

**ESTUDIO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE SINERGIAS EN LA  
GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA.**

**JULIO – 2017**

**Consultores  
Mauricio Umaña Camacho  
&  
Mario A. Londoño Martínez**



**Convention on  
Biological Diversity**



## Contenidos

<b>1. PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
2.1 Gobernanza forestal	6
2.2 El contexto colombiano	6
<b>3. COMPROMISOS INTERNACIONALES DE COLOMBIA LIGADOS A LOS RECURSOS FORESTALES.</b>	<b>9</b>
3.1 Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre en peligro de extinción – CITES.	9
3.2 Tratado de cooperación Amazónica (TCA).	9
3.3 Convenio de Diversidad Biológica (CDB).	10
3.4 Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CMNUCC.	11
3.5 Convenio para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía – CLDS	12
3.6 Convenio Internacional de Maderas Tropicales	13
3.7 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS	13
<b>4. NORMATIVA Y ACTORES DEL SECTOR FORESTAL EN COLOMBIA</b>	<b>14</b>
4.1 Ley 2ª de 1959	14
4.2 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente	14
4.3 Constitución Política de Colombia – 1991	15
4.4 Ley 99 de 1993	16
4.5 Decreto 1791 de 1996, Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal	16
4.6 Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP y Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP	17
4.7 Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos - PNGIBSE	18
4.8 Plan Nacional de Desarrollo.	18
4.9 Mapeo e instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la gobernanza forestal en el país	18
4.9.1 ACTORES GUBERNAMENTALES AMBIENTALES	18
4.9.2 ACTORES GUBERNAMENTALES NO AMBIENTALES	20
4.9.3 ACTORES NO GUBERNAMENTALES	22
<b>5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MARCO NACIONAL ACTUAL DE GOBERNANZA FORESTAL</b>	<b>24</b>
<b>5.1 Compromisos internacionales y su impacto en Colombia</b>	<b>24</b>
5.1.1 CONVENCION MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO – CMNUCC.	24
<b>REDD+</b>	<b>24</b>
<b>Contribución Nacionalmente Determinada</b>	<b>25</b>
5.1.2 DEFINICIÓN DE BOSQUE EN COLOMBIA	26
<b>5.1.2 Convenio de Diversidad Biológica - CDB</b>	<b>26</b>
5.1.3 CONTEXTO NORMATIVO EN COLOMBIA	30
5.1.4 CONTEXTO INSTITUCIONAL Y DE ACTORES RELEVANTES EN COLOMBIA	31

5.1.5 INFORMACIÓN FORESTAL NACIONAL	33
5.1.6 TERRITORIOS INDÍGENAS Y COLECTIVOS EN LA GOBERNANZA FORESTAL	33
5.1.7 LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD RURAL Y EL POSCONFLICTO PARA LA GOBERNANZA FORESTAL	34
<b>5.2 Identificación de éxitos y retos del marco regulatorio e institucional actual en el contexto de bosques y biodiversidad, y su coherencia con los compromisos forestales</b>	<b>35</b>
<b>5.3 Hallazgos puntuales</b>	<b>36</b>
<b><u>6. IDENTIFICACIÓN DE VENTANAS DE OPORTUNIDADES PARA LA REFORMA DE LA GOBERNANZA FORESTAL</u></b>	<b><u>38</u></b>
<b>6.1 Grado de involucramiento del trabajo de las comisiones parlamentarias y las instituciones forestales</b>	<b>40</b>
<b><u>7. DOCUMENTOS DE REFERENCIA</u></b>	<b><u>42</u></b>
Referencias web	43
Otras fuentes de Consultas	43
Anexo 1. Metas Aichi – Plan Estratégico 2011 – 2020 CDB.	44

## Listado de Acrónimos

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AILAC*	Asociación Independiente de America Latina y el Caribe
AFOLU	Agriculture Forestry and Other Land Uses
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CAR` s	Corporación Autonoma Regional
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biologica
CICC	Comisión Intersectorial de Cambio Climático
CIF	Certificado al Incentivo Forestal
CIFOR	Center for International Forestry Research
CITES*	Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre en peligro de extinción
CLDS	Convenio para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía
CND – INDC	Contribución Nacionalmente Determinada
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONIF	Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP*	Conferencia de la partes
CORPOICA	Corporación colombiana de investigación agropecuaria
DANE	Departamento de Administración Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
ENREDD	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAO	Food and Agriculture Organization
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GLOBE	Global Legislators Organisation for a Balanced Environment
IAvH	Instituto Alexander von Humboldt
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacifico
ITTO	International Timber Trade Organization
INGEI	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Díaz de Andreis”
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NDC	National Determined Contribution
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGIBSE	Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
REM	Redd Early Movers
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINCHI	Instituto de Investigaciones Amazonicas
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
TCA	Tratado de cooperación Amazónica
TNC	The Nature Conservancy
USAID	United States Agency for International Development
WWF	World Wildlife Fund

\* Acrónimos en ingles

## 1. PRESENTACIÓN

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) a través del Japan Biodiversity Fund y de Global Legislators Organisation for a Balanced Environment G.L.O.B.E. International. Agradecemos especialmente los aportes a la investigación y al documento realizados por Blaise Bodin (CDB), Rafael Aybar (GLOBE); al Honorable Senador de la Republica, doctor Luis Fernando Duque García, Vicepresidente de GLOBE para las Américas y Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional de Senado y al Honorable Representante a la Cámara, doctor Alfredo Molina Triana, Presidente de GLOBE Colombia y Presidente de la Comisión Quinta Constitucional de Cámara, por apoyar la realización del evento de lanzamiento y presentación de este estudio en el Congreso de la Republica de Colombia.

El presente documento se encuentra enmarcado en la realización de una consultoría de corta duración sobre el análisis del caso colombiano frente a su gobernanza forestal para el cumplimiento de las metas y compromisos internacionales en cuanto a la gestión de sus bosques naturales.

El documento se desarrolla en dos capítulos generales a saber: i) La descripción de la gobernanza forestal del país bajo un enfoque de los compromisos internacionales y el estado político-institucional a nivel nacional y; ii) El análisis del contexto nacional en cuanto a las fortalezas y las debilidades para el avance en una adecuada gobernanza forestal en el país.

## 2. INTRODUCCIÓN

### 2.1 Gobernanza forestal

La gobernanza forestal ha sido definida en varias ocasiones por diferentes instituciones, de dichas definiciones se pueden resaltar sus características espaciales, como lo son el nivel local, regional y global (CIFOR, 2009), Igualmente la característica fundamental de ejercer autoridad y representar una dependencia o beneficio a partir de los bosques (ITTO y FAO, 2010). Con base en lo anterior y en el marco de este estudio, la gobernanza forestal puede ser entendida como todos los procesos y acciones públicas, privadas y comunitarias del orden local, regional, nacional e internacional que involucran o gestionan los ecosistemas forestales. Adicionalmente para la realidad colombiana una buena gobernanza forestal es aquella que propende la descentralización (UNDP, 1997), mantiene la estructura y funcionalidad ecológica de los ecosistemas forestales y a su vez proporciona un beneficio concreto a los actores involucrados.

### 2.2 El contexto colombiano

La cobertura boscosa en Colombia para el año 2014 ocupa ocupó 58.9 millones de hectáreas (51.6%) de las 114 millones de hectáreas de superficie continental del país (SIAC-IDEAM, 2017) .

En Colombia la protección de los bosques naturales se remonta a la Ley 2ª de 1959 donde se establecen las reservas forestales como áreas de bien público, seguido por diferentes declaratorias de áreas protegidas. Actualmente Colombia cuenta con 57 áreas protegidas (Parques Nacionales Naturales) de orden nacional, y un gran número de áreas protegidas del orden subnacional y privado, las cuales en su totalidad abarcan cerca de 16 millones de hectáreas terrestres, de las cuales cerca del 70% pertenecen al orden nacional (RUNAP, 2017). Posteriormente se expidió el Decreto-Ley 2811 de 1974 que dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables. Seguido a lo anterior la Ley 99 del 93 crea el Ministerio de Ambiente y así mismo, crea el Sistema Nacional Ambiental – SINA - como el “conjunto de orientaciones, recursos, programas e instituciones” que permiten la puesta en marcha de los principios de protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. En 1996 se expide el Decreto 1791 por el cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal en Colombia. Finalmente hay que resaltar el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR’s, quienes desarrollan e implementan las políticas del Ministerio de Ambiente de manera diferenciada según las características de cada territorio en el cual ejercen sus funciones.

Adicionalmente, Colombia cuenta con los territorios colectivos de comunidades Indígenas, Negras y campesinas, los cuales cubren 31,7 millones de hectáreas de la cobertura boscosa del país (Orozco *et al.*, 2014).

Finalmente el país está en desarrollo de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal –ENREDD+ y el Inventario Nacional Forestal, con los cuales se busca establecer los mecanismos para reducir la deforestación y profundizar en el conocimiento de las diferentes coberturas boscosas del país.

El presente estudio pretende una descripción general del marco jurídico y reglamentario para el uso de los bosques y la tierra, incluidas las dimensiones de género y de la CIT; los compromisos internacionales y las políticas nacionales de bosques, clima / energía y biodiversidad, así como las instituciones pertinentes, mediante: un examen de las políticas, leyes y reglamentos nacionales, incluidos los aspectos relativos a la igualdad de género y las comunidades indígenas y locales sobre los bosques (incluidas las dimensiones climáticas / energéticas) y la diversidad biológica; una cartografía de los actores gubernamentales y no gubernamentales de la gobernanza forestal; la identificación de éxitos y desafíos del actual contexto legislativo e institucional; la identificación de los compromisos internacionales en materia forestal adoptados por el país en virtud de la CMNUCC, el CDB, la CLD y otros foros, así como las políticas y programas nacionales y sub-nacionales previstos para aplicar esos compromisos; la identificación de ventanas potenciales de oportunidades para la reforma en la gobernanza forestal; así como la determinación de las condiciones propicias para que se establezcan marcos forestales legales y reglamentarios exitosos que también impulsen la consecución de los objetivos de biodiversidad, a la vez que se incorpora la igualdad de género y los derechos de la CDI.

Posteriormente se establece el alcance del potencial de sinergias en la planificación y monitoreo entre el clima, la biodiversidad y los objetivos forestales, incluyendo el género y la CIT como componentes del Manejo Forestal Sustentable en el contexto nacional, pasando a identificar los diversos modos de gobernanza forestal en el país y su capacidad para cumplir con múltiples objetivos de políticas forestales, haciendo un análisis del potencial de sinergias entre estos diversos objetivos políticos y riesgos de conflicto en su ejecución; e identificando los posibles sistemas de salvaguardia / normas / certificación a escala nacional, aplicables a diversas formas de políticas y actividades forestales que pueden mejorar las sinergias y reducir los conflictos entre los diversos objetivos políticos.

Seguidamente se procede a la identificación, descripción y análisis, de la medida en que las actividades forestales y de manejo forestal se integran en:

1) Instituciones y organismos nacionales que se ocupan de cuestiones forestales, incluidos los órganos intersectoriales y los mecanismos de coordinación, así como

sus respectivas funciones y responsabilidades en relación con los bosques y la silvicultura;

II) Descripción de los procesos y pasos prácticos adoptados para apoyar la incorporación de los bosques, citando los instrumentos / actos que dieron el mandato para tales procesos.

Igualmente se identifican oportunidades y desafíos para la comunicación y cooperación nacional intra- e interinstitucional, y se formulan recomendaciones para soluciones mutuamente aceptables, incluidas estrategias que sirvan a intereses mutuamente beneficiosos y obtengan resultados satisfactorios, incluso mediante la creación, facilitación y apoyo de mecanismos de intercambio de información. También se da cuenta del potencial de alineación de recursos entre las organizaciones donantes y los organismos de ejecución para reducir la fragmentación de la gobernanza forestal nacional, incluso mediante actividades realizadas por la sociedad civil y el sector privado;

Por último, se determinan las oportunidades de reforma y el nivel actual de coherencia entre los diversos objetivos de política forestal, con recomendaciones propuestas sobre cómo podrían racionalizarse diversos elementos de la gobernanza nacional para seguir apoyando el logro de los objetivos de Aichi y su aplicación a nivel nacional.

### 3. COMPROMISOS INTERNACIONALES DE COLOMBIA LIGADOS A LOS RECURSOS FORESTALES.

Colombia ha sido uno de los países latinoamericanos más proactivos en el desarrollo y adherencia a acuerdos internacionales en el ámbito ambiental. El país actualmente hace parte del Tratado sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre en peligro de extinción - CITES (1973), Tratado de Cooperación Amazónica (1978), Convenio de Diversidad Biológica – CDB (1992), Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC (1992), Convenio para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía – CLDS (1994), el Convenio Internacional de Maderas Tropicales (2006) y la Agenda de Desarrollo Sostenible (2015), entre otros. Todas las iniciativas anteriormente nombradas tienen un nexo directo o indirecto con la gobernanza forestal del país, por lo cual a continuación se hará referencia a cada una de ellas, resaltando los puntos clave donde el componente forestal es fundamental en el marco del presente análisis:

#### 3.1 Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre en peligro de extinción – CITES.

Colombia hace parte de CITES (1973) mediante la Ley 17 de 1981, la cual tiene como objetivo velar por la conservación y uso sostenible de las especies de flora y fauna silvestres que son objeto de comercio internacional. Mediante Decreto 1401 de 1997 se designa la Autoridad Administrativa de Colombia ante CITES, la cual es el Ministerio del Medio Ambiente que tiene como funciones “Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere CITES”.

Actualmente Colombia cuenta con un gran número de especies forestales bajo el marco regulatorio de CITES, listados en sus Apéndices I, II y III, siendo el Apéndice I el que presenta un mayor grado de peligro de extinción, lo que conlleva a un mayor grado de restricción para su comercio internacional.

#### 3.2 Tratado de cooperación Amazónica (TCA).

El Tratado de Cooperación Amazónica, firmado el 3 de julio de 1978 y ratificado por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, es el instrumento jurídico que reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonía. En Colombia se aprobó mediante la Ley 74 de 1979 y ratificada el 2 de agosto de 1980. El principal objetivo del TCA es la promoción del desarrollo armónico de la Amazonía, y la incorporación de sus territorios a las respectivas economías nacionales, lo que es fundamental para el mantenimiento del equilibrio entre crecimiento económico y preservación del medio ambiente.

Como parte la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), se encuentran los ocho países que comparten la Amazonía, la cual se constituye en un foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta para que los países que la conforman enfrenten los retos y desafíos internacionales que se presentan con relación a la Cuenca Amazónica.

El Plan Estratégico 2004-2012 estuvo centrado en las actividades y esfuerzos de cooperación de la OTCA hasta la décima Reunión de Ministros que se realizó en 2010, en la cual se aprobó la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (AECA), con plan a 8 años; esta se estructuró a partir de dos ejes transversales: la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo económico y social en la cual se estableció *“(…)adoptar medidas que impulsen y reafirmen el renovado rol de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) como un foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta para enfrentar los nuevos desafíos internacionales”*.

Entre los proyectos recientes se encuentran:

- Monitoreo de la Cobertura Forestal en la Región Amazónica (junio 2011 – junio 2015), el cual tiene por objetivo “contribuir a la gobernanza en temas relativos a la deforestación y al uso de la tierra en la región amazónica, ofreciendo en tiempo real informaciones sobre la extensión y la calidad de la cobertura forestal”.
- Fortalecimiento institucional de los países miembros de la OTCA en gestión forestal ecológicamente responsable y conservación de la biodiversidad en los bosques manejados de la Amazonía, el cual tiene por objetivo “desarrollar el uso y aprovechamiento de los bosques en el marco de la satisfacción de las necesidades de las poblaciones locales sin afectar los procesos, equilibrios ecológicos y capacidades de regeneración de los sistemas de vida de los bosques, garantizando al mismo tiempo la viabilidad y reproducción de las múltiples funciones ambientales de los bosques y minimizando el impacto de la actividad humana en su biodiversidad y los procesos ecológicos asociados de tal manera que la integridad ecológica a largo plazo sea mantenida”. Este proyecto se adelanta conjuntamente con el Convenio de Diversidad Biológica y el *International Tropical Timber Organization*.

### 3.3 Convenio de Diversidad Biológica (CDB).

Colombia es Parte del Convenio de Diversidad Biológica, mediante la Ley 165 de 1994, la cual entró en vigor el 26 de febrero de 1995. Este convenio cuenta con los siguientes objetivos:

- 1) Conservación de la biodiversidad.
- 2) Uso sostenible de la biodiversidad.
- 3) Participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad.

Como parte de los principios del CDB, consignados en el artículo 3º, se hace referencia a que los Estados ejercen un derecho de explotación de los recursos en aplicación de una política ambiental y tienen la obligación de asegurar que las actividades llevadas a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen a otros Estados o zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Por medio de Ley 740 de 2002 el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en Biotecnología, bajo el marco de la CDB, estableció como objetivo contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección de la transferencia, manipulación y utilización segura de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna. Adicionalmente en el 2011 Colombia firmó el Protocolo de Nagoya sobre responsabilidad y compensación, suplementaria al Protocolo de Cartagena.

Finalmente en desarrollo del marco de la CDB se discutió y aprobó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011 – 2020, el cual busca propender por acciones articuladas para salvar la biodiversidad y mejorar los beneficios que obtienen las personas de ésta. El Plan se manifiesta en las 20 Metas Aichi, ligadas en gran parte a los bosques naturales como arreglo de la diversidad biológica (Ver Anexo 1).

### 3.4 Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CMNUCC.

La CMNUCC se adoptó el 9 de mayo de 1992 en la ciudad de New York, entrando en vigor el 21 de marzo de 1994. En Colombia, se aprueba la CMNUCC por medio de Ley 164 de 1994 con el objetivo de: *“Estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antrópicas peligrosas en el sistema climático”*.

En el contexto de las negociaciones de la CMNUCC, Colombia hace parte de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe – AILAC. Este grupo formal de negociación fue creado en 2012 en la 18ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC en Doha, Catar, e incluye a los siguientes seis países con posiciones afines: Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú. Adicionalmente Colombia fundó y hace parte del grupo informal de Países Altamente Vulnerables.

Los avances de Colombia en materia de cambio climático pueden encontrarse en las publicaciones de las Comunicaciones Nacionales y los Reportes bienales de actualización (BUR, por sus siglas en inglés). Recientemente Colombia acaba de publicar su primer BUR (2015) y así mismo realizó lanzamiento (Noviembre 2016) de su Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático<sup>1</sup> -TCN- liderada por IDEAM, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). La TCN de manera general comprende:

- a) El Inventario de Gases de Efecto Invernadero
- b) Las políticas, programas y planes que contienen medidas que faciliten la adecuada adaptación al cambio climático y de los programas de Mitigación.
- c) Información sobre la contribución y participación en investigaciones, transferencia de tecnología para la adaptación y mitigación al cambio climático y sobre las acciones adelantadas y resultados obtenidos en relación con la educación, sensibilización y formación de públicos sobre cambio climático.

En el año 2014 se presenta ante la CMNUCC la “Propuesta de nivel de referencia de las emisiones forestales por deforestación en el Bioma Amazónico de Colombia para pago por resultados de REDD+ bajo la CMNUCC”, en el cual se describe y desarrolla la metodología y los resultados de la línea base de deforestación en la región para el periodo 2014 – 2018.

Finalmente, en el año 2015 se llevó a cabo la Conferencia de las Partes (COP) número 21 en la ciudad de París. En esta ocasión Colombia presentó su Contribución Nacionalmente Determinada (CND), en la cual manifiesta el compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con relación a las emisiones proyectadas para el año 2030 (escenario de referencia). Del mismo modo puso a consideración su escenario de mitigación condicionado a la cooperación internacional de un 30% de reducciones frente a su escenario de referencia. Es importante resaltar la inclusión del sector Agropecuario, Forestal y de Otros Usos del Suelo (AFOLU por sus siglas en inglés) como parte integral de su compromiso.

### 3.5 Convenio para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía – CLDS

El CLDS es un instrumento internacional en el cual los países se comprometen a promover una estrategia dirigida a revertir los procesos de desertización o al menos

---

<sup>1</sup> Hasta el momento solo se ha realizado la presentación de la TCN, sin embargo aún no se encuentra disponible la publicación de la misma.

a mitigar los efectos de las sequías. Colombia aprueba la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación por medio de Ley 461 de agosto 4 de 1998. Dentro de las obligaciones los Estados Parte, se comprometen a incorporar la protección ambiental dentro de sus planes de desarrollo, otorgar prioridad a la asignación de recursos suficientes para atacar los procesos de desertización, promover la participación y sensibilización de las comunidades mediante el apoyo de los organismos oficiales y fortalecer las legislaciones nacionales y las políticas de apoyo a largo plazo para la protección del entorno ecológico.

Colombia a través de su Plan de Acción Nacional de lucha contra la Desertificación y la Sequía (2005), establece el enfoque ecosistémico como primordial para su desarrollo, hecho que resalta la necesidad de trabajar en áreas de pérdida histórica de bosques secos tropicales, siendo este uno de los tres ecosistemas más degradados, fragmentados y desconocidos del país (MAVDT, 2005).

### 3.6 Convenio Internacional de Maderas Tropicales

Por medio de Decreto 901 de 2014 Colombia acoge el “Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, 2006”, adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, el 27 de enero de 2006. El cual tiene como objetivo “promover la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales de bosques ordenados de forma sostenible y aprovechados legalmente y promover la ordenación sostenible de los bosques productores de maderas tropicales”. Se trata de un instrumento que fomenta la producción de las maderas de una forma sostenible para mantener el equilibrio del ecosistema, del mismo modo promover planes de forestación y reforestación con el fin de garantizar la existencia de bosques madereros.

### 3.7 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS

Los ODS establecieron objetivos medibles, acordados universalmente, sobre la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, la prevención de las enfermedades mortales pero tratables, y la ampliación de las oportunidades educacionales de todos los niños, entre otros imperativos del desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2014 - 2018, establece la necesidad de incorporar estrategias con enfoque prospectivo que le permitan al país cumplir con la Agenda de Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas - ADP2015, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)- y a sus respectivas metas establecidas a 2030, con el fin de erradicar de manera irreversible la pobreza en todo el territorio y generar las condiciones para alcanzar un desarrollo.

En el Decreto 0280 de 2015, Colombia crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

#### 4. NORMATIVA Y ACTORES DEL SECTOR FORESTAL EN COLOMBIA

En este capítulo se hace referencia a la normativa y actores nacionales que determinan el estado actual de la gestión y gobernanza forestal del país.

##### 4.1 Ley 2ª de 1959

Las siete áreas de reserva forestal constituidas mediante la expedición de la Ley 2ª de 1959, están orientadas para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Desde su expedición, la Ley 2ª ha servido como un limitante para la expansión de otras coberturas sobre los bosques naturales, sin embargo históricamente han ocurrido procesos importantes de pérdida de cobertura boscosa en las diferentes reservas forestales. A nivel normativo se da la primicia que se pueden solicitar sustracciones de las reservas forestales siempre y cuando se demuestre una aptitud diferente del suelo o para casos de mayor utilidad social como la infraestructura.

Recientemente se han expedido las Resoluciones 1922 - 1926 de 2013, y 1275 - 1277 de 2014 por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con el objetivo de zonificar los posibles usos de las reservas forestales, zonificándolas en tres tipos de zonas:

- ZONA A. Mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos.
- ZONA B. Áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal.
- ZONA C. Áreas que sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal y las cuales deben incorporar el componente forestal.

Los efectos de esta zonificación tienen que ser estudiados y analizados bajo las realidades de las políticas de intervención territorial del ministerio público, con el fin de validar o no su operatividad en términos sociales.

##### 4.2 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

Por medio de Decreto Ley 2811 de 1974, Colombia adopta el Código de Recursos Naturales Renovables el cual desarrolla de forma robusta la legislación ambiental colombiana y se establece por primera vez la importancia de la relación hombre-naturaleza, puesto que se considera como enunciado principal al ambiente como un bien común sujeto de protección.

En el Código se establece por primera vez la regulación al aprovechamiento forestal, por parte de las autoridades ambientales, definiéndolo en tres clases: i) Aprovechamiento único, el cual obedece al cambio de uso del suelo por motivos de bien público; ii) Aprovechamiento persistente, el cual corresponde al uso del bosque y sus productos maderables y no maderables de manera que el bosque se mantenga en pie y; iii) Aprovechamiento doméstico, el cual hace referencia al uso de subsistencia por parte de las comunidades y personas que habitan o poseen bosques naturales.

Estos tipos de aprovechamiento se pueden hacer por cualquier persona natural o jurídica y dependiendo del tipo de aprovechamiento y el caso específico por el cual se quiere hacer el aprovechamiento, se pueden tener magnitudes diferentes. La unidad en la cual se otorgan los aprovechamientos son metros cúbicos de madera rolliza.

Según el Banco Mundial (2006) cerca del 42% de la madera de bosques naturales que es comercializada en el país proviene de aprovechamientos ilegales, según Orozco *et al* (2014) otra aproximación dada por IDEAM (2010) la madera ilegal proveniente de bosques naturales se encontraría alrededor del 33%. Adicionalmente el Sistema Nacional de Información Forestal no cuenta con la totalidad de la información de aprovechamientos forestales otorgados por las diferentes autoridades ambientales.

#### 4.3 Constitución Política de Colombia – 1991

La Constitución es la carta magna de deberes y derechos de los ciudadanos colombianos. En la década de 1990, Colombia tras una serie de avances en procesos de paz con grupos insurgentes, entra en un proceso de generar una nueva constitución política a través de una Asamblea Constituyente, esta encargada de suprimir la constitución existente del año 1886 con el fin de modernizar e incluir los aspectos más relevantes en el avance del derecho en Colombia y a su vez reflejar las peticiones de los grupos insurgentes que abandonaban las armas para adentrarse en el camino político del país.

Con la expedición de la constitución se consagró el Estado de Derecho (Artículo 1º), donde se toma como principio el bienestar común sobre el individual. Del mismo se establece la función ecológica de la propiedad privada (Artículo 58º), el derecho

fundamental de los ciudadanos el gozar un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (Artículo 79º).

A partir de los artículos anteriores entre otros, se enmarca la política ambiental del país, generando el máximo soporte para poder establecer un cuidado de los recursos naturales como los bosques.

#### 4.4 Ley 99 de 1993

La Ley 99 del 93, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, creando en él la responsabilidad de generar la política pública en cabeza del Ministerio de Ambiente, y en la ejecución de la misma a las corporaciones Autónomas Regionales (CAR`s). Incorpora los lineamientos de la Constitución política de Colombia en términos ambientales y ecológicos, definiendo así nuevas responsabilidades y alcances de la política ambiental en el país.

A través de esta Ley se crea la posibilidad jurídica del pago por servicios ambientales, el cual actualmente se encuentra reglamentado solo para el cuidado de fuentes hídricas abastecedoras de acueductos municipales.

#### 4.5 Decreto 1791 de 1996, Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal

El aprovechamiento forestal es reglamentado por el Decreto 1791, el cual define el aprovechamiento forestal como “Es la extracción de productos de un bosque y comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación”. Del mismo define que el aprovechamiento forestal persistente se debe enmarcar en el concepto de sostenibilidad, definiéndolo de la siguiente manera: “Es el uso de los recursos maderables y no maderables del bosque que se efectúa manteniendo el rendimiento normal del bosque mediante la aplicación de técnicas silvícolas que permiten la renovación y persistencia del recurso”.

Adicionalmente define a través de su artículo 5º nuevamente los tipos de aprovechamiento forestal de la siguiente manera:

**“a. Únicos.** Los que se realizan por una sola vez, en áreas donde con base en estudios técnicos se demuestre mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal o cuando existan razones de utilidad pública e interés social. Los aprovechamientos forestales únicos pueden contener la obligación de dejar limpio el terreno, al término del aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque.

**b. Persistentes.** Los que se efectúan con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas, que permitan su renovación. Por rendimiento normal del bosque se entiende su desarrollo o producción sostenible, de manera tal que se garantice la permanencia del bosque.

**c. Domésticos.** Los que se efectúan exclusivamente para satisfacer necesidades vitales domésticas sin que se puedan comercializar sus productos.”

Del mismo modo, este Decreto establece el procedimiento por el cual se deben solicitar los permisos, concesiones o licitaciones de aprovechamiento forestal en el país, donde se destacan las siguientes condiciones del Artículo 23º *“Toda persona natural o jurídica que pretenda realizar aprovechamiento de bosques naturales o productos de la flora silvestre ubicados en terrenos de dominio publico o privado deberá presentar, a la Corporación competente, una solicitud que contenga: a) Nombre del solicitante. b) Ubicación del predio, jurisdicción, linderos y superficie. c) Régimen de propiedad del área. d) Especies, volumen, cantidad o peso aproximado de lo que se pretende aprovechar y uso que se pretende dar a los productos. e) Mapa del área a escala según la extensión del predio. El presente requisito no se exigirá para la solicitud de aprovechamientos forestales domésticos”*.

Finalmente establece la necesidad de generar un plan de aprovechamiento forestal el cual no es sujeto o parte integral del permiso, es decir que es solo un elemento de consulta y guía para el beneficiario y la aprobación o no del permiso de aprovechamiento por parte de la autoridad ambiental. Hecho que denota una clara debilidad del aprovechamiento de bosques naturales y por ende de la gobernanza forestal. Del mismo modo la información de seguimiento de los aprovechamientos forestales realizada por las CAR´s y reportada al Sistema Nacional de Información Forestal no es completa, carece de información espacial y de distribución de áreas otorgadas por tipo de aprovechamiento entre otras muchas falencias.

#### 4.6 Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP y Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP

El sistema nacional de áreas protegidas – SINAP, es reglamentado en el año 2010 bajo el Decreto 2372, el cual define los tipos de áreas protegidas y el funcionamiento del sistema en el ámbito nacional y subnacional.

En complemento del SINAP, el mismo Decreto creó el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP con el fin de tener inventariadas todas las iniciativas nacionales, regionales y locales (públicas y privadas) de áreas protegidas y así nutrir el SINAP.

#### 4.7 Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos - PNGIBSE

La PNGIBSE es formulada y publicada en el año 2012 en cabeza del MADS, El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH) y la Universidad Javeriana de Colombia. El enfoque de la política es el uso y aprovechamiento de la biodiversidad de manera sostenible, la valoración de los servicios ecosistémicos y el entendimiento de la interrelación e interdependencia del hombre con los recursos de la biodiversidad.

Esta política ya cuenta con un plan de acción que surge en respuesta a los requerimientos de la CDB<sup>2</sup>.

#### 4.8 Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo a través de su artículo 170<sup>o</sup> determina el desarrollo de una Política de Crecimiento Verde a largo plazo para el país. Lo mismo que el Artículo 171<sup>o</sup> sobre la generación de una política para evitar la deforestación para el año 2030. En el Artículo 174<sup>o</sup> se reordena el proceso para la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales, la expedición de una Ley sobre pago por servicios ambientales, se creará el registro único de ecosistemas y áreas ambientales estratégicas, entre otras disposiciones que pueden involucrar la gestión de las coberturas forestales en Colombia.

#### 4.9 Mapeo e instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la gobernanza forestal en el país

##### 4.9.1 Actores gubernamentales ambientales

En este numeral se hace referencia a los actores-instituciones gubernamentales que juegan un papel importante en la gobernanza forestal del país. En el numeral 5.1.4 se hace referencia a las debilidades y oportunidades de las instituciones o actores identificados.

Tabla 1. Actores gubernamentales ambientales relevantes para la gobernanza forestal

Institución	Funciones

<sup>2</sup> Para mayor detalle véase el numeral 5.1.2

<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS</b>	<p>El Ministerio del Medio Ambiente (hoy día Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) es creado bajo la Ley 99 de 1993. Bajo el Decreto 3570 se dispone el objetivo del Ministerio el cual es el “encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores”.</p>
<b>Corporaciones Autónomas Regionales (CAR`s)</b>	<p>Las CAR son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por Ley de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país.</p>
<b>IDEAM</b>	<p>Dirige y coordina el sistema de información ambiental. Es responsable, de la administración, manejo y procesamiento de la red meteorológica del país, por lo que es la autoridad climática de Colombia. Adicionalmente cuenta con un grupo de cambio global. Es el encargado de realizar las Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático ante la convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC, las cuales incluyen el inventario nacional de GEI y los análisis de vulnerabilidad ante el cambio climático.</p>
<b>SINCHI</b>	<p>Instituto de investigaciones científicas, SINCHI: su objetivo principal es Obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar, suministrar y divulgar la información básica sobre la realidad biológica, social y ecológica de la Amazonia para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la región.</p>
<b>INVEMAR</b>	<p>Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Días de Andreis” (INVEMAR): adscrito al MADS, Ejecutor de proyectos de investigación y gestión de ecosistemas en zonas marítimas y costeras, donde el manglar es uno de los ecosistemas prioritarios.</p>
<b>IIAP</b>	<p>Su objetivo principal es obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar, suministrar y divulgar la información básica sobre la realidad biológica, social y ecológica del Pacífico Colombiano, lo anterior para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la región.</p>
<b>IAvH</b>	

	Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt, tiene el objetivo de investigar los recursos biológicos de nuestro país, igualmente generar el concepto técnico para las políticas, programas y proyectos de carácter nacional que involucren la biodiversidad.
<b>Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA</b>	Es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del País.
<b>Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales</b>	Es la entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

#### 4.9.2 Actores gubernamentales no ambientales

Tabla 2. Actores gubernamentales no ambientales relevantes para la gobernanza forestal

<b>Institución</b>	<b>Funciones</b>
<b>Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR</b>	Principal rector de la política agropecuaria y rural del país. Apoya con recursos económicos a los diferentes proyectos de investigación que se encaminen a la adaptación y mitigación del cambio climático, así como a los sectores productivos que se vean afectados por los efectos de éste.
<b>Departamento Nacional de Planeación - DNP</b>	Entidad adscrita directamente al gobierno de la República de Colombia, con funciones técnicas y administrativas, que apoya al gobierno en la toma de decisiones, e impulsa una visión estratégica del país mediante el diseño, la evaluación y orientación de las políticas públicas colombianas, el manejo y la asignación de la inversión pública y la concreción de éstos en planes, proyectos y programas de gobierno. Administra el Sistema General de Regalías.
<b>Instituto Nacional de Vías - INVIAS</b>	Su objetivo principal es la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de

	acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.
<b>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre - UNGRD</b>	Su misión es dirigir, orientar y coordinar la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socio-natural, tecnológico y humano no intencional.
<b>Unidad de Planeación Minero Energética - UPME</b>	Su objetivo principal es planear de manera integral el desarrollo minero energético, apoyar la formulación de política pública y coordinar la información sectorial con los agentes y partes interesadas.
<b>Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias</b>	Su principal función es formular e impulsar las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en CTel, para la formación de capacidades humanas y de infraestructura, la inserción y cooperación internacional y la apropiación social de la CTel para consolidar una sociedad cuya competitividad esté basada en el conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación.
<b>El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO</b>	SU objetivo es contribuir al desarrollo integral, competitivo y sostenible del sector rural, facilitando el acceso al financiamiento y a los demás instrumentos de apoyo establecidos en la política pública.
<b>Corporación colombiana de investigación agropecuaria - CORPOICA</b>	Su objetivo general es la construcción social y actualización de la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación; I+D+i, la coordinación de los actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial; SNCTA; y el desarrollo y administración de la plataforma Siembra.
<b>Agencia Nacional de Tierras - ANT</b>	Máxima autoridad de las tierras Nación, tendrá por objeto la política ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación.

<b>Agencia de Desarrollo Rural - ADR</b>	Su objetivo es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.
--	---

#### 4.9.3 Actores no gubernamentales

Tabla 3. Actores no gubernamentales relevantes para la gobernanza forestal

Institución / actor	Funciones
<b>Resguardos y Cabildos indígenas</b>	Es la organización autónoma de los pueblos indígenas en Colombia, los cuales tienen la potestad de tomar decisiones sobre su territorio en representación de sus integrantes.
<b>Consejos Comunales afrodescendientes</b>	Es la organización autónoma de las comunidades negras en Colombia, los cuales tienen la potestad de tomar decisiones sobre su territorio en representación de sus integrantes.
<b>Fondo Acción para el Ambiente y a Niñez</b>	ONG del ámbito nacional dedicada a la gestión y ejecución de proyectos ambientales, gobernanza forestal y pago por servicios ambientales.
<b>The Nature Conservancy - TNC</b>	ONG del ámbito internacional dedicada a la gestión y ejecución de proyectos ambientales en Colombia.
<b>Fundación Natura</b>	ONG del ámbito nacional dedicada a la gestión y ejecución de proyectos ambientales, gobernanza forestal, pago por servicios ambientales y mercados de carbono.
<b>Universidad Nacional de Colombia:</b>	Actor académico clave en el abordaje del cambio climático en el país, desarrolla investigaciones y participa de proyectos del MADS y otras entidades gubernamentales.
<b>WWF Colombia</b>	ONG del ámbito internacional dedicada a la gestión y ejecución de proyectos ambientales, forestales y de cambio climático en Colombia.

<b>Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal - CONIF</b>	Su objetivo es promover y estimular el sector forestal a través de la investigación y el fomento, generando soluciones científicas, técnicas, sociales, económicas e institucionales para lograr el desarrollo competitivo del sector forestal en Colombia.

## 5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MARCO NACIONAL ACTUAL DE GOBERNANZA FORESTAL

### 5.1 Compromisos internacionales y su impacto en Colombia

Como se mencionó anteriormente, Colombia hace parte de una gran número de iniciativas en el ámbito internacional, las cuales inciden directa o indirectamente sobre la gobernanza forestal del país.

#### 5.1.1 Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CMNUCC.

##### **REDD+**

Actualmente es a través de la CMNUCC que el país tiene la posibilidad más grande de avanzar en la gobernanza forestal de sus bosques naturales. Esto gracias al desarrollo del mecanismo REDD+, el cual Colombia ha buscado desarrollar a la mayor brevedad posible, para lo cual ha participado activamente en diversas iniciativas internacionales de implementación temprana como son el FCPF, ONU-REDD y el programa “Redd Early Movers” (REM).

Gracias a lo anterior, el país ya cuenta con la Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP, por sus siglas en inglés) en la cual se establece una hoja de ruta para la implementación del mecanismo en Colombia y se da un diagnóstico sobre la deforestación en el país. Del mismo modo se establecen una serie de salvaguardas ambientales y sociales para garantizar un impacto mínimo sobre los recursos naturales y los grupos sociales.

Adicionalmente, Colombia formuló su estrategia de Visión Amazonía, en donde a través del marco de REM, busca detener la deforestación en la Amazonía Colombiana para el año 2020. Esta estrategia se fundamenta en cinco componentes principales, los cuales son:

- i) Mejoramiento Gobernanza Forestal
- ii) Planificación y Desarrollo Sectorial Sostenible
- iii) Componente Agroambiental;
- iv) Gobernanza ambiental con Pueblos Indígenas y;
- v) Condiciones Habilitantes.

Como resultado se encuentra que Colombia ya halla presentado el primer periodo de verificación para el Pago por Resultados para la Amazonía Colombiana gracias a la reducción de la deforestación en la región, generando así los procesos cíclicos de financiación que comprende el enfoque REM.

Adicionalmente, en el presente Plan Nacional de Desarrollo - PND 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País” se ha dado la inclusión de REDD+, demostrando así la permeabilidad que ha logrado el tema en el principal instrumento de política de gobierno con que cuenta el país. El Artículo 170 del PND dice puntualmente “(...) *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, diseñará y orientará la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal, REDD+, en coordinación con otros ministerios y entidades públicas y el sector privado en el marco de la política nacional de cambio climático.*”

Es importante resaltar que los avances en la implementación de REDD+ se han dado en territorios bajo la presencia de las FARC y otros grupos insurgentes, lo cual, en el actual proceso de paz hará que la institucionalidad pública y privada entren en un diálogo para el desarrollo adecuado de las regiones sin la necesidad de alterar los bosques naturales del país.

Otro aspecto importante para abordar son los posibles traslapes de proyectos públicos y privados REDD+. En respuesta de lo anterior, el país está avanzando en un Registro de proyectos de este mecanismo con miras a realizar una contabilidad de los mismos y poder generar instancias de solución de controversias en el caso de traslapes geográficos y temporales.

Finalmente para el tema de REDD+, es importante traer a la discusión la fortaleza de los acuerdos REM con respecto a la obligación del país a invertir mínimo el 60% de los pagos recibidos en las regiones objeto de los proyectos. Sin embargo es importante discutir la condición de que los beneficios y estrategias sean sujetos al orden central, y el impacto que esto pueda acarrear en la participación local y por ende podría irse en contra de una buena estructura de gobernanza (Martín, 2010).

#### ***Contribución Nacionalmente Determinada***

Es importante resaltar que Colombia presentó en la COP21 su Contribución Nacionalmente Determinada (INDC, por sus siglas en inglés) para todos los sectores económicos del país. El sector AFOLU (agricultura, silvicultura y otros usos del suelo) está hace parte de la meta de reducir las emisiones en un 20% para el año 2030 con respecto al escenario de referencia. En el proceso de definición de estas metas, Colombia utilizó una aproximación “Land-based” para identificar los cambios en la cobertura forestal. Para las tierras de coberturas distintas al bosque natural se empleó una aproximación mixta “Land-based” y “Activity-based”, con el fin de identificar las coberturas resultantes tras la deforestación. Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que el proceso de conformar un equipo técnico para el monitoreo de bosques inició en el año 2010 para el país, se denota la disposición de Colombia en trabajar en el tema forestal e ir mejorando la información para la caracterización y cuantificación de emisiones y remociones en este sector.

Teniendo en cuenta la contribución que propone Colombia, hay que destacar que en el sector AFOLU la deforestación evitada, las plantaciones forestales y la recuperación de cobertura boscosas son la clave para el cumplimiento de la INDC, hecho ya anunciado al interior del Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA.

### 5.1.2 Definición de bosque en Colombia

La necesidad de generar un proceso de monitoreo, reporte y verificación de las acciones nacionales enmarcadas bajo la CMNUCC requirió formular una definición de bosque en Colombia. La definición de bosque en Colombia dada por IDEAM (2011) es “*el conjunto de comunidades vegetales dominada por árboles con altura mínima de 5 metros, densidad de copas superior al 30% y extensión mínima de una hectárea*”. Esta definición ha facilitado y permitido la cuantificación de la deforestación en Colombia y a su vez participar del mencionado proceso REM. Sin embargo esta definición podría ser corta en el contexto de la gobernanza forestal, ya que bajo el proceso de monitoreo del IDEAM toda cobertura forestal que no cumpla con dicha definición no será considerada como bosque, pero es una realidad que para la gestión local y la realidad productiva y paisajística del territorio colombiano es necesario generar esquemas de valoración de estas coberturas forestales y así incluirlas en las políticas, programas y proyectos del sector público, privado y comunitario.

### 5.1.2 Convenio de Diversidad Biológica - CDB

Bajo el Convenio de Diversidad Biológica y las metas Aichi, Colombia se encuentra adelantando el proceso de declaratoria de nuevas áreas protegidas, en donde el componente forestal será parte importante de las mismas (figura 1). Del mismo modo, gracias a las directrices del Convenio, Colombia formuló la PNGIBSE, logrando articular conceptualmente la directriz internacional con su gestión interna.



Figura 1. Nuevas áreas protegidas en proceso de declaratoria en Colombia.  
Fuente: Parques Nacionales Naturales, 2015.

Recientemente en el marco de la PNGIBSE Colombia publicó su propuesta de plan de acción, desarrollando los ejes estratégicos bajo una serie de metas a corto, mediano y largo plazo bajo. A continuación en la tabla 4 se relacionan las metas directamente relacionadas con el componente forestal:

Tabla 4. Metas de la PNGIBSE referentes directamente con el componente forestal

Eje estratégico	Meta a 2020	Meta a 2025	Meta a 2030
EJE I. Biodiversidad, conservación y cuidado de la naturaleza	La disminución de la deforestación a 50 mil hectáreas en el año 2020.	La disminución de la deforestación a 20 mil hectáreas en el año 2025.	La disminución de la deforestación a 10 mil hectáreas en el año 2030.
Eje III. Biodiversidad, desarrollo económico, competitividad y calidad de vida	Se consolidará y articulará la Estrategia Nacional de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad con otros instrumentos económicos y administrativos asociados a la pérdida de biodiversidad.	Los instrumentos de regulación directa (comando y control, los instrumentos administrativos, licencias, permisos como el de aprovechamiento forestal) y los instrumentos económicos (PSA, exenciones fiscales) se articularán y complementarán para lograr las metas de conservación.	Se contará con un diagnóstico sobre la efectividad de la articulación de los instrumentos de regulación directa y los instrumentos económicos para lograr las metas de conservación.
EJE V. Biodiversidad, gestión del riesgo y suministro de servicios ecosistémicos	La Política de Prevención y Gestión del Riesgo integrará una estrategia de adaptación basado en la GIBSE.	Se implementará en un 100 % el Plan Nacional de Lucha contra la Desertificación.  Se implementará al 100 % la Estrategia Nacional REDD.  Se habrá reducido la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio ambiental y del	Se habrá controlado la degradación de tierras, desertificación y mitigación de los efectos de la sequía, y se hará manejo sostenible de los ecosistemas de las zonas secas.  Se habrán controlado los principales motores de pérdida y degradación de bosques en el país: ampliación de la frontera agrícola; colonización asociada a pastos para la

		<p>cambio climático y se mantiene la socio-ecosistémica a escalas. resiliencia diferente</p>	<p>ganadería, minería, incendios forestales, cultivos de uso ilícito; infraestructura (centros urbanos y construcción de vías) y extracción de madera.</p> <p>A 2030 los resultados de la evaluación del riesgo de los ecosistemas terrestres, acuáticos y marino costeros del país, más vulnerables al cambio climático se habrán incorporado en los planes de manejo de dichos ecosistemas los cuales contendrán las respectivas acciones de gestión de los riesgos identificados.</p>
--	--	--	--

A partir de las metas anteriores y el contexto nacional, se pueden identificar una serie de debilidades normativas que hacen hasta el momento muy difícil o imposible su cumplimiento. En primer lugar, la reglamentación actual de la Ley 99 del 93 con respecto al pago por servicios ambientales, carece de una estrategia robusta y clara de financiación. En segundo lugar, los planes de lucha contra la desertificación (parte fundamental de la PNGIBSE) y la estrategia nacional REDD+ no cuentan aún con un proceso claro de financiación e involucramiento de instituciones del orden agropecuario y rural que garanticen incluir estas temáticas al interior de sus políticas y programas. En tercer lugar, es necesario que el MADS como institución líder del Sistema Nacional Ambiental genere procesos de agregación y sinergias entre las gestiones que adelanta.

Con respecto a las áreas protegidas terrestres consignadas en las metas AICHI, la meta número 11 tiene por objetivo lograr un 17% de las áreas terrestres protegidas, que para el caso colombiano sería equivalente a tener 19,4 millones de hectáreas protegidas para el año 2020, proceso que se encuentra próximo a cumplirse si se materializa la declaratoria de las nuevas áreas protegidas consignadas en la figura 1.

Adicionalmente es importante resaltar el papel de las áreas protegidas en términos de reducción de la deforestación, Bonilla e Higuera (2016) estimaron que estas áreas de carácter nacional, regional y privadas disminuyen este fenómeno entre 0,018 a 0,072 hectáreas por kilómetro cuadrado frente a bosques naturales sin algún tipo de protección.

### 5.1.3 Contexto normativo en Colombia

La normativa actual del sector forestal se ve reflejada en varios hitos normativos y regulatorios como son el establecimiento de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959 y sus Resoluciones de zonificación, la declaratoria de Áreas Protegidas, el Decreto-Ley que establece el Código de los Recursos Naturales Renovables de 1978, la Ley 99 del 93 que crea el Ministerio de Ambiente y reordena el Sistema Nacional Ambiental y el Decreto 1791 de 1996 sobre el régimen de aprovechamiento forestal en Colombia.

Al analizar su contexto tenemos que las Reservas Forestales de la precitada Ley 2ª de 1959 han sufrido un proceso de pérdida de cobertura boscosa y colonización que hace inminente la necesidad de intervenirlas y ordenarlas. El intento dado con las Resoluciones 1922 - 1926 de 2013, y 1275 - 1277 de 2014 expedidas por el MADS, puede ser catalogado como un intento insuficiente para mejorar la gobernanza forestal de las áreas de reserva forestal, debido a que si bien zonifican donde se pueden adelantar diferentes actividades productivas al interior de las zonas de reserva forestal, dicha zonificación no da un piso jurídico concreto que facilite la intervención de la demás políticas públicas, en especial la de desarrollo rural. En complemento de lo anterior, la zonificación propuesta no responde al conflicto básico de las reservas forestales, las cuales son de dominio o propiedad pública, lo que excluye a sus habitantes de ser participes o tenedores legales de la tierra, hecho que los margina de los programas e incentivos públicos de las políticas y programas de desarrollo. Este problema en Colombia sobre la falta de correspondencia entre las políticas, las instituciones y su proceso de empoderar a las comunidades para una gobernanza forestal adecuada, también ha sido identificado en otros países como Filipinas, donde se demuestra que la ruta de implementación de la política es inadecuada para la realidad social de las comunidades que habitan y subsisten gracias a los bosques naturales (Dahal y Capistrano, 2006). Esta comparación entre Colombia y Filipinas busca demostrar que es común que las políticas y sus procesos de implementación no sean efectivos en el territorio, por lo cual se hace necesario intervenir holísticamente a lo largo de la cadena política y normativa para tener resultados positivos.

Con base en lo anterior se puede identificar la necesidad de establecer un marco regulatorio sobre los habitantes del bosque y el uso que estos pueden darle al mismo, sea este en territorios públicos o privados. De igual manera es necesario establecer el proceso de articulación de estos habitantes de bosques naturales con las políticas y programas del orden nacional y regional, como fórmula para incluirlos y sacarlos de la incertidumbre legal en la que se encuentran y así establecer la base fundamental para el uso y aprovechamiento forestal sostenible de los bosques colombianos.

Por otro lado, el régimen de aprovechamiento forestal en Colombia carece de profundidad técnica en cuanto a sus exigencias normativas. Lo anterior debido a que el Decreto 1791 no determina unas reglas mínimas técnicas para el aprovechamiento forestal, dejando en manos de las CAR's los aspectos técnicos y administrativos del proceso. Un agravante adicional es la clara inequidad de capacidades financieras entre las CAR's, hecho que repercute directamente sobre su capacidad técnica y administrativa sobre los bosques naturales y demás recursos naturales renovables.

En el año 2006, se expidió la Ley 1021 "Ley General Forestal" la cual reglamentaba en términos generales el aprovechamiento de bosques naturales y el establecimiento de plantaciones forestales. Así mismo estipulaba la creación de un Consejo Nacional Forestal para propender el desarrollo del Plan Nacional Forestal; Ordenaba al Ministerio de Ambiente en identificar y reordenar las reservas forestales; introducía diferentes tipos de aprovechamiento, incluyendo el comercial; daba disposiciones de la obligatoriedad de los planes de manejo forestal; de la creación de un esquema de transferencia tecnológica y de investigación forestal, entre otras. Sin embargo debido al no cumplimiento de la Consulta Previa obligatoria con comunidades indígenas y afrodescendientes, la corte constitucional la declaró inexecutable, por lo cual no se pudo avanzar en la normativa colombiana respecto a la reglamentación del sector forestal. Dicha Ley generó bastante controversia en el país pero sin duda era un hito de extrema importancia. Sin embargo esta Ley era muy general para calificarla como adecuada para la gobernanza y conservación forestal, ya que faltaba su reglamentación mediante Decretos y Resoluciones, siendo estos últimos los instrumentos más complejos para alcanzar en el territorio los objetivos provisto en la Ley.

Finalmente, es importante resaltar la responsabilidad que tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, ya que es en éste donde recaen las funciones de ordenar los bosques naturales y establecer los parámetros para su uso sostenible en un contexto de ocupación multicultural de los mismos. Es necesaria nuevamente su intervención para pasar de un contexto histórico de preservación impráctica de los bosques naturales a una conservación y uso sostenible de los mismos. Este proceso claramente normativo debe estar acompañado de una intervención conjunta entre sectores (ambiental, agropecuario y rural como mínimo), retomando los avances propuestos en la Ley 1021 declarada inexecutable y desarrollando aún más el papel de las comunidades habitantes del bosque y colindantes de los mismos, garantizando así su inclusión y participación equitativa de los beneficios que conlleva el manejo sostenible de los bosques.

#### 5.1.4 Contexto institucional y de actores relevantes en Colombia

A partir del mapeo de actores y sus funciones, se puede afirmar que en estos momentos la gestión o gobernanza de los bosques naturales recae únicamente sobre el MADS, las CAR's y en menor grado sobre los institutos de investigación.

Para el sector agropecuario y rural no existe mandato alguno sobre la gestión de los bosques naturales. El único papel histórico efectivo que ha jugado el sector es la solicitud de sustracción de zonas de reserva forestal (Ley 2ª) para la "legalización" de terrenos colonizados por campesinos y otros pobladores rurales. Hecho que demuestra la desarticulación en la gestión de los bosques y la concepción del bosque como un obstáculo para el sector agropecuario y rural. Una excepción de lo anterior, es el otro papel que el sector intentó abarcar en la gestión de los bosques naturales en el año de 1994, recién creado el Ministerio de Ambiente, donde se incluyó en el Certificado al Incentivo Forestal<sup>3</sup> para plantaciones forestales, la posibilidad de incluir dentro de las actividades de los proyectos la conservación y manejo de bosques naturales colindantes con las plantaciones, otorgando así un incentivo del 75% de los costos de conservación y manejo. Este beneficio del CIF ligado a los bosques naturales no ha sido solicitado ni puesto en marcha por desarrolladores de proyectos en la historia del CIF, esto a pesar de que sigue vigente.

Es importante resaltar el hecho que Colombia cuenta con una balanza de productos forestales negativa, lo que quiere decir que el país importa más de lo que exporta (Orozco *et al.*, 2014). Este hecho resalta la falta de una política de fomento forestal, lo cual afecta directamente la gobernanza y la gestión de nuestros bosques naturales, además de demostrar la debilidad del sector forestal comercial (plantaciones forestales) colombiano.

En Colombia es importante entender que la gobernanza forestal depende de todos los actores que confluyen en los territorios que contienen o colindan con bosques naturales. Para el caso colombiano, que cuenta con bosques a lo largo y ancho de su territorio, significa la participación y articulación de todos los actores sectoriales, institucionales y sociales, es un paso fundamental para establecer las bases de una gobernanza forestal adecuada.

Con base en lo anterior se recomienda explícitamente la creación legal de un comité o consejo nacional para la gobernanza forestal, el cual se encargue de la articulación y gestión de la expedición de reglamentaciones e incorporación de los aspectos relevantes en planes, programas y proyectos del orden nacional, regional y local. Este debe estar comandado por el MADS, el MADR y las comunidades

---

<sup>3</sup> El CIF, creado en 1994, es un incentivo otorgado a las externalidades ambientales positivas que pueden producir las plantaciones forestales comerciales. El incentivo consta en cubrir el 50% de los costos de implementación y mantenimiento de la plantación por los primeros 5 años.

indígenas y afrodescendientes como principales ocupantes de bosques naturales en Colombia.

#### 5.1.5 Información forestal nacional

La información es el elemento esencial para la toma de decisiones acertadas en la política pública y en cualquier proceso de desarrollo individual o colectivo. En este aspecto, el sector forestal cuenta con avances importantes en materia de la cuantificación de la deforestación histórica y el avance en el Inventario Nacional Forestal como fuente principal de la información forestal para la formulación e implementación de una política pública robusta.

Sin embargo existen un gran número de temáticas pendientes como el manejo de bosques naturales, el cómo lograr un encadenamiento productivo ligado a los mismos, entre otros. Del mismo modo es necesario identificar y desarrollar nuevo conocimiento alrededor del tema forestal en Colombia, el cual puede ser adelantado en el marco de las convocatorias existentes de investigación del El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias. El proceso de identificación de necesidades debe hacerse bajo el Comité Nacional de Gobernanza Forestal propuesto en numeral anterior. No obstante es de primer orden avanzar en la identificación de especies amenazadas y como lograr el desarrollo de un paquete tecnológico para la recuperación y uso de este tipo de especies en plantaciones forestales protectoras – productoras para así reducir la presión sobre las mismas.

#### 5.1.6 Territorios Indígenas y Colectivos en la gobernanza forestal

Para la gobernanza forestal en Colombia es indispensable tener en cuenta el papel relevante que ejercen las comunidades indígenas y afrodescendientes, las cuales cuentan con protección sobre la tenencia de la tierra por medio de Ley y en términos proporcionales al territorio estos son los principales tenedores de bosques naturales en Colombia. Según Cabrera (2013) citado por Orozco *et al* (2014), la cobertura de bosques naturales en resguardos indígenas es de 27 millones de hectáreas, para las comunidades afrodescendientes es de 4.3 millones de hectáreas y para zonas de reserva campesina es de 0.31 millones de hectáreas. Además de la gran cobertura de bosques naturales que presentan estos territorios colectivos, es importante resaltar que estos presentan un figura efectiva para evitar la deforestación con una reducción en la tasa de deforestación igual a 0,013 a 0,014 hectáreas por kilometro cuadrado frente a bosques naturales fuera de áreas colectivas o protegidas (Bonilla e Higuera, 2016).

Por otra parte, es importante señalar que la gobernanza forestal se puede ver vulnerada o debilitada por las inequidades de la cadena forestal, donde los productores primarios (ocasiones considerables en comunidades étnicas) quedan con ganancias insignificantes dentro de la misma cadena de producción, hecho que

redunda y agudiza la explotación de los bosques naturales por intereses de terceros sobre los tenedores de los bosques. Se han registrado algunos casos donde la diferencia entre el valor del consumidor final y el valor pagado al productor oscila entre un 100% y un 3000% (Orozco *et al.*, 2014). Dichas diferencias radican principalmente en las reglas que ponen los madereros intermediarios a los productores primarios que aprovechan el bosque, lo cual unido a una ausencia de política e interés del poder administrativo del Estado en reglamentar o intervenir en el tema, hace que dichas diferencias se perpetúen en el tiempo (Fanzares *et al.*, 2014).

### 5.1.7 La nueva institucionalidad rural y el posconflicto para la gobernanza forestal

En estos momentos la institucionalidad rural colombiana se encuentra bajo grandes cambios, se ha suprimido el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER con el fin de crear la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, las cuales están diseñadas para implementar la política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR. Este es un hecho trascendental para el país, ya que con estos cambios se espera que el MADR puede trabajar mancomunadamente tanto en implementar la política como también se dedique de manera primordial y tal vez exclusivamente a formulación, reglamentación, evaluación, comando y control de la misma, generando así la posibilidad de invertir sus recursos financieros y temporales mas eficientemente.

La creación reciente de estas Agencias en el año 2015, más su proceso de conformación y establecimiento en el 2016, hace de este el momento oportuno para la articulación e incorporación de los lineamientos conceptuales y espaciales para la gestión del territorio rural y forestal del país, ligado a los compromisos y metas internacionales que el país ha adquirido; dado que es mediante la construcción de lo nuevos procesos y reglamentaciones de operación de las Agencias, que se pueden incluir condicionantes básicos para los procesos de adjudicación de tierras, acceso a los incentivos rurales e intervención conjunta en las zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.

Con base en lo anterior, hay que sumar el momento histórico de terminación del conflicto armado con la guerrilla de las FARC en Colombia, hecho que abre un sin número de opciones de reforma, ajuste y cambio en la política y gobernanza del territorio colombiano. Al igual que con la institucionalidad, este es el momento preciso para establecer por medio del MADR, el MADS, el DNP, Institutos de investigación adscritos al MADR y al MADS, la sociedad civil y las comunidades étnicas del país, el como se realizará la gestión territorial, la conservación y uso de la biodiversidad y el papel de los bosques naturales en el desarrollo social, económico y ambiental del país.

## 5.2 Identificación de éxitos y retos del marco regulatorio e institucional actual en el contexto de bosques y biodiversidad, y su coherencia con los compromisos forestales

Una de las maneras indirectas que podrían medir o evaluar una buena gobernanza forestal, la cual contempla la permanencia del bosque natural, es a través de las tasas de deforestación históricas. En Colombia este proceso ha contemplado un análisis retrospectivo a través de la comparación de cobertura boscosa entre un año inicial y un año final. Recientemente se ha logrado que el análisis histórico comprenda tasas anuales. La temporalidad de análisis y los valores de deforestación se presentan en la tabla 5.

Tabla 5. Tasas históricas de deforestación en Colombia

<b>Periodo</b>	<b>Deforestación anual en hectáreas</b>
1990 - 2000	279,864
2001 - 2005	315,119
2006 - 2010	238,360
2011 - 2012	147,944
2013	120,934
2014	140,356
2015	124,035
2016	178,597

Fuente: IDEAM, Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono SMBYC

A partir de la información anterior se puede observar la tendencia histórica de disminución de la deforestación anual en Colombia. No obstante en 2016 se evidencia un aumento considerable ligado principalmente a el fin del conflicto armado con las FARC. Sin embargo, los periodos de análisis de 1990 a 2010 presentan una gran incertidumbre y no dejan establecer la secuencia real de la deforestación en el tiempo, ya que el proceso compara la cobertura de bosques entre el año inicial y el año final del periodo de análisis, dejando así una incertidumbre del comportamiento anual y de su tendencia real al interior del territorio. Por lo anterior continua existiendo el reto de seguir avanzando en la cuantificación de la deforestación en Colombia y ahondar en los periodos de alta incertidumbre.

Sin importar las tendencias de disminución, es claro que la pérdida de bosques naturales en Colombia es uno de los principales retos ambientales y una de las principales amenazas a la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

En Colombia se presenta como un claro éxito la generación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal en el año 2000, sin embargo continua el reto de ordenar la institucionalidad que lo desarrolle y la capacidad de la misma para generar información que determine su avance<sup>4</sup>.

Por otra parte, todavía existe un vacío en la información acerca del aprovechamiento ilegal de los bosques y como sus productos permean diferentes canales de comercialización. Se estima que en Colombia el 42% o el 33% de la madera de bosques naturales que se comercializa es de origen ilegal (Banco Mundial, 2006; IDEAM, 2010).

Los sistemas de información actuales como el Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF, no cuenta con la articulación suficiente (trámites en línea y compilación en tiempo real) sobre permisos de aprovechamiento forestal y movilización de sus productos, hecho que dificulta el seguimiento e integralidad de la información de los aprovechamientos forestales. Del mismo modo, el seguimiento a estos aprovechamientos en localizaciones remotas del país es un proceso costoso que hace que las autoridades ambientales no cuenten con la capacidad económica para visitar y evaluar su desempeño oportunamente. Aunado a lo anterior, los problemas de orden público, la violencia e ilegalidad en la ruralidad colombiana, hacen que los mecanismos de control sean difícil de ejercer por la ausencia de una fuerza pública dedicada específicamente al tema.

Adicionalmente el desconocimiento de poblaciones y densidades de las especies forestales de alto valor, hacen difícil el seguimiento y la sostenibilidad de los aprovechamientos forestales. Se evidencia la falta de información y divulgación de la información forestal en el país.

Del mismo modo como se mencionó anteriormente los avances normativos específicos del sector forestal son escasos y las zonificaciones propuestas para zonas de reserva forestal no obedecen a las realidades sociales de los territorios. La incertidumbre jurídica y procesal de cómo intervenir y desarrollar políticas y acciones sociales con los habitantes de los bosques y zonas de reserva forestal en el país, ha hecho que históricamente se marginen estas zonas de la gestión pública y por ende ahondar las brechas de desigualdad del país, hecho que redundo en una ausencia de gobernanza forestal en el país.

### 5.3 Hallazgos puntuales

---

<sup>4</sup> Solo en 2010 se dispuso públicamente información sobre el avance del Plan. Pagina web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=426:plan-tilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-21>

- En general es necesario un fortalecimiento institucional en cuanto al desarrollo de sus funciones (MADS y CAR´s), las cuales están claramente descritas bajo un marco coherente pero difícil de cumplir debido a las limitaciones en recursos humanos, económicos, técnicos y políticos.
- Los avances de la CMNUCC y en general por la comunidad internacional con REDD+, más la necesidad de cumplir con las metas del CDB son las principales oportunidades para avanzar en una adecuada gobernanza forestal en Colombia. A partir de dichos avances en la gobernanza y en los objetivos se podrá lograr una buena gobernanza forestal en el país. Se evidencia la interdependencia de los compromisos internacionales con los avances de una gobernanza forestal en el país.
- Existe una clara necesidad de reglamentar y profundizar en el régimen de aprovechamiento forestal del país, el cual haga exigible en todo momento el cumplimiento de un Plan de Manejo Forestal y superar su papel indicativo que tiene en la actualidad. Dicho Plan debe responder a las necesidades ecológicas del bosque y sobre todo a las necesidades comunitarias de los habitantes del bosque. Igualmente debe ser considerado como la hoja de ruta y evaluación por parte de las CAR´s sobre los permisos de aprovechamiento forestal.
- Existe la necesidad de reducir la presión sobre especies forestales “en un posible grado de amenaza por su interés histórico” y de ecosistemas forestales altamente transformados a través del fortalecimiento de la investigación mediante una agenda común entre el sector ambiental y el sector forestal comercial. El resultado de esta agenda debe ser la generación de paquetes tecnológicos productivos de especies forestales nativas de alto valor comercial.
- Es necesaria la construcción de una política forestal que postule los lineamientos generales para todo el sector (bosques naturales y forestal comercial), la cual sea desarrollada bajo el criterio de cadena productiva, aprovechamiento forestal sostenible, y consolidación de una buena gobernanza forestal bajo el contexto social de Colombia.
- El potencial maderero y de productos no forestales del bosque es enorme en Colombia, sin embargo se tiene una balanza comercial negativa (mas importaciones que exportaciones). El hecho anterior puede ser el catalizador para unificar esfuerzos de la política pública en el país y así avanzar en la gestión y gobernanza de los bosques naturales.
- Las áreas protegidas bajo cualquier esquema de gobernanza (Parques naturales, comunidades étnicas, reservas privadas de la sociedad civil) da la

posibilidad de reducir la deforestación y mejorar los indicadores de manejo de los bosques naturales.

- Es necesario generar una organización de la fuerza pública dedicada específicamente al cuidado de la cobertura forestal en el país, la cual facilite y apoye el establecimiento de manejos sostenibles del bosque y supervise el estado de la cadena forestal y su operación equitativa.

## 6. IDENTIFICACIÓN DE VENTANAS DE OPORTUNIDADES PARA LA REFORMA DE LA GOBERNANZA FORESTAL

Las principales problemáticas para una buena gobernanza forestal en el país pueden dividirse en tres grupos, interconectados entre sí: i) El régimen de aprovechamiento forestal actual; ii) La participación inadecuada de los habitantes del bosque en su gestión y; iii) La falta de delimitación y gobernanza de las fronteras sectoriales (agropecuaria y minera-hidrocarburos). A continuación se hará referencia a las características principales de estas problemáticas y las principales oportunidades para superarlas.

### ***El régimen de aprovechamiento forestal actual***

Este se encuentra reglamentado desde la Ley 2ª de 1959, El Código Nacional de los recursos Naturales renovables, La Ley 99 del 93 y el decreto 1791 de 1996. En el marco de esta reglamentación no se dan unos principios y exigencias mínimas que garanticen un aprovechamiento forestal sostenible. Del mismo modo no se genera la capacidad, ni los recursos en las autoridades ambientales para un seguimiento adecuado a los aprovechamientos forestales, hecho que unido a los problemas de orden público y la falta de un mecanismo de seguimiento, monitoreo y régimen sancionatorio efectivo, ha resultado en una alta informalidad e ilegalidad en los aprovechamientos forestales y la comercialización de sus productos.

### ***La participación inadecuada de los actores sociales del bosque en su gestión***

En el esquema actual de la cadena forestal de bosques naturales, es evidente la inequidad en los beneficios que este trae a los habitantes-productores de los bosques naturales frente a los eslabones intermedios y finales de esta cadena. Del mismo modo la Ley 2ª y su reglamentación actual no genera un mecanismo claro y conciso para que los habitantes de las reservas forestales de Ley 2ª puedan ser incluidos en los diferentes programas y beneficios que maneja el Estado colombiano, a su vez no incentiva un manejo y una economía forestal sostenible para los habitantes de los bosques. Hasta el momento en Colombia son escasos o inexistentes los procesos de consolidación de una cadena organizada y de la cual

las comunidades (habitantes de los bosques) sean participes en cada uno de los eslabones de la misma.

### ***La falta de delimitación y gobernanza de las fronteras sectoriales (agropecuaria y minera-hidrocarburos)***

Aunado a los problemas propios de la gobernanza forestal de los bosques naturales, se tiene que una inadecuada gobernanza de los territorios rurales-agropecuarios manifestada en la ausencia de un catastro rural actualizado, propicie la expansión de la frontera agropecuaria sobre ecosistemas naturales, principalmente sobre bosques. De igual manera sucede con la minería informal y sobre todo con la ilegal, la cual viene en un constante aumento y hace que su falta de control atente contra la integridad de los bosques naturales y sus habitantes.

### ***Las oportunidades***

Las oportunidades para superar las barreras anteriormente descritas se pueden sustentar y desarrollar en el marco de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo a través de su artículo 170º, el cual determina el desarrollo de una Política de Crecimiento Verde a largo plazo para el país. Lo mismo que el artículo 171º sobre la generación de una política para evitar la deforestación para el año 2030.

Aunado a lo anterior, tenemos las experiencias exitosas en Colombia sobre la implementación de los acuerdos y mandatos internacionales revisados en capítulos anteriores. Es de resaltar el papel que ha Jugado el Convenio de Diversidad Biológica – CDB en el actual impulso a la declaración de nuevas áreas protegidas en el país, esto como resultado de las metas Aichi del plan estratégico de la Convención para el año 2020. A su vez es importante celebrar los avances del mecanismo de Reducción de emisiones por Deforestación y Degradación evitada de Bosques REDD+, la cual ha planeado e iniciado un proceso de evitar la deforestación, gestión forestal e intervención territorial sin precedentes en la Amazonía colombiana. Adicionalmente, todo el proceso adelantado con la Unión Europea en el proyecto bosques FLEGT para avanzar en la legalidad, trazabilidad y control de la madera proveniente de bosques naturales, entre otras iniciativas.

Otras iniciativas a resaltar son el Desarrollo del Plan de Acción de la Política Nacional de Biodiversidad y gestión Integral de sus Servicios Ecosistémicos – PNGIBSE, el cual puede desarrollar el marco teórico de la política en acciones concretas para un buen manejo forestal en Colombia. El Inventario Nacional Forestal, como herramienta principal para profundizar en el conocimiento del capital natural de nuestros bosques y su estado actual y futuro. El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, el cual es la principal herramienta para hacer el seguimiento de la cobertura de bosques y los puntos principales de deforestación. El Pacto Intersectorial por la Madera Legal como herramienta voluntaria para dar

seguimiento y control a la cadena forestal de bosques naturales. Del mismo modo actualmente se encuentran varios proyectos en trámite legislativo para la adopción e implementación del Pago por Servicios Ambientales, al igual que un CONPES en el tema. Procesos que pueden aportar considerablemente a la gobernanza forestal y participación justa de las comunidades que viven de nuestros bosques.

Sin embargo todas estos avances y experiencias puntuales necesitan de la consolidación institucional y normativa de sus éxitos, por lo cual se hace necesario la formulación de una Política integral forestal para el país, la cuál debe generar y/o apoyar la actualización del régimen de aprovechamiento forestal bajo los pilares del manejo forestal sostenible y la participación justa de las comunidades que habitan nuestros bosques.

Con el fin de dar refuerzo y congruencia a lo presentado en este estudio a continuación se muestran las principales recomendaciones dadas en el Foro “Bosques y Construcción de Paz, una Oportunidad para el Posconflicto”:

- *Incorporar los bosques en el nuevo esquema de Desarrollo Rural Integral.*
- *Incluir las poblaciones que viven en los bosques dentro del proceso de consolidación de la paz.*
- *Actualizar la política y la normativa forestal de manera que sean de fácil aplicación en lo local.*
- *Romper el paradigma que el bosque no se puede aprovechar sosteniblemente.*
- *Cambiar el enfoque de gestión forestal, el reto de las Corporaciones Autónomas Regionales.*
- *Trabajar mancomunadamente (todos los actores) en los territorios forestales para consolidar la paz.*
- *Hacer más articulada y eficaz la cooperación internacional, generando procesos de priorización en la intervención e inversión en el país.*

## 6.1 Grado de involucramiento del trabajo de las comisiones parlamentarias y las instituciones forestales

El Congreso de la república de Colombia, el cual tiene una conformación bicameral donde La Comisión Quinta Constitucional, Compuesta de diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes y trece (13) miembros en el Senado, son los encargados de tratar todos los temas relacionados con Régimen agropecuario;

Ecología; medio ambiente y recursos naturales; Adjudicación y recuperación de tierras, entre otras.

Los parlamentarios que pertenecen a estas comisiones en su gran mayoría pertenece a los partidos políticos que hacen parte de la coalición de gobierno, razón por la cual es plausible establecer que las iniciativas que provengan de las instituciones gubernamentales oficiales, descritas en los acápite anteriores en este documento podrán tener un trámite sin mayores objeciones frente aquellas que provengan de instituciones cercanas a los partidos políticos de oposición a esta coalición de gobierno en el Congreso de la República.

Por último es importante resaltar que el Congreso de la Republica se ha caracterizado en este periodo por ser uno de puertas abiertas al dialogo ambiental, por lo cual ha organizado un sinnúmero de encuentros con la Academia, la sociedad civil y todos aquellos actores claves que les permitan tener un mayor grado de certeza en cuanto a los factores cuantitativos y cualitativos para nutrir el debate de los proyectos de Ley de materia ambiental.

## 7. Documentos de Referencia

- Banco Mundial. (2006). Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Aplicación de la Legislación Forestal: Confrontando un Obstáculo Sistémico al Desarrollo Sostenible. Washington.
- Bonilla, L. e Higuera, I. (2016). ¿Parques de papel? Áreas protegidas y deforestación en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional (número 248). Banco de la República.
- Cabrera, E. (2013) Avances institucionales en el monitoreo de la deforestación en la Amazonía colombiana - IDEAM.
- Dahal, G. R. Y Capsitrano D. (2006). *Forest governance and institutional structure: an ignored dimension of community based forest management in the Philippines. International Forestry Review* Vol. 8 (4) .
- Fanzeres, A.; Ortiz von Halle, B.; Torres, J.; Orozco, J.M.; Mondragón, M.L.; Menton, M.; Bohórquez, N.; Aguirre, N.; Kometer, R. y Ingram, V. (2014). Propuesta Metodológica para la Medición y Evaluación de la Gobernanza Forestal en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. TRAFFIC. Cambridge.
- Foro Bosques y Construcción de Paz, una Oportunidad para el Posconflicto. (2015). Bogotá, Colombia.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM. (2010). Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia. Bogotá.
- IDEAM. Hoja metodológica del indicador Cambio en la superficie cubierta por bosque natural (Versión 1.00). Sistema de Indicadores ambientales de Colombia – Indicadores de Coberturas Naturales de la Tierra. Colombia 2011, 5p.
- ITTO-FAO (2010). La observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales.
- MAVDT. (2005) Plan de Acción Nacional de lucha contra la Desertificación y la Sequía.
- Martin, A. (2010) *Lessons for REDD from payments for environmental services research; REDD, forest governance and rural livelihoods: The emerging agenda. CIFOR.*
- ONU. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. ONU.
- ONU. (1994). Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. París: ONU.
- ONU. (2015). Acuerdo de París. París: ONU.
- Orozco, J.M.; Mogrovejo, P.; Jara, L.F.; Sánchez, A.; Buendía, B.; Dumet, R. Y Bohórquez, N. (2014). Tendencias de la Gobernanza Forestal en Colombia, Ecuador y Perú. TRAFFIC, Cambridge.
- UNDP. (1997). *Reconceptualising Governance. united National Development Programme Discussion Paper 2. New York: UNDP Publications.*

## Referencias web

- RUNAP (2017) <http://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>
- SIAC-IDEAM. (2017). <http://www.siac.gov.co/deforestacion.html>

## Otras fuentes de Consultas

- <http://www.cancilleria.gov.co/organizacion-del-tratado-cooperacion-amazonica-otca>
- <http://www.cancilleria.gov.co/en/convenio-sobre-diversidad-biologica-cbd>
- <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/environmental/climate>
- <http://otca.pagina-oficial.com/>
- <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37807>
- <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Normativo/1994-Ley165-1994.pdf>
- <http://newsroom.unfccc.int/>
- <http://www.cambioclimatico.gov.co/comunicacion-nacional-bur-2015>
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-229-99.htm>
- <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2439-aprobado-en-primer-debate-el-proyecto-de-Ley-para-ratificar-el-acuerdo-de-paris>
- <http://www.itto.int/es/itta/>
- [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0901\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0901_2014.html)
- <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/post-2015.html>

## Metas de Aichi para la biodiversidad

**Objetivo estratégico A:** Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad



Para 2020, a más tardar, las personas tendrán conciencia del valor de la diversidad biológica y de los pasos que pueden seguir para su conservación y utilización sostenible.



Para 2020, a más tardar, los valores de la diversidad biológica habrán sido integrados en las estrategias y los procesos de planificación de desarrollo y reducción de la pobreza nacionales y locales y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes.



Para 2020, a más tardar, se habrán eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes y en armonía con ellos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales.



Para 2020, a más tardar, los gobiernos, empresas e interesados directos de todos los niveles habrán adoptado medidas o habrán puesto en marcha planes para lograr la sostenibilidad en la producción y el consumo y habrán mantenido los impactos del uso de los recursos naturales dentro de límites ecológicos seguros.

**Objetivo estratégico B:** Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible



Para 2020, se habrá reducido por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, se habrá reducido hasta un valor cercano a cero el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, y se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación.



Para 2020, todas las reservas de peces e invertebrados y plantas acuáticas se gestionan y cultivan de manera sostenible y lícita y aplicando enfoques basados en los ecosistemas, de manera tal que se evite la pesca excesiva, se hayan establecido planes y medidas de recuperación para todas las especies agotadas, las actividades de pesca no tengan impactos perjudiciales importantes en las especies en peligro y los ecosistemas vulnerables, y los impactos de la pesca en las reservas, especies y ecosistemas se encuentren dentro de límites ecológicos seguros.



Para 2020, las zonas destinadas a agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible, garantizándose la conservación de la diversidad biológica.



Para 2020, se habrá llevado la contaminación, incluida aquella producida por exceso de nutrientes, a niveles que no resulten perjudiciales para el funcionamiento de los ecosistemas y la diversidad biológica.



Para 2020, se habrán identificado y priorizado las especies exóticas invasoras y vías de introducción, se habrán controlado o erradicado las especies prioritarias, y se habrán establecido medidas para gestionar las vías de introducción a fin de evitar su introducción y establecimiento.



Para 2015, se habrán reducido al mínimo las múltiples presiones antropógenas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables afectados por el cambio climático o la acidificación de los océanos, a fin de mantener su integridad y funcionamiento.

**Objetivo estratégico C:** Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética



Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente

aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios.



Para 2020, se habrá evitado la extinción de especies en peligro identificadas y su estado de conservación se habrá mejorado y sostenido, especialmente para las especies en mayor declive.



Para 2020, se mantiene la diversidad genética de las especies vegetales cultivadas y de los animales de granja y domesticados y de las especies silvestres emparentadas, incluidas otras especies de valor socio-económico y cultural, y se han desarrollado y puesto en práctica estrategias para reducir al mínimo la erosión genética y salvaguardar su diversidad genética.

---

**Objetivo estratégico D:** Aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos

---



Para 2020, se han restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua, y que contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y los pobres y vulnerables.



Para 2020, se habrá incrementado la resiliencia de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el 15 por ciento de las tierras degradadas, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a este, así como a la lucha contra la desertificación.



Para 2015, el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización

estará en vigor y en funcionamiento, conforme a la legislación nacional.

---

**Objetivo estratégico E:** Mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad

---



Para 2015, cada Parte habrá elaborado, habrá adoptado como un instrumento de política y habrá comenzado a poner en práctica una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica eficaces, participativos y actualizados.



Para 2020, se respetan los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y su uso consuetudinario de los recursos biológicos, sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes, y se integran plenamente y reflejan en la aplicación del Convenio con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes.



Para 2020, se habrá avanzado en los conocimientos, la base científica y las tecnologías referidas a la diversidad biológica, sus valores y funcionamiento, su estado y tendencias y las consecuencias de su pérdida, y tales conocimientos y tecnologías serán ampliamente compartidos, transferidos y aplicados.



Para 2020, a más tardar, la movilización de recursos financieros para aplicar de manera efectiva el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 provenientes de todas las fuentes y conforme al proceso refundido y convenido en la Estrategia para la movilización de recursos debería aumentar de manera sustancial en relación con los niveles actuales. Esta meta estará sujeta a cambios según las evaluaciones de recursos requeridos que llevarán a cabo y notificarán las Partes.

**Por favor, siéntase libre de usar los iconos de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica en sus materiales. Más detalles en [www.cbd.int/sp](http://www.cbd.int/sp)**