobar la ordenación conjuntamente al Plan de Manejo Sostenible.

H. Información Disponible

La información generada en el sector es limitada y frecuentemente contradictoria. En el SINA el rol del IDEAM está definido como el encargado del sistema de información ambiental. IDEAM debe “Suministrar los conocimientos, los datos y la información ambiental que requieren el Ministerio del Medio Ambiente y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental-SINA.” Pero la información requerida para la administración del sector forestal está más enfocada al uso del recurso y el aprovechamiento de madera, en vez del área ambiental *per se*.

La toma de decisiones acertadas requiere información sobre aspectos como los siguientes:

- Recurso forestal, áreas de bosque según tenencia
- Área bajo manejo forestal sostenible
- Áreas de aprovechamiento
- Volúmenes, formas de productos, rutas de comercialización en la fase primaria y secundaria
- Valores de los productos
- Empleo y ocupación en diferentes etapas de la cadena
- Participación de diferentes grupos de la población, roles de las mujeres y hombres
- Recaudaciones públicas bajo distintos conceptos y para diferentes fines

Se han implementado algunos proyectos para proveer información sobre el sector. Sin embargo estos dependían de financiamiento para un período definido, y no lograron institucionalizar un sistema. Por tanto se debe buscar una fuente estable de financiamiento para el sistema de información.

Debido a estas limitaciones, el régimen forestal no está caminando hacia el uso responsable de los recursos y el desarrollo del sector. Un ejemplo en cuanto a las comunidades Afro-colombianas: Cuentan con más de 5 millones de hectáreas tituladas, de las cuales 3 millones son bosque natural. El Plan de Desarrollo 2002-2006 establece la meta de “la ordenación y manejo de 1 millón de hectáreas de bosques naturales para contribuir a generar empleo y desarrollo económico regional”. A pesar que estos bosques proveen posiblemente el 70% de la madera para el mercado del país, no se ha implementado planes de manejo de este recurso. Los operadores forestales no perciben el incentivo económico para tomar mayor iniciativa, y tampoco sientan la presión a través del control y la coerción. Por otro lado, el Gobierno Colombiano a través de la CARs no cuenta con la capacidad técnica ni financiera para llenar este vacío.

SECCION III

Nueva Fase para el Régimen Forestal

Superar los problemas identificados requiere un enfoque claro sobre los objetivos perseguidos. Por ejemplo, el énfasis en Colombia en la reforestación responde al supuesto que ya existen áreas extensas donde la tala excesiva y la deforestación han afectado tierras precarias para la ganadería y agricultura. Se postula que es necesario reforestar grandes extensiones para fines ambientales para control de cuencas hidrográficas y fuentes de agua. Al mismo tiempo, sin embargo, no hay el mismo énfasis en el régimen forestal sobre el manejo sostenible y el control de la deforestación. Sería aconsejable poner mayor énfasis en la conservación de los bosques ya existentes.

Recientemente un grupo representante del sector forestal tanto en el ámbito público como privado¹ consideró este tema y apuntó a una nueva fase de desarrollo del sector, acordando los siguientes elementos:

- Modernizar el enfoque de un énfasis proteccionista a un énfasis en *producción sostenible*.
- Mayor énfasis de las instituciones en *facilitar* el enfoque productivo sostenible, versus regulación–control–fiscalización.
- Necesidad de *seguridad jurídica* (diferenciando componentes, marco estable en el tiempo) que pueda *adaptarse* y aplicarse en condiciones regionales (diferenciando bosques naturales de plantaciones comerciales).
- Fortalecimiento institucional *priorizando líneas de trabajo* que hagan *operativo* el esquema, claridad en competencias institucionales.
- Dar lugar a *iniciativas regionales* que adecuen la norma a las condiciones regionales y permitan su *aplicación en predio (conocimiento)*.
- Posibilidad de *asignar responsabilidades* a los actores privados interesados en producción sostenible.

Con este nuevo enfoque, toda la estructura del régimen forestal requiere una readecuación. Las estrategias y estructuras deben redefinirse para asignar al Estado su rol fundamental de normador, promotor, generador de conocimientos, regulador y monitor. Mientras tanto el sector privado debe asumir el rol de empresa forestal, inversionista, responsable por la base productiva en el recurso forestal, productor, fabricante, comerciante, generador de riqueza y generador de empleo.

¹ Taller Fortalecimiento del Régimen Forestal, Bogotá, 14-15 de octubre del 2004, con apoyo del Programa Colombia Forestal. Participación especial del MAVDT, MADR, Corponariño, Corpourabá, CRC, Corantioquia y CORPAMAG, FEDEMADERAS, y comunidades del Pacífico y Putumayo. Participación y apoyo técnico también de CONIF y WWF, entre otros.

SECCION IV

Reingeniería del Régimen Forestal

Los sistemas de regulación ambiental frecuentemente funcionan a través de permisos y licencias a solicitud de los interesados. En respuesta a solicitudes, la autoridad ambiental activa los procedimientos de abrir carpetas, programar visitas de inspección, revisiones legales, preparación de respuestas con observaciones, y eventualmente la preparación de resoluciones de aprobación con medidas requeridas de mitigación de impactos. Sin embargo, el enfoque es totalmente distinto cuando la regulación se realiza con el objetivo de manejo sostenible de los bosques con fines productivos, que a su vez también disminuye la degradación de los recursos naturales y el medio ambiente.

En un régimen forestal enfocado al manejo sostenible, en vez de mitigar la destrucción del bosque, el Estado requiere a los operadores forestales la conservación del bosque, tanto en términos de la biodiversidad como en términos de su capacidad productiva. Por tanto la actividad forestal conserva los servicios ambientales positivos que provienen del bosque.

Cuando la actividad forestal productiva es sostenible, las operaciones forestales no son dañinas al ambiente y no hay pérdida de los servicios ambientales que ofrece el bosque. El operador forestal más bien contribuye a incrementar los servicios ambientales, en vez de reducirlos. La actividad requiere inversión, gastos operativos anuales, y costos de aprovechamiento del producto final. Estas inversiones y gastos realizados por el sector privado van a favor del ambiente.

El éxito del régimen forestal depende en gran parte de la habilidad de las instituciones para inducir la cooperación voluntaria de los interesados, más que la coerción por la fiscalización y control. Vale considerar que los requerimientos de personal y presupuesto para controlar cada área dentro del territorio nacional y el comercio de cada producto forestal son enormes en comparación con la capacidad de las instituciones del sector. Sin la cooperación voluntaria de los propietarios, las comunidades, y las empresas que trabajan en el bosque, es poco probable que el Estado pueda ejercer el control necesario para proteger el recurso y lograr el manejo y el aprovechamiento en forma sostenible.

Por tanto el énfasis debe estar primero en facilitar el acatamiento dentro del marco legal, facilitando la inclusión y ordenación. La coerción y control se emplean en forma paralela y complementaria para inducir al acatamiento. También se debe estudiar formas económicas que modifican el comportamiento de los actores. La participación efectiva del sector forestal regulado en la formulación de normas técnicas es clave.

Afortunadamente ya existen varias motivaciones por entrar al manejo forestal sostenible por parte de los actores privados en Colombia, a saber:

- Legalidad: Riesgos disminuidos, prestigio, reconocimiento, oportunidades de participación
- Mercados: Ventas a mejor precio a industrias en vez de vender a madereros clandestinos y mayor eficiencia por mayor utilización de la tronca

- Mayor rentabilidad y sostenibilidad: Conocimiento del recurso forestal, ordenación de las operaciones forestales, aprovechamiento a menor costo, protección del bosque y rendimientos sostenibles
- Subsidios: Apoyo técnico y posiblemente financiero

Algunas de estas motivaciones han sido creadas por la política actual del régimen forestal. Dado esta situación favorable, el Estado puede poner mayor énfasis en la promoción y asistencia técnica en manejo forestal sostenible. Este aspecto es especialmente relevante cuando se trata de pequeños operadores forestales quienes se encuentran en el margen de las estructuras económicas y sociales del país.

SECCION V

Conclusiones

Las estrategias de los sistemas de regulación se basan en tres componentes principales:

- 1) La utilización coordinada de los mecanismos de monitoreo: inspecciones en campo, control en carreteras, control en centros de procesamiento.
- 2) La implementación de un sistema de información que integra los mecanismos mencionados y permita determinar el nivel de cumplimiento del régimen forestal y reformular estrategias y políticas dirigidas a consolidar el proceso de adopción de prácticas de manejo sostenible.
- 3) La adaptación del sistema ante restricciones presupuestarias, de manera que se controle la mayor parte del flujo de productos forestales más representativos con el mínimo costo. Por ejemplo, el sistema de regulación podría orientarse más al flujo de productos provenientes de los bosques a los aserraderos, a las especies en peligro, a los principales flujos de comercialización, o a las actividades informales.

El objetivo es garantizar que los productos provienen de bosques manejados. Esto implica básicamente verificar que tanto los usuarios (propietarios, empresas, comunidades) como las áreas de aprovechamiento (concesiones y predios privados), las especies y los volúmenes aprovechados estén de acuerdo a normas de manejo sostenible.

Son tres las conclusiones principales:

- El marco institucional y marco normativo actual demuestra un enfoque ambientalista; no se creía en el modelo de uso y conservación. Se depositó la responsabilidad sobre las CARs de conservar el ambiente y veía el actor privado como un maderero sin responsabilidad por el bosque. Este punto está al centro de la política forestal en Colombia. La readecuación del régimen forestal hacia el modelo de uso sostenible del bosque requerirá una reingeniería completa del marco normativo.
- Los costos de transacción en la intermediación deben bajar sustancialmente y los operadores forestales formalizados dentro del régimen forestal y aplicando prácticas silviculturales bajo planes de manejo sostenible deben percibir mayores ingresos de su actividad.
- Se requiere una masa crítica de personas enfocada al mismo objetivo: incrementar el área bajo manejo forestal como mecanismo de conservación ambiental, desarrollo económico y mejoramiento social. Los permisos únicos y contratos de corto plazo para el aprovechamiento de madera no son conducentes al manejo sostenible del recurso forestal.