FEDESARROLLO

ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA

CIPE

Comentarios a: cmejia@fedesarrollo.org

No. 13 - Enero 2006

Director: Mauricio Cárdenas S.
Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

LA LEY FORESTAL: LA DISCUSIÓN Y SUS SECUELAS

El proyecto de ley más discutido y comentado en el tramo final de período legislativo que culminó el pasado 16 de diciembre de 2005, fue aquel que procuraba dotar a Colombia de una "ley general forestal". El gobierno se esforzó notablemente en las Cámaras para sacar el proyecto adelante, con una energía que quizá habría sido justificable en proyectos más urgentes, como el de contratación estatal, donde no hubo un respaldo oficial comparable. Al momento de escribir estas líneas, se sabe que el Gobierno Nacional, después de escuchar observaciones de varios expertos, objetará aspectos importantes del Proyecto que le fuera remitido para su sanción desde el Congreso, pero aún no se conoce el texto definitivo de dichas objeciones. Como se explicará más adelante, la labor del Congreso en esta etapa es aceptar o rechazar las objeciones del presidente.

FEDESARROLLO considera oportuno explicar a la opinión pública el contexto conceptual dentro del cual se tramitó el proyecto, ilustrar a los lectores en torno a los argumentos de sus críticos y plantear un plan de acción de cara a los últimos acontecimientos sucedidos en torno a la iniciativa.

El proyecto de ley[1]

El proyecto consta de cinco títulos. En el primero de ellos consagra como objeto de la ley "establecer el Régimen Forestal Nacional, conformado por un conjunto coherente de normas legales y coordinaciones institucionales, con el fin de promover el desarrollo sostenible del sector forestal colombiano en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. A tal efecto, la ley establece la organización administrativa necesaria del Estado y regula las actividades relacionadas con los bosques naturales y las plantaciones forestales".

Para el efecto, se fijan 18 "principios y normas generales", entre ellos, el de considerar que el establecimiento de plantaciones forestales es una prioridad nacional de importancia estratégica, y que su desarrollo es necesario para la paz y la convivencia. También se consagra el principio según el cual los bosques naturales deben tener un nivel sostenible de productividad. Otros principios son un verdadero galimatías: se consagra, por ejemplo, "como cláusula de sujeción institucional al Régimen Forestal de la Nación el uniforme sostenimiento de todas las instituciones públicas del país que participen en el desarrollo del sector forestal, a las normas, estrategias y políticas nacionales de dicho régimen" para garantizar "organicidad" y "coherencia".

Este primer título también distribuye competencias entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y un Con-

[1] Proyecto de ley número 264 de 2004 Cámara, 25 de 2004 Senado, acumulado 23 de 2004 Cámara, 80 de 2004 Senado.

sejo Nacional Forestal que se crea en el propio Proyecto. Asimismo, ordena al Gobierno la expedición de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y a las Corporaciones Autónomas la expedición de un acto administrativo similar para su respectiva jurisdicción.

El Título II se ocupa de los bosques naturales y las plantaciones forestales. Distingue, en las tierras de vocación forestal, dos categorías: las áreas forestales de protección, y las áreas forestales de producción. En ésta última cabe el aprovechamiento forestal sostenible de los bosques naturales. Una tercera categoría es la de "áreas de reserva forestal", las cuales, según el proyecto, pueden ser objeto de desarrollo sustentable.

El bosque natural, según el Proyecto, es el ecosistema "compuesto por árboles y arbustos con predominio de especies autóctonas, en un espacio determinado y generados espontáneamente por sucesión natural". El proyecto permite su aprovechamiento doméstico, científico y comercial, para lo cual autoriza darlos en concesión, previa licitación. La plantación forestal, por su parte, es el cultivo originado por la intervención directa del hombre.

El Título III consagra un sistema de financiación, estímulos, incentivos, exenciones y garantías. Establece para el Estado la obligación de abstenerse de modificar los contratos celebrados en la cadena forestal, durante 20 años. Este privilegio no lo tienen ni siquiera los grandes concesionarios de infraestructura, respecto de los cuales el Estado puede ejercer unilateralmente sus potestades exorbitantes de modificación, interpretación, e incluso, terminación. El proyecto extiende los incentivos tributarios actualmente vigentes en materia forestal (reforestación), a la explotación de los bosques naturales.

El Título IV establece normas en materia de protección, sanidad e información forestal, y contiene disposiciones sobre educación, capacitación, asistencia técnica, divulgación, participación comunitaria e investigación en materia forestal.

El Título V incurre en el reiterado error de ponerle un término máximo a la facultad que tiene el Gobierno de reglamentar la ley (12 meses). Bien se sabe que la potestad reglamentaria del ejecutivo es inagotable, y puede ejercerse en cualquier tiempo, incluso cuando la ley reglamentada le ha puesto límites como este. Finalmente, el proyecto incluye una norma que pretende otorgarle a esta ley una jerarquía superior, y una intangibilidad, que constitucionalmente no parece viable. Establece, en efecto, que nadie podrá considerar que la ley ha sido modificada o derogada, a menos que la ley futura haya establecido de modo preciso el artículo "de esta ley" objeto de modificación o derogatoria. Una ley no puede autodefinir su jerarquía y sus procedimientos para futura modificación, pues tal cosa sólo puede establecerla la Constitución. La norma limita, además, la autonomía de los jueces en la interpretación del sistema jurídico.

La importancia de los bosques naturales[2]

Para comprender las protestas de los expertos ambientalistas a la Ley Forestal aprobada por el Congreso de la República en diciembre de 2005 que llevaron, junto con las manifestaciones de otros grupos (comunidades indígenas y afro colombianas, entre otras), a la objeción de la norma por parte del Presidente Uribe Vélez, es necesario detenerse en la importancia de los bosques naturales. Los bosques naturales le prestan a la sociedad importantes servicios ambientales, económicos, sociales y culturales que se suelen olvidar con facilidad.

Como primera medida, los bosques naturales, que cubren casi un tercio de la superficie emergida de la tierra, son los ecosistemas terrestres con mayor diversidad biológica de especies. Pero, independientemente de sus diversas formas, la característica más visible de los bosques naturales es que son un elemento fundamental en la regulación de la hidrología. Los bosques naturales (y los bosques en general) afectan procesos fundamentales en el ciclo del agua: la precipitación, la intercepción, la infiltración, la evaporación y el drenaje. De esta forma, los bosques afectan el rendimiento de las cuencas, esto es, la cantidad de agua que produce una cuenca dentro de un lapso de tiempo determinado. En general, se ha observado que la reducción en la cobertura forestal aumenta el rendimiento de las cuencas; aunque a primera vista esto parece un efecto positivo, en realidad esto no es así ya que una pro-

[2] Para una descripción más detallada ver las notas de la clase *Introducción a la Economía Ambiental* del Profesor Eduardo Uribe, de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

porción menor de agua es devuelta a la atmósfera como resultado de la evaporación y transpiración de las plantas.

De igual forma, los bosques en las cuencas interceptan parte del agua y evitan que esta alcance el suelo en su totalidad, lo que evita que el agua lluvia golpee directamente el suelo causando la erosión de la tierra. Adicionalmente, al hacer que la llegada del agua sea gradual, los bosques aumentan la infiltración del agua que alcanza a llegar al suelo y minimizan la escorrentía[3]. Es claro, entonces, que el rendimiento y, en general, la dinámica del agua en cuencas está afectada por el tipo de cobertura vegetal que en ella se establezca o al menos, se permita que exista. Además, y como es bien conocido por todos, los bosques absorben el dióxido de carbono (CO_2) y liberan oxígeno mediante el proceso de la fotosíntesis, constituyéndose en "el pulmón del mundo". De esta forma, los bosques naturales previenen el efecto invernadero, que ocurre cuando el calor solar no puede abandonar la atmósfera debido a la acumulación de capas gruesas de dióxido de carbono.

De otra parte, es preciso recalcar que los bosques naturales son parte importante de la cultura y sociedad. En Colombia, extensas áreas de bosque han sido tituladas a favor de las comunidades indígenas y negras que los han habitado desde hace cientos de años. Los bosques son sus territorios ancestrales y tienen para ellos profundo significado cultural. Además, en muchos casos, las comunidades étnicas que ostentan títulos de propiedad sobre los bosques han actuado a favor de su protección. Por ejemplo, las comunidades indígenas se han opuesto a la explotación de petróleo en sus bosques y las comunidades negras se han opuesto a la construcción de vías hacia el Océano Pacífico que atravesarían los bosques.

Bosques naturales y plantaciones forestales en Colombia

De acuerdo a un informe reciente del Ministerio de Agricultura[4], en el país confluyen los bosques naturales con la producción de las plantaciones forestales, pero en la práctica se hace una explotación incontrolada de los bosques naturales carente de un manejo adecuado y sostenible. Al mismo tiempo, los escasos planes de reforestación por lo general se adelantan sin precisar el objetivo respecto a la futura utilización de productos.

Según información del Ministerio, para el año 2002, de los 50,6 millones de hectáreas dedicadas a la producción agropecuaria en Colombia, 7,7 millones correspondieron a plantaciones forestales, cifra que representó el 15% del total (Cuadro 1). Dicha área, al igual que la agrícola, disminuyó significativamente entre 1995 y 2002 (reducción igual a -23%), al pasar de 10 millones de hectáreas a 7,7. Dentro de las razones que generalmente se aducen para explicar esta situación, aparte de la ampliación de la frontera pecuaria, se encuentran: la baja valoración del bosque por extracción ilegal, no reconocimiento ni

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE AGROPECUARIA EN COLOMBIA

	Miles de hectáreas								
Usos de la tierra	**1995**	**1996**	**1997**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**Participación (%)**	**Crecimiento (%)**
Pecuaria	35.528	36.810	36.507	37.135	36.730	37.610	37.871	75	7
Bosques	10.088	9.827	8.995	7.940	8.081	7.678	7.741	15	-23
Agrícola	4.430	4.061	4.222	4.327	4.432	4.135	3.736	7	-16
No agropecuaria y otros usos	1.820	1.729	1.584	1.607	1.461	1.282	1.315	3	-28
Total	**51.866**	**52.427**	**51.308**	**51.009**	**50.704**	**50.705**	**50.663**	**100**	**-2**

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Encuesta Nacional Agropecuaria.

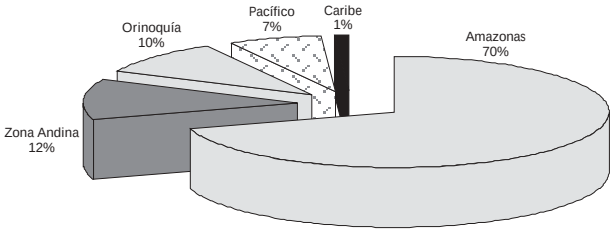
[3] La escorrentía es el agua que corre sobre la superficie del suelo hacia corrientes superficiales como quebradas y ríos.

[4] Ministerio de Agricultura (2005), "La Cadena Forestal y Madera en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica 1991-2005".

pago de los servicios ambientales, procesos de colonización por parte de población expulsada de otras zonas, y siembra y expansión de cultivos ilícitos.

La distribución porcentual de las áreas ocupadas por bosques naturales se muestra en el Gráfico 1. Como es de esperarse, la Amazonía colombiana es la zona del país con la mayor área de bosques, 70% del total nacional. Además, también es la región de mayor importancia para la conservación ambiental del planeta, por lo que su explotación, al igual que la de algunos bosques de la zona Andina y la Orinoquía, es observada por el público nacional e internacional.

Gráfico 1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ÁREAS DE BOSQUES NATURALES



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005).

Pese a lo anterior, el abastecimiento de madera en Colombia se basa principalmente en la explotación poco ordenada e incontrolada de los bosques naturales, en el sentido en que no hay una clara regulación respecto a los alcances que pueden tener los diferentes actores del sector. De otro lado, la madera que se obtiene de los bosques presenta bajos rendimientos por hectárea y deficiencias en su calidad y en el abastecimiento oportuno a las plantas procesadoras, de ahí que el país no se constituya como un importante productor ni exportador de madera y sus productos en el mundo, e incluso en el contexto latinoamericano.

Las reacciones al Proyecto

Durante la presentación y la discusión del Proyecto de Ley, varios grupos se opusieron a la propuesta, de autoría del Ministerio de Agricultura, que en realidad fue muy similar a lo que aprobó el Congreso de la República el pasado mes de diciembre como Ley General Forestal. En el *Policy Paper* No. 9 del Foro Nacional Ambiental, un grupo de organizaciones de alto prestigio nacional e internacional[5] llamó la atención sobre ciertos aspectos críticos dentro del marco de la legislación y política ambiental vigente. En primer lugar, critican que el Proyecto (y el texto aprobado en el Congreso) dista mucho de ser una norma general, ya que el énfasis se hizo en un solo tema de los relacionados con el bosque: la producción y aprovechamiento de madera; dejando por fuera el desarrollo de temas fundamentales como la conservación, protección y restauración del ecosistema forestal.

Además, se menciona que la propuesta considera al bosque natural como una entidad productora de madera y no como un ecosistema complejo, que como se mencionó al comienzo de este documento, presta diversos bienes y servicios ambientales y por ende, requiere de un manejo integrado con el fin último de conservar y hacer sostenible su uso. Otra crítica sustantiva al Proyecto de Ley (y al texto aprobado en el Congreso) es que constituye un cambio en la visión integrada de regulación de bosques, que los sustrae del marco regulatorio ambiental general y de la concepción sistémica de manejo integral de los ecosistemas forestales, impulsado por la Conferencia Internacional de Río en 1992 y plasmado en la Ley 99 de 1993.

Al introducir ese cambio de visión, que implica abandonar el enfoque integrador como punto de partida, el resultado es que se dejan de lado ciertos conceptos esenciales para los bosques naturales. Este el caso del término *ecosistema forestal*, concepto introducido en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) y avalado en el documento CONPES 3125 de 2001, que obliga a mirar más allá del solo recurso forestal. Otro factor fundamental que se deja por fuera es la *restauración*, elemento que también había sido trabajado en la normatividad ambiental del pasado, en particular en el Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques (Plan Verde). De igual forma, en el Proyecto (y en el texto aprobado por el Congreso) no se está considerando la relación entre diferentes ecosistemas, a pesar de que en materia ambiental es ampliamente conocido y probado que las interven-

[5] Entre ellas el Instituto Friedrich Ebert Stiftung, la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Fundación Natura y Econfondo.

ciones en unos ecosistemas tienen frecuentemente efectos desconocidos o imprevistos sobre otros ecosistemas, por lo que se deben analizar de manera conjunta.

Adicionalmente, este grupo de instituciones expresó que el Proyecto no considera un régimen de sanciones aplicables al infractor de las normas sobre protección, manejo, aprovechamiento, movilización y demás actividades relacionadas con los bosques naturales y plantados. Solamente se establece la existencia de una sanción para el caso de la eliminación de bosques naturales para ejecutar actividades agropecuarias o establecimiento de plantaciones forestales; lo que llevaría a pensar que esta es la única conducta sancionable en materia forestal dado que no existe en la Ley Forestal un capítulo de sanciones.

De forma similar, los críticos desaprobaron que el Proyecto de Ley desconociera partes fundamentales del marco normativo y la institucionalidad creada en el pasado para la formulación de políticas, el manejo y la administración de los recursos maderables y no maderables. La institucionalidad ambiental colombiana tiene unas características singulares como la particularidad regional y la autonomía de quien administra los recursos naturales. De forma que el Proyecto "al instituir como cláusula de sujeción institucional al Régimen Forestal Nacional, el uniforme sometimiento de todas las instituciones públicas del país que participen en el desarrollo del sector forestal a las normas, estrategias y políticas nacionales de dicho régimen" (Artículo 2, numeral 2 del texto aprobado por el Congreso), retrocede en la política de descentralización, y da pie para la generación de conflictos entre el nivel nacional, las regiones y las comunidades étnicas.

En Policy Paper No. 9 del Foro Nacional Ambiental también se menciona que otro inconveniente el Proyecto de Ley Forestal frente a la dimensión institucional de la política ambiental, es que en su artículo 22 se establece que el control y monitoreo de la explotación maderera en el bosque natural se hará por parte de los mismos actores privados que realizan la actividad, por medio de mecanismos como los Manifiestos de Aprovechamiento, los Manifiestos de Abastecimiento de materia prima, las inspecciones forestales y las guías de transporte forestal. Es evidente que esto no es una garantía para evitar los excesos en la explotación del patrimonio forestal. FEDESARROLLO está de acuerdo en que la entrega de la función estatal de monitoreo y conservación de un bien público (como son los bosques naturales) no debería recaer en manos de las firmas que tienen claros incentivos para sobreexplotar el recurso natural.

Finalmente, otro de los comentarios frente al Proyecto de Ley (que se podría extender al texto aprobado por el Congreso) es la creación del Consejo Nacional Forestal, en el Artículo 8. De acuerdo al grupo de instituciones que se opusieron a la propuesta, esto constituye un debilitamiento de la institucionalidad y de la política ambiental nacional. En primer término, la composición del CNF no es apta para cumplir las funciones que se le otorgan en la medida en que está compuesto predominantemente por representantes de los sectores público y privado con un interés primordial en la explotación de la madera[6].

Estos comentarios concuerdan con el documento presentado por algunos ex funcionarios[7] del Ministerio de Medio Ambiente al Presidente de la República, y que fue el sustento para las objeciones del mandatario. La posición del documento es que el texto aprobado por el Congreso era una normatividad claramente adversa para los intereses de la conservación de los bosques naturales, e incluso, para los de la reforestación comercial. De acuerdo a los expertos ambientalistas, del análisis cuidadoso del texto se deducía que las políticas forestales se centrarían principalmente en el fomento de la extracción y producción a gran escala de maderas de los bosques naturales de Colombia.

Para los funcionarios, el Proyecto de Ley Forestal aprobado por el Congreso era más bien una ley de fomento a la explotación de los bosques naturales a gran escala, debido a diversos tipos de medidas: i) amplios incentivos económicos para el desarrollo de la actividad de explotación; ii) remoción de obstáculos que la legislación y la política ambiental anteriores contenían para desincentivar su explotación; iii) desincentivos a la conservación de bosques naturales en predios privados; y iv) re-

[6] Ocho de catorce miembros.

[7] El grupo que firmó el documento "Asuntos Esenciales para Comunicar al Señor Presidente en Relación con la Ley Forestal", del 12 de enero de 2006 son: José Vicente Mogollón (ex-ministro de Medio Ambiente), Juan Mayr Maldonado (ex-ministro de Medio Ambiente), Manuel Rodríguez Becerra (ex-ministro de Medio Ambiente) y Eduardo Uribe Botero (ex-viceministro de Medio Ambiente).

forma del arreglo de las instituciones públicas responsables de la política de bosques, en detrimento de su conservación.

En opinión de este grupo de expertos, la Ley Forestal tal y como estaba formulada en el texto aprobado por el Congreso, era un fuerte desincentivo para la reforestación de bosques con especies maderables. Esto debido a que los incentivos económicos creados para la extracción de maderas de bosques naturales, inclinaban la balanza a favor de la extracción. Ante la decisión de inversión, los inversionistas del sector preferirían los bajos costos (gracias a los incentivos) y el rápido retorno asociado a la extracción, sobre los altos costos y los resultados inciertos a largo plazo de las plantaciones forestales. Argumentaron además que, históricamente, la desaparición del bosque natural en Colombia se explica principalmente por la apertura de la frontera agrícola y que la contribución de la explotación maderera a ese proceso es, hasta el momento, marginal. Irónicamente, la propuesta estaba encaminada hacia convertir la explotación maderera en una causa importante de destrucción y deterioro del bosque natural.

Por último, y además de los comentarios puntuales que serán analizados más adelante ya que estos fueron el sustento técnico para las objeciones presidenciales, se menciona que en el trámite del Proyecto de Ley se incurrió en un vicio de procedimiento, en el sentido en que no hubo una verdadera consulta[8] de su contenido ante las comunidades indígenas y negras, como está previsto en la Ley 70 de 1993.

Es así, que varias organizaciones comunitarias étnicas[9] se quejaron, durante el trámite del Proyecto, de que éste vulneraba los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras, y que no había sido consultado con ellas. En particular, consideraron que el proyecto desconoce varios tratados internacionales, y que, si bien fue consultado, en forma por lo demás amplia, con las empresas madereras, no ocurrió lo mismo con las comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas mestizas, de lo cual es prueba, entre otras normas del proyecto, la desequilibrada conformación del Consejo Nacional Forestal que en él se crea. A juicio de estas comunidades, el Proyecto desconoce los derechos de estas comunidades a la propiedad de los recursos naturales renovables en sus territorios. La titulación de baldíos, es una muestra de esa violación. Al igual que los ex-funcionarios, estas organizaciones coinciden en afirmar que el texto del Proyecto subordina los intereses ambientales y de conservación de la biodiversidad a los intereses económicos. Los incentivos a la explotación comercial contrastan con la ausencia de incentivos para el manejo sostenible de bosques naturales por parte de comunidades y pequeños propietarios.

Objeciones presidenciales al texto aprobado por el Congreso

El Gobierno anunció recientemente que objetará algunos artículos del proyecto de Ley Forestal, tras escuchar, en la última etapa del proceso antes de la sanción presidencial de la ley, algunos de los planteamientos que se acaban de resumir.

El acto de objeción presidencial a un proyecto de ley no es un acto administrativo propiamente dicho que pueda controvertirse aisladamente ante la jurisdicción; es un acto de trámite que hace parte integral del procedimiento legislativo. Cuando el proyecto es objetado por *inconveniencia*, las Cámaras deben darle segundo debate nuevamente. Si aceptan las objeciones, los artículos objetados se archivarán ó en el caso en que la objeción sea frente a todo el Proyecto, se archivará en su totalidad. Para rechazarlas, el Proyecto debe ser aprobado por una mayoría calificada (la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara). Esta insistencia obliga al Presidente a sancionar el proyecto. Cosa distinta sucede con las objeciones fundamentadas en razones de *inconstitucionalidad*. Si las Cámaras no aceptan las objeciones ocurre lo mismo que en el caso de objeciones por *inconveniencia*: el proyecto o los artículos objetados se archivan. Pero, si las objeciones no son aceptadas, la decisión de si aceptar o rechazar las objeciones pasa a manos de la Corte Constitucional, quien finalmente debe dirimir la controversia.

---

[8] Es preciso mencionar que el término consulta implica una discusión exhaustiva y no solamente un ejercicio de información.

[9] Proceso de Comunidades Negras (PCN), Conferencia Nacional Afrocolombiana (CNA), Palenque Regional del Congal-Valle, Palenque Regional del KUZU-TO Caribe, Palenque del Alto Cauca AFROLIDER, Consejo Nacional de Cupica, Consejo Comunitario del Naya, Consejo Comunitario de Cabeceras, Malaguita y Cuellar, Cabildo Embera Katio del Alto San Jorge, ILSA, CENSAT AGUA VIVA, Grupo Semillas, Cecoin, Coordinadora Nacional Campesina, negra e indígena.

En el caso de la Ley Forestal, se ha criticado el hecho de que el Gobierno pretenda objetar un proyecto de su propia autoría. Esta crítica no tiene ningún fundamento: nada en la Constitución impide que el Gobierno objete un proyecto propio, pues el Congreso tiene plena libertad para introducirle modificaciones, y el gobierno puede estar en desacuerdo con ellas, cosa que de hecho sucede con alguna frecuencia. En el caso de la Ley Forestal, lo que ha llamado la atención es el hecho de que los voceros del alto gobierno hubiesen defendido con vehemencia, no ya el proyecto original, sino la versión final que pasó a sanción presidencial, y que ahora será objeto de objeciones de fondo, precisamente en aquellos aspectos que los Ministros de Agricultura y Vivienda respaldaron con un vigor digno de mejor causa.

Repetimos que al momento del cierre de esta edición no se conoce aún el texto definitivo de la carta de objeciones presidenciales, pero con base en las informaciones de prensa, y las ayudas de memoria de quienes participaron en la reunión con el Presidente de la República tras la cual el gobierno anunció su decisión de objetar la ley, es claro que los artículos objetados tienen en común que, de una forma u otra, desmontaban las "talanqueras" que venían frenando la explotación a gran escala de madera en los bosques naturales del país, creaban incentivos para promoverla y proponían un arreglo institucional que privilegia dicha explotación. FEDESARROLLO considera que los ex-funcionarios que finalmente pudieron expresar sus preocupaciones ante el Presidente de la República tienen razón cuando afirman, respecto de estos propósitos: "Esto lo consideramos altamente inconveniente. Por una parte porque la promoción de este tipo de explotación representa una enorme amenaza para la conservación de ecosistemas que prestan valiosos beneficios ambientales, económicos, sociales y culturales a todos los colombianos y, muy en particular, a los pueblos que los habitan. Por otra parte, los bosques naturales de Colombia son un patrimonio que forma parte de la nacionalidad y de la identidad volombiana y albergan una riqueza biológica, ecosistémica y cultural que le genera al país ventajas comparativas"[10].

En ese orden de ideas, se objetarán, según los anuncios, entre otros, los siguientes artículos del proyecto:

- El que consagra como principio del régimen forestal nacional que la estrategia fundamental para la conservación en pie de los bosques de producción y para el mantenimiento de la biodiversidad y los servicios ambientales asociados a sus ecosistemas es "**la ocupación económica**" de los mismos, a través del aprovechamiento sostenible por actores forestales regulares, para lo cual se obliga al Estado a brindarles seguridad jurídica efectiva a dichos actores y a establecer un ambiente propicio a sus inversiones (Numeral 12 del artículo 2 del Proyecto).

- El que le otorga funciones al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en materia de bosques, especialmente en cuanto al papel que sobre ellos deben jugar la industria, el comercio exterior, y la inversión extranjera (Artículo 6 del Proyecto).

- El que dice que en materia de otorgamiento de derechos de aprovechamiento forestal de los bosques naturales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible gozarán de las mismas prerrogativas y tendrán las mismas facultades y competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales (Parágrafo 2 del artículo 19 del proyecto). Este es una de las normas más inconvenientes del proyecto. La Ley 99 de 1993 distinguió entre "*Corporaciones Autónomas Regionales*" y "*Corporaciones de Desarrollo Sostenible*". Estas últimas incluyen a cuatro Corporaciones con jurisdicción en la Amazonía y en el Chocó biogeográfico[11]. De acuerdo con la Ley 99 de 1993, en esas corporaciones los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal *"… serán otorgados …. con el conocimiento previo del Concejo Directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente*"[12].

  Con esto, el Congreso quiso asegurar que las decisiones sobre aprovechamiento forestal en esas regiones contaran con toda la solidez técnica necesaria de manera que se protegiera un patrimonio natural de interés

[10] José Vicente Mogollón, Juan Mayr Maldonado, Manuel Rodríguez Becerra y Eduardo Uribe Botero (2006), "Asuntos Esenciales para Comunicar al Señor Presidente en Relación con la Ley Forestal".

[11] Corpoamozonía, CDA, Cormacarena y Codechocó.

[12] Artículos 34, 35, 38 y 39, Ley 99 de 1993.

global, y de importancia estratégica para la Nación. Sin embargo, el artículo que aquí se comenta delega totalmente las decisiones sobre explotación maderera de los bosques naturales de esas regiones en los directores de las corporaciones. Este cambio, sin duda, de quedar vigente contribuiría a promover la explotación de madera en los bosques naturales de esas regiones. Esto, principalmente, porque esas corporaciones, y sus directores, encontrarán mas incentivos económicos para promover la extracción de madera de esos bosques que para conservarlos.

- El artículo que establece el cobro de tasas compensatorias por el aprovechamiento del bosque natural (Artículo 23 del Proyecto). Con esta disposición se reconoce implícitamente el carácter esencialmente explotable y lucrativo del bosque natural.

- También serían objetadas las disposiciones que dirigen parte de los recursos que hoy se destinan a la financiación de las Corporaciones Autónomas Regionales para "el financiamiento y la promoción de las actividades de manejo sostenible de los bosques naturales..." y que crean un Fondo para promover la silvicultura comercial en bosques naturales en territorios colectivos de comunidades afrocolombianas (Parágrafo 1 y 2 del artículo 39 del Proyecto).

También se ha anunciado la posibilidad de solicitar al Congreso la modificación de otros artículos que también, en su redacción actual, parecen promover más que controlar o regular, la explotación comercial de los bosques naturales. Artículos tales como el que pretende fomentar el desarrollo forestal del Amazonas y del Chocó; el que permite dar en garantía sobre bosques existentes o futuros (vuelo forestal); el que extiende los beneficios fiscales e incentivos a los bosques naturales de propiedad privada; el que prevé créditos de fomento estatales de hasta 30 años para la exportación de productos procedentes de bosques naturales y el que se comentó en párrafos anteriores, que establece un "blindaje" inconstitucional para evitar futuras modificaciones a la ley.

Es importante señalar en este punto que, cuando un proyecto de ley es objetado y regresa a las Cámaras, éstas no pueden reabrir íntegramente el debate y modificar con libertad todo el articulado. En esta etapa del proceso legislativo, el papel de las Cámaras se circunscribe a aceptar las objeciones y, en consecuencia, archivar el Proyecto o remover los artículos objetados, o, por el contrario, insistir en el texto original, y obligar al Presidente a sancionar el Proyecto, o remitirlo a la Corte Constitucional, cuando la objeción ha sido por razones de inconstitucionalidad. En consecuencia, no es correcto, a estas alturas, devolver el proyecto para que se le introduzcan modificaciones. Si este último paquete de artículos también presenta problemas, debe ser objetado.

Conclusiones

No es precipitado afirmar que después de las objeciones del Presidente Uribe Vélez, gracias a la intervención de los exfuncionarios del Ministerio de Medio Ambiente, la propuesta dejó de ser una amenaza de grandes magnitudes para la conservación de los bosques naturales en Colombia. Es decir que la gestión de protesta fue efectiva y no permitió que se atentara contra el patrimonio forestal del país y de las comunidades étnicas. Adicional-mente, dentro de los aspectos positivos del proceso, la actual administración merece un reconocimiento por su voluntad política para desincentivar la explotación de maderas en bosques naturales, representada en el alto costo político que implica devolverle al Congreso una ley aprobada de su propia autoría. Además, resaltan dos elementos positivos que se encuentran en la ley: la prohibición explícita al cambio de uso del suelo y la estabilidad jurídica para la actividad de reforestación (que también aplica a la actividad de explotación).

No obstante, resulta preocupante que las protestas de los diferentes grupos no hayan tenido efecto sino en las últimas instancias del proceso de aprobación de Proyecto de Ley. Particularmente, los sucesos dejan la impresión que no hubo una discusión técnica (con la invitación de expertos ambientalistas que lograran ir más allá del lenguaje convincente en el que estaba escrito el texto) en el Congreso. También resulta preocupante el rol que el actual Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural jugó en todo esto. Es sorprendente que tanto el personal técnico del Ministerio, como los asesores externos, hayan pasado por alto las graves implicaciones del Proyecto de Ley para la conservación de los bosques naturales. En opinión de FEDESARROLLO, la actuación de esta entidad dista mucho de la capacidad técnica, la vi-

sión y el compromiso con el tema que se requiere en un Ministerio que cada vez más se ve más desdibujado. Este hecho pone de presente, en nuestra opinión, el grave error en que se incurrió al haber fusionado el Ministerio de Ambiente. Dada la importancia estratégica a nivel global en esta materia, así como el grado de especialización que requiere su manejo, el país necesita un vocero de la problemática ambiental con asiento no solo en el Consejo de Ministros, sino también en los principales foros internacionales.

A la luz de estas consideraciones, quizá convendría archivar íntegramente el proyecto, y, bajo el liderazgo del gobierno, iniciar el trámite de un nuevo proyecto, en el que se cumplan todos los trámites de consulta, se construya un verdadero consenso nacional, y se entiendan comprometidos todos los actores involucrados, y no sólo algunos de ellos.