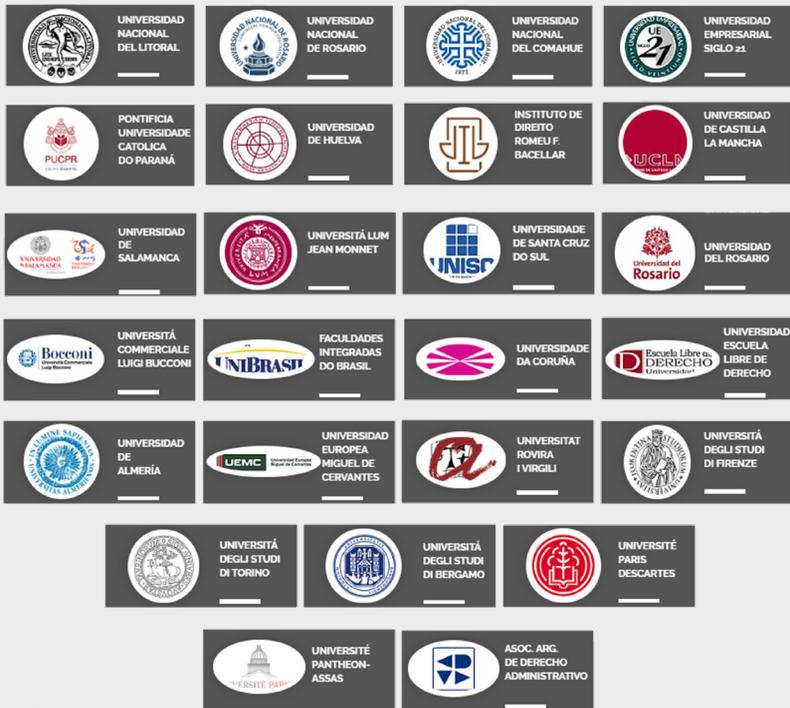


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2020 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



La concesión forestal: de instrumento jurídico en el olvido a herramienta esencial para el manejo forestal comunitario

The forest concession: from a forgotten legal instrument to an essential tool for community forest management

ANGELA MARÍA AMAYA ARIAS ¹ *

¹ Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia)

angela.amaya@uexternado.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-2445-3683>

Recibido el/Received: 18.11.2020 / November 18th, 2020

Aprobado el/Approved: 18.03.2020 / March 18th, 2020

RESUMEN:

La concesión es una herramienta jurídica que se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, actualmente no se encuentra regulada y no se utiliza desde hace más de 20 años para el aprovechamiento forestal. En este artículo se pretende analizar el caso de Guatemala, en el que la concesión forestal es una figura fundamental para el desarrollo de la forestería comunitaria, para finalmente aportar insumos para la regulación de esta figura en Colombia, y así impulsar el manejo forestal comunitario en el país.

Palabras clave: concesión forestal; forestería comunitaria; manejo forestal sostenible; Colombia; aprovechamiento forestal.

ABSTRACT:

The concession is a legal tool that is in force in the Colombian legal system. However, it is currently not regulated and has not been used for more than 20 years for forest use. This article aims to analyze the case of Guatemala, in which the forest concession is a fundamental figure for the development of community forestry, to finally provide inputs for the regulation of this tool in Colombia, and thus promote community forest management in the country.

Keywords: forest concession; community forestry; sustainable forest management; Colombia; forest exploitation.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* AMAYA ARIAS, Angela María. La concesión forestal: de instrumento jurídico en el olvido a herramienta esencial para el manejo forestal comunitario. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 137-161, jul./dic. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9550.

* Abogada y Docente Investigadora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia). Doctora en Derecho de la Universidad de Zaragoza (España). Miembro del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la misma Universidad. Consultora independiente. E-mail: angela.amaya@uexternado.edu.co.



SUMARIO:

1. Introducción; **2.** Manejo Forestal Comunitario; **2.1.** Concepto y Principales Objetivos; **2.2.** Aspectos claves para la eficacia de la Forestería Comunitaria; **3.** Experiencias internacionales de manejo forestal comunitario: la concesión forestal comunitaria en Guatemala; **4.** El caso colombiano; **4.1.** Experiencias de manejo forestal comunitario; **4.2.** Concepto y Marco Normativo; **4.3.** Algunos antecedentes de esta figura; **4.4.** ¿Qué se requiere para revitalizar la concesión y que se configure como una verdadera herramienta jurídica que permita un manejo forestal comunitario sostenible y garantista?; **5.** Conclusiones; **6.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Las experiencias de los últimos años reportadas por la FAO ponen en evidencia que una de las mejores estrategias para la gestión y conservación de los bosques naturales es el manejo forestal comunitario. Esta tendencia es una respuesta a las demandas de mayor participación de la comunidad en la gobernanza de los recursos naturales, y al reconocimiento por parte de tomadores de decisiones de que las comunidades tienen la capacidad para manejar los recursos de forma sostenible. No obstante, estas mismas experiencias demuestran que para que el manejo forestal comunitario sea exitoso, debe contar con herramientas jurídicas que lo soporten; una de estas herramientas jurídicas es la concesión forestal.

Si bien se reconoce la magnitud de las discusiones y consideraciones alrededor de la Forestería Comunitaria, el objetivo de este artículo se centra en la figura jurídica de la concesión; para lo cual se estructura en tres secciones. En primer lugar, se presentarán algunas precisiones sobre el manejo forestal comunitario, su concepto y objetivos principales. En segundo lugar, se analiza el caso de Guatemala, pues es un ejemplo de cómo la figura de la concesión forestal es fundamental para el éxito de la forestería comunitaria. En tercer lugar, se aborda el caso colombiano, y después de presentar algunos ejemplos de manejo forestal comunitario, se analiza el régimen de la concesión forestal en el país, y se realizan algunas propuestas finales para su desarrollo normativo.

2. MANEJO FORESTAL COMUNITARIO

El Manejo Forestal Comunitario, Forestería Comunitaria o Silvicultura Comunitaria¹, que surgió durante las décadas de 1970 y 1980², ha sido definido por la FAO como el

¹ Para conocer en más detalle las diferentes aproximaciones conceptuales alrededor de esta figura ver: FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. *In* **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

² La popularidad de la forestería comunitaria, como tipo formal de silvicultura, se basa principalmente en un relato popularizado por Ostrom de que las comunidades locales, cuando se les conceden suficientes derechos



conjunto de “iniciativas, ciencias, políticas, instituciones y procesos que tienen la intención de potenciar la función de la población local en el gobierno y gestión de los recursos forestales”³. Asimismo, incluye las iniciativas informales, consuetudinarias e indígenas, así como las iniciativas formales promovidas por los gobiernos y abarca dimensiones sociales, económicas y de conservación en una gama de actividades como la gestión de sitios sagrados de importancia cultural para las comunidades étnicas, empresas forestales de pequeña escala, planes forestales de pequeños productores, asociaciones entre empresas y comunidades, y la transferencia y descentralización de la gestión forestal.⁴

2.1. CONCEPTO Y PRINCIPALES OBJETIVOS

Según la FAO, la *Forestería Comunitaria* (FC) es un término general que incluye tanto los sistemas colaborativos de gestión forestal como la forestería practicada por los pequeños productores. En las formas colaborativas, la forestería se practica sobre tierras que tienen alguna forma de tenencia comunal y requieren una acción colectiva; mientras que en la modalidad de los pequeños productores, se refiere a las actividades forestales practicadas en tierras que son de propiedad privada, por pequeños productores que manejan los bosques de forma independiente o que podrían participar en algún tipo de actividad colectiva. En la práctica, estas dos formas se expresan en los diferentes tipos de FC, de acuerdo con los derechos obtenidos por las comunidades, además de su grado de participación en la planificación, implementación y distribución de los beneficios⁵.

Así, el desarrollo de estas figuras tiene por objetivo, en primer lugar, asegurar o mejorar el bienestar de las poblaciones que habitan en los bosques, y, en segundo lugar, contribuir a la conservación de los bosques para asegurar a la sociedad en general los servicios que estos proporcionan⁶. En este sentido, una de las principales ventajas que

de propiedad sobre los bosques comunales de la localidad, pueden organizarse de forma autónoma y crear las instituciones locales para reglamentar el uso de los recursos naturales y manejarlos de forma sostenible FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

³ FAO. Marco para evaluar el alcance y la eficacia de la forestería de base comunitaria. In **Documento de trabajo del Departamento Forestal 12**, Roma: FAO, 2019, p. 4. Disponible en <http://www.fao.org/3/ca4987es/CA4987ES.pdf>.

⁴ FAO. Marco para evaluar el alcance y la eficacia de la forestería de base comunitaria. In **Documento de trabajo del Departamento Forestal 12**, Roma: FAO, 2019. Disponible en <http://www.fao.org/3/ca4987es/CA4987ES.pdf>.

⁵ Ver anexo en FAO. **Conjunto de Herramientas para la Gestión Forestal Sostenible (GFS)**. Forestería Comunitaria. [s.f.] Disponible en <http://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/modules/community-based-forestry/basic-knowledge/es/>.

⁶ SABOGAL, César; DE JONG, Wil; POKORNY, Benno; LOUMAN, Bastiaan. Resumen. **Manejo forestal comunitario en América latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro**. Belén: CIFOR, 2008. Disponible en http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BSabogal0801.pdf.



se ha atribuido a esta figura es que permite resolver el gran dilema de la conciliación entre la preservación de la naturaleza y el desarrollo económico, ya que busca el uso planificado de diferentes tipos de recursos forestales por parte de las poblaciones locales, dentro de las que se incluyen comunidades indígenas, campesinas o tradicionales, asentamientos de colonos, poblaciones ribereñas y pequeños agricultores o finqueros en general.⁷ En un estudio más amplio del tema, se determinaron los siguientes objetivos, considerados a nivel internacional:

Objetivos de la Forestería Comunitaria⁸

- Restablecer los modelos y las relaciones de poder desiguales existentes entre los diferentes actores en favor de las comunidades rurales.
- Conciliar los objetivos de justicia social, equidad, desarrollo, empoderamiento y sostenibilidad ambiental.
- Conservar los recursos forestales y servicios ambientales, incluyendo la conservación y rehabilitación de tierras forestales.
- Contribuir a los medios de vida locales, incluyendo la mitigación de la pobreza.
- Proteger los derechos de propiedad de los habitantes locales.
- Mantener los derechos de propiedad pública y el control público mediante las instituciones estatales y gubernamentales.
- Detener la degradación de los recursos forestales.
- Aumentar la producción de productos múltiples.
- Permitir a las comunidades el acceso seguro a los recursos, y la propiedad de esos recursos y sus beneficios, mediante el empoderamiento y la creación de capacidad para la gestión forestal.
- Gestión sostenible de los recursos forestales.
- Justicia social y mejor bienestar de las comunidades locales.
- Cogestión sólida entre las comunidades locales y las autoridades.
- Satisfacción de las necesidades locales.
- Mejora de las condiciones de los bosques.
- Capacidad para abordar cuestiones ambientales.
- Mejora en la distribución equitativa de beneficios.
- Crear bosques, comunidades y economías resilientes.
- Bienestar socioeconómico, justicia y equidad social, Gestión Forestal Sostenible (GFS) y un medio ambiente sano.
- Promover la participación en la gestión forestal, manejar los bosques de forma sostenible y mitigar la pobreza.
- Promoción de la GFS, así como los derechos económicos, políticos, culturales y humanos de las poblaciones que habitan en zonas rurales.

⁷ SABOGAL, César; DE JONG, Wil; POKORNY, Benno; LOUMAN, Bastiaan. Resumen. **Manejo forestal comunitario en América latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro**. Belén: CIFOR, 2008. Disponible en http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BSabogal0801.pdf.

⁸ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. *In Estudio FAO Montes 176*, Roma: FAO, 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.



Si bien el alcance de la FC puede ser bastante amplio, y existen múltiples consideraciones alrededor de esta figura que dependen de cada ordenamiento jurídico y contexto social, económico y cultural; en esta investigación nos centraremos en analizar las condiciones legales para la implementación de estos esquemas, principalmente en relación con la figura de la concesión forestal.

Lo más importante que se ha determinado en torno a esta forma de gestión tiene que ver con la premisa de que las comunidades tienen derechos de tenencia a determinadas superficies boscosas. De acuerdo con la FAO, los principales derechos que configuran esta "tenencia" son los siguientes⁹: 1. *Derechos a nivel operacional*: incluye el acceso (el derecho a entrar en una propiedad física definida) y la extracción (el derecho a obtener productos de un recurso, como madera, no maderables o leña). 2. *Derechos de opción colectiva*, que incluyen la gestión (el derecho a reglamentar los modelos de uso interno y transformar el recurso haciendo mejoras, como toma de decisiones sobre la gestión forestal y los tratamientos silvícolas); la exclusión (el derecho de determinar quién tendrá acceso al bosque y el derecho a excluir a terceros) y enajenación (el derecho a vender o a arrendar los derechos de gestión o de exclusión, o ambos, o de utilizarlos como garantías). 3. *Duración de los derechos*; 4. *Derechos de compensación*, que se refiere a que el marco normativo garantice el debido proceso y la compensación en el caso de que los derechos se revoquen o se extingan. En general, de acuerdo con la FAO, se ha planteado la hipótesis de que cuanto más fuerte es cada uno de estos derechos, es más probable que la FC sea eficaz en la consecución de los objetivos previstos.

De acuerdo con lo anterior, existen diferentes tipos de esquemas de forestería comunitaria, que dependerán del grado de participación de las comunidades en la gestión de los bosques y se determinarán en función del nivel de los derechos, responsabilidades y empoderamiento: se habla de conservación participativa, gestión forestal conjunta, forestería comunitaria (con transferencia limitada o plena de derechos) y propiedad privada¹⁰.

⁹ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

¹⁰ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016, p. 153. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.



2.2. ASPECTOS CLAVES PARA LA EFICACIA DE LA FORESTERÍA COMUNITARIA

La FAO ha identificado los siguientes aspectos claves para que la forestería comunitaria sea eficaz¹¹:

- 1) *Seguridad en la tenencia (derechos de propiedad)*: este factor clave se refiere a que se ha identificado una fuerte correlación entre la seguridad de la tenencia y la mejora en las condiciones del bosque; por el contrario, la tenencia insegura tiende a asociarse con la degradación de los bosques y la deforestación¹². Por lo anterior, es necesario que los derechos relativos a la propiedad sean “esenciales” en lugar de “accesorios”, y estén plenamente incorporados en el marco normativo.
- 2) *Marco normativo propicio*: Además del punto anterior, los marcos normativos para la FC deben ser favorables para el desarrollo de estas actividades, y no constituirse en un obstáculo de procedimientos múltiples y complejos que limiten los esfuerzos de las comunidades.¹³ Dado que este artículo se centra principalmente en las cuestiones jurídicas, a continuación se señalan con mayor detalle los aspectos clave de un marco normativo propicio para la FC, de acuerdo con la FAO.

¹¹ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016. p. 14. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

¹² Por ejemplo, Gray y otros, utilizando el análisis de costos y beneficios, demostraron que la seguridad de tenencia de los bosques comunitarios es una inversión de grandes beneficios y bajo costo, en los territorios indígenas de Brasil y las concesiones comunitarias en la Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala. GRAY, E., *et. al.* **The economic costs and benefits of securing community forest tenure: evidence from Brazil and Guatemala**. Washington DC: World Resources Institute, 2015. Disponible en www.wri.org/sites/default/files/15_WP_CLUA_Forest_Tenure.pdf; FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

¹³ En América Latina, de Jong y otros indicaron que, “la obtención de los documentos y permisos con validez legal, los derechos de usufructo en forma de concesiones forestales o reservas extractivas, así como la constitución de organizaciones formales de pequeños productores, implicaban procesos largos con elevados costos de transacción, aún más cuando era relativamente difícil cumplir con las normas y reglamentos gubernamentales”. FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016, p. 94. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.



Aspectos claves de un marco normativo propicio para la FC¹⁴

Los marcos normativos consisten generalmente en una ley, así como varios niveles de instrumentos jurídicos subordinados (políticas, normas y reglamentos).

La **ley** debería:

- definir y activar la FC;
- especificar claramente los mecanismos de competencia y responsabilidad para cada nivel de la jerarquía institucional responsable de la FC;
 - establecer los derechos de tenencia o especificar los medios por los cuales se asignan derechos a los recursos forestales en los programas de FC, incluyendo el reconocimiento de los usos y derechos tradicionales;
 - prever la valoración económica de los recursos madereros y no madereros;
 - establecer el derecho a recibir los beneficios del manejo de los bosques;
 - permitir la distribución equitativa de los beneficios;
 - permitir los mecanismos de resolución de conflictos;
 - establecer el derecho a una indemnización si se revocan o se extinguen los derechos de tenencia;
 - proporcionar sanciones por violaciones.

Los instrumentos **jurídicos subordinados** deberían ocuparse de:

- los derechos específicos de todas las instituciones, grupos e individuos que participan en la FC, incluyendo la incorporación de usos y derechos tradicionales (si ya no se ha estipulado en la ley);
 - las responsabilidades específicas de todas las instituciones, grupos y personas que participan en la FC;
 - la aplicación de los valores económicos de los recursos madereros y no madereros incorporados para garantizar una distribución equitativa de los beneficios, suficientes incentivos para fomentar el cumplimiento y sanciones suficientemente disuasorias por violaciones;
 - los mecanismos de toma de decisiones que equilibren los intereses del gobierno y las necesidades de las comunidades;
 - los mecanismos apropiados de resolución de conflictos locales.

Estos instrumentos jurídicos subordinados generalmente incluyen:

- leyes y reglamentos para la aplicación de la FC (que proporcionan la base jurídica para hacer operativo el derecho y la política); directrices para ayudar al personal del gobierno y de las ONG en el trabajo con las comunidades para restablecer o fortalecer los arreglos institucionales tradicionales para la gestión forestal y para fusionar estos arreglos con los requisitos de las políticas gubernamentales de sostenibilidad y equidad;
 - directrices para la preparación de acuerdos de gestión – planes operativos simples acordados entre el gobierno y los socios comunitarios para definir y legitimar la gestión de la FC (por ejemplo, determinar los objetivos de gestión concertar acuerdos sobre protección, cosecha y distribución de beneficios, establecer sanciones para aquellos que violan las normas);
 - cualquier requisito adicional, como el registro de los grupos de usuarios forestales locales como entidades jurídicas (por ejemplo, para que puedan administrar cuentas bancarias);
 - el reconocimiento de la situación en la que los grupos de FC y sus bosques atraviesan las fronteras políticas o administrativas.

¹⁴ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.



- 3) *Gobernanza sólida*: Este punto se refiere a la necesidad de contar con unas instituciones eficaces de gestión forestal a nivel local en la contribución a los resultados ambientales positivos. Esta gobernanza sólida se caracteriza por la participación significativa de las comunidades locales y otras partes interesadas, la transparencia en la toma de decisiones, la responsabilidad de los diferentes actores y la aplicación del estado de derecho. Asimismo, se asocia con una gestión eficiente y eficaz de los recursos naturales, humanos y financieros, y con la distribución justa y equitativa de los beneficios a los miembros de la comunidad¹⁵. Además, estas instituciones deben ser adaptables y flexibles, para que se permita el logro de otros objetivos, como los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) o la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal (REDD+), entre otros.
- 4) *Tecnología viable*: Este factor hace referencia a la necesidad de contar con competencias y conocimientos técnicos que les permitan a los pequeños productores y los grupos comunitarios establecer y manejar sus bosques y productos forestales de manera sostenible. Debe contarse con los conocimientos silvícolas necesarios para identificar las mejores prácticas y tecnologías aplicables y adecuados para cada escala e intensidad de las operaciones de la mayoría de los pequeños productores y la comunidad¹⁶
- 5) *Conocimiento adecuado del mercado y el acceso al mercado de bienes y servicios*: El estudio de la FAO ha identificado que el acceso a los mercados y el poco conocimiento sobre su funcionamiento son problemas recurrentes y los principales obstáculos para la comercialización de los bienes y servicios de la FC. Se requiere entonces que las comunidades y los pequeños propietarios tengan las herramientas para evaluar los mercados de bienes y servicios a fin de adaptar sus productos a las exigencias del mercado, tales como las tendencias, los precios y las cadenas de valor.¹⁷
- 6) *Burocracia de apoyo*: Este último factor hace referencia a la necesidad de contar con un entorno burocrático o administrativo que efectivamente pueda apoyar

¹⁵ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016, p. 94. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

¹⁶ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016, p. 94. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

¹⁷ Las asociaciones que representan a las comunidades y a los pequeños propietarios pueden desempeñar una función importante al actuar como medio para la información de mercado para sus miembros y mediante la promoción del mercado y la reforma reglamentaria, como sucede por ejemplo con las asociaciones de propietarios de bosques de Noruega y Suecia (Schmithüsen y Hirsch, 2010) y México (Taylor, 2005). En muchas situaciones, las ONG y las OSC pueden desempeñar una función similar. Asimismo, se ha demostrado que la creación de asociaciones comunitarias privadas es una manera de superar algunos de los problemas relacionados con el mercado que enfrentan las comunidades y los pequeños propietarios individuales (Antinori, 2005). FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016, p. 102. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.



a las comunidades y a los pequeños propietarios para poner en práctica la FC. Es importante tener en cuenta que las autoridades administrativas que tienen competencias en estos asuntos garanticen una cultura favorable en un entorno en el que se reconozca que las sociedades basadas en los bosques tienen sus propias prácticas, valores, preferencias y prioridades. Resulta muy significativo el ejemplo expuesto por la FAO sobre las relaciones entre los funcionarios públicos y las comunidades: Por ejemplo, los funcionarios públicos pueden tener que cambiar de la gestión forestal activa (que puede haber implicado un alto grado de mando y control) a la gestión forestal participativa (en la que tienen que asesorar y ayudar a los pequeños productores y los grupos comunitarios a manejar los bosques para sus propios múltiples beneficios más que para un beneficio económico directo del Estado). Esto implica un cambio fundamental en la cultura organizacional de las entidades que es muy difícil de lograr¹⁸.

Para finalizar esta sección general sobre la FC, es necesario señalar que a pesar de que aún no se cuenta con datos exhaustivos en todos los niveles nacionales, los estudios compilados por la FAO demuestran un aumento en las evidencias objetivas de que la FC es una modalidad valiosa de gestión forestal que tiene el potencial de contribuir a la Gestión Forestal Sostenible (GFC) y de mejorar los medios de vida locales. Se señala que

*los sistemas de FC sólidos y eficaces también son resilientes y capaces de resistir a las crisis internas y externas, incluidas las repercusiones inciertas relacionadas con el cambio climático. En general, las comunidades y los pequeños productores han demostrado –en una amplia gama de entornos– que pueden y están dispuestos a manejar los bosques de forma sostenible, generando importantes beneficios económicos y de otro tipo. Sin embargo, aún no se ha alcanzado el pleno potencial de la FC en muchos países y existen muchos obstáculos en el camino de su aplicación eficaz.*¹⁹

No obstante, existen algunas falencias importantes y en gran parte debido a las limitaciones internas y externas, puede afirmarse que los sistemas colaborativos de FC se están desempeñando por debajo de las expectativas y siguen siendo frágiles.

A continuación, se expondrá el caso de Guatemala, como experiencia internacional de referencia para Colombia en estos asuntos, y dado el interés central de la investigación, se centrará el análisis en los elementos jurídicos.

¹⁸ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016, p. 103. Disponible en <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.

¹⁹ FAO. Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. In **Estudio FAO Montes 176**, Roma: FAO, 2016, p. 94. <http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>.



3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE MANEJO FORESTAL COMUNITARIO: LA CONCESIÓN FORESTAL COMUNITARIA EN GUATEMALA

Uno de los ejemplos más interesantes frente a las concesiones forestales comunitarias es el caso de Guatemala, específicamente en la Región de Petén. En esta región se han establecido concesiones forestales comunitarias en la Zona de Uso Múltiple (ZUM) de la Reserva de Biósfera Maya (RBM) y están bajo la administración del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Estas concesiones forestales fueron otorgadas como parte de los Acuerdos de Paz firmados en 1996.

Para realizar el análisis del caso de Guatemala, y poder extraer elementos útiles para el caso colombiano, a continuación se abordarán los principales elementos jurídicos al rededor de la concesión forestal comunitaria. Pero antes de comenzar con este análisis, es necesario señalar algunas precisiones sobre la zonificación ambiental. La zonificación de las áreas de especial importancia ecológica es un presupuesto fundamental para el funcionamiento de estas figuras, pues debe contarse con criterios que permitan compatibilizar el uso sostenible con la conservación, lo cual dependerá de las condiciones y cualidades de cada área específica. Es decir, que además de un marco normativo suficiente para fomentar la FC, es imprescindible que haya una zonificación que permita realizar actividades forestales bajo criterios de sostenibilidad en estas áreas especiales del territorio.

En el caso de Guatemala, la Reserva de Biosfera Maya, creada en el año 1990, está dividida en tres zonas²⁰: Zona de Amortiguamiento, Zona de Usos Múltiples y Zonas Núcleo.

- *Las Zonas Núcleo*: tienen por objetivo la preservación del ambiente natural, conservación de la diversidad biológica y de los sitios arqueológicos, investigaciones científicas, educación conservacionista y turismo ecológico y cultural.
- *Las Zonas de Uso Múltiple*: tienen por objetivo Amortiguar las áreas núcleo y el uso sostenible de los recursos naturales, sin afectar negativa y permanentemente sus diversos ecosistemas. Además, dentro de estas zonas se permite específicamente el manejo, aprovechamiento y comercialización de productos maderables y no maderables provenientes de bosque natural. Dentro de esta zona hay un Área de Manejo Forestal, que tiene como objetivo extraer sosteniblemente productos forestales maderables y no maderables, y desarrollar actividades turísticas de bajo impacto ambiental y cultural. Es en esta

²⁰ CONAP. Reserva de la Biosfera Maya. In. **Plan Maestro Tomo II** .Guatemala: CONAP, 2015. Disponible en http://selvamaya.info/wp-content/uploads/2017/01/RBM_Tomo-2.pdf.



Área donde se encuentran las concesiones forestales, que corresponden al 59.83% la ZUM y el 17% de la RBM.

- *Las Zonas de Amortiguamiento:* tienen por objetivo estimular y ejecutar actividades y programas que tiendan a evitar efectos negativos sobre los recursos naturales de la Reserva.

Finalmente, el Plan Maestro de la RBM contempla específicamente que

El Decreto 4-89 (Artículos 19 y 20) provee al Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) el poder de otorgar concesiones, arrendamientos y contratos para el manejo y aprovechamiento de recursos naturales y otorgar contratos y concesiones sobre otras actividades comerciales como el turismo en la RBM en las zonas apropiadas, para lo cual cuenta con sus respectivos reglamentos. Este aspecto provee otro mecanismo de participación de la sociedad civil (comunidades, empresas privadas, asociaciones productivas) en el manejo y utilización sostenible de los recursos naturales de la RBM, sobre el cual se ha basado toda la política, normativa y procedimientos para las concesiones forestales en la ZUM²¹.

Una vez determinada la existencia de una zonificación que contemple actividades forestales sostenibles, es necesario analizar el marco jurídico. Para este análisis se tomaron como referencia algunos de los aspectos clave de un marco normativo propicio para la FC, de acuerdo con la FAO, señalados previamente en este artículo. Así, un marco normativo que favorezca la FC deberá, entre otras cosas:

Definir y activar la FC. Si bien no se activa la forestería comunitaria de manera expresa, la Ley Forestal de Guatemala señala que podrán ser concesionarios personas guatemaltecas, individuales o jurídicas; y que se dará preferencia en la adjudicación de concesiones a organizaciones comunales de base, jurídicamente organizadas. (art. 30). Esta es una señal clara de activación de las actividades forestales realizadas por las comunidades, y se establece el requisito de la organización jurídica. Adicionalmente, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas ha expedido reglamentos para el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos renovables en la Zona de Uso Múltiple de la RBM. En este reglamento define las concesiones comunitarias como “unidades de Manejo otorgadas a grupos comunitarios debidamente organizados que reúnan los requisitos de ley y sus reglamentos” (Acuerdo Interno No. 242/2019).²²

Establecer los derechos de tenencia o especificar los medios por los cuales se asignan derechos a los recursos forestales en los programas de FC, incluyendo el reconocimiento

²¹ CONAP. Reserva de la Biosfera Maya. In. **Plan Maestro Tomo II**. Guatemala: CONAP, 2015, p. 83. Disponible en http://selvamaya.info/wp-content/uploads/2017/01/RBM_Tomo-2.pdf.

²² CONAP. **Normas para el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables en la zona de uso múltiple de la Reserva de Biosfera Maya**. CONAP, 1999. Disponible en <https://sip.conap.gob.gt/wp-content/uploads/2019/09/Normativo-de-Concesiones.pdf>.



de los usos y derechos tradicionales. La Ley Forestal señala que el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, incluyendo maderables y no maderables, será otorgado por concesión (bosques en terrenos nacionales, municipales, comunales o de entidades autónomas o descentralizadas); o por licencias (terrenos de propiedad privada cubiertos de bosques). A su vez, define la concesión forestal como “la facultad que el estado otorga a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas, para que por su cuenta y riesgo realicen aprovechamientos forestales en bosques de propiedad estatal, con los derechos y obligaciones acordados en su otorgamiento, de conformidad con la ley” (art. 4). Si bien no hay una referencia a derechos y usos tradicionales, el marco normativo si contempla la forma en la que se puede acceder al uso de los recursos forestales. Además, es claro en cuanto a la tenencia de la tierra, pues señala que las áreas concesionarias no podrán ser adquiridas en propiedad por los concesionarios bajo ninguna figura jurídica. (art. 31). El CONAP señaló además que en las Unidades de Manejo concesionadas a comunidades está permitido el aprovechamiento y manejo integral de productos forestales maderables y no maderables, así como el uso racional de los suelos con fines agrícolas siempre y cuando estas actividades están contempladas en un plan de ordenamiento territorial incluido en el respectivo Plan de Manejo. En las concesiones industriales el concesionario sólo podrá aprovechar los recursos maderables, quedando a disposición de CONAP que terceros aprovechen, mediante licencias, los productos no maderables. En ambos tipos de concesiones será responsabilidad de CONAP normar la utilización de servicios ambientales y de recursos naturales no renovables. Esta disposición también regula los derechos, obligaciones y prohibiciones de los actores.

Señalar requisitos específicos para el desarrollo de las concesiones forestales. La Ley Forestal señala que la adjudicación de concesiones se hará por oferta pública (art. 29). Además, dispone que es necesario constituir una fianza para garantizar el cumplimiento del Contrato de Concesión, que debe haber un Plan de Manejo bajo el cual deberá hacerse el uso sostenible del área, el cual formará parte del contrato de concesión y que tienen un plazo de hasta 50 años, dependiendo del tiempo de regeneración del bosque. Además, se habilita la concesión para áreas con o sin bosque. (arts. 30 y 31). Por su parte, el Reglamento de la Ley Forestal 4.23.97 regula el trámite específico de las concesiones forestales incluyendo su contenido, entre otros aspectos. (art. 19 y ss.) Por su parte, el CONAP regula el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, y señala que en el caso de las comunitarias, las comunidades deberán contar con el apoyo de una ONG o grupo técnico asesor. Adicionalmente, regula de manera específica el procedimiento de licitación, el incumplimiento, las diferencias y conflictos, entre otros.²³

²³ CONAP. **Normas para el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables en la zona de uso múltiple de la Reserva de Biosfera Maya.** CONAP, 1999. Disponible en <https://sip.conap.gob.gt/wp-content/uploads/2019/09/Normativo-de-Concesiones.pdf>.



Prever la valoración económica de los recursos forestales maderables y no maderables, y establecer la distribución equitativa de los beneficios. En la Ley Forestal no hay disposiciones específicas sobre esto. No obstante, se determina que la autoridad competente fijará anualmente los valores de la madera en pie, para efectos de los cálculos de los diferentes instrumentos.

Prever incentivos forestales para fomentar el cumplimiento. La Ley Forestal incorpora un capítulo sobre incentivos forestales destinados a los propietarios de tierras, incluyendo las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales; y a las agrupaciones sociales con personería jurídica, que en virtud a arreglo legal, ocupan terreno de propiedad de los municipios. (art. 71). En la ley se regula el monto, la duración del programa de incentivos, incentivos al pequeño propietario, entre otros aspectos. Además, se cuenta con un reglamento del programa de incentivos forestales (Resolución 02.12.2004)

Establecer un sistema de sanciones por violaciones al régimen jurídico. La Ley Forestal dispone que en caso de que se comprobare que el concesionario ha incumplido con el Contrato de Concesión y ha abusado de los recursos naturales, se dará por terminada la concesión, ejecutándose la fianza. (art. 30). Además, incluye un capítulo sobre delitos.

Como se puede observar de este análisis general, Guatemala cuenta con un marco normativo que directamente regula las concesiones forestales comunitarias, y puede afirmarse que este sustento jurídico es un impulso fundamental para el desarrollo de la FC.

Para finalizar esta sección, si bien todavía existen múltiples retos, se han reportado importantes logros de estos procesos concesionarios. A continuación se resumen algunos de ellos:²⁴

- Freno a la deforestación y al avance de la frontera agrícola.
- Control de la extracción ilegal y de los incendios forestales.
- Se ha mantenido el estado de conservación del bosque.
- Se ha aumentado las fuentes de empleo, los ingresos económicos comunitarios, la formación de empresas forestales comunitarias, la inversión social, las capacidades técnicas y administrativas.
- Cambio de mentalidad del individualismo a la organización comunitaria con fines sociales y productivos.
- Actitud positiva respecto al bosque.
- Reconocimiento Internacional a través de la Certificación Forestal (FSC).

²⁴ FAO. **Manejo Forestal como estrategia de conservación y desarrollo: El caso de las concesiones forestales en Guatemala.** [s.f.] Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Guatemala/Publicaciones/Policy_brief_Manejo_Forestal.pdf.



Uno de los principales factores de éxito reconocidos tiene que ver con el marco político, legal e institucional estable. Según la FAO, contar con un marco de política, normas y reglamentos y de una sombrilla institucional, como lo ha sido la Ley de Áreas Protegidas y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP y con la figura del Contrato entre el Estado de Guatemala y las comunidades concesionarias, "ha dado al proceso la estabilidad y certeza jurídica que se necesita para la administración y manejo de los territorios que comprenden las concesiones y el desarrollo tecnológico y organizacional para la producción y agregación de valor en torno al manejo del bosque, que significa inversiones de largo plazo"²⁵. Finaliza este documento con una reflexión importante, al señalar que

las concesiones forestales en Guatemala han generado múltiples beneficios ambientales y socio-económicos, sobrepasando las expectativas que motivaron su otorgamiento que se circunscribía a frenar el avance de la frontera agrícola en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biósfera Maya. Ahora se puede afirmar que las concesiones están contribuyendo al cumplimiento de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del cual Guatemala es signatario²⁶.

Finalmente, en un encuentro de lecciones aprendidas, se señaló que

los modelos de concesiones forestales comunitarias son una opción que en la Amazonía podría funcionar, teniendo en cuenta que hay figuras de ordenamiento territorial que permiten el uso y manejo del bosque, que en la actualidad presentan presiones y amenazas similares a las que en el momento de la firma de las concesiones presentaba Guatemala. Sin embargo, es necesario para ellos adecuar la normatividad, de modo que sea posible firmar contratos entre los gobiernos y las comunidades que se encuentran asentadas en estas figuras de ordenamiento o sean de carácter no residente. El aspecto más importante de abordar es el acuerdo de administración de largo plazo y los criterios de renovación, lo cual requiere una apuesta por la corresponsabilidad entre Estado y comunidades, y por ende su reconocimiento mutuo.²⁷

²⁵ FAO. **Manejo Forestal como estrategia de conservación y desarrollo: El caso de las concesiones forestales en Guatemala.** [s.f.], p. 7. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Guatemala/Publicaciones/Policy_brief_Manejo_Forestal.pdf.

²⁶ FAO. **Manejo Forestal como estrategia de conservación y desarrollo: El caso de las concesiones forestales en Guatemala.** [s.f.], p. 11. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Guatemala/Publicaciones/Policy_brief_Manejo_Forestal.pdf.

²⁷ A.A.V.V. **Retos y lecciones aprendidas. Intercambio de experiencias Amazonia ASL- Concesiones Forestales Comunitarias Petén, Guatemala.** 2019, p. 42 Disponible en https://collaboration.worldbank.org/content/usergenerated/asi/cloud/attachments/sites/collaboration-for-development/en/groups/amazon-sustainable-landscapes-program-cop/files/jcr:content/content/primary/library/asl_publications-EBMA/retos_y_leccionesap-ir68/Retos_y_lecciones_aprendidas-concesiones-forestales-comunitarias.pdf.



4. EL CASO COLOMBIANO²⁸

En esta sección se presentarán, en primer lugar, algunas experiencias de manejo forestal comunitario en el país; y, en segundo lugar, se abordará un análisis detallado de la concesión forestal.

4.1. EXPERIENCIAS DE MANEJO FORESTAL COMUNITARIO.

El reconocimiento de la importancia de los usuarios locales del bosque como actores centrales del manejo forestal, y por consiguiente, del desarrollo y conservación de los bosques, ha llevado a considerar más activamente las demandas de estos actores en el discurso político, aunque todavía con pocos resultados tangibles. Al respecto, en Colombia, en el marco del Programa ONU-REDD en diciembre de 2017 se creó la Mesa Interinstitucional del Monitoreo Forestal Comunitario, y recientemente la sociedad civil propuso los *Lineamientos de Monitoreo Forestal Comunitario Participativo (MFCP)*, que busca lograr que las comunidades se apropien del concepto de MFCP y lo apliquen dentro de los diferentes programas, proyectos, visiones que desarrollen o que les sean llevados por entidades externas, como una herramienta de acercamiento entre los actores foráneos y ellos, diseñada para obtener los mejores resultados para sus territorios y comunidades.²⁹

En la actualidad estas figuras se presentan como como una excelente oportunidad para involucrar a la comunidad en el desarrollo de actividades productivas sostenibles, de la mano de la reconstrucción del tejido social y de la conservación de los recursos naturales; especialmente en el contexto del postconflicto. Lo anterior, si se tiene en cuenta que las características de la población en las zonas forestales en Colombia hacen necesaria la implementación de una estrategia de desarrollo productivo que reconozca y respete la diversidad cultural, socioeconómica, física y ambiental de las zonas forestales³⁰.

²⁸ Apartes de esta sección son tomados de AMAYA, Ángela. **Régimen Jurídico Ambiental de los Recursos Forestales en Colombia**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

²⁹ BELTRÁN, Angélica; CRUZ, Mary; ROSADO, José. **Propuesta de Lineamientos de Monitoreo Forestal Comunitario Participativo**. Bogotá D.C: Asociación Ambiente y Sociedad, 2017. Disponible en https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2018/05/Propuestas_lineamientos_monitoreo_forestal_Colombia_Asociacion_Ambiente_Sociedad_abril_2018.pdf La propuesta tiene por objetivo brindar lineamientos metodológicos para el Monitoreo Comunitario Participativo en el país y su integración con el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosque (e.g. SMyC, IFN, SNIF), reconociendo la visión y la importancia que tienen las comunidades locales para la generación de información y conocimiento de los bosques, sus bienes y servicios ecosistémicos. YEPES, Adriana; ARANGO, Carlos; CABRERA, Ederson; GONZÁLEZ, José; GALINDO, Gustavo; BARBOSA, Adriana; URREGO, David. **Propuesta de lineamientos para el monitoreo comunitario participativo en Colombia y su articulación con el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques**. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM-. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá D.C: Programa ONU-REDD, 2018. Disponible en <http://www.fao.org/3/I9584ES/I9584es.pdf>.

³⁰ SANTOS, Lucio; YEPES, Adriana; REY, César; GUERRERO, Rubén; RUIZ, Alejandra; URREGO, David. **Manejo Forestal Sostenible a través de la Forestería Comunitaria: una Propuesta Técnica, Institucional y**



Por ejemplo, la *Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques*³¹, en el marco de la línea “Desarrollo de una economía forestal para el cierre de la frontera agropecuaria”, estableció como una de sus medidas el desarrollo e implementación de un *Programa de forestería comunitaria basado en la asociatividad y cadenas de valor de bienes y servicios del bosque*; con lo que se busca promover un modelo de desarrollo sostenible en territorios de comunidades locales que contribuya a mejorar la calidad de vida, los medios de subsistencia y economía local a partir de la conservación y uso sostenible de los bienes y servicios de los bosques.

Con esta medida se pretende también consolidar la capacidad de las organizaciones de comunidades locales, teniendo en cuenta un enfoque diferencial para los diferentes grupos poblacionales (hombres, mujeres, niños, jóvenes y ancianos), que las conforman para hacer una gestión sostenible e integral de los bienes y servicios de los bosques que permita mejorar las condiciones de vida, y finalmente, mejorar en capacidad de generación de ingresos económicos de tal forma que cambien se consoliden opciones que contrarresten las actividades ilegales (extracción ilegal de productos del bosque, establecimiento de cultivos ilícitos, minería ilegal, o el cambio de las coberturas de los bosques a otros usos, relacionados con la expansión de la frontera agropecuaria), en áreas cuyas condiciones agrológicas no son aptas para una actividad sostenible y rentable³².

Como antecedentes y avances la estrategia señala los siguientes:

- I) Con el apoyo de la Cooperación internacional (FAO, Unión Europea y GEF Corazón de la Amazonia) se ha efectuado una evaluación de cerca de 50 experiencias de proyectos e iniciativas de manejo forestal sostenible adelantados en Colombia que comprende las diferentes regiones y ámbitos de territorios étnicos y campesinos, que incluye proyectos REDD+ del mercado voluntario. Esta actividad ha permitido identificar lecciones aprendidas y vacíos en desarrollo de estas iniciativas.
- II) De la misma forma se está avanzando en diseño de un modelo de forestería comunitaria que comprende aspectos relacionados con la tipología de modelos de forestaría comunitaria, opciones de financiación, adecuación institucional y asistencia técnica, así como acciones para implementación inmediata.

Financiera para promover en Colombia. Bogotá DC: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS-. Programa ONU-REDD, 2018.

³¹ MADS. *Estrategia Integral de control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)*. Bogotá DC: Minambiente, 2017. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/EICDGB_1.0_AGOSTO_9_2017.pdf.

³² MADS. *Estrategia Integral de control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)*. Bogotá DC: Minambiente, 2017. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/EICDGB_1.0_AGOSTO_9_2017.pdf.



- III) A partir de los avances del Proyecto de Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia que adelanta el MADs con el apoyo de la Unión Europea se viene apoyando a las Autoridades Ambientales en la implementación de 11 instrumentos de gestión sostenible de bosques que contribuyen a mejorar la capacidad de gestión de dichas entidades. De la misma forma se está avanzando en la selección de experiencias de manejo comunitario de bosques para apoyar a comunidades locales.
- IV) Adicionalmente se cuenta con un mapeo de experiencias de manejo forestal bajo un enfoque comunitario, que considera incluso las áreas priorizadas para el posconflicto, ya que estas áreas son las que tienen mayor presión por deforestación. Como parte de este mapeo se ha identificado posibles opciones de financiación a partir de la cooperación internacional.
- La estrategia propone la realización de las siguientes acciones:

Acciones para implementar la Forestería Comunitaria en Colombia³³

| |
|--|
| Consolidar información de experiencias de manejo forestal con comunidades locales, considerando el estado, oferta, demanda o presión de bienes y servicios que generan los bosques para reconocer, replicar y fortalecer los modelos exitosos. |
| Fomentar esquemas asociativos que permitan desarrollar actividades de forestería comunitaria de conformidad con la normativa vigente e incentivando modelos propios de la economía solidaria. |
| Promover el desarrollo de clústeres basados en las experiencias de gestión comunitaria de los bosques, a través de alianzas con iniciativas privadas, aprovechando las capacidades instaladas y experticia en aspectos de transformación y mercadeo. |
| Generar los mecanismos interinstitucionales para que la forestería comunitaria sea incorporada en los programas de desarrollo rural. |
| Monitorear el indicador de valor agregado de los municipios. |
| Fortalecimiento de cadenas de valor de bienes y servicios forestales maderables y no maderables a través de planes de negocios. |
| Promover un enfoque diferencial que reconozca las capacidades y aportes de los diferentes grupos poblacionales de acuerdo con su género y edad hacia la conformación y consolidación de los modelos de forestería comunitaria. |
| Fortalecer las capacidades de liderazgo y gestión de las asociaciones de mujeres, fomentar su conformación y facilitar su involucramiento en las actividades de forestería comunitaria resaltando y promoviendo su contribución al desarrollo territorial. Fortalecimiento del capital social encaminado a crear economías diversificadas y mejorar los medios de vida de las comunidades rurales a nivel de organizaciones locales o comunitarias, que incluye adición de valor a la cadena de producción y acceso a mercados |

³³ MADs. **Estrategia Integral de control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)**. Bogotá DC: Minambiente, 2017. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/EICDGB_1.0_AGOSTO_9_2017.pdf.



Se espera que esta medida aporte al mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita en zonas priorizadas por el gobierno nacional para la implementación de los Acuerdos de Paz, en especial con la población víctima a través del Programa de Retornos y Reubicaciones existente con enfoque territorial y de género u otros mecanismos que para tal fin sean pertinentes³⁴.

Actualmente, según datos recientes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, existen 48 núcleos de Manejo Forestal Comunitario en el país, implementados con comunidades campesinas, afro e indígenas de los departamentos de Chocó, Antioquia, Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Cauca, Tolima, Huila, Nariño, Putumayo, Guaviare, Meta y Caquetá. Estos núcleos representan cerca de 35.474 hectáreas bajo manejo forestal. Estas iniciativas se traducen en generación de conocimiento, especialmente en temas técnicos para el reconocimiento del bosque, administrativos y de mercados, así mismo, en ejercicios de concertación, caracterización de los núcleos y fortalecimiento de capacidades de las comunidades.³⁵ No obstante, para el desarrollo de esta investigación no se encontró información relevante sobre los instrumentos jurídicos sobre los cuales se desarrollan estas iniciativas.

Esta última cuestión es fundamental, pues si se pretende garantizar la sostenibilidad de estas iniciativas a lo largo del tiempo, es necesario que el marco jurídico reconozca la capacidad y los derechos de las organizaciones locales para tener el manejo forestal a largo plazo, la gobernanza, una estrategia de desarrollo para un área específica y que brinde seguridad en la tenencia y uso de la tierra.

4.2. LA CONCESIÓN FORESTAL, HERRAMIENTA EN EL OLVIDO

A continuación, se analizará la concesión forestal, con el fin de brindar algunas perspectivas que permitan a esta figura jurídica olvidada convertirse en un instrumento eficiente para la sostenibilidad de estas iniciativas.

4.3. CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO

El Código de Recursos Naturales colombiano (Decreto Ley 2811 de 1974, CRN), reguló distintos modos y condiciones en que los particulares pueden adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables (art. 50). Hay que aclarar que estos modos

³⁴ MADS. **Estrategia Integral de control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)**. Bogotá DC: Minambiente, 2017. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/EICDGB_1.0_AGOSTO_9_2017.pdf.

³⁵ MADS. **Manejo Forestal Comunitario, aliado para el control de la deforestación**. Bogotá DC: Minambiente, 2020. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4746-manejo-forestal-comunitario-aliado-para-el-control-de-la-deforestacion?fbclid=IwAR2JT5chLH-Rx5Hsp2CtCYAQ4-LXQuS_eDsKL4GnfxVoSXLzrGZxiRGV9Vc.



señalados en el CRN son para adquirir el derecho a usar recursos de dominio público; pues los bosques naturales también pueden ser de propiedad privada. El artículo 51 del CRN señala que el derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación.

El modo de adquirir denominado *concesión* está regulado en los artículos 59 al 63 del CRN, normas que en términos generales disponen lo siguiente: (i) la duración de una concesión será fijada teniendo en cuenta la naturaleza y duración de la actividad económica para cuyo ejercicio se otorga, y la necesidad de que el concesionario disponga del recurso por un tiempo suficiente para que la respectiva explotación resulte económicamente rentable y socialmente benéfica. No se establece un término para las concesiones, pero puede entenderse que es posible que sea superior a los diez años; (ii) establece el contenido de la resolución o el contrato de concesión, y las causales de caducidad de este.

Estas breves disposiciones son las únicas que se encuentran vigentes en la actualidad, y bajo la nueva institucionalidad ambiental, creada a partir de 1993, no se han otorgado nuevas concesiones forestales³⁶. Lo anterior demuestra el enorme vacío normativo que hay en relación con esta figura.

4.4. ALGUNOS ANTECEDENTES DE ESTA FIGURA

Para la elaboración de esta investigación no se encontraron suficientes datos sobre las experiencias previas en materia de concesiones forestales. Por ejemplo, un estudio de ONFA realizó un recuento histórico del aprovechamiento del bosque nativo entre 1950 y 1990, y además de identificar algunos ejemplos puntuales, señala que “parte de las dificultades de acceso a la información más allá de la década de los 90s, es que después de este periodo no se renovaron las concesiones forestales, y no hubo seguimiento consolidado por parte del Estado del aprovechamiento que seguían haciendo actores individuales o comunitarios”³⁷.

No obstante, se pudieron identificar algunos ejemplos puntuales. Por ejemplo, el caso de la Participación Comunitaria para manejo de Bosques Secundarios del Bajo Calima. Hacia finales de los años 50, la empresa Cartón de Colombia, productora de pulpa y papel, obtuvo una concesión en la zona para el aprovechamiento forestal. En el año de 1993, esta zona fue devuelta al Estado, y se desarrolló un proyecto piloto de aprovechamiento de productos forestales de 700 hectáreas de bosque, con el objetivo

³⁶ El Acuerdo 29 de 1974 regulaba el otorgamiento de concesiones bajo la administración del INDERENA, que era la autoridad ambiental hasta antes de 1993. Con la Ley 99 de 1993 se consolidó una nueva institucionalidad del sector y bajo este marco normativo se derogaron las normas específicas de concesiones forestales, por lo que no se han otorgado nuevas concesiones.

³⁷ ONFA. **Diagnóstico sintético del sector forestal en Colombia:** Principales características, barreras y oportunidades para su desarrollo. Bogotá D:C Misión de Crecimiento Verde, 2018.



de motivar y asesorar la participación de las comunidades de la región a un manejo racional y sostenido del bosque de segundo crecimiento mediante prácticas que complementen sus niveles de ingreso, para aproximadamente 30 familias de la región. Este proyecto buscaba además “definir un programa de comercialización de productos forestales, que además de bajar la tasa de aprovechamiento actual genere una mayor rentabilidad a las comunidades de la región; iniciar un programa de investigación silvicultural que busque involucrar las comunidades en la dinámica del manejo racional del bosque y aportar a las comunidades dominantes de la región esquemas formativos y elementos que puedan canalizar para el logro de su autogestión”³⁸. Pero no se encontró información sobre el instrumento jurídico – ya sea concesión o cualquier otro – con fundamento en el cual se realizó este aprovechamiento.

Otro antecedente identificado es el caso del Proyecto Integrado de Conservación y Reforestación Comunal en Cuencas en Deterioro (Pridecu). Este fue un precedente importante para los programas forestales centrados en las comunidades y para la introducción de incentivos económicos para la reforestación. Este programa ofrecía a pequeños y medianos campesinos la oportunidad de entrar en un negocio forestal con el INDERENA. Los pequeños y medianos campesinos suministraban la tierra, y el INDERENA proveía la asistencia técnica y pagaba a la comunidad por cada árbol plantado. Una vez el bosque se aprovechaba, las utilidades provenientes de la venta de madera se distribuían por mitades entre la comunidad y el INDERENA.³⁹ Nuevamente, tampoco fue posible identificar algún instrumento jurídico de base para este caso.

Estas experiencias que se pudieron identificar en el marco de esta investigación son una muestra de algunas acciones puntuales que se desarrollaron en cuanto a la forestería comunitaria en el país, aunque no se encontraron referencias específicas a si se realizaron por medio de concesiones forestales. Así, se puede afirmar que en la actualidad la concesión forestal es una figura en desuso, que si bien se utilizó en su momento, y se encuentra contemplada en la normatividad; no es un instrumento que aporte al desarrollo del sector forestal.

4.5. ¿QUÉ SE REQUIERE PARA REVITALIZAR LA CONCESIÓN Y QUE SE CONFIGURE COMO UNA VERDADERA HERRAMIENTA JURÍDICA QUE PERMITA UN MANEJO FORESTAL COMUNITARIO SOSTENIBLE Y GARANTISTA?

Antes de abordar algunas propuestas para que la concesión forestal pueda aportar al manejo forestal sostenible es necesario hacer una aclaración: las experiencias de FC

³⁸ CONIF, CVC. **Participación Comunitaria para Manejo de Bosque Secundarios del Bajo Calima**. Bogotá DC: CONIF, 1997.

³⁹ RODRÍGUEZ, Manuel. Reforestación comunitaria y conflicto. In RODRÍGUEZ, Manuel; CÁRDENAS, Martha (Eds.) **Guerra, Sociedad y Medio Ambiente**. Bogotá DC: Foro Nacional Ambiental, 2004, p. 175-253.



que se han realizado y se están realizando en el país, se han realizado y han presentado algunos resultados al margen de contar o no con una concesión forestal. Es decir, la FC puede realizarse sin estas herramientas. No obstante, si es claro que es fundamental contar con un marco normativo y una serie de herramientas jurídicas consolidadas que den un impulso adicional al sector, para generar seguridad jurídica y sostenibilidad a largo plazo de estos procesos. Este es el objetivo de este artículo: proponer algunos aspectos a tener en cuenta para aportar a la construcción de un régimen jurídico apropiado para que la concesión forestal pueda contribuir a la FC.

Al igual que como ocurre en el caso de Guatemala, en Colombia también hay una zonificación de los espacios de especial protección ambiental. La gran mayoría de áreas protegidas y otros espacios similares cuentan con zonificación y Planes de Manejo que determinan las actividades y uso de cada uno de estos espacios. A manera de ejemplo, en el caso de las Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se pueden identificar las siguientes zonas (Artículo 2.2.2.1.4.1. Decreto 1076 de 2015):

- I) *Zona de Preservación*: Es un espacio donde el manejo está dirigido ante todo a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana.
- II) *Zona de Restauración*: Es un espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica.
- III) *Zona de Uso sostenible*: Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. En esta hay una subzona para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, y una subzona para el desarrollo.
- IV) *Zona General de Uso público*: Son aquellos espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación. Incluye subzonas de recreación y de alta densidad de uso.

Como se puede observar con este ejemplo, en Colombia también se cuenta con una zonificación de los espacios ambientales protegidos, y en cada Plan de Manejo respectivo se determinará la posibilidad de realizar actividades de manejo forestal sostenible.

Ahora, en cuanto a los instrumentos jurídicos, ya se expuso el marco normativo actual de la concesión forestal en el país, y se pudo determinar que es insuficiente para que esta figura pueda contribuir al manejo forestal comunitario. Entonces, la pregunta central de esta investigación busca determinar algunos aspectos necesarios para aportar a una regulación de esta figura; a un ejercicio de (re)diseño de la misma, tomando como ejemplo el régimen de Guatemala. Así, la concesión forestal en Colombia debería tener una regulación que permita:

Definir y activar la FC. Para este factor, es necesario diseñar un marco jurídico específico para la concesión forestal, primero como instrumento jurídico y segundo como



elemento de la forestería comunitaria. Se debe determinar en qué zonas del país y con qué tipo de comunidades se puede desarrollar esta figura. Hay que precisar, por ejemplo, que en el caso de las comunidades indígenas y afro del país, dado que son propietarias del suelo y de los recursos forestales, no es necesario implementar una concesión forestal, ya que esta figura es para los bienes de propiedad pública. Se requiere una directriz clara por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con Parques Nacionales Naturales, que activen la forestería comunitaria en estas zonas, a partir del diseño de una figura jurídica acorde con los objetivos de protección y con las realidades del país, favoreciendo, como es lógico, a las comunidades locales.

Establecer los derechos de tenencia o especificar los medios por los cuales se asignan derechos a los recursos forestales en los programas de FC, incluyendo el reconocimiento de los usos y derechos tradicionales. Esta es una de las cuestiones más importantes, ya que tradicionalmente el acceso a la tierra es complejo en el país. No obstante, el marco normativo de la concesión forestal debe aclarar los derechos que se adquieren con esta figura. Es claro que los concesionarios no adquieren la propiedad de la tierra, pero si adquieren los derechos a usar los recursos forestales, tanto maderables como no maderables. Además, se debe incluir un régimen especial para el aprovechamiento de otros servicios ecosistémicos que proporciona el bosque, como el carbono forestal y los recursos genéticos. Estas alternativas permiten diversificar el concepto de aprovechamiento forestal, lo que permite compatibilizar la conservación con el desarrollo sostenible. Adicionalmente, se deben establecer las condiciones adecuadas que permitan a comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas. El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para asegurar el éxito económico y el desarrollo sustentable de los integrantes y de la región,⁴⁰

Señalar requisitos específicos para el desarrollo de las concesiones forestales. La regulación debe diseñar todos los aspectos del trámite para otorgar la concesión, favoreciendo a los actores comunitarios. Debe disponerse un procedimiento claro y con todas las etapas, señalando aspectos tan importantes como el plazo, la prórroga, los requisitos, los planes de manejo para cada área concesionada, entre otros.

Prever la valoración económica de los recursos forestales maderables y no maderables, y establecer la distribución equitativa de los beneficios. Esto tiene relación directa con lo planteado previamente. Y es que es claro que el bosque es mucho más que madera; por lo que su aprovechamiento sostenible debe incluir reglas claras para todos los

⁴⁰ SANTOS, Lucio; YEPES, Adriana; REY, César; GUERRERO, Rubén; RUIZ, Alejandra; URREGO, David. **Manejo Forestal Sostenible a través de la Forestería Comunitaria:** una Propuesta Técnica, Institucional y Financiera para promover en Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. Bogotá DC: Programa ONU-REDD, 2018.



subproductos y servicios derivados. Debe incluir además algunos mecanismos para hacer la valoración económica de estos productos y servicios, y contemplar mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios derivados cuando corresponda. Este factor debe lograrse por medio de la coordinación con toda la normatividad existente para estas cuestiones particulares.

Prever incentivos forestales para fomentar el cumplimiento. Este es un factor clave para la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas de forestería comunitaria. Y si bien en el país existen diferentes incentivos a la actividad forestal, estos no han sido suficientes para lograr el impulso al desarrollo sostenible del sector. Entonces, los incentivos forestales deben rediseñarse a la luz de la forestería comunitaria, para lograr una sostenibilidad económica de esta actividad. Esto no solo incluye incentivos económicos propiamente, sino también el diseño de una cadena de valor para los productos y servicios derivados del bosque natural, a través de mecanismos como certificaciones voluntarias, modelos productivos que incorporen elementos forestales, entre otros.

Establecer un sistema de sanciones por violaciones al régimen jurídico. Finalmente, es necesario señalar que Colombia cuenta con un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, que permite sancionar el incumplimiento de las obligaciones previstas en instrumentos como la concesión forestal. No obstante, es necesario fortalecer el seguimiento de estas infracciones, lograr un verdadero cumplimiento de las concesiones.

5. CONCLUSIONES

Para finalizar, es claro que la concesión forestal es una herramienta que puede ser muy útil para los proyectos de forestería comunitaria. Por lo anterior, esta figura debe contar con un marco normativo apropiado, que revitalice la visión de las concesiones forestales de los siglos XIX y XX, enmarcada bajo el paradigma de “manejo para la producción sostenible de madera”; hacia una visión que promueva la “provisión sostenible de los bienes del bosque y sus servicios ecosistémicos”.

Una de las tareas importantes que tiene el país en materia jurídico ambiental, es (re) diseñar instrumentos jurídicos que favorezcan el desarrollo sostenible; que permitan el uso sostenible de la biodiversidad; que faciliten el acceso y aprovechamiento de los recursos por parte de las comunidades; pero que a la vez establezcan parámetros claros de protección ambiental.

Así, la concesión forestal debe ser una de estas herramientas que se actualicen y se revitalicen, para que efectivamente pueda contribuir al manejo forestal comunitario sostenible y garantista.



6. REFERENCIAS

A.A.V.V. **Retos y lecciones aprendidas. Intercambio de experiencias Amazonia ASL- Concesiones Forestales Comunitarias Petén, Guatemala.** 2019, p. 42. Disponible en https://collaboration.worldbank.org/content/usergenerated/asi/cloud/attachments/sites/collaboration-for-development/en/groups/amazon-sustainable-landscapes-program-cop/files/jcr:content/content/primary/library/asl_publications-EBMA/retos_y_leccionesap-ir68/Retos_y_lecciones_aprendidas-concesiones-forestales-comunitarias.pdf.

AMAYA, Ángela. **Régimen Jurídico Ambiental de los Recursos Forestales en Colombia.** Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

BELTRÁN, Angélica; CRUZ, Mary; ROSADO, José. **Propuesta de Lineamientos de Monitoreo Forestal Comunitario Participativo.** Bogotá DC: Asociación Ambiente y Sociedad, 2017. Disponible en https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2018/05/Propuestas_lineamientos_monitoreo_forestal_Colombia_Asociacion_Ambiente_Sociedad_abril_2018.pdf.

CONAP. **Normas para el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables en la zona de uso múltiple de la Reserva de Biosfera Maya.** CONAP, 1999. Disponible en <https://sip.conap.gob.gt/wp-content/uploads/2019/09/Normativo-de-Concesiones.pdf>.

CONAP. Reserva de la Biosfera Maya. *In. Plan Maestro Tomo II*. Guatemala: CONAP, 2015. Disponible en http://selvamaya.info/wp-content/uploads/2017/01/RBM_Tomo-2.pdf.

CONIF, CVC. **Participación Comunitaria para Manejo de Bosque Secundarios del Bajo Calima.** Bogotá DC: CONIF, 1997.

FAO. Marco para evaluar el alcance y la eficacia de la forestería de base comunitaria. *In Documento de trabajo del Departamento Forestal 12*, Roma: FAO, 2019, p. 4. Disponible en <http://www.fao.org/3/ca4987es/CA4987ES.pdf>.

FAO. **Manejo Forestal como estrategia de conservación y desarrollo: El caso de las concesiones forestales en Guatemala.** [s.f.]. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Guatemala/Publicaciones/Policy_brief_Manejo_Forestal.pdf.

FAO. Marco para evaluar el alcance y la eficacia de la forestería de base comunitaria. *In Documento de trabajo del Departamento Forestal 12*, Roma: FAO, 2019, Disponible en <http://www.fao.org/3/ca4987es/CA4987ES.pdf>.

MADS. **Estrategia Integral de control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB).** Bogotá DC: Minambiente, 2017. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/EICDGB_1.0_AGOSTO_9_2017.pdf.

MADS. **Manejo Forestal Comunitario, aliado para el control de la deforestación.** Bogotá, 2020. Disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4746-manejo-forestal-comunitario-aliado-para-el-control-de-la-deforestacion?fbclid=IwAR2jT5chLH-Rx5Hsp2CtC-YAQ4-LXQuS_eDsKL4GnfxVoSXLzrGZxlIRGV9Vc.



ONFA. **Diagnóstico sintético del sector forestal en Colombia: Principales características, barreras y oportunidades para su desarrollo.** Bogotá D: Misión de Crecimiento Verde, 2018.

RODRÍGUEZ, Manuel. Reforestación comunitaria y conflicto. *In* RODRÍGUEZ, Manuel; CÁRDENAS, Martha (Eds.) **Guerra, Sociedad y Medio Ambiente.** Foro Nacional Ambiental: Bogotá, 2004, p. 175-253.

SABOGAL, César; DE JONG, Wil; POKORNY, Benno; LOUMAN, Bastiaan. Resumen. **Manejo forestal comunitario en América latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro.** Belén: CIFOR, 2008. Disponible en http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BSabogal0801.pdf.

SANTOS, Lucio; YEPES, Adriana; REY, César; GUERRERO, Rubén; RUIZ, Alejandra; URREGO, David. **Manejo Forestal Sostenible a través de la Forestería Comunitaria: una Propuesta Técnica, Institucional y Financiera para promover en Colombia.** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. Bogotá DC: Programa ONU-REDD, 2018.

YEPES, Adriana; ARANGO, Carlos; CABRERA, Ederson; GONZÁLEZ, José; GALINDO, Gustavo; BARBOSA, Adriana; URREGO, David. **Propuesta de lineamientos para el monitoreo comunitario participativo en Colombia y su articulación con el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.** Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá DC: Programa ONU-REDD, 2018. Disponible en <http://www.fao.org/3/I9584ES/i9584es.pdf>.