

# OBSERVACIONES A LA LEY GENERAL FORESTAL: UNA MIRADA DESDE LA ACADEMIA

*Nohra León Rodríguez<sup>1</sup>*

*“Los bosques prestan importantes servicios ambientales económicos, sociales y culturales tales como la conservación de la diversidad biológica, la regulación de las cuencas hidrográficas, la protección de los suelos, el control del cambio climático, la recreación y la provisión de hábitat y bienes a numerosas comunidades indígenas, negras y campesinas entre otros.”*

*Foro Nacional Ambiental. Policy Paper 10. P. 1.*

El presente documento tiene por objeto entregar, desde la academia, las reflexiones más relevantes que se derivan de las discusiones que se han venido desarrollando acerca de la Ley General Forestal y sus posibles implicaciones para el país.

En este contexto y a propósito de la política ambiental<sup>2</sup>, dos elementos permiten establecer un marco de partida: de un lado la presencia de los modelos abstractos y su relación con el funcionamiento de la práctica, para lo cual, como señala Gómez (2006) respecto a la advertencia de Hahn (1989) sobre los riesgos de convertir las conclusiones del análisis económico en recomendaciones de carácter práctico sin atender al cúmulo de circunstancias propias del contexto en que estas recomendaciones se deben aplicar. De todos es sabido que lo que

funciona en el mundo de los modelos abstractos no tiene porqué necesariamente funcionar en la práctica. Esto se debe en parte a que tales modelos sacrifican el realismo en beneficio de la elegancia y la concreción; por necesidad, los modelos constituyen una simplificación de las restricciones y el marco institucional en que se deben aplicar las recomendaciones que de ellos se derivan. También es importante tener presente que, en la mayoría de los casos, los problemas que deben resolverse en la práctica no son los que pueden tratarse de un modo coherente en un solo modelo de análisis. (Gómez, 2006). Mucho de esto ha ocurrido y seguirá probablemente ocurriendo en el caso de las alternativas que se ponen en práctica para resolver los problemas ambientales.

El marco de abordaje puntual del tema forestal requiere el acercamiento rápido a las tendencias de carácter regional o mundial. Según los informes de la FAO, al terminar el siglo XX se evalúa una pérdida neta anual de 11.3 millones de hectáreas de bosques, las cuales se destinan a otros usos. Por otro lado, al final de los años de 1990 por lo menos 107 países registraron

1 Docente de la Universidad Nacional de Colombia. PhD Ciencias Económicas.

2 Algunas reflexiones contenidas en este documento hicieron parte del primer foro del Observatorio de Política Ambiental, realizado por el Instituto de Estudios Ambientales –IDEA– de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

una pérdida neta de superficie forestal, según el Worldwatch Institute. Para este mismo periodo, el área forestal se redujo en 56 millones de hectáreas como resultado de una pérdida de 65 millones de hectáreas en los países en desarrollo y un aumento de 9 millones de hectáreas en los países industrializados (World Watch, 483). La deforestación continúa siendo uno de los grandes problemas ambientales, pero no es la única amenaza; la fragmentación y la pérdida de calidad afecta a los bosques de todo el mundo. Los bosques de las áreas templadas son los más fragmentados y perturbados de todos los tipos de bosque; como se expresa en que cerca del 95 o 98% de los bosques de Estados Unidos han sido talados por lo menos una vez desde la colonización europea.

Desde estas consideraciones generales, es pertinente revisar los siguientes tópicos de la Ley General Forestal en Colombia:

1. **Una Ley que no dimensiona la complejidad de nuestros bosques como soporte de la diversidad biológica y étnica.** Una Ley que no partió del reconocimiento del estado actual (quantum y condiciones) del recurso bosque y selva, con la particularidad que implican nuestras condiciones ecuatoriales.

Como lo señaló recientemente en un artículo el profesor Orlando Rangel del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, cerca de doce especies de árboles, con distribución desde las selvas amazónicas del Perú hasta Chiapas al sur de México, caracterizan el bosque lluvioso tropical. Las culturas precolombinas las conocieron, manejaron y basaron buena parte de su desarrollo en su incorporación a la cadena productiva; sin duda en algunos casos su utilización condujo a pequeños desequilibrios ecológicos; sin embargo los procesos de reposición no demandaron grandes inversiones; en consecuencia la historia de nuestros bosques y

sus cambios ha estado acompañada de transformaciones de tipo natural y antrópica.

Pero las cifras son aún más contundentes: “la pérdida de cobertura boscosa, por lo menos hasta fines de los años 90, en nuestro país, se estimaba en 30%-35% de los 60 o 70 millones de hectáreas de extensión original del bosque nativo”, de donde se deriva que tan solo se tendrían cerca de 30 o 40 millones.

Nuevamente nos enfrentamos a repetir la historia de transformación de nuestro territorio sin tener un conocimiento real del mismo. (Por ejemplo, ¿qué información y balance se posee de cerca de 30 años de las concesiones madereras?). Esa afirmación se puede ratificar fácilmente cuando observamos que la cartografía más “fidedigna sobre la extensión de bosques y selvas en Colombia data del siglo XIX, la cual fue realizada por el naturalista Vergara y Velasco” (Rangel, 2006:8).

La pregunta entonces no se hacen esperar: ¿cómo se puede orientar una propuesta de regulación forestal con estas asimetrías de información?; ¿dónde converge la política pública con los esfuerzos de diversas instituciones públicas y privadas (y aún sociedad civil), las cuales han venido trabajando sobre estos tópicos y conocen las dificultades de poseer una información imperfecta?

Desde hace casi 10 años la Universidad Nacional de Colombia viene realizando una revisión bibliográfica de la diversidad de nuestros bosques, llegando a señalar que existen cerca de 500 tipos de bosque de los cuales no se tiene una caracterización que permita diseñar unas estrategias de explotación o de manejo.

¿Dónde demarca la Ley los acápite sobre conservación, protección o restauración de los bosques? ¿Dónde se incorporan indicadores de sostenibilidad de los mismos que permitan un

ordenamiento en su manejo y sus formas de aprovechamiento? ¿Éstos ítems no son factibles del proceso de regulación ambiental?

2. **Un marco institucional** que no reconoce el vínculo con los procesos que se venían gestando desde la Ley 99 de 1993, para dar paso a nuevas redefiniciones de política ambiental, asignando nuevas funciones al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de paso volviendo a entregar algunas responsabilidades a las Corporaciones Regionales, sin una evaluación previa de su desempeño, al igual que la participación del sector privado con intereses en la parte extractiva de nuestros bosques. Todo ello constituye una debilidad muy notoria de los procesos de regulación, del aprovechamiento y conservación de nuestros bosques naturales.

Ante las falencias de orden institucional, es de esperar la profundización de las consecuencias sobre la conservación de nuestros ecosistemas, sobre las comunidades que producen y reproducen dichos espacios; comunidades que no fueron consultadas<sup>3</sup>. La ley tampoco deja en claro las instancias y niveles en que estas instituciones participan en su implementación. La experiencia reciente viene demostrando una superposición de funciones y de instituciones que no contribuyen a las mejoras en lo ambiental, sino a entorpecer los procesos, expresando una ausencia de planeación en las diferentes escalas y niveles. Desde esta perspectiva, ¿cuáles son la coherencia y las interacciones que median con otras políticas sectoriales y con las macroeconómicas? Sin duda el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debería recobrar su con-

dición como máxima autoridad ambiental del país, definiendo claramente sus instancias y responsabilidades en lo que a la Ley General Forestal le compete, como principal agente que vele por la biodiversidad.

En la medida en que el marco institucional logre dar claridad a su rol en el diseño e implementación de la Ley General Forestal, será posible dar respuesta a los problemas de derechos de propiedad que aún persisten. Igualmente es posible que los problemas de orden informacional encuentren algunas mejoras, minimizando sus brechas, contribuyendo así a la identificación de algunos incentivos o mecanismos favorables al manejo y conservación de nuestros bosques.

3. **La Ley General Forestal y los incentivos económicos.** La Ley General Forestal en referencia acude a los incentivos económicos como mecanismo de regulación, que promueven la explotación de madera de nuestros bosques naturales como se deriva del establecimiento de medidas especiales de fomento para la explotación de bosques naturales, para lo cual en ella se ordena al gobierno generar créditos preferenciales de hasta 30 años. De igual manera, se puede evaluar en el mandato que hace al Ministerio de Comercio para que incentive la inversión extranjera para promover sus objetivos, como la explotación de madera en los bosques naturales<sup>4</sup>.

Sin embargo, como se dejó en claro en los pasajes anteriores, si no existe conocimiento efectivo del estado actual de nuestros bosques; si no se han evaluado las externalidades negativas asociadas a los procesos de deforestación, ni sus

3 “En el trámite de la Ley Forestal se habría incurrido en un serio vicio de procedimiento consistente en la no realización de consulta previa con las comunidades indígenas y negras de que trata la Ley 70 de 1993”. Foro Nacional Ambiental. Policy paper 10. Asuntos Esenciales para comunicar al señor presidente en relación con la Ley Forestal” 2006.

4 Ver artículo 6 de la Ley Forestal.

implicaciones en el deterioro de los suelos y en la disminución de las aguas superficiales; si no existe claridad del marco institucional; ¿cómo se espera que haya un diseño de incentivos suficientemente coherente con nuestras realidades como lo pretende la ley?, ¿qué tan eficientes resultarán desde la perspectiva ambiental?

Además, ¿cuáles son los estudios previos que de alguna manera soportan la existencia de los recursos financieros fundamentales en el diseño de incentivos? ¿Qué garantiza que los incentivos económicos no son de carácter perverso respecto al fin que se les ha asignado? ¿De qué manera la evaluación de la implementación de incentivos económicos que ya existen en la agenda ambiental de nuestro país permite garantizar el éxito de los que ahora propone la Ley General Forestal? ¿Dónde aparecen los costos de transacción asociados<sup>5</sup> al diseño e implementación de dichos incentivos?

**4. De otros instrumentos de política ambiental.** No menos preocupante resulta el vínculo que establece la Ley al señalar que justamente a través de estos mecanismos “se vislumbra una oportunidad de recuperación económica para el país sobre la base del potencial forestal con que cuenta...”, lo cual parece indicar que el objetivo fundamental es lo económico y particularmente la maximización del aprovechamiento financiero de los recursos y no la conservación y restauración de “los bosques que constituyen un patrimonio que forma parte de la nacionalidad e identidad colombiana” (Mogollón *et al.*, 2006:4).

No resulta extraño que a menudo las políticas ambientales se perciban más como un mecanismo de recaudación de ingresos que como

un instrumento efectivo para mejorar el medio ambiente. Lo paradójico de todo es que el dinero recaudado podría servir sólo para financiar los elevados costos de poner en marcha las agencias públicas encargadas de aplicar una política (como claramente se suele evaluar en nuestros países), con efectos discutibles sobre el bienestar de los ciudadanos.

Estos problemas y muchos otros del mismo tipo han sido objeto de investigación por parte del análisis económico en los últimos años en un intento de ampliar el foco de la teoría de manera que puedan tratarse el marco institucional y el contexto económico en el que pretendemos encontrar una solución colectiva a los cada vez más acuciantes problemas ambientales.

Sobre estas bases, los mecanismos e instrumentos para resolver estos problemas se deben entender como sistemas de incentivos que, aparte de ser útiles para la mejora del medio ambiente, se deben aplicar en circunstancias en las que hay costos efectivos de transacción, información privada y oportunidades evidentes para eludir las responsabilidades ambientales de unos y de otros siempre que esto resulte rentable para quienes degradan el medio natural.

No se trata solamente de mejorar la conservación natural, sino también de conseguir de alguna manera el desarrollo sustentable. Huyendo de la retórica poco provechosa que rodea este tipo de discusiones, el desarrollo demanda coherencia con el ideal de un uso del medio ambiente más adecuado y menos lesivo para las generaciones presentes y venideras.

Es posible que la prescripción sea adecuada en el modelo de análisis, pero no necesariamente en las economías en las que queremos imple-

5 Los costos de transacción a los que especialmente aquí se alude, hacen referencia a los costos de información que se requiere, la cual no es gratuita; o los costos atribuibles a la negociación y ejecución para concretar una acción de intercambio.

mentarla. En consecuencia, no basta trasladar las prescripciones normativas desde el mundo de la teoría al del ordenamiento legal de un país para que, por efecto del comuníquese y cúmplase, se resuelvan espontáneamente los problemas de degradación excesiva de la calidad ambiental o de sobreexplotación de los recursos naturales. Al proceder de esta forma se conseguiría dar la impresión de que se están abordando los problemas sin que en efecto se consigan mejoras apreciables en el contexto ambiental y en la calidad de vida de la población.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Coase, R. 1960.** The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*.

**Hahn, R.W. 1989.** Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient

Followed the Doctor's Orders, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 2, pp. 95 – 114.

**Mogollón et al. 2006.** Asuntos esenciales para comunicar al señor Presidente en relación con la Ley General Forestal. Foro Nacional Ambiental. Policy Paper 10. Universidad de Los Andes, GTZ y otros.

**Rangel, O. 2006.** La Ley General Forestal. Explotar el bosque natural es más costoso que conservarlo. *UN Periódico*.

**Santamaría, J. 2005.** La situación de los bosques en el mundo. En: *World Watch*. Madrid.