

PROYECTO POSICIONAMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA

DCI - ENV/2010/221/025

PROCESOS DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL EN TERRITORIO DE LA REGIÓN PACÍFICA Y PARTE DE LA REGIÓN ANDINA COLOMBIANA

ÁREA DE ACCIÓN DE LAS CAR
SOCIAS DEL PROYECTO



En sintonía con el planeta



UNIÓN EUROPEA







PROYECTO POSICIONAMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA

Entidad Ejecutora:

Corporación Autónoma Regional del Risaralda (CARDER)

Entidades Socias:

Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA)

Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS)

Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC)

Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCÓ)

Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO)

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR)

Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)

Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA)

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (CORPOURABÁ).

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

ONG Corporación Aldea Global.

Entidades Colaboradoras:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS)

Juan Manuel Álvarez Villegas

Director General Corporación Autónoma
Regional del Risaralda – CARDER

AUTORES:

Gonzalo Duque Escobar
Doralice Ortiz Ortiz
Norma Patricia Vela Murillo
Rubén Darío Moreno Orjuela
José Miguel Orozco Muñoz

COORDINACIÓN EDITORIAL:

Rubén Darío Moreno Orjuela
David Arboleda González/Adriana Montes Sánchez

EQUIPO CENTRAL PROYECTO POSICIONAMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA:

Rubén Darío Moreno Orjuela
Director Técnico General del Proyecto
José Benhur Zapata Orozco
Administrador
Nelson Villota Echeverry
Articulación Regiones
Ediesummer Gutiérrez Rodríguez
Ingeniero Forestal
Juan Diego Marín Montoya
Ingeniero Forestal
Juliana Katherine Zúñiga Gallego
Ingeniera Forestal
Adriana Montes Sánchez
Comunicación y Visibilidad

DELEGACIÓN UNIÓN EUROPEA

María Antonia (Tanya) Van Gool
Embajadora – Jefe de la Delegación de la Unión
Europea en Colombia
Ivo Hoefkens
Primer Consejero – Sección Cooperación,
Delegación de la Unión Europea en Colombia
Johnny Ariza
Oficial del Programa – Delegación de la Unión
Europea en Colombia

FOTOGRAFÍAS E ILUSTRACIONES:

Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en
Colombia

Corporación Aldea Global

Maximiliano Genes

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Maximiliano Genes



Este documento puede ser citado como "Duque E., Gonzalo, Ortíz O., Doralice, Vela Norma P., Moreno O., Rúben D., Orozco M., José M. 2014. Procesos en control y vigilancia forestal en la región pacífica y parte de la región andina de Colombia. Pereira: Carder, Unión Europea".

1. Gobernanza Forestal. 2. Control y Vigilancia. 3. Bosques. 4. Carder. 5. Unión Europea. 6. Aldea Global.

Se prohíbe todas las formas de reproducción total o parcial de este texto sin los permisos por escrito de los autores. Derechos protegidos por la Ley de Autor.

<http://www.carder.gov.co/web/es/gobernanza-forestal>
<http://www.coraldeaglobal.org/>

IMPRESIÓN: GRÁFICAS BUDA SAS

ISBN: 978-958-8370-45-3

"La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de la CARDER y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea".

PROCESOS DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL EN TERRITORIO DE LA REGIÓN PACÍFICA Y PARTE DE LA REGIÓN ANDINA COLOMBIANA

AREA DE ACCIÓN DE LAS CAR
SOCIAS DEL PROYECTO



CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y ENTIDADES COLABORADORAS DEL PROYECTO



MinAmbiente
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible

PROSPERIDAD
PARA TODOS



Tabla de contenido

1. Presentación.....	Pág. 8
2. El contexto social y territorial de las CAR del Proyecto.....	Pág. 10
2.1 Calentamiento global y cobertura forestal.	Pág. 12
3. Estrategia metodológica.....	Pág. 16
4. Contexto histórico en torno a la Vigilancia y el Control Forestal.....	Pág. 21
5. Reflexiones acerca del proceso Control y Vigilancia Forestal, CAR socias del proyecto.....	Pág. 43
6. Resultados: Análisis e Interpretación de la Experiencia.....	Pág. 49
6.1 Gobernanza Forestal: sensibilidad del sistema de control y vigilancia forestal al modelo de gestión democrático de las CAR.	Pág. 50
6.2 Extensión a la Comunidad: Estrategia para el monitoreo y acompañamiento institucional.....	Pág. 52
6.3 La Modernización Institucional: hito histórico en torno al control y la vigilancia forestal, gracias al desarrollo tecnológico.....	Pág. 56
6.4 Desarrollo Normativo: hacia un direccionamiento de las formas de actuación de las CAR, orientadas a la apropiación de una cultura forestal integral.....	Pág. 60
6.5 El Conflicto armado y Ley de restitución de tierras. Situaciones que enmarcan los procesos de control y vigilancia forestal.....	Pág. 66
6.6 Alianzas Interinstitucionales: mayor efectividad en la movilización de acciones tendientes al control y la vigilancia forestal.....	Pág. 68
7. Conclusiones.....	Pág. 72
8. Recomendaciones.....	Pág. 81
- Acrónimos.....	Pág. 85
- Bibliografía.....	Pág. 86
- Anexos.....	Pág. 91



PRESENTACIÓN

Indudablemente, los esfuerzos institucionales asociados al control y vigilancia forestal no han sido suficientes para superar las numerosas causas asociadas a la ilegalidad forestal en el país, probablemente por deficiencias en la aplicación de los instrumentos legales existentes y desarticulación de acciones interinstitucionales y factores de perturbación locales y eventuales que obstaculizan la logística y oportunidad de la acción de la autoridad ambiental. Una causa evidente es la falta de apropiación de una cultura forestal que parta de la prevención, del respeto por la legalidad y de las buenas prácticas en el ámbito de toda la cadena productiva asociada a los recursos maderables y no maderables, desde el aprovechamiento y manejo de los bosques, hasta la transformación, transporte, comercialización y consumo final de sus productos.

Siendo Colombia un país con una cobertura boscosa privilegiada, en donde según datos del IDEAM en el 2007, alcanzaba una extensión de 61'246.660 ha, equivalentes al 53,7% del territorio continental¹, la pérdida de bosques como consecuencia del cambio en el uso del suelo y la presión antrópica asociada a las actividades urbanas mal planificadas y a las productivas de tipo conflictivo o ilegal, se agrava como consecuencia de factores, unos asociados a la pobreza,

dada la brecha de productividad consecuencia de políticas públicas agrarias que afectan la producción rural², y otros a la violencia y al conflicto armado que llevan al desplazamiento del campesino, dos asuntos que contribuyen a la migración de las comunidades y a la desestructuración de la economía rural.

Esta sistematización de un conjunto significativo de las experiencias institucionales, en especial de las autoridades ambientales, lecciones personales y visiones colectivas de los últimos lustros, en el control y vigilancia forestal de gran parte de la zona andina y del Pacífico colombiano, es el resultado de un proceso de investigación y documentación cuyo objeto es ofrecer elementos que permitan conocer de forma objetiva las principales determinantes culturales de una problemática socioambiental compleja, con sus dinámicas y características intrínsecas y actores en el presente, para entregar conceptos estructurantes que no sólo sirvan al diseño de políticas intersectoriales, sino también al conocimiento de los desafíos que deberá asumir esta sociedad y al correspondiente diseño de estrategias, a la revisión y ajuste de los instrumentos y acciones de control y vigilancia forestal, no sólo en el territorio en cuestión, también en la Colombia de hoy.

1. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM, et al. 2007. Superficie de bosques naturales, bosques plantados y vegetación secundaria del país. Escala 1:8.500.000 Bogotá D.C.

2 Políticas que cierran brechas entre lo urbano y lo rural en Colombia. Rafael Isidro Parra-Peña S., Liliana Ordóñez y Camilo Acosta. CIAT Políticas en Síntesis No. 7. Febrero 2013 http://ciat.cgiar.org/wp-content/uploads/2013/01/politica_sintesis7_politicas_cierran_brechas_urbano_rural_colombia.pdf

Indudablemente la escala temporal para el tema forestal, debe ser la que se sugiere en el objeto señalado: basta anotar que entre los factores determinantes de las dinámicas de más largo aliento que escapan al alcance de este trabajo, están el tipo de sociedad y modelo tecnológico que la soporta. Por ejemplo: entre las décadas de 1930 y 1960, cuando irrumpe en los centros urbanos la electricidad, cesa la presión por los carboneros sobre los bosques de forma significativa; también a partir los años 70 del siglo XX con el advenimiento de la “Revolución verde” en la caficultura de Colombia³, la Región Andina del país que era fundamentalmente rural se urbaniza, al tiempo que desaparecen el sombrío y la biodiversidad tras el advenimiento del café caturra y los agroquímicos. Igualmente para el presente siglo, los cambios estructurales en el arco energético por fuentes, como consecuencia de las políticas energéticas del país: para el Eje Cafetero en la década de 1990, la participación de la leña que llegaba al 10% y de la electricidad estimada en el 60%, con el advenimiento del gas, ceden frente a los derivados del petróleo⁴.

Evidentemente aunque entre las limitaciones que podrían gravitar en este trabajo estaría la representatividad de las experiencias analizadas, dado que ellas necesariamente

quedarán sesgadas por los acontecimientos y vivencias de la última década, el equipo de trabajo consciente de esas deficiencias y de la falta de estadísticas e indicadores de impacto que muestren en el largo plazo las dinámicas de los procesos asociados a la problemática ambiental colombiana, con la convicción de haber logrado el objetivo buscado en forma sustantiva, ha intentado superar esa dificultad mediante un proceso metodológico en el que se indaga de forma directa con profesionales que cuentan con una vasta experiencia en el tema del Control y la Vigilancia forestal, ya sea por estar vinculados a las CAR que acompañan el Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia o por ser exfuncionarios del antiguo INDERENA, que en su momento desarrolló un papel importante en el tema. (Anexo 1. Relación de funcionarios y exfuncionarios que acompañaron el desarrollo de este trabajo).

Sea la oportunidad para expresar reconocimiento y gratitud a la Unión Europea por el apoyo económico a este trabajo mediante el Proyecto de Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, cuya importancia para el país parte de los beneficios que le traerá al fortalecimiento institucional de uno de los objetivos misionales más fundamentales de las CAR, como lo es el cuidado de uno de los ecosistemas imprescindibles para la vida: los bosques.

3 El territorio como sujeto en el contexto del Magdalena Centro. Duque Escobar, Gonzalo (2012) In: Jornada de Formación de la Diócesis de La Dorada, PDP-MC. Enero 23 a 27 de 2012, Rionegro Antioquia. <http://www.bdigital.unal.edu.co/5705/>

4 Prospectiva energética del Eje Cafetero. Duque Escobar, Gonzalo (1991) Documento de trabajo. Programa Caldas Siglo XXI. CRECE-UN <http://www.bdigital.unal.edu.co/1674/>

A photograph of a male worker in a light blue short-sleeved shirt, a blue baseball cap, and large yellow earplugs. He is looking upwards and to the right, with his hands near a large stack of vertical wooden planks. The planks are arranged in a dense, vertical pattern, showing various shades of brown and tan. The entire image is framed by a thin green border.

2

EL CONTEXTO SOCIAL Y TERRITORIAL DE LAS CAR DEL PROYECTO

Las políticas de prevención, seguimiento, control y vigilancia forestal en Colombia, cuentan con los siguientes instrumentos de Ley: la Ley 1333 de 2009 “por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”; y la Ley 99 de 1993 “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, y se dictan otras disposiciones”.

Adicionalmente para reglamentar dichas políticas, las diferentes estrategias se desarrollan en los siguientes instrumentos complementarios: el Decreto 1599 de 2005 “por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano”; el Decreto 1200 de 2004 “por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones”; y el Decreto 1791 de 1996 “por medio de la cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.”

Ahora el territorio en el cual se inscribe este trabajo, comprende 10 departamentos de Colombia, donde actúan once Corporaciones Autónomas Regionales, así: Antioquia (Corpura y Corantioquia), Caldas (Corpocaldas), Cauca (CRC), Chocó (Codechocó), Nariño (Corponariño), Norte de Santander (Corponor), Risaralda (Carder), Tolima (Cortolima), Quindío (CRQ) y Valle del Cauca (CVC). Se trata de toda la Región del Pacífico colombiano (130.853 km²), y gran parte de la Región Andina (122.695 km²)⁵, sobre un área aproximada de 250.000 km².

Dada la necesidad de generar una ciencia y tecnología imbricada con la cultura, para encontrar respuestas a las problemáticas del territorio, debe partirse de su carácter biodiverso, pluricultural y triétnico: esto para que el marco normativo comprenda la esencia de las problemáticas y conflictos relacionados con la deforestación en Colombia.

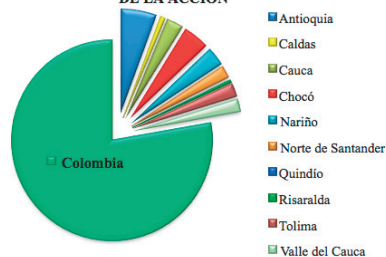
Imagen 1- Contexto Forestal de la Región. Fuente: PPGFC, 2011



Departamento	Área (Km ²)	Población
Antioquia	63.612	5.988.984
Caldas	7.888	976.438
Cauca	29.308	1.308.090
Chocó	46.530	471.601
Nariño	32.820	1.619.464
Norte de Santander	21.648	1.286.728
Quindío	1.845	546.566
Risaralda	4.140	919.653
Tolima	23.562	1.383.323
Valle del Cauca	22.195	4.337.909
Total Área Acción	253.548	18.838.756
Representatividad (%)	22,21%	41,88%
Total Colombia	1.141.748	44.977.758

Fuente DANE. 2010

DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA ACCIÓN



Si morfológicamente, Colombia en su conjunto presenta tres cordilleras separadas por dos valles interandinos el del río Cauca y el del río Magdalena, y una franja costera frente al Pacífico, dicho relieve sumado a una insolación permanente consecuencia de la baja latitud, explica un clima tropical no homogéneo que es bimodal en la Región Andina, húmedo en la del Pacífico y monzónico en la Orinoquia y Amazonía colombianas: de ahí la variedad de zonas de vida como factor de biodiversidad.

En el periodo de la preconquista, las comunidades nativas han desarrollado sistemas de cacicazgos y señoríos que facilitan grandes unidades territoriales dispersas en varias regiones fisiográficas ocupadas por una macroetnia con variantes regionales de la cultura. En la región del pacífico se da una ocupación fragmentada por grupos Embera. Tras la conquista se da la ocupación española, el exterminio de los aborígenes y la inclusión de población afrodescendiente esclavizada para establecer unidades productivas en los suelos más fértiles y zonas de mayor potencial aurífero. En el siglo XIX, tras el proceso de colonización antioqueña se da una ocupación minifundista y el poblamiento del centro occidente de Colombia, surgiendo al tiempo un modelo de explotación capitalista cuando se impone la premisa “la tierra para quien la trabaja”.

Como reflejo de la incidencia antrópica en los procesos de transformación del territorio, vale la pena subrayar que para la ecorregión cafetera donde se alberga el

7% de las especies y plantas animales (Instituto von Humboldt 1997), frente a una aptitud del suelo del 54% para bosques y del 4% para la ganadería, las coberturas en 2002 fueron del 30% en bosques y 49% en potreros⁶.

Asimismo, según un informe del Banco Mundial, relacionado en documento del CIAT⁷, en Colombia la tala ilegal alcanza aproximadamente un 42 por ciento de la producción total de madera, la cual se explota en trozas o su equivalente en aserrada.

De otro lado, aunque la zona pacífica no acusa los niveles de poblamiento de la zona Andina, la problemática de la deforestación se constituye en una amenaza que exige acciones como las que se proponen en este documento. El IDEAM cuenta actualmente con un sistema de monitoreo satelital que genera alertas tempranas para este efecto, a partir del cual se están identificando en tiempo real los focos de deforestación.

2.1 Calentamiento global y cobertura forestal.

El Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio⁸: Informe de 2013, señala que a pesar de que muchos países han establecido políticas y leyes forestales, los bosques están desapareciendo rápidamente. La mayor pérdida entre 2005 y 2010, se dio en América del Sur y África: unos 3,6 millones y 3,4 millones de ha/año, respectivamente. Dicho informe al observar que se siguen perdiendo bosques a un ritmo alarmante, en un mundo que ya está sintiendo los impactos del cambio

6. Valoración de la biodiversidad en la ecorregión del Eje cafetero. CIEBREG, Pereira, Colombia. 2009.

7. Políticas que cierran brechas entre lo urbano y lo rural en Colombia. Rafael Isidro Parra-Peña S., Liliana Ordóñez y Camilo Acosta. CIAT Políticas en Síntesis No. 7 Febrero 2013. http://ciat.cgiar.org/wp-content/uploads/2013/01/politica_sintesis7_politicas_cierran_brechas_urbano_rural_colombia.pdf

8. Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio 2013. Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

climático por el aumento acelerado de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), que son un 46% más altas que en 1990, considera gravemente amenazada la sostenibilidad del medio ambiente y en peligro los logros en la eliminación de la pobreza y el hambre, por lo que reclama un nivel mayor de cooperación mundial, dado que si bien los bosques son una red de seguridad para los pobres a quienes provee medios de sustento sostenibles, una de las principales causas de la deforestación es la expansión de la frontera agrícola para alimentar a la creciente población mundial.

Según la revista Science, investigadores de la Universidad de Maryland, EE.UU. en colaboración con Google, encuentran que entre los años 2002 y 2012, en todo el planeta desaparecieron 2,3 millones de km² de bosques. De esta superficie el 25% corresponde a países latinos⁹. Las mayores pérdidas y recuperación de áreas forestales se registraron en los trópicos, en comparación con las zonas subtropical, temperada y boreal. En total Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, Chile y Ecuador perdieron 54,6 millones de ha. Si se agregan México, Guatemala, Nicaragua y Honduras, la cifra llega a 59,1 millones de ha, una extensión equivalente al 95,6% de la cobertura de bosques que tenía Colombia en el 2000 (62,8 millones de ha). El Sistema de Información Ambiental de Colombia¹⁰, reporta que la mayor deforestación en Colombia se presenta en la Región del Pacífico, en la Amazonia y en el Piedemonte Andino.

De acuerdo con el informe de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2004-2005), Colombia junto con Brasil, Perú, Bolivia y Venezuela, tiene el 84% del área total de bosque de América Latina. Según Manuel Rodríguez Becerra, las tierras de resguardos indígenas, propiedades colectivas de las comunidades negras y parques nacionales, suman 42 millones de hectáreas, equivalentes al 42% del territorio nacional¹¹. También considera que la principal causa de la deforestación es la ganadería. Y añade que en Colombia donde se han deforestado unas 45 millones de hectáreas a lo largo de los años, cerca de 5 millones de ha están dedicadas a la agricultura y los 40 millones restantes a la ganadería. Finalmente agrega que, existe una oportunidad para implementar una propuesta de desarrollo sostenible para cerca de 29 millones de ha de bosques que está en manos de indígenas y afrodescendientes, partiendo de la institucionalidad para acompañar a estas comunidades en su consolidación.

En la década de 1990, de 64.4 millones de ha de bosque, la Región Andina poseía 12,6 millones de hectáreas y la Pacífica 5,2 millones de hectáreas. Y de una deforestación total de 2,8 millones de hectáreas, la Región Andina deforestó 877 mil y la Pacífica 140 mil. Para la década del 2000, Colombia muestra haber talado 2,6 millones de hectáreas, de las cuales 922 mil correspondieron a la Región Andina y 257 mil a la Región Pacífica. En el periodo 2000/7 la rata de deforestación nacional, que alcanzo 336 mil ha-año, fue de 82,6 mil

9. Latinoamérica fue la región que más áreas forestales perdió en el mundo. Ref: eldiario24. El Mundo. Nota Diciembre 15 de 2013, en: <http://www.d24ar.com/nota/307592/latinoamerica-fue-la-region-que-mas-areas-forestales-perdio-en-el-mundo.html?id=307592>

10. Monitoreo de la deforestación mediante el procesamiento digital de imágenes. https://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/DEFORESTACI%C3%93N%20INSERTO.pdf

11. "El motor para proteger los bosques es el cambio climático". Entrevista de Cristina Mendoza Weber (2011). DW. Ecología, en: <http://www.dw.de/colombia-el-motor-para-proteger-los-bosques-es-el-cambio-clim%C3%A1tico/a-14965814-1>

ha/año en la Región Andina y de 67.2 mil ha/año en la Región del Pacífico. Para el periodo 2005/10, aunque las menores ratas de deforestación a nivel nacional fueron en las Regiones del Pacífico (2,2%) y Amazónica (1%), la deforestación que se dio principalmente en las regiones Caribe (11,1%) y Andina (3,9%) le cobró al país 238.361 ha/año de bosque natural. En el lustro 2005/10, las zonas donde se concentró la mayor pérdida de

bosque del país, fueron Cauca y Tumaco (Nariño), el piedemonte amazónico, la Serranía de San Lucas y el noroccidente de Caquetá.

La cobertura de bosque perdida en los lustros 2000/5 y 2005/10, según dicha investigación¹² se transformó principalmente y de forma creciente en pastos al pasar de 39,7% a 55,5% respectivamente, seguida en importancia pero con tendencia decreciente, en vegetación secundaria, cuya proporción paso de 35,1% a 20,2% en su orden.

En la Amazonía, el fenómeno de la deforestación, según la Directora del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi¹³, parece no tener remedio: En diez años, Colombia perdió 14.490 kilómetros cuadrados de bosque en la Amazonia, principalmente por la extensión de la ganadería y la ampliación de la frontera agrícola: entre el 1990 y 2010, se deforestó el 6,1% de este vasto territorio.

Ahora, durante los años 2011-2012, Colombia reduce su tasa de deforestación promedio anual a 147.946 ha, valor que en el lustro 2005-2010, alcanzó a 238.273 ha/año, lo que equivale a una reducción del 39%, aunque la cuantía continúa siendo preocupante, así, salvo en Guaviare y Arauca donde la tala se incrementó, el resto del país haya mostrado reducción en la pérdida de bosques¹⁴.

Dicha disminución en la tasa de deforestación, se corresponde en primer lugar, con reducción significativa de cultivos de coca, particularmente en los departamentos de Nariño y Cauca, con actividades institucionales de control de tala y minería ilegal, y en

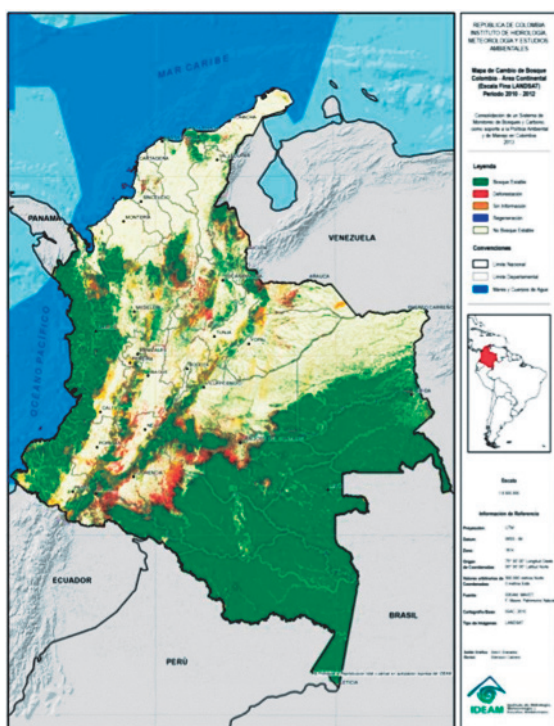


Imagen 1- Colombia: Cobertura vegetal y Cambio de bosques en el período 2010-2012. Fuente: IDEAM.

12. Ibid

13 "El corto camino a la deforestación" Luz Marina Mantilla Cárdenas. TIERRA A LA VISTA. Pg 268 a 271, Especial Revista Semana (2013), en: <http://www.semana.com/EspecialOrinoquia/flash.html#/56/>

14. Nueva tasa oficial de deforestación: Colombia reduce su deforestación a 147. 946 hectáreas anuales. Minambiente. Bogotá, 5 de agosto de 2013 (MADS-IDEAM). <http://www.minambiente.gov.co>

segundo lugar la reducción de la frontera agropecuaria y programas silvopastoriles para ganadería sostenible en varias regiones del país.

No obstante, para ver la vulnerabilidad frente al calentamiento global, tenemos que mientras La Niña 2010/11 fue de similar naturaleza a La Niña 2007/8, sus consecuencias resultaron asimétricas: en la segunda, surgen eventos climáticos extremos inesperados: la Sabana de Bogotá convertida en una “Venecia” y 30 municipios como Gramalote, requiriendo reasentamiento¹⁵.

Por lo anterior, la opinión pública especializada considera en cuanto a la gestión forestal, que el Sistema Nacional Ambiental de Colombia SINA requiere una reestructuración urgente y profunda¹⁶.

Tras hacer un somero balance integral donde resalta la promulgación de la Política de Bosques, en 1996; la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en el 2000; la elaboración de ‘Criterios, indicadores y guías técnicas para la ordenación y el manejo sostenible de los bosques naturales’, en el 2002; la formulación de la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal, en el 2010; la suscripción del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia, en el 2009, ratificado en el 2011, entre otros logros, cuestiona la omisión del cumplimiento de obligaciones institucionales esenciales, el bajo nivel de ejecución de las políticas y la débil aplicación de las normas que causaron la deforestación de unos 6 millones de ha de bosques naturales, por factores donde gravitaron en algunos la falta del control forestal, y las severas limitaciones de la gestión realizada.



Añade que además de la invaluable pérdida de biodiversidad, los cerca de 300 millones de m³ de madera comercial contenidos en la superficie deforestada, valdrían 60 billones de pesos, una cantidad equivalente a 1/3 del Presupuesto General de la Nación en el 2013.

En cuanto a reducción, deforestación y degradación de bosques, los Incendios Forestales han sido objeto de trabajo del Ministerio con diversas entidades.

Para el cuatrienio 2010/14 la meta establecida ha sido evitar la deforestación de 200 mil ha, incorporar 3 millones de ha en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, establecer esquemas de restauración ecológica protectora en 280.000 ha, y ordenar mediante acto administrativo por parte de las autoridades ambientales de 15,2 millones de ha¹⁷.

15. Calentamiento global en Colombia. Duque Escobar, Gonzalo (2011) In: El Día Mundial del Medio Ambiente, Junio 6 de 2011, Instituto Universitario de Caldas. <http://www.bdigital.unal.edu.co/3673/>

16. La gestión forestal en 20 años del SINA. El Tiempo. Opinión. José Miguel Orozco M. Bogotá, 23/01/ 2014 <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josmiguelorozco/>

17. Ibid.



ESTRATEGIA METODOLÓGICA

3

3.1 BASE CONCEPTUAL

La sistematización de experiencias implica la identificación e interpretación de los hechos sucedidos en torno a una experiencia determinada, su principal característica es la posibilidad que brinda de conocer en forma profunda las situaciones presentadas pero al mismo tiempo, la posibilidad de alejarse de la misma para, de forma objetiva, reflexionar e interpretar la situación sujeto de análisis.

La definición más cercana con la cual se puede representar el trabajo realizado es la que presenta la Agencia de Cooperación Alemana GIZ (antes GTZ) como: “un proceso de reconstrucción y análisis sobre una experiencia vivida, que implica un proceso de investigación y documentación, lo cual denota su carácter de abstracción y no de descripción”.¹⁸

La presente sistematización parte también de los lineamientos propuestos por el Sociólogo Óscar Jara¹⁹, quien propone abordar los siguientes momentos:

- Delimitación conceptual.
- Punto de partida.
- Objeto, eje y objetivos de la sistematización.
- Delimitación del trayecto metodológico.
- Reconstrucción del proceso.
- Procesamiento, análisis e interpretación de la información.
- Conclusiones.

3.2 PUNTO DE PARTIDA

La experiencia sistematizada tuvo como punto de partida las acciones que a nivel gubernamental se han movilizadas en los últimos 10 años en torno a la vigilancia y el control forestal en Colombia desde el trabajo realizado por once Corporaciones Autónomas Regionales - CAR, que hacen parte del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, como máximas autoridades ambientales de los entes territoriales.

Con el fin de entender los cambios sucedidos en los últimos años, se presenta en el próximo capítulo, un análisis relacionado con el “Contexto histórico”, que sirve como marco para identificar el proceso de evolución del control y la vigilancia forestal, mediante acciones que se han desarrollado en el marco de los lineamientos de política a nivel nacional y, que se han visto reflejadas en los cambios y/o transformaciones institucionales de dichas corporaciones.

3.3 OBJETO DE LA SISTEMATIZACIÓN:

El Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, fue aprobado por la Unión Europea en el año 2010. Su objetivo es modernizar la administración forestal de 11 autoridades ambientales, con sistemas más efectivos de control y manejo de los bosques, contribuyendo al mejoramiento de la gobernanza forestal mediante la concertación de políticas sectoriales y de legislación forestal con la participación de actores públicos, privados y de sociedad civil.

18. Guía de sistematización. Programa Fortalece –MINEC/GTZ. 2008

19. Jara, Oscar (1981): Educación Popular, la dimensión educativa de la acción política

El Proyecto busca mejorar el nivel de incidencia en la reducción de la ilegalidad y la promoción de la gestión forestal sostenible. Uno de los instrumentos para lograrlo, es mediante el Control y la Vigilancia forestal que adelantan las CAR del país. Con la realización de la presente sistematización, se espera identificar el proceso desarrollado en torno al control y la vigilancia forestal en la zona del Proyecto, con el fin de analizar e interpretar las situaciones que han limitado el accionar de las CAR, aquellas que han posibilitado avanzar en la consolidación de los esquemas de Control y vigilancia en el territorio del Proyecto, y proponer algunas estrategias que hagan viable la gestión del territorio en un Estado social de derecho.

3.4 EJE DE LA SISTEMATIZACIÓN:

¿Cómo han sido los procesos de control y vigilancia forestal durante los últimos 10 años, emprendidos por las once Corporaciones Autónomas Regionales que hacen parte del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia? Lo anterior supone tener en consideración dos estructuras complejas como lo son la sociedad y el medio natural.

3.5 OBJETIVO GENERAL:

Analizar cómo han sido los procesos de vigilancia y control forestal emprendidos durante los últimos 10 años por las once Corporaciones Autónomas Regionales, que hacen parte del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, examinándolos en particular desde la normatividad y en general desde la cultura como una relación dialéctica entre colectividades humanas y territorio.

Objetivos Específicos:

- Conocer y reflexionar sobre la normativa que se ha adelantado en torno a la vigilancia y el control forestal en Colombia en los últimos 10 años.

- Reconocer los aportes de las CAR, como actores sociales estratégicos en representación del Estado, en la vigilancia y el control forestal en Colombia.
- Identificar experiencias aleccionadoras asociadas a la preservación, control vigilancia y aprovechamiento forestal por parte de las CAR que hacen parte del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia
- Dilucidar las oportunidades de mejora y las potencialidades que se han presentado en torno a la vigilancia y el control forestal en el área del Proyecto

3.6 DESARROLLO METODOLÓGICO:

- Descripción del territorio objeto de la investigación, como una construcción social e histórica, con el fin de aprehender los elementos estructurantes de soporte para una cultura forestal en Colombia.
- Identificación de los aspectos conceptuales fundamentales en que se soporta la normativa ambiental de Colombia en el tema de Control y Vigilancia forestal.
- Recopilación de información institucional de las CAR en temas de control y vigilancia forestal a través de dos instrumentos de recolección de información, uno de ellos técnicos de las once CAR que hacen parte del Proyecto de Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, y el otro dirigido a exfuncionarios del Inderena que han participado en procesos de control y vigilancia forestal. (Anexo 2. Instrumentos de recolección de información y fichas diligenciadas)
- Procesamiento, análisis de la información e identificación de elementos comunes y divergencias fundamentales, en el proceso de control y vigilancia a partir de la información recolectada.

- Interpretación de los resultados del proceso de implementación de estrategias entorno al control y vigilancia forestal.
- Reconocimiento de otros aspectos necesarios que pueden aportar al mejoramiento de la estrategia de Control y Vigilancia forestal en el país.
- Elaboración de conclusiones y recomendaciones, como aporte a las acciones que se vienen desarrollando en Colombia en esta materia, teniendo como fundamento la necesidad de fortalecer una cultura forestal soportada en mecanismos de Gobernanza.
- Sanciones y efectividad de las mismas.
- Riesgos a los que se exponen los funcionarios encargados del control y vigilancia forestal.
- Casos más graves de amenazas o acciones en contra de los funcionarios.
- Anécdotas del proceso de control y vigilancia forestal.
- Entidades, ONG o grupos sociales socios para apoyar el proceso.
- Hitos más importantes en el proceso de control y vigilancia forestal.
- Cambios ocurridos durante los últimos 10 años en torno a la vigilancia y el control forestal en Colombia.
- Aportes a la normativa vigente frente a la vigilancia y el control forestal en Colombia.

3.7 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS IMPLEMENTADOS EN LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN:

Con el fin de lograr una información objetiva por parte de los actores participantes en la presente sistematización, se diseñó un instrumento orientado a la recolección de información con funcionarios y exfuncionarios del Inderena, que cuentan con gran experiencia en los procesos de control y vigilancia forestal.

El instrumento se diseñó para recoger información del antes y del ahora con los siguientes aspectos:

- Descripción del proceso del control y vigilancia forestal.
- Efectividad del control y la vigilancia forestal.
- Recursos logísticos, operativos y tecnológicos disponibles.
- Principales infracciones forestales.
- Identificación de las trampas o fraudes más utilizados para aprovechar, movilizar y comercializar madera de forma ilegal.
- Magnitud de la ilegalidad forestal.

Estas preguntas corresponden con el carácter técnico de los entrevistados, y por lo tanto no contemplan otras determinantes profundas de la problemática forestal de Colombia, de interés para la vigilancia y el control forestal, las cuales se abordan dentro del análisis.

Las técnicas utilizadas para la recolección de la información fueron:

- a) Conformación de siete Grupos Focales con la participación de 28 técnicos activos de las CAR, que están directamente relacionados con los procesos de control y vigilancia forestal en la institución
- b) Dos entrevistas y una encuesta a tres expertos seleccionados en el tema por su conocimiento y experiencia, quienes fueron funcionarios del Inderena.
- c) Ocho encuestas a personas claves de las CAR, que por sus múltiples ocupaciones no pudieron integrarse a los Grupos Focales.

EN TOTAL SE CONTÓ CON LA PARTICIPACIÓN DE 42 PERSONAS, ENTRE REPRESENTANTES DE LAS CAR Y PERSONAS CLAVES ENTREVISTADAS, ASÍ:

Institución	Técnica	No. Personas	Código Identificación
Inderena Gerardo Lozano-exfuncionario	<i>Encuesta</i>	1	<i>EE1</i>
Inderena Nehemías Santos, exfuncionario	<i>Entrevista</i>	1	<i>EE2</i>
Inderena José Omar Guauque exfuncionario	<i>Entrevista - Diligenciamiento vía e-mail</i>	1	<i>EE3</i>
Corpourabá	<i>Diligenciamiento instrumento vía e-mail</i>	1	<i>EF1</i>
Corponariño	<i>Diligenciamiento instrumento vía e-mail</i>	6	<i>EF2</i>
Corantioquia	<i>Diligenciamiento instrumento vía e-mail</i>	1	<i>EF3</i>
CRQ	<i>Encuesta vía e-mail</i>	1	<i>EF4</i>
Codechocó	<i>Diligenciamiento instrumento vía e-mail</i>	2	<i>EF5 y EF6 b_2</i>
CRC	<i>Grupo Focal por Skype y ficha vía e-mail</i>	2	<i>EF6_ b</i>
Carder	<i>2 Grupos Focales</i>	10	<i>GF1 y GF2</i>
Cortolima	<i>1 Grupo Focal</i>	5	<i>GF3</i>
CRQ	<i>1 Grupo Focal</i>	3	<i>GF4</i>
Corpocaldas	<i>1 Grupo Focal</i>	4	<i>GF5</i>
CVC	<i>1 Grupo Focal por Skype</i>	4	<i>GF6</i>



4

CONTEXTO HISTÓRICO EN TORNO A LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FORESTAL

La adopción de disposiciones legales en materia de Control y Vigilancia Forestal en Colombia, es casi tan antigua como la propia legislación en materia de bosques. Así por ejemplo, se plantea que “mirando la política de bosques y recursos naturales, **en 1829 el Decreto 572**, prohíbe la explotación de bosques de quina, y un año más tarde, **se otorgan en arrendamiento los territorios baldíos para la explotación de bosques con fines comerciales.**”

Desde entonces y hasta los años 80, la legislación centra su preocupación en la cuantificación del recurso, levantando inventarios y controlando, tanto la asignación de títulos de propiedad, como los contratos de arrendamiento mediante el otorgamiento de licencias, las que a su vez permiten contabilizar la utilidad fiscal²⁰.”

20. Estrada, Fabiola. (s.f.) Conservación tutelar para defender la utilidad.

En: http://www.fuac.edu.co/recursos_web/descargas/grafia/grafia8/140-151.pdf



A manera de ilustración, pueden señalarse los siguientes ejemplos:

- Mediante el **Decreto 131 de 1853** se estableció “en cada Estado Soberano un administrador de tierras y bosques de propiedad nacional”, disposición reiterada muchos años después a través de la **Ley 11 de 1865**, “sobre explotación de bosques nacionales”.
- A través del **Decreto 935 de 1884** “sobre explotación de bosques nacionales”, se estableció como “un deber de los Alcaldes o Corregidores en cada localidad, **vigilar por sí o por medio de los respectivos agentes de policía a los explotadores de bosques nacionales** con el objeto de cerciorarse de que las disposiciones de este decreto tienen su debido cumplimiento”, disposición ratificada posteriormente por el **Decreto 473 de 1899**, en el que se faculta además a tales funcionarios para “suspender los trabajos de explotación (...) tan pronto como haya terminado la respectiva licencia”.
- En el **Decreto 976 de 1907**, “por el cual se reglamenta la adjudicación de bosques nacionales”, se establece que “la autoridad (...) **deberá inspeccionar los trabajos del concesionario una vez por lo menos cada tres meses** e informar al Gobierno sobre el modo como se está dando cumplimiento a las obligaciones contraídas por el explotador”.
- Mediante **Decreto 1279 de 1908** se establece el Departamento de Tierras baldías y Bosques Nacionales en el Ministerio de Obras Públicas, y entre sus atribuciones se fija la de “**vigilar** el cumplimiento de todos los contratos y compromisos que se relacionen con los terrenos baldíos y bosques (...)”.
- A través de **Resolución de 1912** publicada en el Diario Oficial 14.586 se “comisiona a algunos empleados fluviales para que (...) **vigilen la explotación de los productos obtenidos de bosques nacionales**, y su embarque y desembarque”.
- Ya en la **Ley 119 de 1919** reformativa del Código Fiscal (**Ley 110 de 1912**) sobre explotación de bosques nacionales, se establecen, entre otras disposiciones:

Art. 7. El Ministerio de Agricultura y Comercio establecerá **una marca especial para las maderas procedentes de los bosques nacionales**, las cuales deberán ser usadas por los productores o concesionarios.

Artículo 8: El Concesionario se obligará a hacer la explotación contratada de manera que no se destruyan los productos sino que asegure su reproducción o repoblación; **o admitir la inspección de los empleados que para el efecto designe el Gobierno en la forma que en el contrato se estipule; a asegurar el cumplimiento de sus obligaciones y la buena explotación y conservación del bosque (...).**

Artículo 9: En toda adjudicación de baldíos **o en la explotación de bosques nacionales, habrá siempre una zona de bosque, no menor de 50 metros ni mayor de ciento a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas aprovechables, zona en la cual es prohibido el desmonte y las quemas.**

Parágrafo: **La contravención a lo dispuesto en este artículo acarreará al responsable o responsables una multa** de \$100.00 por cada hectárea de bosque talado o quemado, y la obligación de replantar los árboles destruidos.

Artículo 11: Sin perjuicio de la acción judicial, **las autoridades de policía están en la obligación de prestar apoyo inmediato a cualquier persona que se queje de un desmonte de los que contempla el artículo anterior y de impedir de oficio, los mismos desmontes.**

Artículo 12: El Gobierno Nacional hará reconocer a los Agentes del Ministerio Público y a los Concejos Municipales los bosques baldíos que se ha reservado para que sirvan de bosques nacionales, **a fin de que estas entidades cumplan con lo de su cargo.**

Artículo 13: **El Gobierno Nacional nombrará en donde lo estime necesario, Inspectores o Vigilantes de los bosques nacionales, para impedir la explotación fraudulenta de tales bosques.**

Artículo 14: **Los Concejos Municipales, en guarda de los intereses generales dictarán las providencias necesarias para vigilar el cumplimiento de esta Ley.**

- En el **Decreto 972 de 1920** se establece:

Artículo 16. Del veinticinco por ciento del producto de la explotación de bosques nacionales que la Ley 119 de 1919 destina como participación a los municipios en cuya jurisdicción se exploten bosques de la nación, **se proveerá, precisamente, al pago de un Inspector de Bosques.**

Parágrafo: **El Inspector de Bosques quedará encargado de que se hagan efectivas las disposiciones de este Decreto, en lo relativo a la manera de explotar los bosques y de la comprobación de sus productos.**

Adicionalmente se dispone que **los municipios deban controlar** los límites establecidos en los contratos sobre explotación de bosques nacionales.

De la **Ley 119 de 1919**, se llegó a señalar que era tan extensa que se hizo inoperante, entre otras razones por **“la carencia absoluta de un adecuado sistema de vigilancia forestal”**²¹.

- A través del **Decreto 1300 de 1928** se crean 10 **inspectores de bosques nacionales**, baldíos y aguas de uso público, dependientes del Ministerio de Industrias y se determinan sus funciones. Mediante esta norma, para la vigilancia de los bosques nacionales, aguas de uso público y terrenos baldíos, se divide el país en diez (10) zonas, en cada una de las cuales se nombra un inspector con diversas funciones en la materia. También mediante esta norma se dispone la creación de un **Resguardo Nacional de Bosques.**

Las funciones de los Inspectores de Bosques, se amplían hacia el cumplimiento de disposiciones contempladas en los artículos 9 y 10 de la **Ley 200 de 1936** (Ley de Tierras), que prohíben la tala de bosques que preserven vertientes de aguas en las cuencas hidrográficas.

- En la **Ley 202 de 1938**, “Por la cual se provee a la repoblación forestal, se contemplan facultades al Órgano Ejecutivo del Poder Público, para sancionar a quienes infrinjan o no cumplan las disposiciones en ella establecidas.

- En el **Decreto 2209 de 1939**, “sobre explotación de productos forestales” se contemplan multas convertibles en arresto, impuestas por los Alcaldes y funcionarios de policía que tengan jurisdicción y por los inspectores y vigilantes de bosques (...) a quienes destruyan bosques nacionales o exporten semillas o plantas provenientes de los bosques, en este último caso, salvo quienes cuenten con permiso del Ministerio de la Economía Nacional.

- En el **Decreto 1383 de 1940** mediante el cual se crean las Zonas Forestales Protectoras, se establece:

Artículo 7o.- El Gobierno determinará las **sanciones en que incurran los contraventores** a lo dispuesto en este Decreto y a las normas o medidas que se adopten en desarrollo del mismo.

21. Sánchez, Eduardo. 1946. Régimen forestal. Editorial ABC. Bogotá. 139 p.

Artículo 8o.- Las sanciones a que se refiere el artículo anterior, así como las autorizadas por los artículos 10 de la ley 200 de 1936, 7o.- de la ley 202 de 1938 y 22 del Decreto 1157 de 1940, podrán consistir en **multas sucesivas hasta de doscientos (\$200.00) pesos, decomiso de productos y reforestación de la zona afectada, podrán aplicarse aislada o conjuntamente y dejan a salvo las acciones tendientes a obtener la reparación de los daños y perjuicios causados.**

Parágrafo. **El Gobierno determinará los funcionarios encargados de aplicar las sanciones** a que se refieren los dos artículos anteriores así como el procedimiento que en cada caso deba seguirse.

• A través del **Decreto 1300 de 1941** “Por el cual se dictan algunas medidas sobre defensa y aprovechamiento de los bosques”, se determina:

Artículo 1º. Para los efectos de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo N°. 1383 de 1940, no se podrán realizar cortas hecho (talas, desmontes, derribas), etc. ni descuajos y quemas, en los siguientes terrenos:

- En los situados en las **cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes, entendiéndose por tales una extensión de cien (100) metros a la redonda de todo nacimiento de aguas**, salvo que el Ministerio de la Economía Nacional, mediante providencia especial para cada caso, señale una zona mayor.
- En las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); y
- En todos los demás terrenos que determine el Ministerio de la Economía Nacional mediante providencias especiales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto citado, **en tales terrenos sólo se podrán**

cortar árboles que a la altura de un metro con treinta centímetros (1.30) sobre el suelo, tengan un diámetro superior a cuarenta centímetros (0,40) y aprovecharse frutos, jugos y cortezas, siempre que ello se haga sin derribar los árboles y en forma que no peligre la vida de los mismos.

Artículo 8º. Para efectos de este Decreto es contraventor no sólo quien bajo su responsabilidad ejecute o dirija labores que afecten la zona forestal protectora con violación de las disposiciones legales sobre defensas y aprovechamiento de bosques, o infrinja en cualquier otra forma la legislación sobre la materia, sino también quién las autorice como propietario de la línea, mayordomo, arrendador u otra calidad semejante.

Artículo 9º. Para efectos de este decreto es reincidente quién hubiere sido condenado por infracción semejante a la que juzga, dentro de los cuatro años anteriores, en el mismo o en distinto lugar.

En cuanto a competencias, se dispone:

Artículo 12º. Son funcionarios de primera instancia para efectos de este Decreto:

1. Los Inspectores Nacionales de Bosques, quienes puedan designar en cada caso al Alcalde o al **Inspector Municipal de Bosques** del Ministerio en que actúan, para que aprendan el conocimiento del negocio, si las conveniencias del servicio público lo indican.

2. Los Alcaldes Municipales.

3. Los Inspectores Departamentales y municipales de policía

4. Los corregidores,

5. Los demás funcionarios de policía que ejercen jurisdicción.

Artículo 13º. Son funcionarios de segunda instancia:

1. **El Ministro de la Economía Nacional, para conocer de las apelaciones que se interpongan en los juicios que se ventilan en primera, ante los Inspectores Nacionales de Bosques,** y en los que conocieren en el mismo grado los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, en virtud de la facultad que les confiere el Artículo 15, y

2. Los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, para conocer de las apelaciones que se interpongan en los juicios que ventilen en primera, ante los demás funcionarios designados en el artículo anterior.

Artículo 18º. Cuando uno de los funcionarios señalados en el Artículo 12 tenga conocimiento de que se están infringiendo las **disposiciones sobre defensa y aprovechamiento de bosques, como primera providencia, conminará en resolución motivada, con multa** de doscientos pesos (\$ 200.00) para que el responsable suspenda inmediatamente y provisionalmente los trabajos que constituyan la infracción sin perjuicio de iniciar las diligencias correspondientes para imponer las sanciones del caso.

Artículo 33º. El fallo condenatorio contendrá en la parte resolutive lo siguiente:

1. Expresión de la multa a que hubiere lugar, advirtiendo que si no se cubre en la oficina recaudadora respectiva dentro del término que se señale en la providencia, será convertida en arresto a razón de un día por cada dos pesos (\$2.00)

2. Fijación del término, no mayor de un año, dentro del cual debe efectuarse la **reforestación de la zona afectada**, si fuere el caso, e indicación del número y especies de árboles que deban sembrarse y de la época en que debe hacerse la siembra.

3. Expresión de la **multa** en que incurriere el infractor en caso de no realizar la reforestación, de conformidad con la providencia respectiva.

4. **Decomiso de los productos, si fueren obtenidos en terrenos pertenecientes a la Nación, y**

5. **Adjudicación de tales productos al municipio de la ubicación, si fueron obtenidos en terrenos baldíos pertenecientes a la Nación.**

Artículo 36º. Cuando algunos de los funcionarios determinados en el presente Decreto tenga conocimiento, personal y directo de cualquier **infracción a las disposiciones que reglamentan la defensa y el aprovechamiento de bosques**, extenderá un acto en el cual se consignan los hechos por él observados, con indicación de la clase de infracción cometida y dictará la resolución respectiva sin someterla al procedimiento señalado en el título IV de este Decreto.

Artículo 42º. Con el fin principal de unificar la jurisprudencia nacional en la materia de legislación forestal, pueden ser acusados ante el Ministerio de la Economía Nacional, por medio de un recurso Extraordinario, las resoluciones de segunda instancia dictadas por los Gobernadores, Intendentes y Comisarios en los juicios en que se hubiere condenado al pago de **una multa no menor** de ciento cincuenta pesos (\$150.00) y se hubiere **impuesto la obligación de sembrar más de mil (1.000.00) árboles.**

• En el **Decreto 1454 de 1942**, sobre “Sobre fomento forestal” se establece:

Artículo 4. Parágrafo: Se respetarán las concesiones actuales de productos de los baldíos y demás bosques o montes públicos, pero **en el caso de**



aprovechamiento defectuoso se darán normas concretas al concesionario o se le impondrá la obligación de sostener un funcionario designado por el Ministerio de la Economía Nacional para que vigile las operaciones.

Artículo 12: En adelante las **quemadas** como sistema de explotación sólo podrán efectuarse **previo permiso del Alcalde respectivo, el que sólo lo concederá a virtud de concepto de los Agrónomos o Inspectores de Bosques Nacionales o Departamentales**, de que son necesarias.

Artículo 17: **Todas las multas que se impongan y perciban por concepto de violación de las disposiciones sobre bosques y montes, ingresarán al Tesoro del Municipio de la ubicación del bosque o monte, y se destinarán exclusivamente para atender a la vigilancia forestal** y a la organización de viveros de árboles.

- En el **Decreto 284 de 1946**, se determina que los Inspectores de Bosques, Alcaldes Municipales y demás autoridades de policía, **decomisarán todos los productos forestales provenientes de explotaciones realizadas sin la correspondiente licencia.**

Ya en esta misma norma se faculta a los funcionarios **de que trata el Decreto 1300 de 1941, para practicar visitas periódicas a establecimientos como aserríos, depósitos o expendios de maderas** y demás productos forestales, para verificar en libros la procedencia, clase, cantidad, valor, destinación y demás circunstancias para establecer si la adquisición de los productos se ha hecho o no cumpliendo con las exigencias legales. La renuencia a permitir el examen de los libros dará origen a la imposición de multas.

- Mediante el **Decreto 2921 de 1946**, “por el cual se citan medias sobre explotación de Bosques”, se determina entre muchas otras disposiciones:

Artículo 6. Obligaciones de los concesionarios.

y) Someterse de manera especial al control del Ministerio de la Economía Nacional, en cuanto a la explotación de los bosques objeto de la concesión, control que se verificará por conducto de los funcionarios que dicho Ministerio tenga a bien designar para la práctica de visitas o inspecciones oculares, las cuales se llevarán a cabo a costo de los concesionarios.

Artículo 27. **Ninguna persona podrá adquirir productos forestales extraídos de bosques públicos que hayan sido objeto de concesión o licencia** sino del respectivo concesionario o permisionario o de la persona autorizada por ellos, so pena de que tales productos le sean decomisados, y sin perjuicio de las sanciones penales en que pudiera incurrir.

En consecuencia, **las autoridades de policía están en la obligación** de prestar a los concesionarios y permisionarios la protección necesaria, de conformidad con las leyes, decreto y reglamentos, en orden a evitar **explotaciones fraudulentas** con menoscabo de los intereses de tales concesionarios y permisionarios.

- Mediante el **Decreto 2278 1953** “por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales”, se establece ya un capítulo completo sobre Vigilancia Forestal, en el cual se determina:

Artículo 8: **La vigilancia forestal será ejercida por los Inspectores Nacionales de Recursos Naturales,**

por los Inspectores Departamentales, Intendenciales y Comisariales de Recursos Naturales que determine el Ministerio de Agricultura

Para cada sección del país; por los Alcaldes, Corregidores, **Inspectores y demás autoridades de policía y por guardabosques especiales, a cargo de personas naturales o jurídicas, y por los inspectores ad honorem** que designe el citado Ministerio, para lo cual queda facultado.

Artículo 9: Los nombramientos de los Inspectores Departamentales, Intendenciales y Comisariales de Recursos Naturales, los hará el Ministerio de Agricultura, de ternas que para tal efecto le envíen los Gobernadores, Intendentes y Comisarios.

Artículo 10: Los Inspectores Departamentales, Intendenciales y Comisariales, de Recursos Naturales y demás funcionarios de que habla el Artículo 8 del presente Decreto, **prestarán su servicio bajo las órdenes directas del Ministerio de Agricultura, Despacho que les señalará las funciones respectivas.**

Artículo 11: Los gastos que demande el servicio de vigilancia forestal departamental, intendencial y comisarial, serán cubiertos con los presupuestos de las respectivas entidades, pero los municipios están obligados a contribuir con el uno por ciento (1%) de sus presupuestos.

Los Gobernadores se abstendrán de impartir su aprobación a los presupuestos municipales en que no se incluyan las partidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 12: **Los gastos que demande el servicio de guardabosques especiales** serán cubiertos por la persona o entidad que los solicite.

Del mismo modo, esta norma establece un Capítulo sobre “Comercio de Productos Forestales”, en el cual se dispone:

Artículo 49: Facultase al Ministerio de Agricultura para **regular el comercio de productos forestales, y para señalar precios mínimos para la adquisición de cualquier producto forestal.**

Artículo 50: El Gobierno, al reglamentar el presente Decreto, señalará las **obligaciones a cargo de los dueños de aserríos, depósitos o expendios de maderas y demás productos forestales, lo mismo que las obligaciones a cargo de las empresas de transportes de cualquier clase, en relación con la movilización de productos forestales.**

- Mediante el **Decreto 2420 de 1968 se crea el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA)** como establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. El Instituto tendrá a su cargo la reglamentación, administración, conservación y fomento de los recursos naturales del país, en los aspectos de pesca marítima y fluvial, aguas superficiales y subterráneas, suelos, bosques, fauna y flora silvestre; parques nacionales, hoyas hidrográficas, reservas naturales, sabanas comunales y praderas nacionales.

Dentro de sus funciones se establecen:

Reglamentar el uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables del país, para lo cual tendrá a su cargo lo relativo al otorgamiento y supervisión de las patentes, concesiones, licencias y permisos respectivos; a la **movilización de los productos forestales** y de fauna y al registro de las personas naturales y jurídicas

que aprovechan las aguas, los bosques y la fauna acuática y silvestre.

Hacer cumplir las normas relacionadas con los recursos naturales renovables del país. Para el efecto el Instituto estará dotado de las **facultades policivas** correspondientes (...)

- Mediante el **Acuerdo 03 de 1969**, se establece el **Estatuto Forestal** del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables **-INDERENA-**. En este se establecen, entre otras disposiciones:

Capítulo IX. Transporte de Productos Forestales

Artículo 43: **Salvoconductos.** El transporte de todo el producto forestal del lugar de aprovechamiento a los almacenes, aserríos, depósitos, planes de preservación o industrialización, y en general a cualquier otro lugar situado fuera de la zona permisionaria, deberán estar amparados con un salvoconducto de movilización. Los salvoconductos deberán tener los siguientes datos:

- Lugar y fecha de expedición.
- Número y serie. La serie estará formada por las letras de la Regional y Seccional a que pertenezca el permiso.
- Nombre del permisionario y número del permiso otorgado.
- Volumen en metros cúbicos de la madera o toneladas de fibra, corteza y látex o kilogramos de aceites esenciales.
- Especie de la madera y valor de ella.
- Constancia del pago de la participación y derechos que corresponden al Instituto.
- Sitio de procedencia y sitio de destino.
- Vigencia del salvoconducto que en ningún caso será mayor a treinta días.
- Nombre del consignatario, si lo hubiere.
- Nombre del portador o de la empresa transportadora.

k) Firma y sello del funcionario que lo expide.

l) los demás que a juicio del INDERENA se deban incluir.

Parágrafo 1: Los salvoconductos serán diseñados por el Instituto y lo expedirán por cuadruplicado así: el original para el permisionario y con él se ampararán los productos que se transportan hasta los centros de beneficio o de consumo; la primera copia reposará en la oficina expedidora, la segunda se remitirá a la Jefatura de la Dirección Regional y la tercera a la Jefatura de la División Forestal.

Parágrafo 2: Cada salvoconducto servirá para transportar en un solo viaje la cantidad del producto forestal primario para lo cual fue expedido, del lugar de corte al de beneficio o consumo. Se entiende por producto forestal primario, la madera en rollo o los bloques elaborados en el mismo monte, las leñas, las gomoresinas obtenidas de árboles en pie, las cortezas, las fibras y los frutos de semillas recolectadas en el bosque, sin procesamiento alguno.

Parágrafo 3: Las empresas que transportan productos forestales, están en la obligación de exigir al interesado el correspondiente salvoconducto, pues de lo contrario los funcionarios competentes podrán efectuar el decomiso de los productos, sin perjuicio de las sanciones a que se haga acreedora la empresa.

Artículo 44: **Caracter de los salvoconductos.** Los salvoconductos no son documentos negociables ni transferibles. **Si con ellos se amparan aprovechamientos de otras personas, el responsable de la cesión incurrirá en la cancelación inmediata del permiso que tuviere, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.** La misma norma se aplicará en los casos de utilización de salvoconductos para amparar la movilización de productos forestales, provenientes de áreas distintas a las autorizadas al titular de dichos salvoconductos.

Las adulteraciones dolosas de los salvoconductos serán sancionadas conforme a leyes penales. En el reverso de todo salvoconducto se hará constar estas circunstancias y la de que la movilización de los productos amparados no ocasiona ninguna erogación diferente de las mencionadas en el artículo 43 literal f).

Artículo 45: Requisitos para expedirlos. Los salvoconductos solo se expedirán a los permisionarios que tengan vigente su respectivo permiso y comprueben haber pagado las tasas y participaciones legales.

Artículo 46: Para obtener el salvoconducto en el caso de la movilización de productos aprovechables en bosques artificiales, de zonas forestales económicas, situadas en áreas privadas, bastará la comprobación sumaria sobre el origen de tales productos.

Artículo 47: Renovación de los salvoconductos. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor el permisionario no pudiere movilizar los productos forestales dentro de la vigencia del salvoconducto, tendrá derecho a que se le expida uno nuevo bajo las mismas condiciones, previa presentación y cancelación del original anterior. En el nuevo salvoconducto se dejará constancia del cambio realizado.

Artículo 48: Exhibición. Los permisionarios están obligados a exhibir ante las autoridades que lo requieran los salvoconductos que se les expidan, especialmente en los retenes de Policía y sitios de vigilancia.

Artículo 49: Salvoconductos de re movilización. Las personas interesadas en movilizar productos forestales de primera transformación, tales como madera aserrada, chapa, carbón, productos resinosos de primer tratamiento industrial, etc, adquiridos en depósitos, aserraderos, etc., deberán obtener del Instituto salvoconductos de re movilización. Dichos salvoconductos deberán contener los datos indicados en los literales a), b), d), e), g), h), y), j), y k) del artículo 43 del presente Acuerdo.

Artículo 50: Régimen. Es aplicable a los salvoconductos de re movilización lo dispuesto por los artículos 44, 47 y 48.

Capítulo X. Comercio de Productos Forestales

Artículo 51: Prohibición general. Queda prohibido todo acto de comercio sobre productos forestales que se hayan aprovechado sin permiso otorgado por el Instituto. De lo previsto en el inciso anterior se exceptuarán los productos forestales obtenidos de bosques artificiales en áreas forestales económicas de propiedad privada.

Artículo 52: Registro de operaciones. Los dueños o administradores de aserríos o de depósitos de productos forestales están obligados a llevar un registro diario del movimiento de tales productos.

El registro contendrá los siguientes datos mínimos:

- a) Fecha de la operación que se registre.
- b) Nombre del vendedor o consignatario, e identificación del mismo.
- c) Cantidad de los productos comprados o consignados.
- d) Nombre regional de la madera y su calidad.
- e) Número y fecha del permiso de aprovechamiento y del salvoconducto que ampara la movilización.
- f) Nombre, identificación y dirección de toda persona que adquiera productos forestales en el establecimiento.
- g) Cantidad de los productos forestales vendidos por el establecimiento.

Parágrafo: El libro donde se haga el registro a que se refiere este artículo deberá ser firmado y sellado, en el momento de su apertura, **por el funcionario de vigilancia del Instituto.**

Artículo 53: **Obligaciones de los dueños o administradores.** Son obligaciones de los dueños o administradores de los establecimientos a que se refiere este Capítulo, las siguientes:



- a) Abstenerse de adquirir productos forestales que no estén amparados con el respectivo salvoconducto.
- b) **Permitir a los funcionarios de vigilancia del Instituto la inspección del libro de registro y de las instalaciones, almacenes o depósitos.**
- c) Suministrar al Instituto, cualquier dato o información que se les exija en relación con el negocio.

También contempla esta norma, un Capítulo completo (XIII) sobre **Vigilancia Forestal**, en cuyas disposiciones se establece:

Artículo 67: **Servicios de control y vigilancia. El Instituto prestará el servicio de control y vigilancia forestal** de acuerdo a las facultades consignadas en el Decreto 2420 de 1968 y las normas del presente Estatuto y aquellas que posteriormente se dicten.

Artículo 68: **Finalidades. El servicio de control y vigilancia a que se refiere el artículo anterior, está encaminado a evitar la destrucción de la cobertura forestal y de la vida silvestre en las áreas forestales; a promover, conservar y aprovechar racionalmente los bosques y a velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley y del presente Acuerdo.**

Artículo 69: **Cuerpo de Inspectores.** El Instituto contará con un cuerpo de Inspectores de Recursos Naturales, el cual tendrá entre otras funciones, la vigilancia y control forestal.

Parágrafo: Tienen también el carácter de inspectores de Recursos Naturales en el ramo de bosques los Directores de las Regionales y Seccionales, los Jefes de la División, Programas y Proyectos Forestales. La Gerencia General del Instituto reglamentará lo relativo a las condiciones que deben reunir los aspirantes a ingresar al cuerpo de Inspectores de los Recursos Naturales.

Artículo 70: **Funciones Policivas.** En el desarrollo de las facultades conferidas por los Decretos 2420 de 1968, 1300 de 1941, 2278 de 1953 y demás disposiciones concordantes, los Inspectores de los Recursos Naturales en el ramo de bosques son competentes para iniciar, tramitar y fallar en primera instancia todos los asuntos sobre infracciones a las disposiciones de índole forestal en el presente Acuerdo.

Parágrafo: La segunda instancia de las providencias proferidas por los Inspectores de Recursos Naturales en el ramo de bosques, y por los Jefes de Proyectos Forestales, se surtirá ante el Director de la Regional respectiva y las de éste ante la Gerencia General.

Artículo 71: Procedimiento policivo. Para la iniciación, tramitación y fallo de los asuntos de carácter policivo establecidos en el presente Acuerdo, se tendrá en cuenta el procedimiento señalado en el Decreto número 1300 de 1941, en concordancia con el Decreto 284 de 1946, en lo pertinente.

Artículo 72: **Otras funciones. Los inspectores de Recursos Naturales tendrán además las siguientes funciones:**

- a) **Practicar visitas periódicas a los bosques permisionados con el fin de comprobar si su aprovechamiento se está realizando de acuerdo con las normas trazadas en el respectivo permiso.**
- b) Expedir los salvoconductos de movilización de productos forestales, previa delegación otorgada por el Director Regional.
- c) **Practicar las visitas oculares y elaborar el respectivo informe de inspección, con el fin de otorgar los permisos de aprovechamiento doméstico forestal.**
- d) **Rendir mensualmente un informe** al Jefe inmediato correspondiente sobre los permisos de

aprovechamientos domésticos otorgados, la cantidad de productos forestales movilizados, salvoconductos expedidos, participaciones pagadas y solicitudes de permisos menores recibidas.

e) **Informar mensualmente al respectivo jefe de vigilancia** sobre los procesos policivos iniciados, los fallos emitidos ordenados, y de otra diligencia de control y vigilancia realizada dentro del sector.

f) **Visitar los aserríos y depósitos de madera con el fin de controlar la manera como se esté llevando el registro diario de las negociaciones.**

g) Dar aviso inmediato al Jefe de la División Forestal, de las plagas aparezcan en su sector, enviando muestras de las mismas y de las plantas atacadas.

h) Enviar muestras a la Jefatura de la División Forestal respectiva de las maderas y demás productos que consideren importantes para su aprovechamiento industrial.

i) Asistir a la práctica de las inspecciones oculares que para la adjudicación de terrenos baldíos se lleven a cabo dentro de su sector, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 97 de 1946, y rendir el informe correspondiente a la entidad comisionante en los formularios que al efecto elabore el Instituto.

j) Llevar a cabo campañas de divulgación de las disposiciones legales forestales mediante conferencia sencillas dictadas a los trabajadores de campo lo mismo que al personal de profesores y alumnos de escuelas rurales y urbanas.

k) Hacer cumplir las normas establecidas en el presente Acuerdo sobre sanidad e incendios forestales.

l) Cumplir las comisiones que le confiere el jefe inmediato.

m) Las demás funciones que le sean señaladas por normas especiales.

Artículo 73: Prohibiciones. A los Inspectores de Recursos Naturales les está especialmente prohibido:

a) Recibir de los interesados el importe de multas, cauciones, derechos o participaciones que se hayan impuesto.

b) Aceptar dineros o dádivas de cualquier género de los interesados en asuntos forestales.

c) Atender de forma descortés al público que solicite los servicios del Instituto.

d) Tomar el nombre del Instituto para gestionar asuntos particulares.

e) Ausentarse sin permiso del superior inmediato.

f) Contraer obligaciones a cargo del Instituto sin autorización previa.

g) Ingerir bebidas alcohólicas en horas de servicio.

h) Hacer uso indebido de las armas de propiedad del Instituto y portarlas no estando en servicio.

i) Intervenir en cualquier clase de actividades de carácter político.

Otras disposiciones establecen:

Artículo 77: Decomisos. El Instituto decomisará los productos forestales que se hubieren aprovechado clandestinamente. Dichos productos serán entregados a las Tesorerías Municipales y rematados por ellas de conformidad con las normas legales vigentes.

El Municipio deberá retribuir al Instituto valores, las participaciones y tasas por servicios, que le corresponden sobre los productos decomisados.

Artículo 78: Los productos forestales que se movilicen sin estar amparados con salvoconductos, se presumen haber sido aprovechados sin permiso del Instituto, y en consecuencia serán decomisados, con observancia de los trámites señalados en el Decreto 284 de 1946.



• En el **Acuerdo 38 de 1983** del INDERENA, denominado **Estatuto de Flora Silvestre**, se contempla el capítulo de Control y Vigilancia, en el cual se consagra:

Artículo 45: **La vigilancia del aprovechamiento y comercialización de los productos de la flora silvestre** será ejercida de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Estatuto y demás normas legales vigentes, por **los Inspectores de Recursos Naturales y demás funcionarios** que el Gerente General designe, para lo cual quedan investidos con el carácter de funcionarios de policía.

Artículo 46: **El INDERENA podrá establecer, a cargo de los respectivos usuarios, la obligación de sufragar los costos que demande la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del presente estatuto, por parte de Inspectores de Recursos Naturales.**

• El **Decreto Ley 2811 de 1974** “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, establece:

Artículo 201: Para el manejo, uso, aprovechamiento y comercialización de la flora silvestre se ejercerán las siguientes funciones:

a) **Reglamentar y vigilar la comercialización y aprovechamiento de especies e individuos de la flora silvestre y de sus productos primarios, de propiedad pública o privada, y la introducción o trasplante al territorio nacional de individuos vegetales (...)**

En el Capítulo III sobre **Industrias Forestales**, se establece, entre otros aspectos:

Artículo 225: Son empresas forestales las que realizan actividades de plantación, aprovechamiento,

transformación o comercialización de bosques o productos primarios forestales.

Artículo 227: **Toda empresa forestal deberá obtener permiso.**

Artículo 228: **Las empresas forestales y de transporte están obligadas a suministrar información** sobre registros de producción y acarreo y datos estadísticos. Igualmente **deberán permitir a los funcionarios la inspección** de instalaciones, lugares de almacenamiento, procesamiento y explotación.

Esta misma norma también contempla un Capítulo (VII) sobre la Comercialización de Productos Forestales, y en el mismo se establece:

Artículo 240: En la comercialización de productos forestales la administración tendrá las siguientes facultades:

a) Adoptar y recomendar normas técnicas y de control de **calidad de productos forestales;**
 b) Ejercer **control sobre el comercio, importación y exportación de productos forestales primarios;**
 c) **Establecer vedas y limitaciones al uso de especies forestales**, de acuerdo con sus características, existencias y situación de los mercados. Por otra parte, en el Artículo 305 se determina: **Corresponde a los funcionarios competentes velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Código y las demás legales sobre la materia, e impartir las órdenes necesarias para la vigilancia y defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente.**

• En el **Acuerdo 43 de 1980**, “Por el cual se inviste de facultades policivas a algunos funcionarios del INDERENA”, se establece:

Artículo 1.- Con el fin de hacer cumplir las normas relacionadas con la protección del ambiente y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables, deléganse en los funcionarios que desempeñan los siguientes cargos, **facultades policivas:**

Director regional, jefe de proyecto, jefe de grupo, jefe de sección, coordinador, auxiliar técnico, visitador, ayudante y guardabosque.

Artículo 2.- El Gerente General designará los funcionarios que en cada regional desempeñarán funciones policivas y que se encuentran dentro de las categorías señaladas en el artículo anterior.

Parágrafo.- A los funcionarios que sean designados por el Gerente General, el Secretario General les expedirá un carné que los acredite como funcionarios investidos de facultades policivas.

• **La Ley 37 de 1989** “Por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal”, entre otras disposiciones, establece:

Artículo 4: Créase el **Servicio Forestal Nacional** para desarrollar la política, **aplicar la legislación forestal** y realizar la programación establecida por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Artículo 5: **Entiéndase por Servicio Forestal Nacional el sistema de coordinación de las entidades públicas de los niveles territoriales** encargadas de desarrollar las actividades establecidas por el Plan nacional de Desarrollo Forestal.

Artículo 8: Las **funciones principales** del Servicio Forestal Nacional que cumplirá a través de las entidades públicas que coordina son:

(...) c. **Supervisar y controlar** la forestación y reforestación y el aprovechamiento de los bosques.

(...) f. Créase el **Servicio de Policía Forestal**, a cuyos miembros se les asignan funciones policivas necesarias para **hacer cumplir las normas sobre aprovechamiento y protección forestal y la vida silvestre, el cual estará integrado por el personal de inspectores que con carácter de forestales sean designados por las Corporaciones Autónomas Regionales o por entidades nacionales, departamentales o municipales** que tengan competencia para manejar y administrar recursos renovables, las que fijarán su jurisdicción y determinarán sus funciones.

• La **Resolución 1899 de 1991** del INDERENA tiene por objeto “reglamentar el registro de plantaciones forestales o bosques artificiales, las autorizaciones de aprovechamiento y la movilización de los productos que de estos se derivan”. Entre sus disposiciones se establece:

ARTICULO 4. Recibido el formulario de solicitud de registro de la plantación, **se comisionará a un Ingeniero Forestal para que practique la visita de Inspección ocular** con el fin de confrontar los datos suministrados por el reforestador.

ARTICULO 17. Se entiende por **permiso de movilización**, el documento que entregará a las personas naturales o jurídicas, una vez se haya concedido la autorización de aprovechamiento, con el fin de **que los productos aprovechados estén amparados legalmente para su movilización.**

ARTICULO 18. Los requisitos previos para obtener permiso de movilización son:

1. Estar registrada la plantación ante INDERENA

2. Haber obtenido autorización de aprovechamiento.

- La **Ley 99 de 1993** “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, y se dictan otras disposiciones”, establece, entre otras disposiciones:

ARTICULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

14) Ejercer el **control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables** en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

ARTICULO 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, **funciones de**

control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

ARTICULO 101. Del Cuerpo Especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales de la Policía Nacional. La Policía Nacional tendrá un cuerpo especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales, encargado de prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y **en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley**. El Gobierno Nacional procederá a tomar las medidas necesarias para la creación del cuerpo especialmente entrenado en asuntos ambientales de que trata el presente artículo, para lo cual dispone de un (1) año contado a partir de la vigencia de esta Ley.

El cuerpo especializado de Policía de que trata este artículo prestará su servicio con prioridad en las zonas de reserva, parques nacionales y en las áreas de especial importancia ecosistémica y colaborará en las tareas educativas, promocionales y de prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza.

- El **Decreto 1791 de 1996**, “Por medio de la cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal, establece, entre otras disposiciones:

Artículo 65: **Las empresas** de transformación primaria de productos forestales, las de transformación secundaria de productos forestales o de productos terminados, las de comercialización forestal, las de comercialización y transformación secundaria de productos forestales y las integradas deberán llevar

un **libro de operaciones** que contenga como mínimo la siguiente información:

- a) Fecha de la operación que se registra
- b) Volumen, peso o cantidad de madera recibida por especie
- c) Nombres regionales y científicos de las especies
- d) Volumen, peso o cantidad de madera procesada por especie
- e) Procedencia de la materia prima, número y fecha de los salvoconductos
- f) Nombre del proveedor y comprador
- g) Número del salvoconducto que ampara la movilización y/o adquisición de los productos y nombre de la entidad que lo expidió.

La información anterior servirá de base para que las empresas forestales presenten ante la autoridad ambiental informes anuales de actividades.

Parágrafo: El libro a que se refiere el presente artículo deberá ser registrado ante la autoridad ambiental respectiva, **la cual podrá verificar en cualquier momento la información allegada y realizar las visitas que considere necesarias.**

Artículo 67: Las empresas de transformación o comercialización deben cumplir además las siguientes obligaciones:

- a) Abstenerse de adquirir y procesar productos forestales que no estén amparados con el respectivo salvoconducto.
- b) **Permitir a los funcionarios competentes de las entidades ambientales y administradoras del recurso y/o de las Corporaciones la inspección de los libros de la contabilidad de la madera y de las instalaciones del establecimiento.**
- c) Presentar informes anuales de actividades a la entidad ambiental competente.

Artículo 68: Las empresas de transformación primaria de productos forestales, las de comercialización, las empresas forestales integradas y los comerciantes de productos forestales están en la obligación de exigir a los proveedores el salvoconducto que ampare la movilización de los productos. El incumplimiento de esta norma dará lugar al **decomiso** de los productos, sin perjuicio de la imposición de las demás sanciones a que haya lugar.

Artículo 74: **Todo producto forestal primario** o de la flora silvestre, que entre, salga o se movilice en el territorio nacional, **debe contar con un salvoconducto que ampare su movilización** desde el lugar de aprovechamiento hasta los sitios de transformación, industrialización o comercialización, o desde el punto de ingreso al país, hasta su destino final. Esta norma, contempla además un capítulo específico sobre **Control y Vigilancia**, en el cual se determina:

Artículo 84: De conformidad con la Ley 99 de 1993, **corresponde a las Corporaciones, a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y a las entidades territoriales, ejercer las funciones de control y vigilancia**, así como impartir las órdenes necesarias para la defensa del ambiente en general y de la flora silvestre y los bosques en particular.

Artículo 85: El propietario del predio sobre el cual se pretenda realizar **una visita técnica por parte de funcionario competente**, deberá suministrar la información y los documentos necesarios para la práctica de la diligencia.

Artículo 86: Las Corporaciones realizarán de manera coordinada, con las autoridades de Policía y las Fuerzas Armadas **programas de control y vigilancia** para la defensa y protección de los recursos naturales renovables y ejercerán con las entidades territoriales, con las autoridades ambientales de los grandes



centros urbanos y con las autoridades de policía, **control sobre la movilización, procesamiento y comercialización de los productos forestales y de la flora silvestre.**

- La **Resolución 1367 de 2000**, del Ministerio del Medio Ambiente “Por la cual se establece el **procedimiento para las autorizaciones de importación y exportación** de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentran listadas en los apéndices de la Convención CITES”, dispone:

Artículo 9º. **Control y seguimiento. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las Unidades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, deberán verificar** la información suministrada en el libro de operaciones y en el informe anual de actividades por parte de las industrias o empresas forestales, los criaderos, viveros, cultivos de flora o establecimientos de similar naturaleza y de igual forma, **deberán efectuar control y seguimiento a las actividades adelantadas por estos establecimientos.** Con fundamento en lo anterior, expedirán la certificación a la que hace referencia el párrafo primero del Artículo 7º de la presente resolución y enviarán al Ministerio del Medio Ambiente la información que éste requiera al respecto para el cumplimiento de sus funciones.

- La **Resolución 438 de 2001** del Ministerio de Medio Ambiente, “por la cual se establece el Salvoconducto Único Nacional para la movilización de especímenes de la diversidad biológica”, entre otras disposiciones, establece:

Artículo 10. **Evaluación, control y seguimiento.** Las autoridades ambientales competentes expedirán los salvoconductos con base en los documentos que acrediten la procedencia legal de los especímenes; de igual forma podrán verificar en cualquier

momento el cumplimiento de lo estipulado en dichos Salvoconductos.

- El **Decreto 1498 de 2008** “Por el cual se reglamenta el párrafo 3º del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2º de la Ley 139 de 1994”, establece:

Artículo 6º. Movilización. Para la **movilización de madera** descortezada o de productos forestales de transformación primaria provenientes de sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales, los transportadores únicamente deberán portar copia del registro y el original de la remisión de movilización. (...)

Parágrafo 2º. **El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que este delegue, adelantará las acciones de seguimiento y control** que se requieran para determinar el cumplimiento de lo aquí dispuesto. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecido a otras entidades públicas.

- La Ley 1377 de 2010 “Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial”. Esta norma fue Declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-685 de 2011. (Al ser declarada inexecutable, pierden vigencia sus Decretos Reglamentarios 2803 de 2010 y la Resolución 058 de 2011 emanada del Ministerio de Agricultura. A su vez, recobran vigencia el Decreto 1498 de 2008, Artículo 6º y el Artículo 16 de la Ley 139 de 1994, los Artículos 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 del Decreto 1791 de 1996, deroga las Resoluciones 182 de 2008 y 240 de 2008 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 6º. **Sistemas de Control. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará un Sistema de Control** de conformidad con lo consagrado

en esta ley y las normas existentes sobre el tema, el cual permitirá garantizar el debido aprovechamiento de los productos de las plantaciones comerciales forestales y de los sistemas agroforestales. Lo anterior, **sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecido en otras entidades públicas.**

Este Sistema de Control, establecerá mecanismos de identificación de los productos provenientes de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, e incluirá métodos de control desde el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad, su aprovechamiento, movilización y comercialización, el cual deberá ser adoptado por los titulares de los registros.

Así mismo, implementará un medio de información actualizado permanente, que contenga aspectos tales como número de registro del cultivo o sistema agroforestal, ubicación, áreas y especies registradas, sembradas y aprovechadas, nombre e identificación del propietario o tenedor del predio y de la plantación, volúmenes y descripción de los productos, origen, ruta y destinos de comercialización, modo de transporte e identificación del vehículo y del transportador, entre otros.

Estos sistemas de control e información, se desarrollarán bajo el principio de transparencia y autorregulación, por lo cual esta información será pública y de fácil acceso.

Parágrafo. Los transportadores, para la movilización de los productos de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, deberán portar copia del registro y el original de la remisión. Lo anterior, sin perjuicio de los controles que por competencia, tienen las autoridades ambientales y de policía.

• El **Decreto 2803 de 2010** “Por el cual se reglamenta la Ley 1377 de 2010, sobre registro de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, de plantaciones protectoras-productoras, la movilización de productos forestales de transformación primaria y se dictan otras disposiciones”, establece:

Artículo 11.- Movilización. Para la **movilización de productos forestales de transformación primaria provenientes de los cultivos forestales o sistemas agroforestales** con fines comerciales, los transportadores únicamente deberán portar copia del registro y el original de la Remisión de Movilización.

Para la movilización de productos forestales de transformación primaria provenientes de las plantaciones con fines comerciales dentro del marco del Certificado de Incentivo Forestal de la Ley 139 de 1994 o de las normas que la sustituyan o modifiquen, y los productos de transformación primaria provenientes de las plantaciones protectoras - productoras financiadas con recursos del sector agropecuario, los transportadores únicamente deberán portar copia del registro y el original de la Remisión de Movilización.

Para la movilización de los productos forestales de transformación primaria provenientes de plantaciones forestales protectoras-productoras financiadas con recursos del Sistema Nacional Ambiental - SINA y/o de personas naturales o jurídicas con fines de protección o recuperación de recursos naturales renovables y/o prestación de servicios ecosistémicos, se realizará mediante salvoconducto de movilización expedido por la Autoridad Ambiental competente, con fundamento en el acto administrativo que otorgó el aprovechamiento de conformidad con el Decreto 1791 de 1996 o las normas que lo sustituyan o modifiquen y las vigentes para la movilización de este tipo de productos.



Artículo 13.- **Sistema de Control.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estructurará y pondrá en operación un sistema de control que permita verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1377 de 2010, en un plazo no mayor a dos (2) años. **El sistema de control estará conformado por un banco de datos alimentado con información proveniente de:**

1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue en lo referente al registro de las plantaciones y sistemas agroforestales comerciales.
2. Los titulares de los cultivos forestales o sistemas agroforestales en cuanto al aprovechamiento y movilización.
3. **Las entidades públicas que ejercen la evaluación, seguimiento y control a la movilización de los recursos naturales,** en los casos que le pueda corresponder en materia de lo previsto en la Ley 1377 de 2010.

Como parte del sistema de control se adoptará un mecanismo para la identificación de los

productos primarios de plantaciones y sistemas agroforestales con fines comerciales, para lo cual se debe considerar las características específicas de los productos que son movilizados y los mecanismos propios utilizados por el titular.

Artículo 14.- **Coordinación Interinstitucional.** **Como parte del sistema de control** el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su entidad delegada y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Municipal-UMATAS- o la entidad que haga sus veces, podrán constituir a nivel Regional, Comités de Coordinación Interinstitucional, con la participación, entre otros, de la(s) Corporación(es) Autónoma(s) Regional(es), la Policía Nacional y representantes del sector forestal comercial, con el propósito de compartir información sobre las actividades de registro y movilización de productos forestales de transformación primaria provenientes de sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales en sus respectivas jurisdicciones y llevar a cabo acciones de prevención de actividades ilegales en materia forestal.





REFLEXIONES ACERCA DEL PROCESO DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL, CAR SOCIAS DEL PROYECTO.

5

Es importante tener en cuenta que la literatura sobre el tema de control y vigilancia forestal, señala que desde la época de los romanos, se reportaba el interés que existía en el proceso de regulación del aprovechamiento de los bosques, por lo cual se destinaban empleados para desarrollar su correcta administración. A partir de allí diversos esquemas de organizaciones han desarrollado funciones de control y vigilancia forestal.

Ha existido una figura común denominada Agente Forestal, el cual en las estructuras orgánicas institucionales ha estado en diversos niveles, pero con funciones más o menos similares. Esta figura, ha tenido dos funciones principales: la primera la de brindar apoyo técnico (asistencia) y la segunda las de control y vigilancia (policivas)

Los responsables de adelantar las acciones de control y vigilancia forestal, reciben a menudo presiones de diversos actores, por lo cual se ha hecho necesario revisar en detalle los protocolos o procedimientos de actuación para el control forestal.

En algunos países es posible conocer el número total de agentes forestales. A manera de ejemplo, se tiene que España cuenta con más o menos 5.600 agentes, los cuales son pocos para la responsabilidad tan alta que deben desarrollar.

Dado que la implementación de las actividades de control y vigilancia, genera en las personas un rechazo natural al técnico o funcionario que adelanta esta labor,

es cada vez más frecuente que estos se vean sometidos a agresiones físicas o verbales, lo cual ha generado que se avance en el manejo de técnicas de resolución de conflictos.

A nivel internacional las funciones que tienen encomendadas los agentes forestales o guardabosques se orientan a cumplir lo siguiente:

- Promoción de la normatividad forestal en las zonas donde desarrollan su trabajo
- Apoyo a trabajos comunitarios, relacionados con la demarcación de zonas forestales protectoras
- Apoyo al control de incendios forestales y en la investigación de las causas que los producen.
- Vigilancia de los espacios naturales protegidos.
- Inspección y control de la caza y la pesca.
- Seguimiento de las poblaciones de fauna y flora.
- Control y supervisión de los aprovechamientos de los recursos naturales y de las actuaciones en los bosques
- Control de actividades sujetas a declaración de impacto ambiental, extractivas y/o contaminantes.
- Asesoramiento, educación e información a la ciudadanía en el uso y disfrute de los espacios naturales.
- Apoyo a la policía en procesos de investigación de los delitos que se puedan producir contra la ordenación del territorio, el patrimonio histórico artístico y el medio ambiente en su conjunto.
- Apoyo técnico para la gestión de los espacios naturales.

En Colombia, las acciones de control y vigilancia forestal han generado un desgaste a la imagen de las CAR del país, pero es claro que la Ley 99 de 1993 determina, que esta actividad debe ser desarrollada en forma conjunta y coordinada por las gobernaciones (artículo 64) y los municipios (artículo 65). El desarrollo de esta actividad ha estado generalmente caracterizado por un enfoque policivo y restrictivo que genera rechazo en algunos sectores productivos y en las comunidades, que son objeto del control y vigilancia; pero aunque suene paradójico, es una de las acciones que más reclama la población en general, cuando se ve sometida a racionamientos de agua, debido al vínculo estrecho que existe entre el bosque y el agua.

Lo anterior se pone de manifiesto, cuando ciudadanos del común expresan con extrañeza, que ya no se ven a los funcionarios de las CAR haciendo el control y la vigilancia, por las carreteras veredales, para evitar que talen el monte protector de las aguas que surten los acueductos de las comunidades; que las CAR ya no se ven por las fincas. Este hecho sirve para pensar que, las actividades de control y vigilancia permitieron y permiten consolidar la imagen institucional en el campo (así se viera como una actitud represiva y policiva), y que se desarrolló como una extensión rural (podría llamarse ambiental) hacia las comunidades campesinas.

A lo largo de los años de existencia de las CAR, se ha visto que las actividades de Control y Vigilancia deben ser pensadas y desarrolladas más allá de la detección

de infracciones, por parte de las comunidades, tanto rurales como urbanas. Debe contemplarse como la oportunidad de iniciar un proceso de educación ambiental, focalizado a cambiar una conducta que contraviene la normatividad forestal. Para lograr esto es necesario que tanto las CAR como los municipios



y gobernaciones trabajen mancomunadamente en pos de objetivos comunes.

Las CAR han definido esquemas de atención a sus jurisdicciones, que les permiten conocer las dinámicas sociales, conocer la forma como las comunidades se apropian de los recursos naturales y por ende de los lugares en donde se presentan con mayor frecuencia las infracciones ambientales; es decir, tienen un conocimiento real de los municipios. Lo que no se ha logrado es consolidar un proceso de acompañamiento técnico (sistema de extensión forestal) que permita acompañar a los productores (campesinos) en el manejo forestal, de tal manera que la normatividad no se convierta en factor de rechazo y que el productor tome la determinación de realizar actividades por fuera de la legalidad.

El escenario de trabajo debería desarrollarse en el marco de la educación ambiental, una educación orientada a casos específicos, es decir, a la problemática ambiental detectada. Por ejemplo, si en una comunidad se encuentran problemas de deforestación y la madera que se obtiene es para la cocción de alimentos, el trabajo debería orientarse a este tema, de tal manera que las acciones directas se soporten con inversión para la solución del problema, pues de nada sirve iniciar un proceso sancionatorio, contra comunidades campesinas pobres, si no se les educa y apoya en la solución de las actividades que causan impactos ambientales temporales o permanentes.

La labor de educación ambiental, podría denominarse igualmente como EXTENSION FORESTAL, pues las personas encargadas de realizarla, deben cumplir con la función de control y vigilancia; pero igualmente deben capacitar a las comunidades en la forma como pueden desarrollar sus acciones productivas sin causar impactos ambientales negativos.

A lo largo de la historia del proceso de control y vigilancia forestal, se ha resaltado la importancia de priorizar sectores problemáticos de los municipios y programar recorridos de campo, que garanticen mayor accionar institucional y a su vez, permita que las comunidades vuelvan a ver y sentir el accionar de las CAR más cerca de ellos, es decir acompañamiento en el campo.

De otro lado, es necesario señalar que el personal que desarrolla o desarrolló acciones de control y vigilancia forestal, también acompañó la implementación de proyectos de las CAR, siendo evidente que el trabajo de campo realizado por este personal ha permitido el cumplimiento de metas físicas y el seguimiento y control no solamente a los permisos y autorizaciones forestales, sino también a los demás recursos naturales.

De forma general se podría definir que en Colombia, el desarrollo de las actividades de control y vigilancia forestal ha pasado por las siguientes etapas.

El control y vigilancia forestal de las áreas cubiertas por bosques, etapa en la que se realizaban recorridos de

campo, con el objetivo de identificar la tala de bosques y tratar de detener los cambios de uso del suelo. En esta etapa el personal de las CAR se basaba en el conocimiento que tenían del territorio y de las vías por donde se extraía la madera. También fue evidente en este momento que el trabajo realizado consistía en identificar el predio y llegar hasta donde el propietario para informarle que estaba cometiendo un delito contra la normatividad forestal.

Esta época se caracterizó porque los técnicos de las CAR citaban a las personas para que rindieran los descargos por las actividades realizadas sin la autorización o permiso respectivo; la gran mayoría de las personas citadas a las oficinas de las CAR, daban como respuesta que no tenían conocimiento de tener que tramitar una autorización ante la Entidad, la otra parte aducía que ellos necesitaban comer y que los bosques les brindaban una alternativa económica. Se puede considerar que los dueños de la tierra (bosques) hacían uso de la madera como un derecho legítimo, pero por fuera de las disposiciones legales que se tenían para estas labores.

La otra etapa que caracteriza el control y vigilancia forestal, corresponde al momento en que los técnicos de las CAR dan inicio al proceso de acompañamiento social, es decir que una vez se detectaba la afectación forestal, el técnico se acercaba a la persona y le explicaba la situación, desde lo legal, pero también desde lo ambiental, y se definían compromisos de recuperar la afectación. Esta también incluye todo el trabajo que se

realizaba con las comunidades para la demarcación y reforestación de zonas forestales protectoras. En este momento se da paso al trabajo social orientado a temas forestales / ambientales, donde tanto las comunidades como los técnicos de las CAR definen la importancia de los temas forestales.

Con el desarrollo de este proceso se dan cambios sustanciales en la normatividad forestal. Aparece el Decreto 1791 de 1996, el cual reafirma y esclarece el mecanismo para acceder a los aprovechamientos forestales y define los requisitos a cumplir para el transporte y la comercialización de productos forestales, este hecho marca un hito en el trabajo del control y vigilancia forestal, porque se cuenta con normas, que al no ser conocidas por los actores ligados al bosque, originan mayor número de infracciones forestales.

Es importante tener en cuenta que en el capítulo 4 Contexto histórico en torno a la Vigilancia y el Control Forestal, se presentó de manera detallada la relación de la normatividad asociada al proceso de control y vigilancia forestal, una revisión que va desde el año 1853 a la actualidad, lo que indica que en Colombia, el tema normativo ha sido trabajado desde hace décadas, y que en cierta forma lo que se tiene en estos momentos, son normas que han evolucionado, pero que todos los esfuerzos están orientados a generar los mecanismos para lograr que los bosques sean manejados de manera legal y que se controlen las actividades de aprovechamiento, transporte y comercialización de los productos maderables y no maderables.

De manera simultánea en el tiempo los organismos de control, le solicitan a las CAR información sobre las infracciones forestales, (talas, decomisos, etc.) lo que origina un cambio en el trabajo que se venía desarrollando (orientado al acercamiento comunitario) pasando nuevamente a la identificación del daño y a dar paso al proceso administrativo.

En la actualidad, las acciones de control y vigilancia forestal están señaladas por la normatividad forestal vigente, las normas sancionatorias y dado que los avances de la tecnología son considerables, hoy se cuenta con la identificación de las principales rutas por donde se moviliza la madera, lo que le permite a las CAR planificar y desarrollar operativos de control y vigilancia a la movilización de productos forestales, también el desarrollo de operativos a los sitios de almacenamiento y transformación de la madera, para verificar la legalidad de la misma.

En la actualidad se desarrolla una etapa del control y vigilancia forestal, que explora la posibilidad de realizar estas labores con mayor integralidad, es decir detectar las infracciones forestales, pero analizando el contexto social y económico de los involucrados, también es evidente que las CAR han dado paso a un proceso de unificación de procedimientos, mejorar las herramientas técnicas para desarrollar las actividades de control y vigilancia, lo que ha permitido la construcción colectiva de cuatro (4) protocolos para realizar actividades de evaluación de los planes de manejo y aprovechamiento forestal, y desarrollar actividades de control y vigilancia forestal en el aprovechamiento, la movilización y la comercialización de los productos forestales.

Es preciso destacar las actividades que se desarrollan actualmente para construir un sistema de control y vigilancia forestal que les permita a las CAR una mayor efectividad en su trabajo. Este sistema ha sido construido de manera colectiva y se ha determinado la urgencia de dar paso de una manera concreta al uso de la tecnología, ya se ha incorporado a las labores de campo el uso del GPS, pero se está a la espera de poder emplear aplicativos digitales que permitan la identificación de maderas de forma más técnica y con menor grado de incertidumbre.

En lo relacionado con el uso de la tecnología, ya se cuenta en algunas de las CAR del Proyecto con herramientas tecnológicas para identificar la autenticidad del salvoconducto (es decir que el papel tenga todos los elementos de seguridad), de igual manera, ya es posible leer el código de barras del Salvoconducto y también es posible consultar en las páginas web de las CAR el Salvoconducto, lo que permite saber con alto grado de certeza si la información que tiene el Salvoconducto en físico corresponde con la información que se generó al momento de expedirlo.

En un plazo no mayor a un año, se darán cambios importantes en lo relacionado con el manejo del Salvoconducto, pero también con todo el proceso de control y vigilancia forestal, con seguridad, se entrará en una nueva etapa de esta labor, por lo cual deberá seguirse con cuidado este momento, para poder definir los aspectos que marcaran este nuevo momento histórico del control y vigilancia forestal.



RESULTADOS: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Los resultados del proceso de sistematización, parten de la respuesta al eje de la sistematización:

¿Cómo han sido los procesos de vigilancia y control forestal durante los últimos 10 años, emprendidos por las once Corporaciones Autónomas Regionales que hacen parte del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia?

En este sentido, se presentan a continuación las categorías que dan relación del cómo se han desarrollado dichos procesos, las cuales dan cuenta de la reflexión y comprensión de la experiencia desde la mirada técnica de las CAR del Proyecto.

Las categorías propuestas al examinar las experiencias, son:

1. Gobernanza Forestal: sensibilidad del sistema de control y vigilancia forestal al modelo de gestión democrático en la actuación de las CAR.
2. Extensión a la Comunidad: estrategias para el monitoreo y el acompañamiento Institucional, considerando de forma integral el carácter del territorio.
3. La Modernización Institucional: hito histórico en torno al control y la vigilancia forestal, gracias al desarrollo tecnológico.
4. Desarrollo Normativo: hacia un direccionamiento de las formas de actuación de las CAR, orientadas a la apropiación de una cultura forestal integral.
5. Alianzas Interinstitucionales: acciones y estrategias coordinadas para una mayor efectividad en la gestión del control y la vigilancia forestal.

6. El conflicto armado y Ley de restitución de tierras: situaciones que facilitan o limitan los procesos de control y vigilancia forestal,

Por el carácter técnico de los entrevistados y su experiencia limitada al marco de las CAR y el Inderena, las categorías anteriores apuntaron principalmente a la dimensión institucional de la problemática. El análisis de la dimensión económica y socio ambiental será fortalecido en el capítulo de conclusiones.

6.1 GOBERNANZA FORESTAL: SENSIBILIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL AL MODELO DE GESTIÓN DEMOCRÁTICO DE LAS CAR.

El concepto de Gobernanza forestal es un tema que se involucra y toma fuerza en la última década, con inicios en el ámbito internacional permeando las esferas nacionales con asesoría, recursos e información que posibilita mejorar las estructuras de Gobernanza en el país. Un trabajo de investigación de la FAO propone tres pilares que definen los cimientos de la Gobernanza Forestal :

1. Los marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios, en los que se hace énfasis en los sistemas de políticas, leyes, normas y reglamentos a largo plazo para el sector forestal y para otros sectores que afectan los bosques.

2. Los procesos de planificación y de toma de decisiones, donde se identifica el grado de transparencia, responsabilidad e integración de los procesos e instituciones claves para la gestión forestal.

3. La implementación, aplicación y coherencia de las políticas e instrumentos jurídicos, institucionales y reglamentarios, examinando su eficacia, eficiencia y equidad.

Estos aspectos pueden hacer parte de la línea de base para evaluar los procesos de Gobernanza Forestal, que sirven de apoyo a las acciones de control y vigilancia forestal en Colombia. Ya desde el año 1978, se definieron y actualizaron las normas que le dieron la posibilidad al antiguo INDERENA de intervenir de forma más eficiente el manejo de los bosques.

“El Acuerdo N° 16 de abril 4 de 1978, fija la estructura orgánica del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA y determina para la División de Bosques Naturales, dependiente de la Subgerencia de Fomento de Bosques, Aguas y Suelos, las siguientes funciones principales:

Evaluar el estado de los bosques naturales como base para formular los lineamientos a las políticas forestales; establecer los criterios técnicos para la correcta elaboración de normas sobre manejo y control de los bosques naturales; promover el mejor aprovechamiento y conservación de las especies forestales de bosques naturales; velar por el desarrollo del Plan Nacional de

Investigaciones Forestales en lo relacionado con los bosques naturales; y otras funciones relacionadas con la programación y desarrollo de proyectos sobre bosques”. (Encuesta EE3)

“El control y vigilancia forestal obedecía a una política explícita de conservación y manejo sostenible del recurso forestal dentro de una estrategia de manejo de los recursos naturales, especialmente flora y fauna; el control se aplicaba a los sistemas de aprovechamiento de acuerdo con las obligaciones definidas en los planes de manejo... y era realmente eficiente...” (Entrevista EE1).

Por su parte, la Ley 99 de 1993 se convierte también en un hito ambiental importante que contribuye ampliamente a definir las estructuras normativas que aportan, no sólo al marco jurídico del país, sino también al segundo pilar sugerido por la FAO en temas de gobernanza, como son los procesos de planificación y toma de decisiones, los cuales logran alcanzar un carácter más participativo, dada la vinculación de los actores sociales a la toma de decisiones. Algunos funcionarios de las CAR consideran que la estrategia de control y vigilancia forestal debería cambiar, logrando un proceso participativo con los actores sociales:

“La vigilancia y el control, no deberían ser siempre desde lo represivo y su propósito debería ser el fortalecimiento de la cultura forestal en toda la cadena... también debería propender por generar flexibilidad para permitir a pequeños poseedores de bosque

legalizar su aprovechamiento... y propender por un ordenamiento forestal real y efectivo que fortalezca la relación autoridad – usuario, por promover canales de comercialización para los subproductos del bosque; y por establecer tasas por aprovechamiento de los bosques, reinvertiendo estos recursos con destinación específica al manejo del bosque natural” (EF3)

El Control y la Vigilancia forestal en el país cuentan con una amplia normatividad que soporta y hace más viable la Gobernanza Forestal, a comparación de años anteriores en donde era más factible la impunidad por falta de un marco jurídico y de herramientas e instrumentos que respaldaran la labor de los funcionarios y entidades responsables. (Ver capítulo 4; Contexto normativo).

“La tecnología ha cambiado mucho... antes se esperaba hasta que llegara un reporte de un salvoconducto... ahora las cuestionales en línea permiten saber qué pasa al momento; hoy se emplea la informática: antes era todo a mano”. (Entrevista EE2)

Al examinar las entrevistas, se observa que el término Gobernanza es importante para implementar una cultura forestal basada en la apropiación social del territorio, aunque hace parte del lenguaje institucional moderno, es un concepto que requiere de la incorporación de los procesos técnicos, por ser una estrategia fundamental en los mecanismos de participación ciudadana y desarrollo de la democracia comunitaria.

6.2 EXTENSIÓN A LA COMUNIDAD: ESTRATEGIA PARA EL MONITOREO Y ACOMPAÑAMIENTO INSTITUCIONAL.

De acuerdo a testimonios de los entrevistados, en la época de los 70, el control y vigilancia forestal se realizaba básicamente con el objetivo de cumplir la normatividad existente por parte de entidades como el Inderena.

“El proceso de control y vigilancia forestal obedecía a una política explícita de manejo sostenible de recursos forestales, especialmente flora y fauna, el control se realizaba en aprovechamiento in situ y el control a la movilización en los retenes estratégicamente ubicados en los lugares de destino y aprovechamiento forestal... se contaba con inspectores de recursos naturales debidamente capacitados, había una escuela para los inspectores ubicada en Pereira con unas líneas de capacitación muy adecuadas” (Entrevista EE1)

Se identifica en tiempos del Inderena, cómo las alianzas interinstitucionales representaban un soporte importante y una gran fortaleza para el cumplimiento de la función institucional.

“...habían unos convenios muy fuertes con el apoyo de las alcaldías municipales y el Ministerio de Gobierno. La Asociación de Usuarios Campesinos apoyaba la actividad de control, siempre y cuando no se afectaran las áreas donde ellos se encontraban...se crearon



de hecho los inspectores honorarios de los recursos naturales... el Inderena apoyaba al inspector; ellos hacían las quejas, trabajaban muy activamente en las localidades y creaban conciencia sobre la conservación de los recursos... Había dos grandes líneas: una de obtención de apoyos de tipo, llamémoslo obligatorios, a los policías y alcaldes, y había convenios estrictos de colaboración y participación que se facilitaban por las obligaciones de cada entidad. Yo creo que era muy importante ponerlo por escrito para saber cuál era la obligación de cada uno en ese campo; contar con apoyo de tipo voluntario no era muy efectivo" (EE1)

Posteriormente, uno de los elementos fundamentales en torno a los procesos de control y vigilancia forestal en las once Corporaciones Autónomas Regionales de Colombia, fue a través de la Extensión a la Comunidad, entendida ésta como una práctica dialéctica que va desde la CAR hacia las poblaciones donde tiene su radio de acción, en un proceso de ida y vuelta donde se reconoce a los actores desde una relación horizontal.

La extensión a la comunidad se configuró desde la década de los 80 hasta la década de los 90 como la principal estrategia para el monitoreo y el acompañamiento institucional por parte de las CAR, ello justificado en el conocimiento de las dinámicas territoriales que tenían los (as) funcionarios (as) que hacían presencia permanente en los distintos municipios; presencia que marcó la cercanía de las relaciones entre las CAR y las comunidades, al estar

en constante interacción con las familias y los distintos grupos poblacionales: adultos, ancianos, jóvenes y niños (as), en el desarrollo de procesos educativos y de sensibilización frente a los recursos naturales.

"[...] convocaba a la comunidad a la conservación y protección de los recursos naturales por que el padre me daba un espacio, a la gente le decía que el nacimiento de agua hay que cuidarlo el municipio era muy pesado" y el campesino le creía muchísimo a uno. Yo iba a buscar esas alianzas como técnico en acciones que la gente sigue, alianzas de las que hoy hay que hablar, no es de contratos, no de platas; es de hablar con cada uno de ellos y solventarle el problema a las veredas. Se volvía tan conocido el funcionario en el municipio que la gente se entregaba de corazón a la entidad y la misma comunidad le llegaba a solicitar que fuera el alcalde; para nosotros esa compenetración y amistad con la comunidad, tenía el objetivo de protegerlos y motivarlos a la reforestación, al reciclaje, todo con el apoyo del municipio" (GF2)

El acompañamiento que se realizaba en los 90, permitía reconocer la historicidad de los procesos, por las relaciones que se establecían con los distintos actores de la comunidad, la permanencia en el municipio y el reconocimiento de la corporación a través del funcionario.

Esta estrategia contribuyó a movilizar los procesos de control y vigilancia forestal en todos los municipios, donde hacían presencia las CAR; el énfasis estuvo

en la prevención y en la sensibilización como factores potenciadores para llevar a cabo el control y la vigilancia; es decir, el enfoque asumido no fue coercitivo sino por el contrario de tipo educativo.

“[...] teníamos dos programas que eran bandera [...] uno era la participación comunitaria en lo forestal [...] se daba educación cuando trabajaban 2 o 3 presidentes o varios trabajadores, se hacían talleres vereda por vereda explicando que el recurso forestal es un bien de todos que le pertenece a la nación, por lo que la comunidad puede aprovecharlo, pero bajo requerimientos de la autoridad ambiental [...] en ese momento nos falta más. (GF4)

La extensión a la comunidad permitió desarrollar procesos de sensibilización entorno al manejo adecuado y uso racional de los recursos naturales donde tenía inferencia las Corporaciones. Dichos procesos influyeron positivamente frente a la vigilancia y el control forestal, dado que el monitoreo de las acciones en torno a los recursos naturales se hacía en conjunto: actores sociales e institucionales.

“[...] son muy importantes los puestos de control: atienden toda la cadena forestal porque se hace seguimiento de todo el proceso. Aunque antes había mayor contacto con la gente que ahora, [...] hacíamos presencia en la zona y nos respetaban; la comunicación era fundamental aunque las cosas han cambiado” (GF3)

“[...] anteriormente implementábamos trabajo comunitario, dejábamos en la vereda la solución a sus problemas; si la bocatoma o la vía colapsaban, había que hacer convites; la comunidad mantenía unida al desarrollo y participaba de la solución de sus problemas; en el caso de Balboa, el alcalde hacía un comité de participación ciudadana, cada ocho días, con todos los funcionarios [...] en dicha mesa cada funcionario tenía que mostrar los resultados de su actividad ambiental” (GF2)

En el marco de estos testimonios se aprecia la importancia de diferenciar los trabajos de planeación vertical a los de construcción participativa para buscar el empoderamiento del territorio; también la necesidad de implementar políticas públicas para que los procesos entre comunidad, administración y autoridad ambiental, resulten sostenibles al proveerse de recursos, buscando que queden registrados en actas periódicas.

“[...] estamos también tratando de abarcar el tema de la prevención en la capacitación a la comunidad, que fue bien recibido aunque no lo esperábamos” (GF3)

Las expresiones de los funcionarios de las CAR subrayan la importancia de la presencia del funcionario y monitoreo del territorio, como estrategia para la efectividad del control y la vigilancia forestal, porque pueden percibir en el día a día las dinámicas territoriales y los procesos sociales que se corresponden con las singularidades de los municipios. El énfasis de los

procesos de extensión para la comunidad, debe ser la educación como estrategia principal para incentivar y generar cambios en los patrones culturales de los habitantes, en torno al aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales, para lograr el desarrollo local y regional.

No obstante, en varias CAR se identificaron también otras manifestaciones que detectaron falencias presentes en años anteriores, para realizar una presencia acertada de control y vigilancia forestal en las comunidades, acompañada de procesos educativos.

“podríamos decir que el control y la vigilancia era regular, porque en el pasado a la corporación le faltaba personal para cubrir todo el departamento... entonces la actividad que estaba centralizada no permitía a los funcionarios cubrir toda el área del departamento” (GF3)

“En los últimos años... la participación ha sido más efectiva. Pensamos que con los aportes que nos han hecho gobernanza forestal entorno a entender realmente cual es la competencia y la función en ese proceso de formación, hay mayor participación de las autoridades ambientales...de alguna manera integramos un equipo interinstitucional donde contamos con la policía y hacemos control y vigilancia. (GF6)

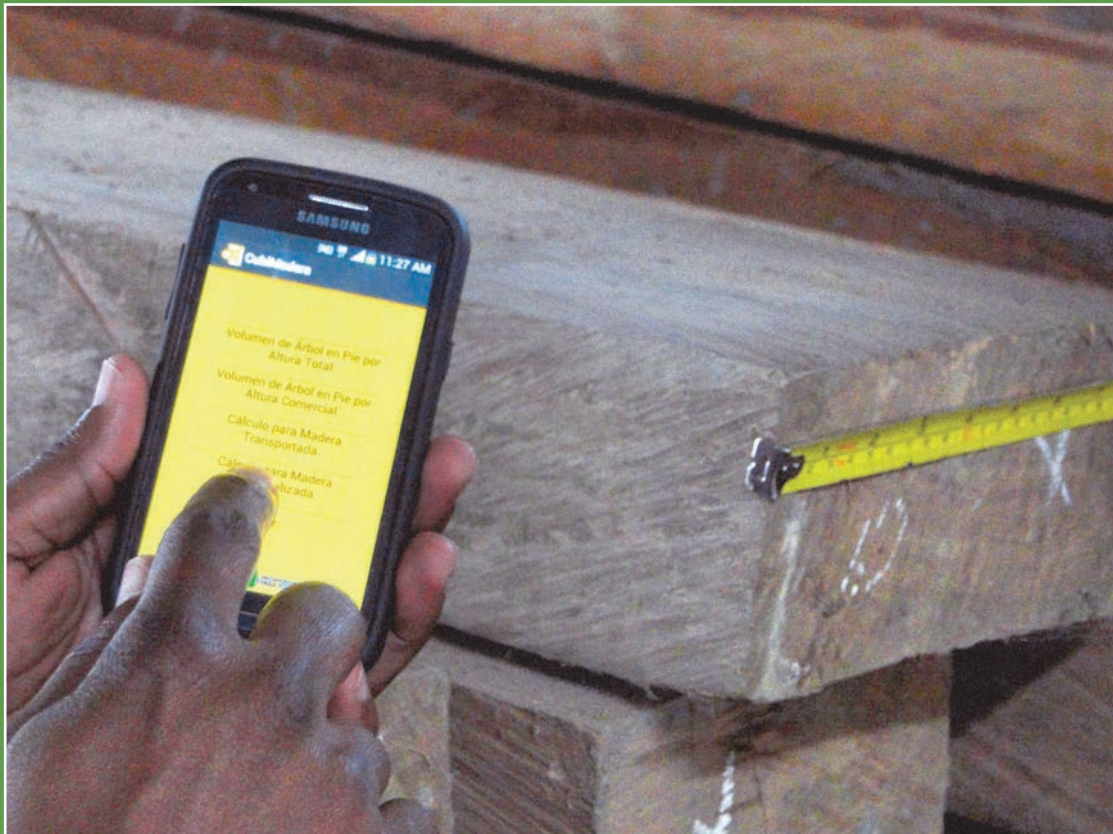
6.3 LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL: HITO HISTÓRICO EN TORNO AL CONTROL Y LA VIGILANCIA

FORESTAL, GRACIAS AL DESARROLLO TECNOLÓGICO.

El proceso de modernización institucional en las Corporaciones Autónomas Regionales, presentó una estrecha relación con la construcción de nuevos lineamientos normativos en el ámbito nacional, de cara a las lógicas de cambio en el área ambiental a nivel latinoamericano, materializadas en las agendas de desarrollo de los gobiernos de los países y en los avances en la creación, consolidación y regulación de algunas de sus instituciones, como el Ministerio de Medio Ambiente en Colombia.

La modernización institucional asume la eficiencia económica con miras hacia la mayor eficacia social, lo que implica un cambio de estructuras y con ello de funciones y responsabilidades, además de alianzas para movilizar la intervención estatal en función de los intereses colectivos.

Colombia, durante la década de los 90, vivió una profunda re organización institucional, especialmente en el tema ambiental, como consecuencia de la nueva Carta Constitucional del año 1991 y de la creación del Ministerio de Medio Ambiente en el año 1993. La Década del 2000 estuvo marcada por las nuevas regulaciones y especificidades en términos de intervención institucional. La modernización institucional tuvo una incidencia directa en los procesos de control y vigilancia forestal, desde el trabajo de campo llevado a



cabo por los ingenieros forestales y agrónomos, hasta los instrumentos técnicos diligenciados en las oficinas.

“El control y seguimiento actualmente contribuye a disminuir los niveles de ilegalidad forestal. Antes no se tenía una línea base para la programación de control y seguimiento, y se cubría en un menor porcentaje el Departamento... sin embargo, se requiere fortalecer los recursos técnicos y operativos, para elevar la eficiencia en dicho control y para incrementar la detección de infracciones forestales.” (EF4)

“Hoy en día aunque el control y la vigilancia están más normatizados, los municipios están muy solos y un funcionario de la CAR requiere tres horas de la jornada laboral para su desplazamiento; por lo que en el municipio sólo va a permanecer 4 ó 5 horas, sin contar el tiempo para la salida a la vereda; entonces el control es mucho más difícil. El funcionario suele ser una persona extraña a la comunidad, lo que le dificulta llegar al agricultor, al campesino, con quien debería tener la oportunidad de mayor contacto para escucharlo más” (GF1)

Se observa que a pesar de contarse con mayores herramientas e instrumentos frente a la norma, se presentan limitaciones logísticas y presupuestales que dificultan la presencia de las CAR en las zonas que pueden tener situaciones de aprovechamiento ilegal, por difícil acceso o por falta de personal. En términos generales se identifica en el momento una atención más centralizada por parte de las CAR, lo que impide un mayor acercamiento al usuario.

Los cambios que generó la modernización de las CAR, están focalizados entre otros, en: a) la estructura de la institución b) el uso de tecnologías para el trabajo de campo y b) los protocolos de actuación.

“A partir del 94 el cambio fue total [...] cambió tanto que afectó la estructura de la entidad; la Subdirección que manejaba en ese momento el aprovechamiento forestal, se llamaba División de Recursos Naturales; todos los funcionarios estábamos haciendo aprovechamiento, control y vigilancia; unos hacían el control y otros la vigilancia. [...] nos tuvimos que dedicar a otro tipo de actividad, adecuarnos a la entidad y dedicarnos a hacer interventoría (GF3)

Se observa que los cambios en la norma han dado lugar a ajustes en la estructura orgánica y operativa de las CAR, buscando su eficiencia, lo que ha desmejorado el cumplimiento de sus funciones misionales, quedando el control y vigilancia relegado, en algunas ocasiones, a otras tareas que limitan la efectividad en el trabajo de campo. “Uno tiene que adaptarse al mundo real, tenemos que llegar a un lugar por coordenadas, pero ya tenemos GPS para ubicar la información forestal, porque la tecnología ha cambiado con la inclusión de la informática “(GF3)

“En Corpouraba ahora se posee un equipo para el control otorgado mediante comodato por la CARDER, que ayuda en el proceso; también se poseen herramientas para la medición, y se cuenta con capacitación para que el personal técnico tenga bases para la identificación de productos forestales. Se poseen protocolos, formatos y documentación ajustada para un buen desempeño en

el proceso de control. Antes solo había herramientas básicas convencionales para el control” (EF1)

No obstante los aportes identificados en sentido positivo, sobre el respaldo institucional y el fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en las CAR, se observan otros comentarios que muestran las debilidades institucionales frente a la acción logística en el campo.

“El actual proceso de control y vigilancia forestal es deficiente por la falta de personal técnico, de cultura forestal de los campesinos, por el orden público en las zonas forestales, el difícil acceso y largas distancias, por la falta de interés de las administraciones municipales y de un real apoyo de las autoridades policivas” (EF3)

La introducción de nuevos software para la organización de la información, sumada a la utilización del GPS, ha permitido mayor precisión del espacio geográfico y de los recursos naturales y su aprovechamiento. Antes se realizaba de manera más artesanal con cintas métricas y con la memoria visual de los funcionarios que recorrían los municipios.

“La presencia de los profesionales y de los técnicos que garantiza los operativos, es lo importante en términos logísticos. Por ejemplo, antes se tenían los vehículos para movilizarse sin tener que hacer mayor trámite, pero ahora es muy complicado: mientras que se sacan los permisos las cosas se enfrían y se pierde la oportunidad. Nosotras llevábamos en un cuadernito toda la información, y cuando pasábamos por un lugar determinado sabíamos si habían talado o no un árbol.” (GF1)

“[...] la cartografía del departamento es una herramienta bastante útil para relacionar la documentación legal con espacio físico en el terreno en materia de predios[...] (GF4)

“[...] yo tengo una anécdota en mula. Si al señor le decíamos voy el martes pongamos la mula en tal parte, para atenderlo en un lugar que estaba a 5 horas de recorrido, la Corporación desarrolló los instrumentos de logística comprando motos para dotar las oficinas municipales. Más tarde resolvieron contratar vehículos para atender 2 o 3 municipios, pero cuando arrancaba el programa fracasaba por no tener coordinado el 100% de las actividades con los municipios. Anteriormente no había internet y debíamos llevar los informes cada mes a la CAR, pero a través de estas visitas todos los directivos aprovechábamos para informarnos y capacitarnos [...] (GF2)

El primer momento corresponde a una alta presencia institucional en campo, que se veía reflejado en un amplio reconocimiento por parte de la comunidad hacia el personal que realizaba las labores de control y vigilancia. Posteriormente, se llevó a cabo un proceso de modernización el cual optó por la inclusión de funcionarios con un mayor nivel académico, ocasionando una centralización de las actividades y una disminución de la presencia institucional en campo. Si bien dicho proceso de modernización generó una mayor organización de las Autoridades Ambientales, en lo relacionado con la generación de nueva información, la adopción de nuevas tecnologías, facilitando la gestión ambiental, los usuarios valoraron éstos avances, pero las comunidades expresaban a los funcionarios que añoraban la presencia en campo.

“[...] El control y seguimiento actualmente contribuye a disminuir los niveles de ilegalidad, sin embargo se requiere fortalecer los recursos técnicos y operativos, para su mayor eficiencia e incremento de la detección de infracciones forestales. Cuando no se tenía una línea base para la programación de control y seguimiento, se cubría en un menor porcentaje el Departamento” (EF4)

“[...] Un seguimiento con periodicidad daría mayor efectividad a los protocolos de seguimiento a depósitos y de la movilización de productos forestales, y el seguimiento a las autorizaciones y la evaluación de estos procesos, equivale a tener mayor organización e información” (GF5)

“Desde el Consejo Directivo, están exigiendo efectividad y ha habido mayor apertura en particular en lo forestal. Asimismo, desde la parte jurídica se habla con mayor propiedad, y esto los ha visibilizado mucho más y le ha dado otro estatus al proceso [...] aunque la adopción de los protocolos desde el Proyecto de Gobernanza, está contribuyendo al seguimiento, se identifica la necesidad de más personal. La inclusión de los trámites, procedimientos y protocolos en el sistema integrado de gestión que requiere fortalecerse, a la fecha, ya ha avanzado. Lo anterior supone un esfuerzo en la automatización y sistematización de los procedimientos, con aplicativos que permiten presentar información estadística de diferentes actuaciones, en un proceso que antes era manual o contaba con bases de Excel. Se cuenta también con el apoyo desde la ventanilla única para todos los actores” (GF5)

Se evidencia que la modernización institucional, marcó un hito histórico en la forma como se adelantaban los procesos de control y vigilancia forestal, gracias a la estandarización de sus procedimientos, alcanzando con ello la organización sistemática de la información como uno de los requerimientos claves en los sistemas de gestión de calidad, como un aspecto considerado factor estratégico en el desarrollo organizacional, para establecer procedimientos claros y generar alianzas con otras instituciones, con el objeto de fortalecer su intervención en el contexto ambiental y social.

6.4 DESARROLLO NORMATIVO: HACIA UN DIRECCIONAMIENTO DE LAS FORMAS DE ACTUACIÓN DE LAS CAR, ORIENTADAS A LA APROPIACIÓN DE UNA CULTURA FORESTAL INTEGRAL.

La construcción de la política ambiental colombiana tuvo su mayor avance en la década de los 90; la Constitución Política del 91 marca un hito en el país al considerarse como la Constitución verde, por contemplar más de 80 artículos referentes al tema ambiental, entre ellos la vinculación de derechos colectivos en torno al ambiente. Esto sumado a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Ley 99 de 1993 y la expedición de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, que contempla la educación ambiental reglamentada mediante Decreto 1743 de 1994, donde se incluyen los proyectos ambientales



escolares y los proyectos educativos institucionales como normas que se complementan con el propósito de movilizar los procesos educativos ambientales desde el reconocimiento de las singularidades de los diversos contextos del país.

“[...] una cosa es el control y vigilancia antes de la expedición de la Ley 99 de 1993, con su artículo 65 y siguientes, donde dice que es responsabilidad de los entes territoriales el control y vigilancia en el aprovechamiento de los recursos naturales de su jurisdicción. De la Ley 99, surge la posibilidad de implementar la Policía Ambiental, quien, en coordinación con la Policía Nacional, los entes territoriales y la autoridad ambiental, contribuye a ejercer un mayor control en el manejo de los recursos naturales, forestales y otros. Igualmente con la creación de la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, aparece el decreto que reglamenta la obligatoriedad de implementar los Proyectos Educativos Ambientales en los colegios, como un elemento que permite llevar los mensajes educativos de control y seguimiento hasta los propietarios de los bosques” (GF2)

“[...] En los últimos años, a raíz de la norma específica para el control y vigilancia en el departamento, la participación ha sido más efectiva; las autoridades y todas las instituciones, vemos que ha mejorado el sistema de control y vigilancia en las carreteras.

Con los aportes que ha hecho Gobernanza Forestal en torno a las competencias y a la función, mediante un

proceso de formación, se logró mayor participación de las autoridades ambientales, conformando un equipo interinstitucional con la participación de la policía para el control y vigilancia forestal” (GF6)

Sumado al impacto de los procesos de gobernanza en el trabajo interinstitucional, los avances normativos han logrado impactar la estructura de las CAR, como lo expresan Canal Albán y Rodríguez Becerra (2008: 368)

“[...] Colombia ha hecho un esfuerzo grande con el establecimiento de las CAR, como máximas autoridades ambientales en el ámbito regional. Es un modelo de gestión ambiental sui géneris en América Latina y más fuerte que los existentes en la mayor parte de los países de la región. Este modelo tuvo sus orígenes hace más de cincuenta años, cuando se creó la primera corporación, la CVC, y la Ley 99 lo concretó, al capitalizar la experiencia adquirida en las dieciocho corporaciones existentes en 1993 y establecer la descentralización regional, la autonomía y la participación democrática como principios orientadores para su organización”

Indudablemente la construcción de las normas en el tema ambiental, ha determinado la intervención de las Corporaciones, iniciando desde la perspectiva con la que han asumido la administración de los recursos naturales a partir de la biodiversidad biológica y la diversidad cultural presentes en las distintas regiones.

“La normatividad existente y la que se cree, debe ser conocida ampliamente por todos los actores

participantes en la cadena forestal: cortero, comunidad permisionario usuario, transportador y depósitos, para que, con la modernización de la educación ambiental, tomen como base la cultura, lo social y la relación o interacción con su entorno natural. La ilegalidad la tendremos vencida cuando no haya más decomisos, cuando todos los actores entren en una cultura de conservación y de uso moderado, no de comercialización, con otras alternativas económicas y productivas, sin que el campesino tenga que recurrir al bosque para aliviar sus necesidades, fomentar la cultura de los bosques plantados, quien planta aprovecha y comercializa; no introducir tecnologías para aprovechar. (EF2)

“[...] A actuar de acuerdo con las normas y a conservar el bosque; educación ambiental es enseñarle al usuario todos los beneficios del bosque” (EF2)

“El fortalecimiento y mejoramiento en las capacidades técnicas del equipo de control; así no haya herramientas sofisticadas, el personal de control deberá fortalecerse más en temas como reconocimiento e identificación de especies y en fortalecimiento de protocolos

[...] Dirigir las sanciones reales a los comerciantes de productos forestales y no al campesinado, que lo único que busca es subsistir; acercando las corporaciones a dicho sector [...] la vigilancia y el control no debería ser siempre desde lo represivo; debería cambiar por fortalecer la cultura forestal en toda la cadena” (EF1)

“Educación para las comunidades negras e indígenas en la materia, hacer control y vigilancia con las CAR, promover empresas comunitarias asociativas apoyadas por el Estado para la comercialización de la materia. Con las etnias antes mencionadas, contemplar estímulos económicos [...] con las comunidades negras e indígenas se han coordinado y desarrollado varios reglamentos forestales” (EF5)

Si bien la creación de las normas y las políticas en materia ambiental han sido un avance significativo para el país, no se puede desconocer que ello obliga al nivel central a invertir mayores recursos y que desde el año 2002, Colombia inició un proceso de retroceso en la política ambiental, toda vez que dicha política se viene orientando con mayor decisión a facilitar las políticas de minería a gran escala y de desarrollo agroindustrial, pero en detrimento de los productores rurales, mineros artesanales y ecosistemas estratégicos, dado que todos ellos suelen entrar en conflicto con los requerimientos de esos dos sectores privilegiados.

“[...] el país frente al control y vigilancia es reactivo no preventivo, lo ambiental en el país no es lo prioritario. Dada la importancia de los recursos naturales, este debería ser un tema de trascendencia nacional” (GF5)

“[...] Dado que las CAR no pueden controlar fácilmente lo que pasa en el bosque, el control debería estar en el aprovechamiento y no en el transporte y en la comercialización. Hay que seguir el camino de los

protocolos y de los procedimientos, pero frente a la necesidad, se debe ser más flexible en la actuación.

Las normas son copiadas de otros países; deberían ser más adaptadas a los requerimientos de nuestro país. Se debe ajustar por ejemplo, a las condiciones específicas de cada departamento, dada la gran diversidad cultural y ecosistémica; ellas están en contravía de situaciones particulares” (GF5)

Otro de los elementos expuestos por los funcionarios respecto a la normativa forestal, es la particularidad de los aprovechamientos, ya sean de menor cuantía o de sobre explotación.

“[...] yo estoy pensando en varios momentos, por supuesto en la Ley 99 y en la Constitución [...] ahí surge también el decreto 1791 del 96, de regulación de la actividad forestal que tiene cosas muy buenas desde el punto de vista técnico: el mejoramiento de los recursos naturales, el de bosques plantados, bosques de zonas productoras y bosques protectores, todo eso es muy bueno para la normatividad, pero también es contraproducente.

Ese decreto sirve para todo aprovechamiento; se necesita un plan de manejo y un plan de reposición de gradual, que debe ser elaborado por un ingeniero forestal, en el que se establezca la cuantificación y evaluación del bosque y su aprovechamiento. El costo de un plan que por ha es del orden de 2 ó 3 millones, que anteriormente no lo pagaba el usuario, tiene que salir del aprovechamiento del bosque; eso desde la ordenación de los bosques y desde la ordenación

forestal es excelente; pero esto sumado a otros factores hacen que el usuario diga: que no va a pagar 5 millones de pesos, ni a contratar un ingeniero forestal para algo que viene haciendo hace 30 años” (GF2)

“[...] el único hito que nosotros tenemos en ese entonces antes del 94 y del 94 en adelante es la veda, a nosotros en el departamento del Tolima y en la corporación y en Cortolima el único departamento que tiene veda somos nosotros.(GF3)

Aunque se reconoce en todas las corporaciones la importancia de la institucionalidad del sector ambiental en el país, expresan deficiencias en cuanto a las sanciones más efectivas en el control y la vigilancia forestal, puesto que prevalece la de tipo económico. El personal de las corporaciones es insuficiente respecto al espacio geográfico de los departamentos en los cuales deben hacer presencia, y la logística y los recursos técnicos para llevar a cabo los operativos no son suficientes.

“Creación del SINA y de las CAR con la Ley 99 de 1993. Ley Sancionatoria ambiental fundamental de 2009. En general plantean que las CAR han sido débiles en los procesos de control y vigilancia dado que son más importantes otros temas, por ejemplo infraestructura” (GF5)

“El control al aprovechamiento, al transporte y a la comercialización, pero ante todo soportada en la educación ambiental. A la fecha hay más reglamentación, más control de parte de la ciudadanía, sin embargo es preocupante la situación actual frente a la madera ilegal en Colombia”. (EF4)



“[...] en la parte operativa y del personal, de alguna manera se ha mejorado, gracias a que se trabaja en el marco de la gobernanza forestal [...] pero no hemos llegado todavía a la prevención en el sistema escolar” (GF3)

“[...] nos faltan medios de transporte y más personal para hacer más efectivos los operativos” (EF2)

“[...] Falta todavía mayor capacidad, mayor formación hacia la comunidad, para regular los procesos de mercadeo y comercialización, buscando que la gente entienda la necesidad de acercarse a los procesos de legalidad en todo el país [...] El programa de control y vigilancia necesita una evaluación total, porque el control se hace en el sitio de aprovechamiento, donde debemos verificar lo autorizado, porque de lo contrario estaríamos legalizando productos que salen de áreas no permitidas. Hay que hacer un debate y saber cuáles son los productos legales e ilegales. Los retenes fijos tienen ese problema, les llega madera legalizada pero de origen poco confiable; serían preferibles retenes movibles para saber si lo que se moviliza sale de un permiso o de una autorización de los documentos. Más que la norma pienso que la capacitación y socialización son necesarias” (GF6)

Los cambios normativos en los procesos ambientales han dado lugar al fortalecimiento de las CAR con el posicionamiento en su territorio; no obstante algunas situaciones limitan su accionar, entre ellas las funciones que reciben otras instituciones como el ICA, que generan confusiones en la aplicación de la normatividad

por parte de técnicos de apoyo. Es así como entre los hitos identificados por una de las CAR se analizan los siguientes:

“Normatividad ICA/Corpouraba (...) ¿A quién le corresponde qué asunto? decomiso de productos forestales en agua, decomiso y posterior deterioro de productos forestales (específicamente de productos denominados madera blanca)” (GF5).

6.5 EL CONFLICTO ARMADO Y LEY DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. SITUACIONES QUE ENMARCAN LOS PROCESOS DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL.

La espacialización del conflicto ha sido uno de los mayores obstáculos en términos de control y vigilancia forestal. Los mismos ecosistemas resultan en ocasiones estratégicos para la autoprotección de los actores al margen de la ley. El riesgo asumido por los funcionarios, atenta contra sus vidas o las de sus familias, hasta el punto que han sido reubicados en nuevos puestos de trabajo para salvaguardar su integridad física.

“La gente es muy violenta y se corre el riesgo de la afectación a la vida, ya que la madera en la región es muy importante en la economía familiar. Además de los problemas de orden público por presencia de grupos armados ilegales [...] en ocasiones en ciertas áreas no se pueden realizar operativos por su presencia [...] estos son los continuos tropiezos que se dan al momento

de llegar a un lugar de aprovechamiento, debido al orden público y a los cultivos ilícitos [...] La amenaza por los grupos armados, impide utilizar equipos como GPS. Siempre tenemos que hacerlo escondidos y no podemos hacer decomisos [...] Además de los grupos armados, los suelos están minados. (EF2)

“En buena parte del territorio boscoso los grupos al margen de la ley no permiten el ingreso de GPS y cámaras, entre otros”. (EF3)

“Los riesgos van desde lo físico hasta lo laboral, y cuanto más extremas sean las medidas de control, mayores son las quejas de los usuarios en contra de quienes las exigen, no habiendo garantías jurídicas para el funcionario, cuando se enfrenta a tal situación. Le dan más validez a las versiones de los usuarios que las de los funcionarios” (EF4)

Las anécdotas de los funcionarios de las corporaciones marcan una tendencia hacia la vulnerabilidad e integridad física, ya sea por amenazas o por intimidación:

“[...] Antes de trabajar en Corpocaldas, en visita a un depósito grande en Dosquebradas, en la validación del protocolo de depósitos al señalar como debía ser el procedimiento, la persona que representaba al depósito dijo: “los forestales que hacen mucho control no duran una semana” (GF5)

“[...] a mí lo que más me marcó fue la muerte de Julián, por proteger los recursos naturales y el bosque; eso fue muy triste, uno ve allí cuál es el grado de riesgo al que está expuesto al realizar este tipo de procesos. Lo de Julián Quiceno, para mí fue mortal e inolvidable... las

investigaciones que se adelantaron, nunca se supo en qué terminaron” (GF1)

“[...] a uno le dicen de hijuetales para adelante y este lambón y este no sé qué y algún día tenéis que morirte, porque las amenazas las hay” (GF4)

“[...] el caso más grave fue la amenaza de muerte a un compañero que tuvo que ser reubicado” (EF2)

“Estamos expuestos a muchas amenazas de muerte, a improperios de todo tipo, y al poco compromiso de la policía nacional [...] Se resalta la muerte de un compañero que trabajaba en Riosucio-Chocó [...] Yo fui amenazado por un paramilitar al que se le había decomisado unos productos forestales. Se decomisaba más madera cuando no había apoyo de la fuerza pública. (EF5)

El conflicto armado ha incidido negativamente en las acciones que se han adelantado en torno al control y la vigilancia forestal; las restricciones territoriales, y las fronteras invisibles, se configuran en elementos fundamentales que debe reconocer el funcionario que hace el trabajo de campo de las zonas de aprovechamiento forestal, para llevar a cabo los procesos de sensibilización, extensión, capacitación y monitoreo, entre otros. Esta experticia en saber leer los discursos de los otros actores que hacen presencia en el territorio, puede llegar a establecer la diferencia entre la vida y la muerte.

Un aspecto importante que puede generar un poco de alivio en las zonas de conflicto armado, es la Ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011,

por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el país. Entre los derechos de las víctimas en esta Ley, se resalta el derecho a “retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional”, con el cual el Gobierno nacional deberá atender en forma integral los procesos de reasentamientos poblacionales, en condiciones de seguridad que puedan limitar en forma paralela el aprovechamiento ilegal de los recursos forestales.

6.6 ALIANZAS INTERINSTITUCIONALES: MAYOR EFECTIVIDAD EN LA MOVILIZACIÓN DE ACCIONES TENDIENTES AL CONTROL Y LA VIGILANCIA FORESTAL

El desarrollo de sinergias institucionales, ha movilizó la efectividad de la intervención estatal, ello evidenciado en la construcción de estrategias interinstitucionales para llevar a cabo los operativos y el monitoreo en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Actualmente las alianzas entre las distintas instituciones, han permitido la gestión conjunta en sus agendas de desarrollo, como punto de encuentro para el control y la vigilancia forestal. Como herramienta importante en este proceso, se identifica la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal del año 2010, orientada a implementar “un conjunto integrado de lineamientos y procedimientos que articulen de manera armónica los componentes preventivos, jurídicos, administrativo, financiero y

operativos de los procesos de prevención, seguimiento, control y vigilancia del manejo y aprovechamiento, movilización, transformación y comercialización de los recursos forestales, maderables y no maderables, con base en la gestión coordinada de las autoridades ambientales y demás organismos competentes del Estado, y la participación activa de los diversos actores de la Cadena Productiva Forestal, de otros sectores productivos relacionados y de la sociedad civil en general”. Su implementación ha permitido, entre otros:

“Las fortalezas son el aporte de otras entidades estatales que se han vinculado para apoyarnos, como: fiscalía, policía, ejército, capitania, CTI [...] Las actividades de control y vigilancia las estamos haciendo con Policía Nacional, Armada Nacional, Policía Ambiental y consejos comunitarios” (EF2)

“Existen puntos estratégicos y rutas claves identificadas para el control y vigilancia, así como el control en las industrias de la regional. Todo este proceso se ha logrado gracias al trabajo realizado en los últimos años [...] Parques Nacionales, Policía, Ejército Nacional, Armada Nacional y Guardacostas del Caribe” (EF1)

“Básicamente los aliados se reflejan en la fuerza pública, mientras que la comunidad cumple una función de control social” (GF5)

“[...] hoy tenemos alianzas estratégicas y agendas conjuntas de control con los sectores productivos, y una buena parte de conservación ambiental. Hoy vienen los actores a la corporación a decir: “señores directivos ¿cómo podemos hacer alianzas con usted?”; hay agendas con Ecopetrol, por ejemplo” (GF2)



Las alianzas estratégicas con otras instituciones, han permitido el reconocimiento de la actividad forestal, en una mayor extensión del territorio, en toda su cadena

“[...] conocimiento del territorio, acercamiento a las comunidades campesinas, conocimiento del bosque, identificación de la problemática, [...] flexibilidad para permitir a pequeños poseedores de bosque legalizar su aprovechamiento, son temas que favorecen un ordenamiento forestal real y efectivo que fortalezca la relación autoridad – usuario. [...] Se debe promover canales de comercialización para los subproductos del bosque, establecer tasas por aprovechamiento de los bosques y reinvertir estos recursos, con destinación específica al manejo del bosque natural. (EF3)

“El proceso de gobernanza desde Bosques FLEGT, busca que la legalidad se de desde proyectos más estructurados, concentrando la atención en aspectos estratégicos. Otro ejemplo es el proyecto de la GIZ (antes GTZ) para la CARDER, donde la cooperación internacional ha jugado un papel importante. Desde el proceso de Río, se piensa más globalmente” (GF5)

Las alianzas van desde el aporte del conocimiento en la cadena forestal de los focos de ilegalidad, hasta la coordinación de los operativos planeados como otra de las principales estrategias para mitigar los índices de ilegalidad.

“[...] La estrategia operativa para reducir la ilegalidad puede incluir el control y la vigilancia y la verificación en campo por personal idóneo, puesto que nos formamos y podemos hablar el mismo idioma quienes hacemos esas labores” (GF4)

“[...] hay que mirar que actualmente para el tema de la coordinación interinstitucional, la Policía, el Ejército, la Armada Nacional, han incorporado funciones para un control más efectivo, aunque reconocemos que existe ilegalidad, y que la gente todavía se ciñe a la norma. Desde el 2005, todas las corporaciones tienen dificultades con el personal para articular esfuerzos, lo que obviamente afecta la aplicación de la norma, la coordinación de las autoridades de policía y la colaboración de la comunidad” (GF6)

Esta articulación permite impactar positivamente en la reducción de la ilegalidad en gran parte de la cadena forestal, al focalizar la movilización de mayor cantidad de recursos económicos, de infraestructura y de talento humano. No obstante se hace necesario establecer claridades sobre las competencias de cada institución, como en el caso del ICA, para no generar confusiones en términos de alcances en las responsabilidades institucionales, y no deslegitimar las acciones de los demás.





CONCLUSIONES

7



Existe un sistema de control y vigilancia forestal concebido con dos aspectos complementarios y necesarios que son, el componente técnico y el componente policivo, cuyas funciones y objetivos están claramente identificados y le apuntan a toda la cadena forestal. Aún más, se identifican como actores con responsabilidades compartidas en el sistema, a las Gobernaciones y las Alcaldías, pero entonces la pregunta es: ¿Por qué se presentan debilidades en el sistema de control y vigilancia y cómo garantizar su funcionamiento?

De las lecciones aprendidas en las experiencias institucionales de quienes formulan el presente documento, vividas en el marco del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, queda claro que si no se recurre a la construcción de procesos participativos para la apropiación social del sistema de control y vigilancia forestal, serán insuficientes los recursos humanos, técnicos y logísticos y vulnerable el sistema, dadas las fisuras entre la aplicación de la política de la autoridad ambiental y las prioridades que establecen los planes de gobierno de los entes territoriales en temas afines.

Además, aunque las CAR saben que los procesos deben ser participativos y cobijar no solamente los ambientes rurales y urbanos con acciones integrales sostenibles, que contemplen la dimensión socio ambiental y económica, sino también cubrir cada uno de los eslabones de la cadena productiva, a fin de

poder encontrar los focos de perturbación en donde se generan los conflictos y por lo tanto la ilegalidad, siempre existirá una barrera cultural para la apropiación del sistema de control y vigilancia asociada a una problemática compleja: la ignorancia, sumada a la corrupción, la pobreza que abate los medios rurales, la racionalidad no agropecuaria del uso del suelo en los ambientes urbanos y la falta de sensibilidad ambiental, entre otros aspectos.

De todas formas en la actualidad la ley cuenta con un desarrollo integral y coherente, las CAR y demás actores que participan del sistema, poseen novedosos instrumentos tecnológicos, por lo cual se prevé que es posible desencadenar las acciones que aquí se han propuesto surgidas de las recomendaciones de técnicos que han tenido vivencias significativas relacionadas con la problemática de la legalidad forestal.

A continuación se identifican las principales conclusiones del estudio, teniendo en cuenta la estructura analítica presentada en el punto 6 este documento relacionado con los resultados; análisis e interpretación de la experiencia:

7.1 GOBERNANZA FORESTAL: SENSIBILIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL AL MODELO DE GESTIÓN DEMOCRÁTICO DE LAS CAR.

Para lograr la eficacia, calidad y oportunidad de la acción de las CAR, la Gobernanza debe soportar su legitimidad en la articulación de los actores sociales de forma integral, buscando la vinculación del Estado y del sector privado, en actividades que reconozcan a las comunidades de base, y en especial, que se soporten no solamente en la democracia representativa y participativa, también en la democracia comunitaria, dado el ambiente rural del sector.

Esta estrategia debe propender también por un ordenamiento forestal que fortalezca la relación entre las CAR y los usuarios, por el fortalecimiento de las cadenas productivas extendido a la comercialización de los subproductos del bosque; y el establecimiento de tasas retributivas asociadas al aprovechamiento de los bosques, con destino al manejo de los bosques naturales. Este enfoque, debe reconocer la problemática de la ilegalidad, la importancia de la sensibilización social sobre la magnitud del problema y los beneficios de la utilización del bosque, y por lo tanto de la madera con modelos de desarrollo sostenible, a la luz de los objetivos del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia.

Evidentemente los pilares en que se fundamenta la Gobernanza Forestal, deberán ser: el marco político y normativo, la planificación como fundamento para la toma de decisiones y la apropiación de las políticas públicas dotadas de instrumentos que hagan viable su implementación.

La tradición y cultura organizativa de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes en el país, han permitido avanzar en procesos de protección de los bosques y su autoregulación, dando lugar a un aprovechamiento sostenible en zonas de ecosistemas estratégicos. Se resaltan entre muchas experiencias, la de los Bosques de San Nicolás en Antioquia, la Cooperativa de Palmarito en Norte de Santander, la comunidad indígena Gonawindua Tayrona en el Caribe, los núcleos forestales del Atrato medio, el manejo forestal para la zona del Consejo comunitario Satinga en el pacífico, entre muchos otros ejemplos, que identifican el interés de las comunidades en hacer parte efectiva de la solución, requiriendo solo el apoyo y acompañamiento del Estado en estos procesos.

En el marco del presente Proyecto de Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, se ha diseñado una estrategia de gestión integral del patrimonio forestal, la cual busca concitar el interés de actores sociales para lograr una gestión más proactiva e incluyente, que fortalezca la apropiación de los procesos mediante la participación en la toma de decisiones. En ejercicios realizados por las CAR que hacen parte del Proyecto en Antioquia y Risaralda, algunos con el apoyo de recursos por parte de Ecopetrol en convenio con la Corporación Aldea Global, se observa la importancia del papel que cumplen los técnicos de las CAR como extensionistas que valoran la labor de formación y capacitación a las comunidades como base de sostenibilidad y la necesidad de reconocer y entender la multifuncionalidad

de los bosques, en un concepto respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2007, que plantea la necesidad de reconocer que los bosques proporcionan numerosos beneficios económicos, sociales y medioambientales, destacando que su ordenación contribuye significativamente al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza.

7.2 EXTENSIÓN A LA COMUNIDAD: ESTRATEGIA PARA EL MONITOREO Y ACOMPAÑAMIENTO INSTITUCIONAL.

La extensión a la comunidad se configuró desde la década de los 80 hasta la década de los 90 como la principal estrategia para el monitoreo y el acompañamiento institucional por parte de las CAR. Antes, en tiempo del Estado Keynesiano, existieron organizaciones sociales como la Asociación de Usuarios Campesinos creada en 1967, que se soportaban en un modelo de democracia representativa; pero posteriormente viene la reforma del Estado, con la constitución del 91, en la cual el modelo neoliberal le resta fortaleza a las acciones del Estado, en un escenario en el que el trabajo comunitario se debilita bajo las acciones impetuosas del mercado, obligando a las CAR a implementar estrategias de extensión que tomarán forma posteriormente con los modelos de Gobernanza Forestal actualmente en desarrollo.

Para comprender mejor el desarrollo propiciado por el Estado solidario, que se alcanzó en los 90, y el costo de la desinstitucionalización sobre las actividades

de extensión, causada por la reforma del Estado, las estrategias de control y vigilancia que se soportaban en procesos continuos e integrales, donde la presencia de las CAR se traducían en políticas de prevención y sensibilización como factores potenciadores para llevar a cabo su misión sin recurrir a enfoques coercitivos, sino de educación ambiental, se han desmantelado pese al mayor nivel de recursos tecnológicos actuales. Esta situación también se ha observado en el sistema educativo: los verdaderos “maestros” de ayer que formaban en valores, han sido sustituidos por docentes más preparados, pero vinculados en un modelo que no les permite desarrollar su vocación de servicio.

En el año 2004 se diseñó una propuesta de Sistema de Extensión Forestal para Colombia, sin lograrse los objetivos propuestos, razón por la cual, esta se reformula en el marco del Proyecto Bosques FLEGT para los Departamentos de Risaralda, Quindío, Tolima y Norte de Santander, soportada en un proceso de adopción de una tecnología por parte de los usuarios del sistema, incorporando una innovación en la cual se pasaba de los procesos donde prevalecían las iniciativas privadas o financiadas internacionalmente, a uno de autogestión por parte de los productores, comercializadores y viveristas entre otros actores. Los objetivos contemplaban la necesidad de adecuar los contenidos y metodologías del proceso de formación de los actores, aplicar procesos de asistencia técnica y capacitación de carácter participativo. No obstante la participación de las comunidades beneficiadas fue escasa y la gestión institucional en la toma de decisiones no resultó oportuna. La falta de posicionamiento de

estas propuestas se ha dado por falta de soporte en el marco de una política pública orientada al sector forestal.

De estos ejercicios se desprende la necesidad de formular una política pública de Extensión forestal para Colombia, acompañada de un programa que contemple los siguientes elementos: que trace objetivos en función de procesos que generen impacto y no de metas; que antes que implementar un servicio de transferencia tecnológica, procure por establecer un sistema de extensión forestal, que capitalice experiencias exitosas de extensión, mediante una estrategia comunicativa y que desarrolle un sistema de información integrado y coherente de soporte para los extensionistas y que prevenga el cambio permanente de personal y el vínculo de profesionales sin experiencia para garantizar la homogenización de criterios en la extensión forestal y la recuperación de la confianza del usuario.

7.3 LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL: HITO HISTÓRICO EN TORNO AL CONTROL Y LA VIGILANCIA FORESTAL, GRACIAS AL DESARROLLO TECNOLÓGICO

La normatividad ambiental se ha actualizado: incorpora conceptos ambientales, sociales y económicos contemporáneos; no obstante, el sistema como se ha señalado en el aparte anterior no opera: la limitación de los recursos destinados a la extensión siguen gravitando sobre la problemática de la ilegalidad en el comercio de la madera, dado que un solo funcionario de la CAR no

puede garantizar el contacto entre la institución y los usuarios de forma permanente y que la ausencia de políticas públicas en los entes territoriales desarticulan los esfuerzos interinstitucionales necesarios para un manejo sostenible del sector forestal, en el que se involucre los beneficios ambientales que son evidentes, la renta económica que es viable, y el bienestar social que es necesario.

Además, tras la modernización del Estado, incorporando cambios para las CAR focalizados en su estructura institucional, equipamiento tecnológico y enfoques y formas de actuar, a pesar de contar con instrumentos legales modernos, instituciones diseñadas acorde con la realidad socio económica, y posibilidades económicas para apalancar procesos forestales productivos, las políticas públicas para el sector agropecuario se sesgan en beneficio de sectores agroindustriales, la corrupción vulnera la racionalidad de los agentes que se benefician del sector agropecuario y la falta de sensibilidad de los actores sociales, conspira a favor del comercio ilegal de la madera.

7.4 DESARROLLO NORMATIVO: HACIA UN DIRECCIONAMIENTO DE LAS FORMAS DE ACTUACIÓN DE LAS CAR, ORIENTADAS A LA APROPIACIÓN DE UNA CULTURA FORESTAL INTEGRAL.

Los hitos ambientales en la normatividad colombiana, parten de la constitución de 1991, no solo por la incorporación de la dimensión ambiental con un enfoque

de desarrollo sostenible, sino también por la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente y por la Ley 115 de 1994, para el sistema General de Educación, dos herramientas que lo desarrollan y se complementan.

Aunque las problemáticas ambientales del país no estaban abrigadas por una herramienta legal que condujera de forma inequívoca a la solución de los conflictos, en 1954 se crea la CVC y en 1974 CRAMSA, permitiendo el desarrollo y la implementación de tecnologías para situaciones complejas como las inundaciones del valle del cauca y los procesos de erosión en los medios urbanos de Manizales, Aranzazu y Salamina. Solo que al expedirse una Constitución concebida no solo para un Estado de derecho (Constitución de 1886), sino también para un Estado social de derecho (Constitución de 1991), La Autoridad Ambiental implementa procesos democráticos que a través del Ministerio del Medio Ambiente pueden estar coordinados e instrumentados: coordinados con otros Ministerios como el de Agricultura, e instrumentados dado que las acciones del control y vigilancia convocan al ejecutivo, a la policía y al sector empresarial, además del concurso de la sociedad civil y de las comunidades de base, dado que se trata de una acción que debe ser participativa.

Actualmente, además de encontrar unas visiones factibles y viables en las CAR, asociadas a una verdadera cultura forestal, en los últimos años, el gobierno se ha propuesto metas ambiciosas pero factibles de reforestación a través del Ministerio de agricultura, (600.000 ha de plantaciones forestales

comerciales al 2014) que sumados a un avance institucional sobresaliente promete cifras de grandes magnitudes para impulsar el sector y generar garantías de estabilidad jurídica con el propósito de convertir al país en un emporio forestal de cara a los tratados de libre comercio, bajo el presupuesto de que existe un potencial desaprovechado.

7.5 EL CONFLICTO ARMADO Y LEY DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. SITUACIONES QUE ENMARCAN LOS PROCESOS DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL.

Evidentemente en las zonas de conflicto de Colombia, durante treinta años, el modelo liberal respaldado por el paramilitarismo incrementa la demanda de tierras generando fenómenos de especulación, acaparamiento y desplazamiento de colonos que ocupaban baldíos y campesinos propietarios. Según Acción Social, 6,8 millones de ha cambiaron de dueño entre 1980 y 2010, transfiriendo las áreas que cultivaban campesinos a empresas agroindustriales, mineras y petroleras.

Los relatos de los funcionarios de la CAR que aquí se han consignado, son en sumo grado dicentes de la problemática vivida en los procesos de control y vigilancia forestal, antes que la nación enfrentara dichas circunstancias: en efecto, el Congreso aprueba una ley que se sanciona el 10 de julio de 2011, buscando la restitución de tierras y la reparación integral a las víctimas del conflicto.

En el marco de dicha política, la paz debe entonces considerar, además de la violencia asociada a las armas, la otra violencia relacionada con la indiferencia, la exclusión, la pobreza, y la falta de oportunidades en el campo, ya que no es suficiente una ley de restitución de tierras, si aquella no se acompaña de los procesos de reparación integral; como tampoco es posible una ley de restitución de tierras, sin resolver el conflicto armado.

Al respecto, habrá que considerar que la restitución ha superado dos de cuatro situaciones: supero la de la Sociedad de Agricultores de Colombia, quien dio vía libre; también la del Congreso, cuando efectivamente se aprueba la ley ya citada; quedan pendientes la de los actores armados, un tema en curso en los diálogos de la Habana, y finalmente el mercado como última etapa, asunto para el cual se requiere que las políticas agrarias cubran también al campesino en materia de créditos y asistencia técnica.

7.6 ALIANZAS INTERINSTITUCIONALES: MAYOR EFECTIVIDAD EN LA MOVILIZACIÓN DE ACCIONES TENDIENTES AL CONTROL Y LA VIGILANCIA FORESTAL

Para el fortalecimiento institucional, además de contar con la voluntad del Estado para trazar políticas públicas y para fortalecer las instituciones no sólo en los asuntos organizacionales, también en la profesionalización del recurso humano encargado de hacer cumplir las reglas, se requiere la gestión de una agenda de desarrollo

como punto de encuentro para el control y la vigilancia forestal, en donde se prevea una estrategia consistente en lineamientos y procedimientos que articulen la misión institucional de los actores que inciden en todos los eslabones de la cadena forestal, ya sea a través de alianzas público privadas para vincular el mercado y el Estado, de alianzas privadas entre la comunidad y los actores económicos, como del co-manejo soportado en las interacciones entre el Estado y la Comunidad a través de la Gobernanza Forestal.

Para el fortalecimiento de la misión institucional, la estrategia a través de la Gobernanza Forestal sirve de mecanismo para orientar la eficiencia de las organizaciones del Estado responsables del control, la vigilancia y la eficacia del propio Estado, garantizando un manejo forestal sostenible con calidad

En el caso de Colombia, desde 2007 se implementó el proyecto de Bosques FLEGT como una extensión del Proyecto de Manejo sostenible de bosques pero enfatizado en el manejo forestal comunitario y en los pequeños propietarios, lográndose demostrar que la ilegalidad y la informalidad constituían una barrera para el desarrollo forestal, de ahí es que surge el Pacto Intersectorial por la Madera Legal en 2009.

En definitiva, los entrevistados terminan reclamando la necesidad de avanzar en una buena gobernanza, en las que no son suficientes las acciones de las instituciones públicas, también las de la empresa privada y la sociedad civil, donde valores como el consenso, la participación, la equidad, la transparencia, entre otros, se transformen en virtudes y como tal, sean apropiados por las personas que intervienen en la cadena productiva.

RECOMENDACIONES

8

RECOMENDACIONES

Dada la importancia económica, social e institucional del patrimonio biótico de la Nación, donde el impacto de la ilegalidad que afecta al patrimonio forestal resulta compleja, la estrategia de Control y Vigilancia (C y V) debe contemplar acciones sistémicas en sus diferentes componentes operativos, institucionales y preventivos, para lograr una gestión adecuada, armónica y oportuna que responda, como mínimo, a los elementos determinantes de los lineamientos y directrices de la política ambiental forestal.

Para resolver el flagelo de la ilegalidad como elemento de la grave problemática en la que se conjugan elementos como la precaria valoración de las funciones ambientales, sociales y económicas del bosque, la falta de una cultura y de un ordenamiento forestal sostenibles, y la vulnerabilidad institucional relacionada con problemas de estructura interna inadecuada, falta de personal idóneo, bajo nivel de capacitación de funcionarios, asignación excesiva de funciones, deficiente presupuesto operativo y falta de equipamiento, es necesario implementar acciones interinstitucionales que contemplen entre otros, algunas recomendaciones surgidas de este estudio:

1- FORTALECER LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL CON UN SISTEMA DE C Y V OPERATIVO.

Soportes: “El actual proceso de control y vigilancia forestal es deficiente por la falta de personal técnico, [...] el difícil acceso y largas distancias...” (EF3). “[...] ya tenemos GPS para ubicar la información forestal, porque la tecnología ha cambiado con la inclusión de la informática” (GF3).

El proceso debe contemplar la autorización del aprovechamiento, el control estricto de las áreas protectoras, el monitoreo de las actividades de extracción y del transporte de la madera, y el control de la red de comercialización y de transformación de los productos maderables y no maderables del bosque.

Los elementos determinantes de las directrices, son la gestión forestal integral, la planificación de la actividad forestal con supervisión permanente y directa, el mapeo de los escenarios soportado en tecnología digital, el control estricto de rutas y de zonas críticas, el conocimiento y contacto de los usuarios de la cadena forestal, las actividades policivas de soporte logístico para la seguridad de los funcionarios y contra la ilegalidad, y el sistema único de información del tráfico ilegal de especies silvestres.

2- IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE C Y V SOPORTADO EN ALIANZAS INTERINSTITUCIONALES.

Soportes: “[...] en tiempos del Inderena, [...] las alianzas interinstitucionales representaban un soporte importante y una gran fortaleza para el cumplimiento de la función institucional” (EE1). Con los aportes que ha hecho Gobernanza Forestal [...] se logró mayor participación de las autoridades ambientales, conformando un equipo interinstitucional con la participación de la policía para el control y vigilancia forestal”. (GF6)

Además de las medidas administrativas y financieras para implementar los programas de control y vigilancia forestal, soportadas en lineamientos que deberían ser unificados y más coherentes, el proceso contempla la dimensión jurídica para la aplicación y adaptación de la normatividad, donde los determinantes fundamentales de las directrices, son los protocolos para las visitas de campo relacionadas con los planes de manejo y de aprovechamiento, y con las actividades de inspección y control forestal, además del control y protección de la documentación, del registro único de infractores ambientales, y de un régimen de sanciones por contravención a las normas técnicas y legales, y de permisos, concesiones, tasas y fijación de cupos, como de programas de atención expedita y oportuna al cliente, de los planes de manejo simplificados, de la implementación de los mecanismos de estímulo y de la atención y gestión de quejas y reclamos.

3- PRIORIZAR EL ENFOQUE PREVENTIVO DEL SISTEMA DE C Y V.

Soportes: “El control y vigilancia forestal obedecía a una política explícita de conservación y manejo sostenible del recurso forestal dentro de una estrategia de manejo de los recursos naturales” (EE1). “El control al aprovechamiento, al transporte y a la comercialización, pero ante todo soportada en la educación ambiental...” (EF4)

Dicho proceso comprende la educación ambiental, la capacitación y divulgación y la articulación interinstitucional e intersectorial; los elementos determinantes de las directrices de este componente, son los programas de educación formal y no formal tanto para funcionarios como para usuarios y comunidades, los planes de asesoría y de capacitación dirigida a grupos de interés especial, la conformación de redes de productores, las actividades de extensión forestal integral, la elaboración de material para campañas de divulgación y actividades académicas, y la articulación de aliados estratégicos tanto en sectores de la cadena productiva como en otros sectores. Evidentemente, el desarrollo de los mecanismos de veeduría ciudadana como parte del sistema de control y seguimiento, además de contribuir al manejo sostenible de los bosques, previene la corrupción y el tráfico ilícito de la madera.

4- POR UNA CULTURA FORESTAL COMO BASE DEL SISTEMA DE C Y V PARA COMBATIR LA ILEGALIDAD.

Soportes: “La vigilancia y el control, no deberían ser siempre desde lo represivo y su propósito debería ser el fortalecimiento de la cultura forestal en toda la cadena” (EF3). “La extensión a la comunidad permitió desarrollar procesos de sensibilización entorno al manejo adecuado y uso racional de los recursos naturales donde tenía inferencia las Corporaciones” (GF4).

En el manejo y aprovechamiento de los bosques, además de la aplicación del régimen sancionatorio del control y la vigilancia para impedir las prácticas indebidas en el transporte, transformación y comercialización de la madera ilegal, se deben coordinar políticas, programas, protocolos entre los actores estatales, integrar acciones esfuerzos públicos, privados y comunitarios, e implementar estrategias forestales integrales que contemplen la sensibilización y educación ambiental, no sólo dirigidas a quienes intervienen en toda la cadena forestal, también a los consumidores finales.

5- FALTA UNA ESTRATEGIA COMUNICATIVA DE SOPORTE PARA LA APROPIACIÓN SOCIAL DEL SISTEMA DE C Y V.

Soportes: “[...] el país frente al control y vigilancia es reactivo no preventivo; lo ambiental en el país no es lo prioritario. Dada la importancia de los recursos naturales, este debería ser un tema de trascendencia nacional” (GF5). Más que la norma pienso que la capacitación y socialización son necesarias” (GF6).

Se hacen necesarias estrategias de divulgación a nivel popular sobre la legislación y normas forestales existentes, para el conocimiento de las directrices sobre el manejo sostenible de los bosques y para la sensibilización de la comunidad sobre la problemática ambiental forestal. Igualmente, se debe fortalecer la capacitación de los funcionarios técnicos y jurídicos vinculados del sector ambiental, y propiciar de forma permanente el intercambio institucional de experiencias entre los entes ambientales y organismos reguladores implicados en la custodia de la cadena forestal.



Acrónimos

- *Inderena: Instituto Nacional de Recursos Naturales*

- *CAR: Corporación Autónoma Regional*

- *SINA: Sistema Nacional Ambiental*

_ *GIZ (antes GTZ) por sus siglas en Aleman:*

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Agencia de Cooperación Técnica Alemana



BIBLIOGRAFÍA

10

ÁLVAREZ C., Carlos Fernando. 2012. *Árboles del Chocó entre la lucha de David y Goliat*. Unimedios. En la página web: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/arboles-del-choco-entre-la-lucha-de-david-y-goliat.html>

ARANGO B., Teresa. 1954. *Precolombia Introducción al estudio del indígena Colombiano*. Ed. Sucesores de Rivadeneyra S. A.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. 2007. *Sexagésimo segundo período de sesiones. Segunda Comisión, Tema 54 del programa Desarrollo sostenible Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques*. En la página web: http://www.cimacnoticias.com.mx/documentos/cambio_climatico/instrumento_juridicamente_no_vinculante.pdf

BOLÍVAR G., Rafael. 2010. *Los Laches y Chitareros y sus caminos a la llegada de los españoles*. En la página web: <http://www.monografias.com/trabajos82/laches-y-chitareros-y-sus-caminos-llegada-espanoles/laches-y-chitareros-y-sus-caminos-llegada-espanoles.shtml#ixzz2sX8Jfn5E>

CARVAJAL B., Arizaldo. 2006. *Teoría y Práctica de la Sistematización de Experiencias*. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Facultad de Humanidades. Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano.

CARRIZOSA U., Julio. 2006. *Desequilibrios Territoriales y sostenibilidad local. Conceptos, metodologías y realidades*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales IDEA.

CATEDRA MANUEL ANCIZAR. 2011. *Tierra y territorios en Colombia, Sesión 11: Globalización, libre comercio y Desarrollo Rural*. Universidad Nacional de Colombia. En la página web: <http://www.unradio.unal.edu.co/hc/categoría/cat/catedra-manuel-ancizar.html>.

CIFUENTES G., Rosa María. 1999. *La Sistematización de la práctica del Trabajo Social*. Buenos Aires: Ed. LUMEN/HVMANITAS.

CORPORACIÓN ALDEA GLOBAL, GTZ. 2005. *Diálogo Nacional, Bosques y comunidades, VIII Congreso Forestal Nacional. Memorias*. Manizales: Corporación Aldea Global.

CORPORACIÓN ALDEA GLOBAL, CARDER. 2011. *Participación social en la gestión integral del patrimonio forestal*. Pereira: Proyecto Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en Colombia.

CORPORACIÓN ALDEA GLOBAL, CARDER. 2013. *Estrategia de Participación social en la gestión integral del patrimonio forestal*. Pereira: Carder.

Corporación Autónoma Regional de Risaralda – Unión Europea 2011, Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, Contexto Forestal de la Región, http://www.bosquesflegt.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=137&Itemid=168

DUQUE E., Gonzalo. 1991. *Prospectiva energética del eje cafetero. Documento de trabajo. Programa Caldas Siglo XXI. CRECE-UN*. En la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1674/>

DUQUE E., Gonzalo. 2011. *Adaptación al cambio climático para Manizales*. Manizales: La Patria. En la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5437/>

DUQUE ESCOBAR, GONZALO (2011) *Calentamiento global en Colombia. In: El Día Mundial del Medio Ambiente*, Junio 6 de 2011, Instituto Universitario de Caldas. <http://www.bdigital.unal.edu.co/3673/>

DUQUE E., Gonzalo. 2012. *El territorio como sujeto en el contexto del Magdalena Centro*. En: Jornada de Formación de la Diócesis de La Dorada, PDP-MC. Enero 23 a 27 de 2012, Rionegro Antioquia. En la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5705/>

DUQUE E., Gonzalo. 2012. *Institucionalidad en el Paisaje Cultural Cafetero PCC*. en: Taller Internacional Estudios del Paisaje, 30 de julio de 2012. Manizales. En la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7165/>

DUQUE E., Gonzalo. 2012. *Temas cívicos para agendas de desarrollo regional. Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales 100 Años de civilidad en la construcción de territorio*. Manizales: Editorial Blanecolor S.A.S. En la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7240/>

EL DIARIO 24. 2013. *Latinoamérica fue la región que más áreas forestales perdió en el mundo*. En la página web: <http://www.d24ar.com/nota/307592/latinoamerica-fue-la-region-que-mas-areas-forestales-perdio-en-el-mundo.html?id=307592>. Diciembre 15 de 2013.

ESTRADA, Fabiola. S.f. *Conservación tutelar para defender la utilidad*. En la página web: http://www.fuac.edu.co/recursos_web/descargas/grafia/grafia8/140-151.pdf

GADAMER, H-G. (1993) *Verdad y Método II*. Salamanca: Ediciones Sigueme 5° edición.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM, et al. 2007. Superficie de bosques naturales, bosques plantados y vegetación secundaria del país. Escala 1:8.500.000 Bogotá D.C.

JARA, Oscar. 1981. *Educación Popular, la dimensión educativa de la acción política*.

JIMENO, Myriam, SOTOMAYOR, María Lucía y VALDERRAMA, Luz María. 1995. *Chocó diversidad cultural y medio ambiente*. Bogotá: Fondo FEN Colombia. En la página web: <http://www.banrep.gov.co>

MADS. 2012. Informe de Gestión al Congreso.

MADS-IDEAM. 2013. *Nueva tasa oficial de deforestación: Colombia reduce su deforestación a 147946 hectáreas anuales*. Bogotá: Minambiente. En la página web: <http://www.minambiente.gov.co>

MANTILLA CÁRDENAS, Luz Marina. (2013) *“El corto camino a la deforestación”*. **TIERRA A LA VISTA. Pg 268 a 271, Especial Revista Semana**, en: <http://www.semana.com/EspecialOrinoquia/flash.html#/56/>

MENDOZA WEBER, Cristina. Entrevista (2011) *“El motor para proteger los bosques es el cambio climático”*. **DW. Ecología**, en: <http://www.dw.de/colombia-el-motor-para-proteger-los-bosques-es-el-cambio-clim%C3%A1tico/a-14965814-1>.

NACIONES UNIDAS. 2013. *Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio*. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

NARANJO, Sergio A. 2013. *Pacto por la madera legal suma la voluntad de 70 empresas en el país*. Medellín: El Colombiano. Medellín 12-08-2013.

OROZCO M., José Miguel. 2014. *La gestión forestal en 20 años del SINA*. Bogotá: El Tiempo. En la página web: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josmiguelorozco/>

PARRA-PEÑA S., Rafael Isidro; ORDÓÑEZ, Liliana y ACOSTA, Camilo. 2013. *Políticas que cierran brechas entre lo urbano y lo rural en Colombia*. CIAT Políticas en Síntesis No. 7. En la página web: http://ciat.cgiar.org/wp-content/uploads/2013/01/politica_sintesis7_politicas_cierran_brechas_urbano_rural_colombia.pdf

PROFOR, FAO. 2011. *Marco para la evaluación y seguimiento de la Gobernanza Forestal*. Roma.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2011. *Colombia Rural, Razones para la Esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano.

PROGRAMA FORTALECE –MINEC/GTZ. 2008. Guía de sistematización.

RODRIGUEZ B., Manuel. 2003 *La Reforma a la Institucionalidad Colombiana doce años después*. Bogotá: Economía Colombiana. *Revista de la Contraloría General de la República*. Bogotá Julio- Agosto de 2003. Edición 297.

RODRIGUEZ B., Manuel. 2008 *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia*. Foro Nacional Ambiental. Bogotá.

RODRÍGUEZ, J.; CAMARGO, J.; NIÑO, J.; PINEDA, A.; ARIAS, L.; ECHEVERRY, M. 2009. *Valoración de la Biodiversidad en la Ecorregión del Eje Cafetero*. Pereira: Ciebreg.

RUIZ R., Paola Andrea. 2010. *Hacia la Legalidad Forestal Nacional*. *Revista M&M*. Edición No. 69. En la página web: <http://www.revista-mm.com>

SÁNCHEZ, Eduardo. 1946. *Régimen forestal*. Bogotá: Editorial ABC.

SIAC. S.F. *Monitoreo de la deforestación mediante el procesamiento digital de imágenes*. En la página web: https://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/DEFORESTACI%C3%93N%20INSERTO.pdf



ANEXO 1. RELACIÓN DE FUNCIONARIOS Y EXFUNCIONARIOS QUE ACOMPAÑARON EL DESARROLLO DE LA PRESENTE PUBLICACIÓN.

INSTITUCIÓN	NOMBRE	PERFIL
INDERENA y Ministerio de Agricultura	José Omar Guauque Valderrama	Jefe Centro Administrativo Forestal, Jefe División de Bosques Naturales, Gerente Regional, Coordinador y Director Proyectos Internacionales.
INDERENA	Nehemías Santos Chica	Ingeniero Forestal
INDERENA	Gerardo Lozano	Ingeniero Forestal
CARDER	Alberto Rodríguez García	Técnico Operativo
	Carlos Arturo Hernández Nieto	Técnico Operativo
	José Fernando Cardona	Técnico Operativo
	Sandra Irene Burbano Villamil	Profesional
	Bertha Cañón Salinas	Profesional
	Gladys Ospina Ospina	Profesional
	Argemiro Hernández	
	Olimpo García	
CORTOLIMA	Acened Gracia Angarita	Profesional
	Gerley Gutiérrez Gutiérrez	Profesional
	Rafael Orlando Tovar	Técnico Operativo
	Mónica Alexandra Huérfano	Profesional
	Simón Javier Albadán	Profesional
CRQ	Evangelina López Vásquez	Técnico Operativo
	Carlos Alberto Guerrero Grisales	Técnico Operativo
	Juan Carlos Villada Marulanda	Profesional
CORPOCALDAS	Juan Carlos Restrepo Calderón	Profesional
	Dorance Rincón Poveda	Profesional
	Franklin Leonel Dussan Rodríguez	Profesional
	Wilmar Gálvez Galvis	Técnico de Apoyo
CODECHOCÓ	Oscar García Martínez	Técnico Operativo
	Álvaro Eutimio Minota	Técnico Operativo
CORPONARIÑO	Rodrigo Yela	Tecnico Operativo
	Jorge A. Góngora	Tecnico Operativo
	Manuel Moreno	Coordinador (e) CAS
	Jesús N. Rendón	Profesional
	José E. Payán	Tecnico Operativo
CVC	Henry Trujillo	Profesional
	Hilda Marina Obando C.	Profesional
	José Prada	Profesional
	Víctor Gaviria Guzmán	Profesional
CRC	Lucero Tombe	Profesional
	Hersain Muñoz	Tecnico Operativo
CORPOURABÁ	Andrés Felipe Tapasco	Técnico Administrativo
CORANTIOQUIA	Guillermo Agudelo Echeverri	Profesional

ANEXO 2. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y FICHAS DILIGENCIADAS

Preguntas orientadoras para funcionarios de CAR

Nombre: _____ CAR: _____

Cargo: _____

Tiempo de Vinculación a la institución: _____

Teléfono(s): _____ E mail: _____

1. ¿Cómo es el actual proceso de control y vigilancia forestal?
 2. ¿Qué tan efectivo es el control y vigilancia forestal?
 3. ¿Cuáles de las actividades de control y vigilancia forestal que usted desarrolla considera son las más efectivas?
 4. ¿Cuáles son los recursos logísticos, operativos y tecnológicos disponibles para realizar el control y vigilancia forestal?
 5. ¿Cuáles son las principales infracciones forestales?
 6. ¿Cuáles son las trampas o fraudes más utilizados para la ilegalidad?
 7. ¿Cuál considera usted que es la magnitud de la ilegalidad forestal? (estimativo en porcentaje y/ o volumen de madera ilegal)
 8. ¿Qué sanciones se imponen y qué tan efectivas son?
 9. ¿Cuáles son los mayores riesgos a los que están expuestos los funcionarios?
 10. ¿Cuáles son los casos más graves que han ocurrido, de amenazas o acciones en contra de los funcionarios?
 11. ¿Qué anécdotas puede mencionar del proceso de control y vigilancia forestal?
 12. ¿Con quiénes (entidades /ONG/ grupos sociales) se asocian para realizar el control y vigilancia forestal?
 13. ¿Cuáles considera Usted los tres hitos más importantes en el proceso de control y vigilancia forestal?
 14. ¿Cuáles son los cambios que usted observa durante los últimos 10 años?
 15. ¿Cuáles han sido las fortalezas de las estrategias construidas en torno al control y la vigilancia forestal?
 16. ¿Cuáles han sido las dificultades de las estrategias construidas en torno al control y la vigilancia forestal?
 17. ¿Qué aportes le haría usted a la normativa vigente frente a la vigilancia y el control forestal en Colombia?
- Otras observaciones:

Preguntas orientadoras para Ex funcionarios de CAR

Nombre: _____ CAR donde laboró: _____
 Cargo: _____ Tiempo de Vinculación a la institución: _____
 _____ Año de retiro de la institución: _____ Institución actual:
 _____ E mail: _____
 Teléfono(s): _____

1. ¿Cómo era el proceso de control y vigilancia forestal en la época en que usted trabajó en la CAR?
2. ¿Qué tan efectivo era el control y vigilancia forestal?
3. ¿Cuáles de las actividades de control y vigilancia forestal que usted desarrolló considera eran las más efectivas?
4. ¿Cuáles eran los recursos logísticos, operativos y tecnológicos que se tenían para realizar el control y la vigilancia forestal?
5. ¿Cuáles eran las principales infracciones forestales?
6. ¿Cuáles eran las trampas o fraudes más utilizados para aprovechar, movilizar y comercializar madera de forma ilegal?
7. ¿Cuál considera usted que era la magnitud de la ilegalidad forestal? (estimativo en porcentaje y/ o volumen de madera ilegal)
8. ¿Qué sanciones se imponían y qué tan efectivas eran?
9. ¿Cuáles eran los mayores riesgos a los que estaban expuestos los funcionarios que desarrollaban las labores de control y vigilancia forestal?
10. ¿Cuáles son los casos más graves que usted recuerda, de amenazas o acciones en contra de los funcionarios?
11. ¿Qué anécdotas recuerda del proceso de control y vigilancia forestal?
12. ¿Con quiénes (entidades /ONG/ grupos sociales) se asociaban para desarrollar actividades de control y vigilancia forestal?
13. ¿Cuáles considera Usted los tres hitos más importantes en el proceso de control y vigilancia forestal?
14. ¿Cuáles son los cambios que usted observa durante los últimos 10 años en torno a la vigilancia y el control forestal en Colombia?
15. ¿Qué aportes le haría usted a la normativa vigente frente a la vigilancia y el control forestal en Colombia?

Otras observaciones:



PROYECTO POSICIONAMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA

DCI - ENV/2010/221/025

