

IND

0014

LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS DE POLITICA PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE



INDERENA
1994

Estrategia Nacional
para la Conservación y el Uso Sostenible
de la Biodiversidad de Colombia



REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
INDERENA

Lineamientos y estrategias de política para el desarrollo forestal sustentable

Con el apoyo financiero de



Organización Internacional de Maderas Tropicales

Santafé de Bogotá, agosto de 1994

Ministro del Medio Ambiente:

Manuel Rodríguez Becerra

Gerente General del INDERENA:

Consuelo Ordóñez de Rincón

Subgerente de Bosques, Aguas y Suelos:

Carlos Castaño Uribe

PROYECTO POLITICA FORESTAL INDERENA-OIMT

Coordinador Nacional:

José Miguel Orozco Muñoz

Consultores:

Fernán Macía S.
Jorge Forero G.
Eugenia Ponce de León Ch.
Ricardo Linares P.
Jairo Silva H.
Alejandro Copete P.
Margarita Flórez A.
Armando Corredor R.

Asesor Internacional:

Frank Wadsworth - U.S. Forest Service

Con la colaboración de:

Heliodoro Sánchez Páez - INDERENA- Unifem

Asesor Metodología de Análisis:

Efrén Varela M. - C.V.C.

Asistentes de Investigación:

Xiomara Sanclemente M.
Beltsy G. Barrera M.

Transcripción de Seminarios:

Nhaydú Bohórquez C.

Comité de Edición:

Carlos Castaño Uribe
José Miguel Orozco Muñoz
Heliodoro Sánchez Páez

Coordinación Editorial:

Marta Rojas / Alejandro Rojas.

Impresión:

Dupligráficas

Santafé de Bogotá D.C., agosto de 1994

Contenido

Presentación	7
Introducción	13
Elementos de diagnóstico forestal de Colombia	17
Síntesis de características de los bosques del país	19
Aspectos legales.....	25
La gestión institucional	32
La ordenación forestal	37
Desarrollo de la silvicultura	41
Aprovechamiento e industria forestal.....	47
Aspectos sociales	53
Economía forestal.....	55
Lineamientos, estrategias y acciones de política forestal.....	61
Aspectos legales.....	63
Aspectos institucionales	67
Ordenación forestal	76
Zonificación forestal.....	78
Silvicultura y manejo de bosques naturales.....	81
Reforestación	84
Aprovechamiento e industria forestal.....	86
Aspectos sociales	89
Economía forestal.....	91
Coordinación institucional para la investigación forestal.....	95
Listado de participantes en seminarios de consulta	97
Agradecimientos	101

Presentación

El desarrollo de lineamientos y estrategias para la definición de una política forestal en Colombia es, sin lugar a dudas, un paso de enorme importancia para quienes hemos tenido la responsabilidad de tomar decisiones en torno a los bosques y los recursos naturales del país.

La definición de una política forestal se debe entender como un proceso dinámico que, dada la complejidad que entraña, tarda mucho tiempo en concluirse. No obstante, también es cierto que la definición de acciones inmediatas en este campo es de la mayor relevancia, dado el ritmo acelerado de devastación al que se ha sometido a nuestro patrimonio natural.

Una de las mayores preocupaciones que tuvimos durante el presente gobierno, en materia de reorganización de la gestión ambiental, tuvo que ver con tratar de defender la riqueza incalculable de nuestra biodiversidad y evitar su pérdida. Se requirieron muchos años para que la opinión internacional advirtiera la significación que tenía este tema en el país y la necesidad de contar con algunos apoyos técnicos y financieros para disminuir la extinción masiva de especies. Este apoyo sólo empezó a ser posible hasta hace unos cuantos años y no cabe duda de que la reunión de Ecobios en Colombia, en 1988, fue el primer paso firme para lograrlo, ya que en dicho evento internacional la comunidad de especialistas habló por primera vez de una Convención para la Conservación de la Biodiversidad.

Durante los últimos cuatro años, el INDERENA, el Departamento Nacional de Planeación y más recientemente el Ministerio del Medio Ambiente han logrado obtener recursos internacionales de alguna importancia, a través de los cuales se han activado una serie de proyectos y programas que permitirán en los próximos años resolver algunos problemas de gestión que, hasta hace muy poco tiempo, parecían insolubles por falta de una información adecuada para la toma de decisiones.

Resulta gratificante observar los avances que hemos podido obtener durante los últimos años en el tema ambiental y en el desarrollo de varios procesos en el campo de la política, la legislación y la gestión pública y privada.

La nueva Constitución Nacional de 1991 fue la base del cambio institucional del país y el marco orientador del Plan Nacional de Desarrollo: "La Revolución Pacífica", emprendida por el señor Presidente de la República. Allí quedó ampliamente consignada la dimensión ambiental y la necesidad de reorientar los esquemas del desarrollo económico y social del país, en el capítulo sobre política ambiental, primer documento de esta naturaleza que, preparado conjuntamente entre el INDERENA y el Departamento Nacional de Planeación, fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en agosto de 1991. En el año de 1992 se desarrolló toda la negociación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la cual concluyó con la firma de dos convenciones (Biodiversidad y Cambio climático), la Agenda 21 y una Declaración de Principios sobre Bosques.

En 1993, después de un largo proceso de negociación con amplia participación de diferentes sectores de la vida nacional, se logró la aprobación de la ley de creación del Ministerio del Medio Ambiente que du-

rante sus primeros meses de funcionamiento se ha concentrado principalmente en reglamentar su articulado y poner en marcha algunas unidades críticas e iniciar el proceso de creación y reforma de las cuarenta y tres organizaciones que le están subordinadas.

Los lineamientos y las estrategias de política forestal que aquí se presentan, son en parte la culminación de esta primera etapa de acciones del corto y mediano plazo que fueron previstas en el documento de Política Ambiental para Colombia:

A partir de los lineamientos, estrategias y cursos de acción que aquí se presentan, se espera continuar con la identificación específica de programas y perfiles de proyectos que impulsen la superación de la falta de dinamismo del sector forestal de Colombia y aseguren la adopción de medidas de conservación, protección y aprovechamiento sustentable del bosque natural y artificial.

Por estas razones el señor Presidente de la República expidió el Decreto 1059 de 1993, por medio del cual se puso en marcha el proceso de definición de la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad de Colombia. En su primera fase se ha previsto el desarrollo de cuatro componentes prioritarios:

1. El estudio nacional de la biodiversidad, como insumo fundamental para la formulación de la estrategia.
2. La formulación de una estrategia para el fortalecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Parques Nacionales.
3. La elaboración del Proyecto de Ley de la Biodiversidad y Recursos Genéticos.
4. La formulación de una política forestal.

Para adelantar este proceso se ha establecido, mediante Decreto, un Comité coordinador de composición gubernamental y no gubernamental, que lidera el proceso y que presentará al Gobierno Nacional las recomendaciones finales. Este Comité cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica coordinada por el INDERENA y conformada por cuatro grupos interdisciplinarios de especialistas integrados por funcionarios de esta institución, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura. Estos grupos se organizaron de acuerdo con los componentes centrales de la estrategia, y desde entonces han estado trabajando muy activamente para entregar al país resultados. La Secretaría Técnica de la estrategia se incorporará al Ministerio a partir del segundo semestre de 1994.

Estos lineamientos y estrategias de política forestal, para cuyo desarrollo se contó con recursos donados por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), serán elementos fundamentales para avanzar en la gestión moderna y efectiva que requiere el sector forestal, y constituirán el soporte de una segunda fase que el país ya ha negociado a través de un empréstito del Banco Mundial, con el que esperamos concluir definitivamente los instrumentos necesarios para la nueva era de la gestión forestal en Colombia.

Manuel Rodríguez Becerra
Ministro del Medio Ambiente

El presente documento pretende definir los lineamientos y las estrategias que permitan al Gobierno Nacional, con el apoyo de una gran cantidad de instituciones del sector público y privado, la reorientación de las acciones gubernamentales en materia forestal. Las definiciones de una modernización de todos y cada uno de los sectores de la vida productiva del país se enmarcan dentro de los principios básicos del plan de gobierno "la revolución pacífica", que establece la búsqueda de políticas sociales y el establecimiento de la justicia y la equidad.

En desarrollo de estas orientaciones, en agosto de 1991, el Conpes aprobó la Política Ambiental para Colombia (DNP-2544-DEPAC), con el fin de comprometer a todos los estamentos sociales en la conservación y recuperación de la base natural del país, para las presentes y futuras generaciones. Igualmente, la voluntad del país por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, quedó consignada en la más alta expresión jurídica en los nuevos mandatos constitucionales en materia ambiental. Por tal motivo, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente formuló una serie de proyectos en materia forestal, muchos de los cuales fueron presentados a la Organización Internacional de Maderas Tropicales, con el fin de poder contar en el corto plazo no sólo con instrumentos de política sino también con el propósito de realizar acciones concretas de gestión en este campo, que permitieran reorientar las actividades de explotación irracional de nuestros bosques.

En tal sentido, se logró conseguir la financiación de una primera etapa para la elaboración de un diagnóstico y formulación de estrategias en materia forestal, el cual contó con el apoyo económico de la OIMT y una contrapartida importante del INDERENA (Proyecto PPD-44/91).

El Proyecto avanzó en el análisis y la formulación de propuestas sobre temas fundamentales, tales como impacto de las políticas económicas, sociales y ambientales; políticas comerciales y de mercados, establecimiento y manejo de plantaciones; subsidios, incentivos y estímulos fiscales y tributarios; evaluación de los problemas más relevantes de la tenencia de la tierra, que influyen sobre la producción de áreas forestales; la evaluación sobre el suministro y demanda de productos forestales; aspectos técnicos de la ordenación forestal, silvicultura, aprovechamiento, industria e investigaciones forestales; funcionamiento de las agencias gubernamentales en el manejo de los recursos forestales; evaluación de las leyes y regulaciones existentes a nivel nacional, relacionadas con el uso y la protección forestal, y la capacidad institucional para cumplir con objetivos de producción, protección y conservación de los recursos forestales, entre otros aspectos de gran interés.

Con el presente trabajo se hace un aporte sustantivo a algunos procesos ya iniciados por parte del INDERENA, respecto a la formulación de las bases para el ordenamiento forestal del país, las cuales incluyen contribuciones a la definición de la oferta forestal y del estado de los bosques naturales y las plantaciones en las diferentes regiones y a la definición de la zonificación y del ordenamiento forestal, con base en parámetros ecológicos, socio-económicos, ambientales e institucionales, a fin de determinar las áreas y los bosques para el aprovechamiento, protección, conservación y manejo forestal.

Esperamos que este documento se constituya en una herramienta definitiva para los procesos que el Ministerio del Medio Ambiente desarrollará hacia el futuro y, particularmente, podamos en el corto plazo garantizar el manejo y aprovechamiento sustentable de nuestros bosques, así como su preservación, en el marco de una Estrategia para la Conservación de la Biodiversidad.

Consuelo Ordóñez de Rincón
Gerente General
INDERENA



Introducción

El diseño, formulación, ejecución y evaluación permanente de una Política Forestal Nacional conforman un conjunto de actividades de singular importancia, tanto para el desarrollo sectorial como para la conservación y el manejo sustentable de los bosques en Colombia.

La existencia de una política forestal claramente definida representa una muestra del nivel de importancia que un país concede a sus recursos forestales en particular, y a los recursos naturales renovables y el medio ambiente en general.

En un sentido amplio, la existencia de los primeros instrumentos de política del Estado para los bosques y áreas forestales del país, podría remontarse a los albores de la República, por cuanto la legislación más antigua sobre recursos naturales, promulgada por el propio Libertador Simón Bolívar, es precisamente la relativa al tema forestal.

En sentido estricto, desde el punto de vista formal, el país ha contado con declaraciones gubernamentales de Política Forestal Nacional, en 1974, 1984 y 1989.

Los objetivos planteados en las declaraciones de política forestal de las últimas dos décadas sólo se han alcanzado de manera parcial, persistiendo una situación de bajo desarrollo del sector, de deterioro progresivo del recurso y otros conexos y de escasa contribución al progreso social y económico de las zonas de actividad forestal.

Más recientemente, la Política Ambiental del Plan de la Revolución Pacífica involucró aspectos de naturaleza forestal y la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, adoptada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1059 de 1993, estableció como uno de sus cuatro componentes principales la formulación de una Política Forestal Nacional.

En el plano internacional, Colombia ha adherido a importantes acuerdos mundiales sobre medio ambiente y desarrollo, dentro de los cuales se cuentan las Convenciones sobre la Conservación de la Diversidad Biológica y Cambio Climático y la Declaración de Principios sobre la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sustentable de los Bosques.

De igual manera, mediante la Ley 47 de 1989, el país ratificó su vinculación a la Organización Internacional de Maderas Tropicales.

El Convenio Internacional de Maderas Tropicales establece dentro de sus objetivos el de "fomentar el desarrollo de políticas nacionales encaminadas a la utilización sostenible y la conservación de los bosques tropicales y de sus recursos genéticos, y al mantenimiento del equilibrio ecológico de las regiones interesadas".

Uno de los propósitos fundamentales de este Convenio es el de la denominada "Meta del Año 2000", consistente en que a partir de tal fecha el comercio de las maderas tropicales en el mundo se efectúe únicamente con aquéllas de las cuales se pueda demostrar que provienen de bosques manejados en for-

ma sustentable. La certificación de maderas fue el tema central de discusión del Grupo de Trabajo convocado para el efecto en el marco del Decimosexto Período de Sesiones del Consejo Internacional de Maderas Tropicales, celebrado en Cartagena, Colombia, en mayo de 1994.

La incorporación en la Constitución Política de Colombia de principios fundamentales relacionados con la conservación ambiental y la adopción de una nueva estructura institucional para el manejo y administración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, concretados en la creación del Ministerio del Medio Ambiente, mediante la aprobación de la Ley 99 de 1993, conforman un nuevo y esperanzador escenario para la gestión, el cual demanda la existencia de nuevos instrumentos orientadores de la misma, siendo uno de ellos el conjunto de lineamientos y estrategias de política para el sector forestal.

Dentro de este contexto, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) contó con el apoyo de la Organización Internacional de Maderas Tropicales para desarrollar un proyecto consistente en la realización de un estudio de la situación forestal nacional, que permitiese establecer las bases para la formulación de una Política Forestal Nacional.

Esta publicación presenta una síntesis de los resultados de dicho proyecto, desarrollados en forma extensa en los informes correspondientes.

El proceso seguido para el desarrollo de este trabajo ha incluido, por una parte, la revisión y actualización de los aspectos más relevantes del diagnóstico efectuado por el PAFC en 1989, en cada uno de los temas seleccionados para este análisis, basándose para ello en la información secundaria disponible y en el conocimiento y la experiencia de los consultores nacionales y del asesor internacional participantes en el proyecto.

Por otra parte, un elemento fundamental de este proceso lo constituyó la realización de seminarios de consulta, en los cuales se analizó la situación forestal y se identificaron a nivel global las opciones y perspectivas para el manejo sustentable de los bosques del país. Estos seminarios abordaron el examen de la problemática forestal de la Amazonia y Orinoquia, de la Región Pacífico, y de la Zona Andina y el Caribe.

Complementariamente, con el propósito de seguir plenamente los objetivos del proyecto, en cuanto a lograr un alto nivel de participación y de consenso en el delineamiento de objetivos y estrategias, se organizó un seminario de expertos, a través del cual se lograron identificar temáticamente los principales derroteros, acciones y procedimientos para orientar la política sectorial.

También se efectuaron dos seminarios-taller sobre el tema del Ordenamiento y la Zonificación Forestal, que permitieron estructurar una propuesta integral de criterios para la definición y el manejo de áreas forestales productoras y protectoras, trabajo que se articula con la gestión que adelanta en esta materia la Subgerencia de Bosques, Aguas y Suelos del INDERENA.

Una síntesis de los resultados del trabajo con el procedimiento metodológico antes descrito, es la que se presenta en esta publicación. El documento no constituye, en sí mismo, la formulación de la política forestal nacional. Su alcance está circunscrito a la presentación de una síntesis actualizada, preparada en su mayor parte con base en información de tipo secundario, de los aspectos más relevantes de la problemática de la utilización y la conservación de los bosques en el país, desde el punto de vista de la sustentabilidad, y la identificación global de las principales estrategias y cursos de acción que se pueden seguir en pos de su solución.

Los resultados que en este documento se presentan constituyen la base de orientación de donde partirá la segunda fase para la formulación detallada de propuestas. Para este fin el país cuenta con los recursos financieros previstos dentro del Programa de Manejo de Recursos Naturales a ser financiado por el Banco Mundial, al igual que con los mecanismos institucionales, los cuales han de permitir establecer los acuerdos que correspondan entre el Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Pla-

neación, el INDERENA y las Corporaciones Autónomas Regionales. Esta segunda fase, prevista desde un comienzo, posibilitará la estructuración y consolidación definitivas de la Política Forestal Nacional, cuya implementación se constituye en su mayor desafío, sin dejar de considerar que su desarrollo dependerá de los oportunos reajustes que en ella se introduzcan, resultantes de una evaluación y seguimiento permanentes y de un proceso continuo de concertación.

Sin embargo, no todos los elementos de política propuestos requieren un desarrollo ulterior. Algunos de ellos, de significativa importancia, son susceptibles de adopción inmediata. Su puesta en ejecución indicará el inicio gradual de un nuevo esquema y de una concepción diferente basada en la sustentabilidad llevada a formas operacionales, que marcarán la entrada a una nueva etapa en la historia de la investigación, el manejo, la utilización y la conservación de los bosques del país.

El enfoque amplio con que ha sido concebido este trabajo, no permite inferir que predomine en él una tendencia conservacionista de metas inalcanzables, como tampoco una orientación de desarrollo fundada en la visión tradicional. Se ha tratado de lograr un acercamiento entre las múltiples y a veces encontradas posiciones, tomando como punto de referencia el de la necesidad de cambiar el rumbo de la relación de la sociedad colombiana con sus bosques y áreas forestales, para lo cual el marco de las opciones está delimitado por el gran objetivo de su desarrollo sustentable.