

MITOS Y REALIDADES SOBRE LA LEY GENERAL FORESTAL (LEY 1021 DEL 20 DE ABRIL DE 2006)

Palabras clave: Ley General Forestal, mitos, realidades, Colombia.

Key words: General Forest Law, legends, realities, Colombia.

Jaime Alberto Moreno G.¹

RESUMEN

Las acciones legislativas son instrumentos fundamentales para el apalancamiento y la generación de condiciones que permitan el abordaje de temas generales, no obstante no son la política ni la acción para el emprendimiento del desarrollo alrededor del tema que abordan. Para el caso de la Ley 1021 o Ley General Forestal promulgada el 20 de abril de 2006, no se le debe exigir menos de lo que debe contener al ser una Ley marco sectorial, ni más de lo que puede dar por no ser más que una herramienta para la implementación de política. No existen seres humanos perfectos y por ende no hay leyes perfectas, así que debe desarrollarse una lectura objetiva y rigurosa del alcance, limitaciones e implicaciones de su puesta en vigor, sin desconocer la prolifera legislación previa desarrollada alrededor del tema. El presente artículo hace una reflexión sobre los comentarios que se ciernen sobre esta ley y la realidad y oportunidad de los mismos a la luz de la legislación y jurisprudencia previa existente.

ABSTRACT

The legislative actions are fundamental instruments for the leverage and the generation of conditions that allow the boarding of general subjects, despite they are not the policy nor the action for the beginning of the development around the subject that approaches. For the 1021 Forest Law or case foreseen by the law promulgated the 20 of April of 2006 one is not due to demand to him less than what must contain to the being a law sectorial frame, nor more than what can give more by not being than a tool for the political implementation. Perfect human beings do not exist and therefore there are no perfect laws, so an objective and rigorous reading of the reach must be developed, limitations and implications of its put into effect, without unknown developed previous legislation around the subject proliferates. The present article makes a reflection on the commentaries that hung over this law and the reality and opportunity of such to the light of the legislation and existing previous jurisprudence.

1 Ingeniero Forestal, Magíster en Economía. Profesor de Política y Legislación Forestal y Economía Forestal. Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Proyecto Curricular de Ingeniería Forestal Universidad Distrital "Francisco José de Caldas".

INTRODUCCIÓN

La necesidad de generar un instrumento normativo único de carácter jerárquico sobre la legislación y jurisprudencia existente atinente al desarrollo forestal en Colombia no es algo reciente, pues desde hace más de quince años se considera fundamental para generar la dinámica suficiente al desarrollo del sector, el cual cobra una importancia estratégica al intentar enrolar al país en el desarrollo sostenible, dadas las ventajas comparativas que por condiciones agro ecológicas y bioclimáticas se tienen frente a las demás latitudes del planeta.

No obstante la voluntad política para impulsar iniciativas en este sentido no se tuvo eco hasta el último lustro, cuando a raíz de la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) se dio un impulso a esta actividad y se elevó a discusión de interés Nacional el tema, suscitando todo tipo de controversia, pero sobre todo ganando espacios en la agendas legislativas y ejecutivas de alto nivel, que terminan por expedir la Ley 1021 del 20 de abril de 2006, denominada Ley General Forestal.

Tras su promulgación se han tejido un sinnúmero de especulaciones que oscilan desde la confusión de Ley como instrumento normativo con política como elemento orientador hasta la factibilidad de su reglamentación, pretendiendo que la simple norma sustituya el accionar de los actores comprometidos, o que de buenas a primeras por su expedición desaparezcan todos los problemas estructurales intrínsecos a la actividad forestal en Colombia.

LOS MITOS

EL SESGO HACIA EL TEMA DE PLANTACIONES FORESTALES

Paradójicamente este ha sido desde la promulgación de la Ley, quizá desde antes, uno de los

comentarios más recurrentes en contra de la Ley General Forestal, no obstante que el artículo primero acoge como marco el PNDP que contempla con equilibrio el manejo del bosque natural frente al desarrollo de plantaciones forestales en el país, y a renglón seguido hace explícita la organización administrativa necesaria para regular las actividades relacionadas con estos dos componentes de la actividad forestal en Colombia.

Igualmente el primer principio contemplado en el artículo segundo de esta Ley, es "...la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales...". Seguidamente el tercer principio manifiesta: "La conservación de la región de la Amazonia y el Chocó Biogeográfico..." que junto a otros siete principios constituyen más del 50% de los principios consignados como normas generales.

En la reglamentación que genera el capítulo segundo sobre Institucionalidad y Competencias se discrimina claramente la responsabilidad temática en cada uno de los Ministerios comprometidos, empezando por abordar en el artículo cuarto, el tema de bosques naturales en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), adicionándole la responsabilidad de lo referente a plantaciones forestales con fines exclusivamente protectores.

Igualmente, la definición de la política de Estado sobre el desarrollo forestal en Colombia, consagrada en el capítulo tercero como de Planificación, además de adoptar en el artículo décimo el PNDP como política oficial, considera su actualización y ejecución bajo "un enfoque ecosistémico para la conservación y manejo sostenible de la biodiversidad de los bosques", y con "programas de ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales", claramente concordantes con los principios de desarrollo sostenible consagrado en la Constitución Política de 1991.

En el artículo 11 pone en firme la necesidad de adelantar en un plazo no mayor a dos años la tan requerida Ordenación Forestal del País a través de un plan general que incluya "...las áreas que forman parte de las reservas forestales..." entre las que se encuentran las declaradas por la Ley 2 de 1959, previendo que entre tanto se formula dicho plan, el aprovechamiento forestal se regirá conforme a la normatividad vigente, es decir según lo consagrado en el Decreto 1791 de 1996 expedido por el entonces Ministerio del Medio Ambiente.

El título segundo de la Ley se denomina Bosques Naturales y Plantaciones Forestales, que prevé en primera instancia la clasificación de tierras forestales que incluye las de protección como las que deben conservar su cobertura boscosa natural, y las de reserva forestal que deben ser declaradas por el Estado para destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable, con responsabilidad definida del MAVDT y de las CAR según la jurisdicción que corresponda.

Seguidamente desarrolla en el capítulo 2 de este título, de manera exclusiva en seis artículos el tema de Bosque Natural, lo que configura de manera amplia y suficiente lo que una Ley General debe contener, dado que por definición atiende temas generales con aplicación nacional.

LA LEY EXCLUYENTE CON ALGUNOS ACTORES SOCIALES

Este es un segundo tema de amplia oposición a la promulgación de la Ley General Forestal, que significó un sinnúmero de objeciones y modificaciones a los textos preliminares. Incluso en debates posteriores, algunos grupos de interés lo presentaron como "una clara violación de derechos por parte de esta ley que cuestiona su constitucionalidad, y la pone en riesgo", según su decir, "de una declaratoria de inexequibilidad".

Es evidente que la discusión sirvió para aclarar los alcances de la Ley General Forestal, que manifiesta de manera explícita en el principio décimo del artículo segundo que "el Estado garantiza el derecho de las comunidades indígenas y afrocolombianas a la libre toma de decisiones, dentro del marco de la Constitución y la ley, respecto de las actividades forestales de carácter sostenible que desearan emprender en sus territorios, conforme a la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, y demás normas complementarias". Frente a este contenido, es evidente la falta de asidero jurídico de este cuestionamiento, y pone de manifiesto el respeto subsidiario de esta Ley por preceptos constitucionales y las leyes emanadas de ellos.

CON LA LEY GENERAL FORESTAL SE GARANTIZA EL INGRESO DE GRANDES MULTINACIONALES A DEVASTAR LOS BOSQUES NATURALES Y DESTRUIR LA BIODIVERSIDAD

Aun en escenarios académicos y de labios de prestigiosos profesionales involucrados con el tema forestal se escucha este tipo de afirmaciones. El principal argumento que se esgrime es que la Ley contempla, en el artículo dieciséis del capítulo segundo del título 2, en lo referente a "...los modos de adquirir el derecho de aprovechamiento forestal en bosques naturales..." la "concesión forestal", que se obtiene según lo consagrado en la Ley para el aprovechamiento comercial en bosques públicos por otorgamiento en licitación pública. Sostienen que la Ley incentiva y abre un espacio a la entrada de multinacionales a explotar nuestros bosques naturales, lo que promueve su destrucción y arrasamiento de la biodiversidad, dada la fragilidad de estos ecosistemas.

Esta crítica es difícil de entender, puesto que pone de manifiesto un desconocimiento real o deliberado de las normas vigentes en el país, ya que desde antes del Código Nacional de Re-

cursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, promulgado con el Decreto Ley 2811 de 1974, se contemplaba esta figura, y el mismo Código la incluye en el capítulo cuarto del título 5, referente de manera exclusiva a las concesiones, las cuales se desarrollan en los artículos 59 al 63.

De igual manera el Decreto 1791 de 1996, expedido por el entonces Ministerio del Medio Ambiente, actualmente vigente, que establece “El Régimen de Aprovechamiento Forestal”, determina en el artículo séptimo del capítulo tres, la concesión como un mecanismo para adquirir el derecho para adelantar aprovechamientos forestales sobre bosques naturales. Con esto es evidente que la Ley General Forestal ni promueve ni abre dicho espacio para el amasamiento de los bosques naturales en el país. Además, hace varias décadas que en Colombia ningún ente nacional o extranjero solicita una concesión para aprovechamiento forestal de bosques naturales.

***LA LEY GENERAL FORESTAL
PROMUEVE LA INTERVENCIÓN
DE LOS BOSQUES NATURALES
DECLARADOS COMO RESERVAS
EN EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS
PROTEGIDAS (SINAP)***

Esta afirmación surge de la confusión que genera el calificativo de Reserva Forestal en el entendido si son áreas para la conservación y desarrollo sostenible o para la preservación. En este sentido, la declaratoria de una reserva forestal obedece a un estudio técnico, social y ambiental pertinente, que determina el objetivo de su declaración, como lo establece el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley Forestal.

Por otra parte, es clara la no jurisdicción de la Ley Forestal sobre las áreas que hacen parte del SINAP, como se consagra en el numeral 16 del artículo segundo que adopta como

principio que “en ningún caso la presente ley permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”.

***LOS INCENTIVOS FINANCIEROS
TRIBUTARIOS Y ECONÓMICOS
CONTEMPLADOS EN LA LEY DEBILITAN
LOS EXISTENTES PREVIAMENTE***

Esto no tiene ningún fundamento, máxime cuando no elimina ninguno de los existentes y por el contrario consagra instrumentos crediticios para el sector. Es importante recalcar que mecanismos como los incentivos financieros están consagrados por Ley, y los incentivos tributarios son resorte de leyes generales, que se abordan desde las reformas tributarias.

LAS REALIDADES

LA REGLAMENTACIÓN

El tema álgido de toda Ley, y la que verdaderamente garantiza su operatividad son las reglamentaciones, puesto que a través de estas se hace viable y puede tener impacto en el tema que aborda. Para el caso de la Ley General Forestal, se empiezan a evidenciar demoras en la promulgación de estas reglamentaciones, y en la única ya generada no se hace evidente la contundencia en el abordaje de uno de los problemas históricos en esta actividad: la capacidad técnica y operativa de la institucionalidad involucrada.

Aunque el Decreto 2300 del 12 de julio de 2006, expedido por el Presidente de la República y los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, establece el mapa institucional para abordar el tema de plantaciones forestales y el Certificado de Incentivo Forestal, no define los arreglos en las instituciones que garanticen

la capacidad técnica y operativa para agilizar los trámites y procedimientos que de ellos se derivan. Igualmente generan una centralización de funciones que va en contravía de la tendencia administrativa del país hacia la descentralización; con un fuerte distanciamiento del instrumento, para el caso del Certificado de Incentivo Forestal (CIF), de las regiones. No obstante cualquier descentralización de trámites que no permita la autonomía operativa es inoperante, como lo que había sucedido con estos trámites en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR. Esta reglamentación debió estar acompañada de la relacionada con la asistencia técnica exigida, puesto que sin ella se empieza a generar un vacío reglamentario que debe ser cubierto a la mayor brevedad con una garantía de idoneidad en los autorizados para prestar este servicio.

Es fundamental que las instituciones comprometidas con la reglamentación de la Ley generen los mecanismos mínimos de consulta que permitan la participación de los actores públicos, privados, agremiaciones, académicos, etc.

Es también básico avanzar en el tema del desarrollo tecnológico, científico, de investigación y de sanidad forestal, referidos en la Ley, los cuales se requieren de manera paralela para un verdadero desarrollo del sector. Es urgente que empiece a operar el Consejo Nacional Forestal, que debe jugar un papel fundamental en el apalancamiento de las reglamentaciones de la Ley y puede llegar a convertirse en el ente consultivo para lograr la mayor eficacia en este proceso.

EL ARRANQUE DEL DESARROLLO FORESTAL EN COLOMBIA

La Ley General Forestal es solo un instrumento para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, lo que de entrada presupone que por más que se establezca la mejor reglamentación posible, el desarrollo forestal

lo generan los actores privados comprometidos en la cadena forestal y son ellos los que deben incentivar al sector público para que cumpla de la manera más diligente sus funciones. También es de señalar que el CIF no es el todo en el desarrollo forestal, sino simplemente un mecanismo de apalancamiento de uno de los eslabones primarios de la actividad forestal.

Han transcurrido ya seis años desde la promulgación del PNDP, lo que hace urgente que se realicen los ajustes necesarios de acuerdo con las evaluaciones adelantadas, de manera que se garantice el mantenimiento de su vigencia como orientador de las políticas y estrategias para imprimir la dinámica necesaria para el desarrollo del sector.

CONCLUSIONES

Sobre la formulación de la Ley General Forestal se tejen un conjunto de conjeturas que ciernen dudas sobre la utilidad que ella puede llegar a tener y, en el peor de los casos, le atribuyen la generación de problemas al desarrollo sostenible de la actividad forestal en el país, la mayoría de los casos con argumentos débiles llenos de especulación y sin fundamento juicioso referido a la legislación vigente en el país.

Existe una confusión fuerte entre legislación y política, lo que lleva a muchos de los críticos “ambientalistas” de la Ley General Forestal a atribuirle alcances de orientación y dinamización del sector, capacidad que no tiene puesto que tan solo es un marco normativo de acción que requiere de acciones políticas y de inversión para tener efecto en la dinámica sectorial.

La Ley General Forestal, como todas las leyes y las construcciones humanas no es perfecta ni infalible, y difícilmente puede abordar la totalidad de elementos regulables del sector forestal. No obstante, aun con las limitaciones

que posee, es un punto de partida que genera seguridad normativa a los actores vinculados con esta actividad.

Las leyes, por su carácter de origen y jurisdicción, solo pueden abordar temas de índole general, razón por la cual es la reglamentación

la que puede atender los temas particulares y esto está en manos del Ejecutivo, instancia que debe abordar con suficiente celeridad la reglamentación, surtiendo procesos de participación y consulta entre los actores sectoriales para garantizar el verdadero impacto de la Ley en el desarrollo forestal en Colombia.