

Las políticas de uso de la tierra y gestión del bosque como instrumento para la paz, el desarrollo rural y la conservación de bosques

Aporte de las acciones FLEGT al fortalecimiento de la Estrategia Nacional REDD+ en Colombia

Informe de país



Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales



PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



Suecia
Sverige





Serie Técnica
Informe Técnico no. 105
Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales
Publicación no. 18

Las políticas de uso de la tierra y gestión del bosque como instrumentos para alcanzar la paz, el desarrollo rural y la conservación de bosques

Aporte de las acciones FLEGT al fortalecimiento de la Estrategia Nacional REDD+ en Colombia

Informe de país

Guillermo A. Navarro
Mariajosé Esquivel
Nhaydú Bohórquez
Adriana Yepes Quintero

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE
Departamento de Recursos Naturales y Ambiente
Turrialba, Costa Rica, 2018



PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



Suecia
Sverige





CATIE no asume la responsabilidad por las opiniones y afirmaciones expresadas por los autores en las páginas de este documento. Las ideas de los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución. Se autoriza la reproducción parcial total de la información contenida en este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Disclaimer: Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO.

© Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, 2018

ISBN 978-9977-57-708-1

577.3

N322p

Navarro, Guillermo A.

Las políticas de uso de la tierra y gestión del bosque como instrumento para la paz, el desarrollo rural y la conservación de bosques: informe de país / Guillermo A. Navarro. – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2018.

63 p. : il. – (Serie técnica. Boletín técnico / CATIE ; no. 105)

ISBN 978-9977-57-708-1

1. Ecología forestal 2. Desarrollo rural 3. Bosques I. Esquivel, Mariajosé II. CATIE III. Título IV. Serie.

Créditos

Edición de estilo:

Elizabeth Mora Lobo

Edición técnica:

Lorena Orozco Vílchez

Diseño:

Rocío Jiménez, Oficina de Comunicación e Incidencia, CATIE

Montaje del texto:

Mariajosé Esquivel

Fotografías de portada:

Guillermo Navarro Monge



Contenido

Hallazgos	1
Introducción	4
Objetivos del estudio.....	6
<i>Objetivo general</i>	6
<i>Objetivos específicos</i>	6
Contexto	7
2.1 Generalidades del país	7
<i>Generalidades del proceso FLEGT</i>	8
<i>Contexto de la evolución del fortalecimiento de la gobernanza forestal, y mejoras de la aplicación de la ley forestal, y otras iniciativas</i>	8
<i>Generalidades del proceso REDD+</i>	13
2.2 Derechos de propiedad de la tierra y acceso al recurso forestal.....	16
<i>Derecho del Carbono en Colombia</i>	17
2.3 Administración Forestal en Colombia	18
<i>Marco de Programación País y la FAO</i>	18
Metodología	20
I. Abordaje metodológico	20
3.1 Fase I. Relación de las acciones FLEGT con las opciones REDD+	20
3.2 Fase II. Aspectos prioritarios relacionados con la gobernanza forestal	20
3.3 Fase III. Propuestas operativas para avanzar con FLEGT y REDD+	21
3.4 Fase IV. Manejo Forestal Sostenible dentro de FLEGT y REDD+	21
II. Pasos de la investigación	21
Resultados y análisis de la información	22
4.1 Acciones FLEGT y opciones estratégicas REDD+	22
<i>Evolución de las opciones estratégicas REDD+ en Colombia</i>	22
<i>Evolución de las acciones FLEGT en Colombia</i>	25
<i>Armonización de las acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+</i>	28
<i>Teoría de cambio: acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+</i>	31
4.2 Análisis de las sinergias y tensiones FLEGT - REDD+	33
<i>Percepción de los procesos de FLEGT y REDD+ en Colombia</i>	34
<i>Sinergias y tensiones entre los procesos FLEGT - REDD+</i>	36
<i>Sinergias y tensiones entre actores dentro de FLEGT y REDD+</i>	36
<i>Sinergias y tensiones entre actores fuera de FLEGT y REDD+</i>	37
<i>Sinergias y tensiones en relación con el Manejo Forestal Sostenible</i>	37



4.3 Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+	40
4.4 Manejo Forestal Sostenible dentro de FLEGT y REDD+	41
<i>Situación del Manejo Forestal Sostenible en Colombia: Estudio de Caso</i>	42
Conclusiones.....	46
Recomendaciones generales	47
Referencias bibliográficas.....	49
Anexos.....	50
Anexo 1. Preguntas de investigación generales	50
Anexo 2. Preguntas de investigación específicas para Colombia.....	51
Anexo 3. Programa de entrevistas para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Colombia, Convenio FAO-CATIE, 2017	52
Anexo 4. Lista de participantes expertos y actores claves en los procesos REDD+ y FLEGT para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Colombia, Convenio FAO-CATIE, 2017.....	53

Índice de cuadros

Cuadro 1. Iniciativas para el Fortalecimiento de la Gobernanza en Colombia.....	12
Cuadro 2. Percepción de los aportes del proceso FLEGT y REDD+ a la mejora de la gobernanza con relación a la tenencia de la tierra y el postconflicto en Colombia, 2017.....	35
Cuadro 3. Contribuciones y limitaciones de los procesos FLEGT y REDD+ al Manejo Forestal Sostenible en Colombia, 2017	39
Cuadro 4. Renta Neta del Manejo de Bosque de tres empresas comunitarias en Nariño y Chocó, Colombia en \$/Ha	45

Índice de figuras

Figura 1. Evolución de las opciones estratégicas REDD+ para Colombia entre 2012 y 2017.	24
Figura 2. Evolución de las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal en el marco FLEGT para Colombia.....	27
Figura 3. Relación de la Estrategia Nacional REDD+ con las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal en el marco FLEGT para Colombia, 2017.....	30
Figura 4. Teoría del cambio de las opciones estratégicas REDD+ con las acciones FLEGT para Colombia, 2017.....	32



Abreviaturas y acrónimos

CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
ECOFORES	Empresa Ambiental ECOFORES Ltda.
EICDGB	Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques
ENREDD+	Estrategia Nacional REDD+
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FEDEMADERAS	Federación Nacional de Industriales de la Madera de Colombia
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MFD	Mesas Forestales Departamentales
MFS	Manejo Forestal Sostenible
NRCC	Nodos Regionales de Cambio Climático
NREF	Nivel Referencia de Emisiones Forestales
PIMLC	Pacto Intersectorial de la Madera Legal para Colombia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNLCD	Política Nacional de Lucha Contra la Deforestación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPGFC	Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques
SAL	Sistema de Aseguramiento de la Legalidad
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SIS	Sistema Nacional de Información de Salvaguardas
SNBM	Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques
ST	Sistema de Trazabilidad
TRAFFIC	The Wildlife Trade Monitoring Network
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWF	World Wildlife Fund



Hallazgos

Hallazgo 1. En Colombia, las acciones de fortalecimiento de la gobernanza (FLEGT) convergen bajo un fin común con las opciones de reducción de la deforestación y la degradación (REDD+), contempladas actualmente en la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los bosques (EICDGB). Este fin es conservar los bosques, reducir la ilegalidad y mejorar la rentabilidad del sector forestal promoviendo el manejo sostenible de los bosques, específicamente en los territorios de las comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, quienes son propietarios del bosque y la base de la cadena forestal, así como para territorios habitados por campesinos, quienes también pueden realizar un manejo forestal sostenible en las zonas que habitan como propietarios o poseedores (e.g. Zonas de Reserva Campesina). Hacer que las acciones de mejoramiento de la gobernanza coincidan con la Estrategia REDD+ es uno de los objetivos específicos del país.

Hallazgo 2. El fortalecimiento de la gobernanza forestal y los avances en la formulación de una nueva Ley Forestal que sea aplicable en Colombia, ha tenido importantes mejoras y productos tangibles: el Pacto Intersectorial por la Madera Legal (PIMLC), se ha posicionado en el máximo nivel político conceptualizando el tema de la gobernanza, además el Plan Nacional de Desarrollo (PND) está alineado con la temática de fortalecimiento de la gobernanza forestal al reconocer la lucha contra la ilegalidad como una política de Estado (Política Lucha Contra la Deforestación). También se han generado mejoras en la eficiencia de la administración forestal a nivel de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Por último, en su tercera fase de implementación, el PIMLC¹ avanza hacia el reconocimiento de mercados forestales legales, el desarrollo de sistemas de control de las actividades forestales y el desarrollo de políticas de género en empresas forestales. Finalmente, hay voluntad política para avanzar en la formulación de una nueva Ley Forestal que cumpla con el debido proceso, aunque la prioridad actual del Gobierno se enfoca en los procesos de regularización y formalización de tierras rurales, con el fin de responder a las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, en línea con la Reforma Rural Integral.

Hallazgo 3. No hay claridad sobre cómo abordar los riesgos asociados a la propiedad del carbono, ya que el gobierno nacional carece de una normativa clara que defina cómo son los derechos sobre el carbono en el país, es decir, a quién pertenecen. Recientemente, el Decreto Ley 926 vigente el 1 Junio 2017, permite la creación de mercados de carbono bajo dos premisas: pagar un impuesto nacional al carbono y generar beneficios económicos por compensar emisiones. A esto, se une la estrategia BanCO² que genera beneficios a dueños de bosques por brindar servicios ecosistémicos al país. De manera que, aunque los beneficios de la iniciativa REDD+ (pagos por desempeño) y otras

¹ Navarro, G. 2014. Informe de Evaluación Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia.

² BanCO2 es una estrategia de Pago por Servicios Ambientales que busca la conservación (protección, restauración y uso sostenible) de los ecosistemas y el mejoramiento en la calidad de vida de las personas que allí habitan. Esta plataforma permite a las empresas, instituciones y ciudadanos a través del portal web www.banco2.com, calcular y compensar su huella de carbono, promoviendo la conservación de los bosques naturales.



estrategias lleguen a las comunidades, debe haber una norma clara que los respalde y asegure que estos incentivos se gestionen de manera oportuna, para asegurar una distribución equitativa de los beneficios que se deriven de REDD+.

Hallazgo 4. Con relación a la tenencia de la tierra, se evidencia la necesidad de brindar seguridad jurídica a los propietarios de bosques a través de una legislación que garantice el reconocimiento legal de la tierra, la protección de los recursos y la gestión responsable. El avance de la frontera agrícola (minería, ganadería extensiva y cultivos ilícitos, entre otras) ha destruido grandes áreas del bosque natural. La restitución de tierras ocupadas y abandonadas a causa del conflicto armado podría fomentar al cambio de uso afectando negativamente los bosques colombianos y sus recursos asociados. Los derechos de propiedad y acceso al uso de los bosques en los distintos regímenes de tenencia, han sido rezagados ya que no han sido reconocidos por la legislación forestal (Navarro, 2014).

Hallazgo 5. Se evidencia una descoordinación entre el Ministerio de Ambiente y las Autoridades Regionales (Corporaciones Regionales Autóctonas o CARs) que afecta la implementación efectiva de políticas y legislación ambiental y forestal a nivel territorial por falta de claridad jurídica. Lo que ha generado una disyuntiva sobre el tipo de relación jerárquica entre el Ministerio y las CAR, es decir, no está claro si está en el orden de la descentralización o el federalismo (Ospitia, 2017). Esto genera una institucionalidad débil, y un atraso en materia de la aplicación de legislación forestal y normativa ambiental en Colombia ya que su implementación varía entre departamentos. Además, constituye una barrera para desarrollar efectivamente las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, la reducción de la deforestación, y la gestión sostenible de los bosques. Por último, falta mayor comunicación interinstitucional (MADS, IDEAM, CARs), mejor coordinación multinivel (Nacional – Regional y entre CARs) y una estandarización de los procedimientos (solicitud de permisos, aprobación de planes, salvoconductos).

Hallazgo 6. Cabe resaltar que el proceso del Acuerdo de Paz en Colombia ha dinamizado muchas acciones entorno a las iniciativas de REDD+ y FLEGT. El momento político que vive Colombia ha dado paso a la mayoría de los cambios en el ámbito ambiental con la formulación de decretos ley (*fast track*). Esto ha sido beneficioso para la consolidación de la fase de preparación de la ENREDD+, y el apoyo a las acciones para fortalecer la gobernanza forestal y la reformulación de la ley forestal que abarca elementos FLEGT y REDD+. No obstante, con la reforma agraria en el postconflicto, existen riesgos de que se puedan aumentar los procesos de deforestación, y es por eso, que las políticas y la formulación de una nueva legislación forestal buscan mitigar esos riesgos (ver Hallazgo 4).

Hallazgo 7. El manejo forestal sostenible debe ser el contexto habilitador para dar lugar a la legalidad en Colombia (Navarro, 2014). El momento que vive el país es clave para crear negocios forestales como mecanismos para la generación de bienestar humano, y para mantener las funciones ecológicas de los bosques (Ver Hallazgo 6). Las acciones FLEGT y la Estrategia EICDGB deben conceptualizar el manejo sostenible como modelo de negocio a través de la buena gobernanza forestal para crear



herramientas de legalidad como el Sistema Nacional de Trazabilidad y la política de compras responsables para aumentar el valor que representan los activos forestales para la sociedad.

Hallazgo 8. Las acciones FLEGT y las opciones estratégicas REDD+, compiladas en la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (nombre dado por Colombia a la ENREDD+), relacionadas con el MFS, pueden contribuir a mejorar el acceso al manejo forestal sostenible, legal y competitivo, es decir reformar la legislación forestal, crear incentivos y simplificar trámites. En el análisis de la rentabilidad se aprecia que el costo de capital del bosque representado por la tasa de descuento real, se ve afectada no solo por problemas de liquidez de los productores forestales, sino también por problemas del riesgo del negocio forestal, y riesgos del país que afectan negativamente las tasas de descuento reduciendo sensiblemente el valor del bosque.

Hallazgo 9. El proceso de preparación para la Estrategia Nacional REDD+ ha generado una articulación de los temas ambientales con aspectos sociales y económicos. Esto motivó que el gobierno nacional denominara su ENREDD+ como Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) – Bosques Territorios de Vida, que busca controlar las causas de la pérdida de ecosistemas boscosos, y hace hincapié en el manejo sostenible de los mismos. También promueve el desarrollo de un modelo de concesiones forestales con la participación de las comunidades y organizaciones locales. Además, buscar fortalecer el acceso a mercados de productores locales a través de cadenas de valor ligadas a un mercado de productos y a plataforma para compras responsables asociadas al manejo forestal comunitario (MADS, 2017)

Hallazgo 10. La conceptualización del Marco de Programación País (MPP) de Colombia 2015-2019 es una guía para la asociación entre FAO y el Gobierno de la República. El MPP se materializa en el Plan Nacional de Desarrollo (PDN) 2014-2018, por ejemplo, el área pragmática sobre los recursos naturales y gobernanza de los bosques, las tierras y el agua se vincula con el objetivo estratégico de la FAO para hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles bajo la Estrategia transversal de Colombia "Transformación del campo y Crecimiento Verde" establecida en el PND. Con ello, se promueve la incorporación de directrices de gobernanza de la tierra y equidad de género con las comunidades apoyado con la implementación del programa FLEGT. En el marco de cambio climático, la implementación de la iniciativa REDD+ apoya el desarrollo de sistemas de monitoreo de recursos naturales y de biodiversidad, los sistemas de monitoreo de especies y el monitoreo de dinámicas de cobertura y uso de la tierra.



Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en convenio con el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) han realizado un análisis sobre como las acciones de fortalecimiento para la *Aplicación de la legislación forestal, la gobernanza y el comercio forestales* (FLEGT por sus siglas en inglés) podrán contribuir a la mitigación del cambio climático en el contexto del enfoque para la *Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques* (REDD+) para mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico del sector forestal en cuatro países de América Latina, a saber: Honduras, Guatemala, Colombia y Panamá. Este informe contempla los esfuerzos de estos países para avanzar con la preparación de la Estrategia Nacional REDD+ y los avances en el fortalecimiento de la gobernanza para reducir las actividades ilícitas en el sector forestal. Se espera que el estudio se utilice para que las autoridades competentes reaccionen ante los hallazgos y recomendaciones relacionados con la vinculación de estas iniciativas y así, los países junto con FAO puedan fortalecer y estructurar los vínculos entre los procesos de FLEGT y REDD+.

En el 2003, ante el efecto devastador de la tala ilegal en algunos de los bosques más valiosos del mundo, la Comisión Europea adoptó el Plan de Acción para la Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestal (FLEGT por sus siglas en inglés). Este Plan propuso una serie de medidas a tomar por la Unión Europea y sus Estados miembros para enfrentarse al problema de la tala ilegal mediante el fortalecimiento del manejo forestal legal y el mejoramiento de la gobernanza forestal (Proforest, 2014).

Por su parte, Colombia en la última década ha desarrollado grandes esfuerzos para fortalecer la gobernanza forestal destacándose el Pacto Intersectorial por la Madera Legal (PIML), donde los propietarios de bosques pequeños, empresas forestales públicas y privadas, sociedad civil, comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes) e instancias nacionales buscan reducir la ilegalidad en el sector forestal. Asimismo, otras iniciativas han contribuido a mejorar la gobernanza como los foros sobre el papel de los bosques en el postconflicto y la implementación del Acuerdo de paz; desde el sector privado, a través de FEDEMADERAS el cumplimiento del principio de legalidad forestal dentro de las políticas internas de 30 empresas forestales (UE FLEGT, 2017).

Colombia se encuentra en un buen panorama político que le permite dar paso a muchas iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la gobernanza forestal, el Gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establece la creación de una Política de Lucha Contra la Deforestación, esta iniciativa podría tener como resultado la “mejora de la gobernanza forestal por parte de las autoridades ambientales locales para la mejora del acceso de poblaciones en territorio a actividades de producción con alternativas sostenible y que cumplen con el marco legal” (FCPF, 2017).



Por otro lado, en 2005, desde las Naciones Unidas, surge una propuesta para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD). Esta propuesta inicial fue evolucionando durante reuniones posteriores de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático –CMNUCC- para incluir la conservación de las reservas de carbono de los bosques, la gestión sostenible de bosques, y la mejora de las reservas de carbono de los bosques. La combinación de REDD y estas tres actividades adicionales, es lo que ahora se llama REDD+ (Proforest, 2011).

REDD+ es un enfoque internacional para emplear políticas e incentivos positivos para reducir emisiones y dar apoyo a la gestión sostenible de los bosques en países en desarrollo que protejan y restauren sus recursos forestales (Proforest, 2011). El éxito de REDD+ requiere del fortalecimiento y la coordinación de los marcos regulatorios e institucionales, para abordar las causas directas y subyacentes de la deforestación, y lograr una buena combinación de políticas ambientales, forestales, agropecuarias, territoriales y de desarrollo (Sanhueza & Antonissen, 2014).

En el 2009, Colombia se comprometió a alcanzar una deforestación neta de cero para el año 2020 en la Amazonía, y desde entonces el gobierno nacional asumió la preparación de la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) siguiendo la evolución de las pautas internacionales acordadas por los países de la CMNUCC para obtener financiación de la cooperación internacional. (MADS, 2017). En este contexto, REDD+ es un elemento clave en el marco de la gestión de los bosques colombianos y una de las fuentes de financiación para su conservación y manejo sostenible mediante el acceso a pago por resultados. En contexto, el país ha logrado apalancar un proceso de participación que ha incluido actores de la sociedad civil, comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes) y campesinas, sector privado, y la institucionalidad nacional, regional y local del estado colombiano. (FCPF, 2017).

El proceso de preparación de la ENREDD+ ha fortalecido la capacidad técnica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en el tema de monitoreo de bosques. Asimismo, ha implicado grandes esfuerzos para que la participación de los actores sea más efectiva (FCPF, 2017). Sin embargo, aún se requiere de mejores acciones para evitar la deforestación y aumentar la gobernanza forestal, acciones que son plasmadas en la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) -Bosques Territorios de Vida, nombre dado por el Gobierno Nacional a la ENREDD+, como parte de la compilación de las propuestas que para ello se recomendaron en los diferentes escenarios de participación que se propiciaron.

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2000 - 2025 resalta el enfoque de la *gobernanza forestal* para mejorar la administración de los recursos forestales, y el papel de los bosques en el desarrollo sustentable del país (FCPF, 2017). La consolidación de la gobernanza impacta en la reducción de la deforestación y degradación de los bosques. En materia de gobernanza desde el 2007 Colombia ha avanzado ampliamente, por lo que actualmente el PIML ha establecido tres acciones importantes: (i) el reconocimiento de mercados forestales legales, (ii) el fortalecimiento



de las autoridades ambientales y de apoyo y (iii) el fortalecimiento a los usuarios y actores relacionados con el bosque entre otras (UE FLEGT, 2017).

Con esto, la EICDGB promueve la gobernanza forestal de manera transversal en todas sus líneas de acción ((i. Gestión socioeconómica de los bosques y conciencia ciudadana; ii. Desarrollo de economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria; iii. Gestión Transectorial del Ordenamiento Territorial y determinantes ambientales; iv. Monitoreo y control permanente y v. Generación y fortalecimiento de capacidades y financieras) apoyándose en los esfuerzos que el país ha tenido a lo largo de 10 años mejorando la gobernanza para reducir la ilegalidad forestal, mejorar la participación en la toma de decisiones, y en últimas, promover el manejo forestal sostenible, cuya tendencia gira actualmente en torno al manejo forestal comunitario (Bohorquez & Vuohelainen, 2017).

Por último, tanto la EICDGB como las acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal (FLEGT) deben articularse para desarrollar instrumentos que promuevan el desarrollo sostenible y que beneficie a las comunidades bosque-dependientes, de manera que, el aporte de este documento/análisis, es resaltar la necesidad de fortalecer y vincular los esfuerzos de Colombia para fortalecer la gobernanza forestal con las opciones descritas en la construcción de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB).

Objetivos del estudio

Objetivo general

Analizar cómo el fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera (FLEGT) contribuyen en la construcción de las estrategias nacionales REDD+ en los países, con miras a reducir las emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques, y crear las condiciones habilitadoras para el manejo sostenible de los bosques y la mejora de los contenidos (o *stocks*) de carbono.

Objetivos específicos

- Evaluar y analizar la relación entre las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal y las opciones de las estrategias nacionales REDD+ en los países.
- Identificar las condiciones habilitadoras, y retos para que las acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal (FLEGT) sean consideradas e incorporadas en las opciones estratégicas REDD+ en los países.
- Formular propuestas operativas para mejorar las sinergias entre las iniciativas FLEGT y REDD+ en los países
- Analizar el Manejo Forestal Sostenible en el marco de acciones FLEGT y las opciones de estrategia REDD+ para evaluar posibles sinergias y aportes a la mejora de la legalidad y a la sostenibilidad financiera de las personas dependientes de los bosques en los países.



Contexto

2.1 Generalidades del país

Colombia es catalogada como el segundo país con mayor biodiversidad en el mundo. El país ocupa el 0,22 % de la superficie terrestre y alberga más del 10% de las especies conocidas actualmente, y se encuentra dentro del grupo de los 14 países que alberga el mayor índice de biodiversidad en la tierra. Así mismo, el país cuenta con una extensa cobertura en bosques naturales que representan el 52% del área total de la superficie continental del país (*c.a. c.a.* 59.312.277ha; IDEAM 2017) que lo convierten en el tercer país de Suramérica con mayor área en bosques, es decir, un país de vocación forestal (MADS 2017).

Los bosques naturales, actualmente están distribuidos en las cinco principales regiones biogeográficas del país o regiones naturales, pero se encuentran en mayor proporción en la Amazonía (66,9%) y Andina (17,8%), seguidos por las regiones Pacífico (8,8%), Orinoquía (3,6%) y Caribe (2,9%). Adicionalmente, lo grupos étnicos en Colombia son titulares de territorios donde se encuentra el 53,4% de los bosques naturales, encontrando el 46,1% en Resguardos indígenas y el 7,3% en territorios colectivos de comunidades negras o afrocolombianas. Por otro lado, el 1,9% de los bosques del país se encuentra bajo zonas de reserva campesina y el 15,58 % en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (MADS 2017).

Además, los bosques en Colombia suministran cerca de 9 millones de toneladas de leña cada año, para consumo doméstico e industrial, y prestan los servicios de la regulación y el suministro de agua para consumo humano y procesos industriales. Igualmente permiten la recarga de los embalses para la generación de hidro-energía, la cual es equivalente al 70% del consumo total nacional, como también otros servicios ambientales. Adicionalmente, en el país se aprovechan cerca de 500 especies forestales, para un consumo aparente cercano a los 3,5 millones de metros cúbicos por año³.

De acuerdo con el último informe de FAO sobre el estado de los recursos forestales en el mundo, los bosques incluso pueden favorecer la agricultura sostenible porque estabilizan los suelos y el clima, regulan los flujos de agua, ofrecen sombra y refugio, y proporcionan un hábitat a los polinizadores y a los depredadores naturales de plagas agrícolas, lo cual se puede favorecer el aumento de la productividad de la agricultura si realiza una planificación integrada del territorio con mayor colaboración y trabajo conjunto entre sectores y a todas las escalas⁴. En el caso particular de Colombia, se debe reconocer además que hay gran diversidad de actores que interactúan con el

³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). 2017. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/2-noticias/1210-el-uso-sostenible-de-los-bosques-prioridad-de-minambiente-513/>
<http://bosquesterritoriosdevida.com/sites/default/files/Estrategia%20Integral%20de%20control%20a%20la%20Deforestacion%20y%20Gestion%20de%20los%20Bosques.pdf>

⁴ FAO. 2016. El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma.



bosque, y por tanto, se deben considerar las diferentes visiones que sobre el uso, manejo y conservación de este recurso existen de manera diferencial.

Respecto a la tasa de ilegalidad forestal en el país; existen valores diferentes que han venido siendo utilizados indistintamente; se destaca la cifra utilizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en diferentes documentos del Pacto Intersectorial por la madera legal en Colombia y que se refiere a un 42%; mientras que el IDEAM y ECOFORES para el 2008⁵ en un estudio de subregistro forestal desarrollado, calculó la ilegalidad forestal para el país en un 33,5%. En otros casos de ilegalidad por regiones, se destaca la mención de un porcentaje de ilegalidad mayor al 90% en el departamento del Chocó (localizado en el Pacífico colombiano).

Entre las causas de la ilegalidad forestal en el país se encuentran: legislación desactualizada y con inconsistencias técnicas o jurídicas; falta de divulgación de la normatividad; deficiencias en la elaboración de planes de manejo y aprovechamiento forestal; sobreexplotación de especies nativas; inexistencia de un inventario forestal nacional (IFN)⁶; falta de elaboración e implementación de planes de ordenación forestal; desvinculación de la asistencia técnica con el manejo del bosque en terreno; pobreza; falta de capacitación; desprotección social; violencia; carencia de una cultura forestal; falta de participación; sistema de tasas de aprovechamiento forestal desactualizado y cuya aplicación en las regiones no es uniforme; deficiencias del mercado; inequidad; baja rentabilidad de la actividad; trámites excesivos; tráfico de salvoconductos; deficiencias en el control y la supervisión en las distintas etapas de la cadena; irregularidades en las unidades técnicas responsables de la administración forestal; corrupción (IDEAM y ECOFOREST 2009).

Generalidades del proceso FLEGT

Contexto de la evolución del fortalecimiento de la gobernanza forestal, y mejoras de la aplicación de la ley forestal, y otras iniciativas.

Desde el año 2007 Colombia viene abordando la conceptualización de la gobernanza forestal, e intentando entender y trabajar el término propiamente. A lo largo de este tiempo en el país ha venido implementando acciones entorno a fortalecerla. Acciones que en su mayoría han sido apoyadas con recursos de la Unión Europea mediante proyectos implementados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER- y organismos de la sociedad civil como TRAFFIC y WWF Colombia entre otras. Actualmente el término se ha interiorizado y se maneja con alguna propiedad; puesto que existen entidades en distintos escenarios que trabajan en gobernanza forestal a diferentes niveles. También existe diferente cooperación técnica internacional que apoya acciones en pro de mejorar estructuras de gobernanza en diferentes ámbitos.

5 IDEAM y ECOFOREST. 2009. Diseño y puesta en marcha del instrumento de captura de datos (subregistro) e información generada por actividades informales en los procesos de extracción, transformación y comercio de productos forestales. Informe Final Ejecutivo. Bogotá, D.C. 78p.

⁶ Solo en 2015 el país comenzó la implementación de su primer IFN, y en la actualidad ha avanzado en el 18% de la meta establecida en su diseño estadístico.



Dentro de las principales iniciativas en materia de gobernanza forestal para el país se cuentan las siguientes:

Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia (PIML). Acuerdo de carácter voluntario cuyo objetivo es asegurar que la madera extraída, transportada, transformada, comercializada y utilizada provenga exclusivamente de fuentes legales. Actualmente se encuentran vinculadas 70 entidades de los sectores público, privado y sociedad civil. Se destaca la participación de los sectores industrial, minero, forestal, ganadero, de la construcción, de la vivienda, del transporte, entre otros; también entidades del sector público relacionadas con estos campos como ministerios y entidades adscritas, autoridades ambientales regionales, entre otras. El Pacto ha servido para alinear agendas desde lo político, generar espacios de diálogo, discusión, concertación y consenso para tomar decisiones frente a diferentes temas relevantes del ámbito forestal. Cabe anotar que el Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia se ha constituido dentro del actual Plan Nacional de Desarrollo del país (2014-2018), como una herramienta para la reducción de la deforestación. El Pacto en sí mismo, contempla una estrategia con 3 acciones principales para el periodo 2016-2020. Cabe anotar que esta estrategia desde lo que compete al gobierno nacional es considerada como la estrategia de gobernanza forestal para el país⁷.

Reconocimiento de mercados forestales legales:

- Guía de Compra Responsable
- Esquema de Reconocimiento a la legalidad en el Bosque
- Esquema de Reconocimiento a la Legalidad en Industrias Forestales
- Manual de Buenas Prácticas en industrias Forestales
- Plataformas de reconocimiento productores como la producida por WWF

Fortalecimiento de las autoridades ambientales y apoyo:

- Protocolo para la Evaluación de Planes de Manejo
- Protocolo Seguimiento Planes de Manejo
- Protocolo de Control y Seguimiento a la movilización de Productos Forestales
- Protocolo de Control y Seguimiento a Depósitos y Centros de Transformación
- Aplicaciones Cubimadera–Especies Maderables
- Guía de Cubicación Madera
- Cálculo de la legalidad forestal en Colombia

Fortalecimiento a los usuarios y actores relacionados con el bosque:

⁷ Conversación personal con funcionarios de la Dirección de Bosques, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Julio de 2017



- Mesas Forestales
- Acuerdos Departamentales por la Madera Legal
- Salvoconducto Único Nacional en Línea –Remisión de productos forestales para plantaciones forestales
- Entrenamientos en Manejo Forestal Sostenible

Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal. Cuyo objetivo es establecer e implementar un conjunto integrado de lineamientos, procedimientos y acciones que articulen de manera armónica los componentes preventivo, jurídico, -administrativo- financiero y operativo 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.

Estrategia Nacional contra el Tráfico Ilegal de Flora y Fauna Silvestre. Incluye un capítulo específico para flora maderable. Esta estrategia se orienta a la atención de todas aquellas actividades ilícitas de aprovechamiento, movilización, tenencia, uso y comercialización de especímenes silvestres, entendiendo como tales a todos los organismos de la diversidad biológica, vivos o muertos, o cualquiera de sus productos, partes o derivados. Se ha actualizado el diagnóstico sobre las especies silvestres objeto de estas actividades ilícitas y presenta las diferentes acciones que de manera articulada entre los diferentes actores que participan en la gestión ambiental, se deben continuar desarrollando, las cuales se reflejarán en mayor conocimiento y conservación de especies afectadas por el tráfico ilegal, modelos de uso y comercio sostenible de especies silvestres, reducción de la presión sobre las especies afectadas por el tráfico ilegal, distribución justa y equitativa de beneficios, y mayor concientización y sensibilización de la sociedad colombiana, frente a la problemática y al potencial e importancia de nuestros recursos biológicos y genéticos.

Mesas Departamentales Forestales. Son un espacio de diálogo y articulación entre el nivel nacional y los diferentes actores del territorio/departamento/región. A la fecha se cuenta con Mesas Forestales que se han creado en tres regiones del país: Región Pacífica en el Departamento del Chocó, Región Amazónica en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo y Amazonas (creada directamente por iniciativa de los actores del departamento, en donde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, viene realizando intervenciones para articular acciones) y en la Región Andina (parte del Magdalena Medio) en el departamento de Santander. Las Mesas Forestales están conformadas por actores que representan a los entes territoriales, autoridades ambientales, instituciones, institutos de investigación, gremios, ONG, comunidades afro, indígenas y campesinas, sector académico; de acuerdo con el departamento, muchas de ellas hacen parte de la Asamblea General de la Mesa o son



invitados especiales, dentro del proceso de consolidación⁸. Igualmente, se han fortalecido estructuras de gobernanza como los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC).

Impactos y sostenibilidad de las acciones para fortalecer la gobernanza forestal

En la actualidad se encuentran en curso acciones de implementación en el país, enmarcadas en gobernanza forestal con miras a mejorar la legalidad de la madera en los mercados nacionales, fortalecer las acciones de las Autoridades Ambientales Regionales y el empoderamiento para la toma de decisiones en las comunidades locales. Dentro de las mismas se destacan las siguientes iniciativas en curso:

⁸ Conversaciones con profesionales de la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Enero de 2017

**Cuadro 1.** Iniciativas para el fortalecimiento de la gobernanza en Colombia

NOMBRE DEL PROYECTO/ACTIVIDAD PRINCIPAL	OBJETIVO	TIEMPO DE EJECUCIÓN	FUENTE DE RECURSOS
Implementar acciones dirigidas a reducir la deforestación	Realizar el acompañamiento de la implementación de los instrumentos de gobernanza forestal con las autoridades ambientales. Del orden nacional y con las CARs	2016-2019	Unión Europea y recursos del gobierno nacional. Para un total de 2,88 millones de Euros
Implementar acciones dirigidas a reducir la deforestación	Implementar las acciones que son responsabilidad del MADS de la estrategia nacional de REDD+	2014-2018	Recursos propios de la nación
Implementar la estrategia nacional para la prevención y el control al tráfico ilegal de especies silvestres	Propuesta normativa para el salvoconducto Único Nacional en Línea (SUNL)	2014-2018	Recursos propios de la nación
Implementar la estrategia nacional para la prevención y el control al tráfico ilegal de especies silvestres	Desarrollo de la segunda fase del portal de tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestres.	2014-2018	Recursos propios de la nación.
Implementar acciones dirigidas a reducir la deforestación	Implementar los Programas Regionales de Negocios Verdes a través de la generación de Negocio Verdes que contribuyan a la conservación del capital natural que soporta el desarrollo del territorio.	2016-2019	Unión Europea y recursos del gobierno nacional. Para un total de 4.3 millones de euros.
Programa FAO UE FLEGT	Apoyo en el control de la tala ilegal, promoción del comercio de productos madereros de origen legal y, en última instancia, contribución a la gestión forestal sostenible y a la reducción de la pobreza	2017-2020	FAO, Unión Europea y Suecia. Con un presupuesto inicial de 500.000 USD



NOMBRE DEL PROYECTO/ACTIVIDAD PRINCIPAL	OBJETIVO	TIEMPO DE EJECUCIÓN	FUENTE DE RECURSOS
Promoción al Manejo forestal sostenible a través del Pacto por la Madera Legal en Colombia y el Fortalecimiento al control del tráfico ilegal de especies	Dotar de herramientas de control y vigilancia forestal a Autoridades Ambientales Regionales, Parques Nacionales y Policía Nacional	2017	Embajada de los Estados Unidos

Fuente: Programa FAO UE FLET, Análisis Situacional de la Gobernanza Forestal en Colombia, 2017

Generalidades del proceso REDD+

El mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+), es actualmente una iniciativa clave del marco de gestión de los bosques naturales y el cambio climático en Colombia. También es una de las principales fuentes de financiación para la implementación de varias acciones tempranas que buscan evitar o mitigar los efectos de la deforestación a partir de los acuerdos bilaterales que el país ha establecido y puede establecer para pago por resultados.

En el marco de lo que ha sido el proceso de construcción de la Estrategia Nacional REDD+ hoy en día denominada Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), se ha desarrollado un proceso de participación y divulgación con los actores relevantes que tienen incidencia en la conservación de los bosques en el territorio nacional (e.g. Gobierno Nacional, pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, organizaciones campesinas, sociedad civil organizada, sectores productivos y academia), que comenzó en 2010, y a través del cual se ha buscado propiciar el diálogo con los grupos de interés en torno a la importancia de los bosques y la problemática asociada a su degradación y destrucción de estos ecosistemas. También se ha logrado identificar participativamente cuáles son las principales causas y agentes de la deforestación, así como las medidas y acciones que se pueden tomar para contrarrestar la deforestación desde las diferentes perspectivas de los grupos de interés, y al mismo tiempo, determinar las capacidades que requieren ser fortalecidas para contar con una participación activa en el proceso.

De igual manera, y a partir de los avances en el proceso de participación, se ha logrado apalancar un proceso de planeación de las áreas forestales con la sociedad civil, sector privado y la institucionalidad del Estado colombiano que se ha materializado en:

- El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que crea el mandato de construir la Estrategia Nacional REDD+ (artículo 170) denominada actualmente “Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosque”, y la Política de Lucha Contra la Deforestación (artículo 171).



- La exitosa gestión en la búsqueda de recursos para la reducción de la deforestación mediante los programas de apoyo a la preparación (GIZ, FCPF, ONU-REDD), así como las acciones demostrativas (Declaración Conjunta, Programa REM/Visión Amazonía y el Programa de Paisajes Forestales Sostenible para la Orinoquia del Fondo Bio Carbono).
- La inclusión de la reducción de deforestación en agendas sectoriales y en instrumentos de planeación regional, por ejemplo mediante los Planes Integrales de Cambio Climático (PICC), los Planes de Acción Sectorial (PAS), Agendas Interministeriales, y en los compromisos de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) para la NDC, y recientemente en la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD).
- La creación de un robusto Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC) en Colombia desde 2010 establecido mediante el Decreto 1655/2017 adoptado por el MADS que reglamenta también el Inventario Forestal Nacional y el Sistema Nacional de Información Forestal. El SMByC permite detectar cambios en la cobertura mediante el análisis de imágenes satelitales, estimar el contenido de carbono en cada tipo de bosques y también identificar las principales causas y agentes de la pérdida y degradación del bosque. Asimismo, suministra la información básica para la generación del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF), y los respectivos reportes de desempeño para el acceso a esquemas de pago por resultados, y el diseño de medidas y acciones para el control de la deforestación.
- Establecimiento del NREF para el Bioma Amazónico.
- Fortalecimiento permanente de la capacidad técnica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).
- Fortalecimiento de capacidades a través de la consolidación de espacios para mejorar el conocimiento sobre REDD+ y los efectos del cambio climático de actores relevantes para el proceso (e.g. representantes y líderes de organizaciones comunitarias, autoridades ambientales, academia e institutos de investigación, entre otros). Estos espacios incluyen, sesiones de la Escuela Nacional REDD+, talleres técnicos y de intercambio de experiencias sobre análisis de datos de inventarios forestales, NREF, clasificación de la cobertura de la tierra, salvaguardas sociales y ambientales, entre otros. De igual forma, se han llevado a cabo eventos para divulgar y dialogar sobre los avances en la formulación de la ENREDD+.
- Generación del tercer Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero AFOLU (INGEI) en el marco de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático y presentación del primer Reporte Bienal de Actualización (BUR).
- Implementación del Inventario Forestal Nacional (IFN) desde 2015.
- Avances en el análisis de riesgos y beneficios múltiples asociados a las medidas y acciones propuestas.
- Generación de información y protocolos técnicos relevantes y confiables para comprender y abordar las causas y agentes de deforestación.
- Establecimiento de los requisitos y aspectos relevantes para la consolidación del Sistema Nacional de Información de Salvaguardas (SNS) en que se identifican los elementos para garantizar el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales de la CMNUCC bajo una



- interpretación nacional, que se enmarca en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), y recoge resultados de la evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA)⁹.
- Desarrollo de proyectos/programas piloto o de implementación temprana, donde la formulación y adopción de medidas y acciones en áreas de alta deforestación, se ha realizado con la participación activa de las comunidades locales.

De esta manera, el país desde 2014, ha avanzado significativamente en completar los cuatro pilares para REDD+ requerido por la CMNUCC: i) Estrategia Nacional o Plan de Acción REDD+, ii) Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB), iii) Construcción del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) subnacional y hoja de ruta para elaborar su NREF Nacional, y iv) Sistema Nacional de Información de Salvaguardas (SIS) (MADS, 2017). Asimismo, el gobierno nacional está trabajando en la implementación de acciones de implementación temprana para lograr las metas nacionales de reducción de la deforestación.

En este sentido se firmó la Declaración Conjunta (DC) de Interés con los gobiernos de Noruega, Alemania y Reino Unido, que tiene dos alcances a nivel nacional. El primero corresponde al diseño e implementación de políticas y estructuras que permitan la reducción de emisiones por deforestación mediante la promoción de una economía baja en carbono, y el segundo, a un esquema de pago por resultados de reducción de emisiones de la deforestación a escala nacional.

En la región Amazonía, con el desarrollo del programa REM/Visión Amazonía¹⁰ y en la Orinoquía con la Iniciativa de Paisajes Forestales Sostenibles actualmente en fase de asistencia técnica (del Fondo BioCarbono), el país está orientando sus actividades hacia un modelo alternativo de intervención del territorio basado en la optimización de las actividades productivas, la disminución de los conflictos de uso y la reducción de la deforestación, la conservación y manejo sostenible de los bosques, disminuyendo las emisiones de GEI del sector AFOLU, y garantizando la participación de las organizaciones comunitarias. Este esquema, que se busca replicar en otras regiones del país, incluye el fortalecimiento de la gobernanza forestal, el desarrollo agroambiental sostenible, el ordenamiento ambiental del territorio, y el control a la deforestación con participación de autoridad administrativas regionales y fuerza pública, entre otras. Estas acciones tanto de preparación como de implementación, se suman a los esfuerzos para el cumplimiento de la NDC nacional en el marco del compromiso del país en la sesión 21 de la CP (MADS 2017).

Recientemente, también se ha avanzado en la formulación del Programa Visión Pacífico, que busca inicialmente estructurar una propuesta técnica, operativa, financiera y de gestión para dar respuesta a las necesidades ambientales más apremiantes de la región, articulando a los actores y las iniciativas que vienen adelantando, de forma tal que se potencialice el impacto de las intervenciones. En segunda

⁹ La Evaluación Estratégica Ambiental y Social es una herramienta de análisis de causas y agentes de la deforestación y degradación, la definición de PAMs y la identificación de riesgos y beneficios que puedan traer dichas medidas y acciones, con ella se identifican las salvaguardas o políticas operacionales del Banco Mundial. Este es un requisito que requiere el Banco Mundial a los países que implementan acciones bajo el Fondo Cooperativo de Carbono y los Bosques, el cual sirve para orientar el Marco de Gestión ambiental y Social (MGAS).

¹⁰ Visión Amazonía ya comenzó implementación en territorio.



instancia, se busca iniciar la implementación y ejecución del portafolio de inversiones y proyectos que se prioricen en la región con el fin de contribuir a un uso y manejo sostenible de los recursos naturales incluyendo los bosques, y la reducción de la deforestación y degradación en el Pacífico (MADS 2017).

Es importante mencionar también que en la Cuarta Sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), se acordó la meta de reducción de emisiones por deforestación en el marco de la NDC, que será de 32,4 MT de emisiones evitadas respecto de la línea base en 2030. De superarse este monto, las reducciones podrían ser utilizadas más allá del cumplimiento de la NDC, por ejemplo, para transacciones en el mercado internacional bajo el esquema CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) o del Artículo 6 del Acuerdo de París.

2.2 Derechos de propiedad de la tierra y acceso al recurso forestal

Conocer la situación de la tenencia de la tierra en Colombia es de suma importancia para poder avanzar en la implementación de la EICDGB, ya que se relaciona íntimamente la gobernanza, la propiedad del carbono y la distribución de beneficios. A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional para aclarar la situación de la tenencia de la tierra, aún persiste la problemática de inseguridad de la tierra y el acceso a los recursos. Esto se ve reflejado en la concentración de la propiedad, informalidad, conflicto sobre los territorios, despojos y la falta de un sistema de catastro y registro unificados y completos, lo que afecta en su mayoría a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes (FCPF, 2013).

Asimismo, la concentración de la tierra está relacionada con los conflictos entre el uso actual y el uso potencial, ya que muchas se están utilizando de manera equivocada por no corresponder su uso a su vocación agroecológica; hay conflictos de subutilización y conflictos de sobreutilización, ocasionando que exista mayor presión para la expansión de la frontera agropecuaria sobre las áreas de bosques. El abordaje de la tenencia de la tierra en Colombia es bastante complejo, ya que debe considerar que la tierra en el país no es únicamente un factor de producción, sino también un elemento de poder, prestigio, especulación en las regiones y un instrumento de guerra (PNUD 2011, (FCPF, 2013).

Dentro de los resultados obtenidos en el censo agropecuario del 2014 se establece que el 94% del territorio del país es rural y aproximadamente el 32 % de la población vive allí. Actualmente se estima que aproximadamente 806.622 hogares se encuentran sin la posibilidad de acceso a la tierra. De manera que, para las familias esta imposibilidad representa una privación para poder disponer y gozar materialmente de la tierra para su sustento y bienestar (UE FLEGT, 2017).

Teniendo en cuenta que en Colombia los grupos étnicos son titulares de territorios donde se encuentra el 53,4% de los bosques naturales, y que se caracterizan por la pobreza, falta de presencia del gobierno y violencia bajo dominios de grupos al margen de la ley, es importante resaltar que acciones



para mejorar sus estructuras de gobernanza propiciando el manejo forestal comunitario son necesarias. Por último, el porcentaje restante de bosques, corresponden a 28% en propiedad del Estado bajo la figura de reserva forestal, 12% en Parques Nacionales Naturales (PNN), y el porcentaje restante, a propiedad privada (UE FLEGT, 2017). En general, existen traslapes de áreas, por ejemplo, entre PNN y territorios colectivos, por lo que, las cifras no suman 100%.

La firma de los Acuerdos de Paz en 2016 constituye un elemento central en materia lucha contra la deforestación, tomando en cuenta la coincidencia entre la geografía de los focos de deforestación y la geografía de las prioridades de desmovilización y reintegración de la población cobijada por las transformaciones pactadas en el Acuerdo. En efecto, en esas áreas es adonde se concentrarán los cambios estructurales en regularización de tierras, concretados en la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Integral a través de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la formalización de los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo (PISDA), para concertar un Ordenamiento Socioambiental Sostenible con amplia participación social, y cerrar la ampliación de la frontera agrícola.

Se trata de una nueva oportunidad que puede asegurar la estabilización de la frontera agrícola y el control de la deforestación en estos frentes de colonización a partir de una prosperidad económica y social. En esta dirección los decretos legislativos adoptados recientemente en *fast-track* sientan las bases para que se puedan dar las condiciones necesarias en materia de regularización de tierras en las áreas del post-conflicto.

Otra herramienta central para mejorar la gobernanza de la tierra y asegurar el reconocimiento legítimo de los derechos asociados a la tenencia de la tierra, es la implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tierra y sus guías técnicas, en particular la guía técnica enfocada en Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal.

Derecho del Carbono en Colombia

Los derechos sobre la propiedad del carbono en Colombia aún no están claros. Sin embargo, el proceso REDD+ ha fomentado muchos análisis y diálogos jurídicos para aclarar los derechos de propiedad sobre el carbono y sobre el servicio ambiental de captura de carbono y regulación del clima. No obstante, a pesar de tener importantes avances como resultado de estas actividades, es claro que para avanzar en la definición de una ENREDD+ se debe concertar entre los diferentes actores interesados cuál será la posición de Colombia frente a la propiedad del carbono y la distribución de sus beneficios (FCPF, 2013). Estos diálogos se mantienen vigentes en el proceso de Participación que se ha contemplado para las fases de preparación e implementación de REDD+, y por ejemplo, en el marco del Programa Visión Amazonía ya se tienen algunos acuerdos y lecciones aprendidas en este aspecto que con seguridad retroalimentarán la decisión a la escala nacional.

Es necesario adoptar un enfoque de conservación basado en los servicios ecosistémicos que brindan los bosques, específicamente el almacenamiento y captura del carbono, para desarrollar un



mecanismo que asegure la distribución equitativa de los beneficios asociados al carbono, es decir, los beneficios que se generen a partir de los pagos por desempeño de la iniciativa REDD+ o bien, de la apertura de los mercados de carbono bajo la modalidad de Pago por Servicios Ambientales.

2.3 Administración forestal en Colombia

La estructura administrativa de bosques se encuentra enmarcada en la Ley 99 de 1993 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental –SINA- como un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales consagrados en la Ley. Como ente rector del SINA, se creó el Ministerio del Medio Ambiente, antes Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- (UE FLEGT, 2017).

Asimismo, se crearon 33 corporaciones autónomas regionales (CAR) y de desarrollo sostenible que funcionan como entidades ejecutoras de las políticas ambientales y administradoras de los recursos naturales renovables en su respectiva jurisdicción (UE FLEGT, 2017). Las CARs son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por ley de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y velar por el desarrollo sostenible del país¹¹

También, Colombia cuenta con cinco institutos de investigación, apoyo científico y técnico a las entidades del SINA¹²:

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM-
- Instituto de investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IAvH-
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas –SINCHI
- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP-
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras –INVEMAR-

Marco de Programación País y la FAO

Los países centran su planificación estratégica analizando sus "prioridades país". Es decir que, la conceptualización de los planes y agendas nacionales contienen los ejes estratégicos para abordar las diferentes áreas temáticas: manejo de recursos naturales, gobernanza territorial, conservación de bosques y provisión de servicios ecosistémicos entre otros. Para las autoridades nacionales el fin de esta alineación es lograr una coordinación multinivel: desde lo internacional hasta lo nacional, y desde lo nacional esta lo regional, buscando trabajar de forma coordinada con las organizaciones internacionales.

¹¹<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33#enlaces>

¹² Análisis Situacional de Colombia: Programa FAO - UE FLEGT, 2017



El Marco de Cooperación es un instrumento de planificación que se suscribe entre la FAO y el Gobierno de la República por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (SRECI). Este documento conocido como Marco de Programación País (MPP), contempla las áreas de cooperación al país por parte de la FAO, es decir, recoge la información proveniente de los proyectos y programas que la FAO ejecuta en apoyo a las prioridades país.

El MPP contiene la siguiente información:

- Prioridad Gubernamental
- Prioridad Regional FAO
- Indicadores de logro (Resultados)
- Recursos Financieros (Contribución internacional)
- Asociados Estratégicos (Ministerios, ONGs, Sociedad Civil)
- Período de Vigencia del MPP



Metodología

Este trabajo analiza y evalúa la relación entre las acciones FLEGT y las opciones estratégicas REDD+ en Colombia. Para lo que, fue necesario realizar una revisión de los avances más recientes en ambos procesos en cada país. Para esto, se contó con el apoyo de los puntos focales de FAO para el proceso FLEGT y para el proceso REDD+ (Programa ONU-REDD).

I. Abordaje metodológico

Esta parte consta de cuatro fases. Estas fases están alineadas con las preguntas de investigación, las cuales corresponden a cada objetivo específico propuesto:

3.1 Fase I. Relación de las acciones FLEGT con las opciones REDD+

- a) *Revisión de literatura*: recopilar información para identificar las acciones de mejoramiento y aplicación de la gobernanza forestal desarrolladas en el país. Asimismo, usar documentos oficiales para extraer los avances más recientes sobre las opciones estratégicas REDD+ en los países.
- b) *Entrevista con Autoridades FLEGT y REDD+*: En esta fase, se corroboró con las autoridades cuáles son las acciones relacionadas con la gobernanza forestal y el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal actuales. Además, se identificaron las opciones estratégicas REDD+ más recientes para poder construir la teoría de cambio. (Anexo 3).
- c) *Teoría de Cambio (ToC)*: Esta fase finaliza con la vinculación de las acciones de mejoramiento de la legislación forestal (FLEGT) con las opciones estratégicas REDD+ vigentes en Honduras, Guatemala, Colombia y Panamá.

3.2 Fase II. Aspectos prioritarios relacionados con la gobernanza forestal

Taller con actores y expertos claves: esta fase se orientó en determinar las posibles sinergias, tensiones y vacíos que surgen entre las acciones relacionadas con gobernanza forestal y las opciones estratégicas REDD+ en el país. De manera que, buscaba entender con los diferentes actores y expertos, cómo se están dando estas las sinergias y retos/barreras en Guatemala, Honduras, Colombia y Panamá. (Anexo 4).

Con esta verificación de información, se identificaron aspectos o temas importantes sobre la gobernanza que influyen en el avance de la implementación de FLEGT y REDD+.



3.3 Fase III. Propuestas operativas para avanzar con FLEGT y REDD+

Expertos y actores claves: En esta fase, los actores y expertos claves en los procesos FLEGT y REDD+ de cada país durante las entrevistas y el taller, han propuesto algunas recomendaciones operativas que pueden contribuir a mejorar las sinergias de las acciones en el marco de la gobernanza forestal con las opciones estratégicas REDD+ desarrolladas para Colombia.

3.4 Fase IV. Manejo Forestal Sostenible dentro de FLEGT y REDD+

Estudio de caso: En esta fase, con el enfoque de cadenas de valor se recolectó información relacionada con el MFS sobre costos, beneficios, barreras y oportunidades a lo largo de la cadena de productos forestales.

II. Pasos de la investigación

Para el desarrollo inicial de esta investigación, se desglosan los siguientes aspectos:

1. *Preguntas orientadoras:* En reuniones preparatorias, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) junto con el equipo coordinador de FAO, acordaron cuatro preguntas de investigación generales (asociadas a cada objetivo específico) para el estudio desarrollado en Honduras, Guatemala, Colombia y Panamá (Anexo 1).
2. *Revisión de información bibliográfica:* Se recolectó literatura con información reciente (documentos oficiales, avances, evaluaciones y estudios relevantes) sobre las opciones estratégicas REDD+ y las acciones FLEGT desarrolladas en los países para poder dar respuesta a las preguntas de investigación.
3. *Planificación de las actividades de campo:* El trabajo de campo se realizó en coordinación con los puntos focales FAO en cada país para validar información preliminar obtenida de la revisión bibliográfica. Para esto, se planificaron las siguientes actividades:
 - Entrevistas con autoridades FLEGT y REDD+ (Anexo 3).
 - Entrevistas con actores claves (sociedad civil, sector agropecuario).
 - Taller de expertos FLEGT y REDD+ (Anexo 4).
4. *Análisis de la información:* examinar y analizar la información recopilada para identificar las posibles sinergias, retos/barreras y vacíos en los avances hacia la implementación de los procesos de FLEGT y REDD+ en Honduras, Guatemala, Colombia y Panamá: (i) revisión de documentos, (ii) entrevistas con autoridades FLEGT y REDD+, (iii) taller de actores y expertos claves y (iv) teoría de cambio FLEGT - REDD+.
5. *Informe de investigación:* Entregar un informe que contemple el análisis general y la evaluación final de la investigación, es decir, los principales hallazgos, resultados relevantes y las recomendaciones operativas para cada país.
6. *Elaboración de Policy brief:* Este documento contiene la síntesis de los resultados con las principales lecciones aprendidas y las recomendaciones que fueron identificadas para mejorar las sinergias entre las iniciativas FLEGT y REDD+.



Resultados y análisis de la información

De acuerdo con los datos obtenidos a partir de la revisión de documentos, así como la información recopilada de las entrevistas y el taller con actores y expertos claves en FLEGT y REDD+, se realiza el análisis y la evaluación de los resultados en cuatro partes: (i) Avances en las acciones FLEGT y opciones REDD+ (Objetivo 1), (ii) Análisis de sinergias y tensiones de los procesos FLEGT y REDD+ (Objetivo 2), (iii) Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+ (Objetivo 3) y (iv) Manejo Forestal Sostenible dentro de FLEGT y REDD+ (Objetivo 4).

4.1 Acciones FLEGT y opciones estratégicas REDD+

Contribución Prevista y Determinada de Colombia (iNDC)

Colombia considera fundamental que su NDC contemple elementos de mitigación (que le permitan reducir sus emisiones de GEI); adaptación (que le permitan disminuir su vulnerabilidad al cambio climático); y medios de implementación (para realizar las acciones en ambos frentes). Para el país la consolidación de su iNDC constituye una oportunidad para catalizar esfuerzos a escala nacional y sub-nacional a través de la planificación de una economía innovadora y competitiva, y a su vez, resiliente y baja en carbono.

Teniendo en cuenta la importante participación del sector AFOLU (emisiones asociadas a los subsectores pecuario, agrícola, forestal y otros usos de la tierra) en el perfil nacional de emisiones (alrededor del 58% del total), *Colombia ratifica su compromiso de reducir la deforestación en el país y de preservar importantes ecosistemas, como la Amazonía, dado su enorme potencial de contribuir a la estabilización de GEI en la atmósfera.*

Sujeto a la provisión de apoyo internacional, Colombia podría aumentar su ambición para pasar de una reducción del 20% hasta una del 30% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030.

Evolución de las opciones estratégicas REDD+ en Colombia como una medida de mitigación al cambio climático

En el 2012, Colombia estableció de manera preliminar y en el marco del R-PP algunas opciones estratégicas para REDD+ y lograr abordar las causas y agentes de la deforestación de manera eficaz; sin embargo, debido a que existen diferencias significativas entre las regiones del país en relación a las condiciones sociales, ambientales, económica, de perspectivas de desarrollo, tasas de deforestación y capacidades técnicas, es necesario que la construcción e implementación de la EICDGB, tenga un enfoque diferencial por región que reconozca la visión compartida pero diferencial del bosque desde lo étnico-diferencial, sectorial y territorial. Por ello, la EICDGB es un



proceso vivo que se estará ajustando permanentemente y a partir de los resultados que arroje el proceso de monitoreo, pero sobre todo, que reconoce las circunstancias locales de los territorios (FCPF, 2013).

Asimismo, un hito importante ha sido el Acuerdo de Paz ya que representa una gran oportunidad para la gestión forestal de los bosques colombianos a fin de lograr un manejo forestal sostenible y diferenciado. En este momento trascendental, los bosques juegan un papel muy importante en el proceso de implementación de la paz; por lo que se ha dado una dinamización de procesos como políticas y cambios en el marco de la gobernanza forestal construida desde la base con la gente que vive de los bosques y en los bosques propiamente (UE FLEGT, 2017). De manera que, en este proceso de construcción, las opciones de estrategia de la EICDGB (medidas y acciones en el contexto REDD+) han ido evolucionando, por lo que actualmente se identifican tres conjuntos de opciones en tres momentos del proceso:

Inicialmente, un conjunto de ocho grandes opciones de estrategias (R-PP) se identificaron y de manera preliminar una serie de acciones para cada una de ellas (FCPF, 2013). El segundo conjunto numera 7 opciones (Reporte de Medio Término del FCPF) que proponen y priorizan medidas REDD+ dando respuesta a las causas de la deforestación según los análisis técnicos y los insumos recopilados con los actores y las realidades de los territorios (FCPF, 2017).

Con el entorno generado por el Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional dio un ajuste a las anteriores 7 opciones estratégicas, y en el marco de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), las opciones estratégicas ya se compilan en cinco líneas de acción: i. Gestión sociocultural del bosque y apropiación ciudadana; ii. Acción integrada para el cierre de la frontera agropecuaria y transformación de la economía forestal; iii. Ordenamiento territorial y determinantes ambientales; iv. Monitoreo y control permanente y v. Creación de herramientas legales, financieras e institucionales.

Estas líneas de acción constituyen el tercer y más reciente conjunto de opciones estratégicas en el marco de REDD+, y se encuentran soportadas en la Política de Lucha Contra la Deforestación, cuyo plan de acción es precisamente la EICDGB. De nuevo vale la pena resaltar, que estas opciones estratégicas recogen el conjunto de medidas, acciones y actividades que los diferentes actores han identificado/propuesto durante el proceso de participación y preparación para REDD+, y que deberán tener un plan de implementación para el horizonte previsto de la Estrategia (2017-2030).

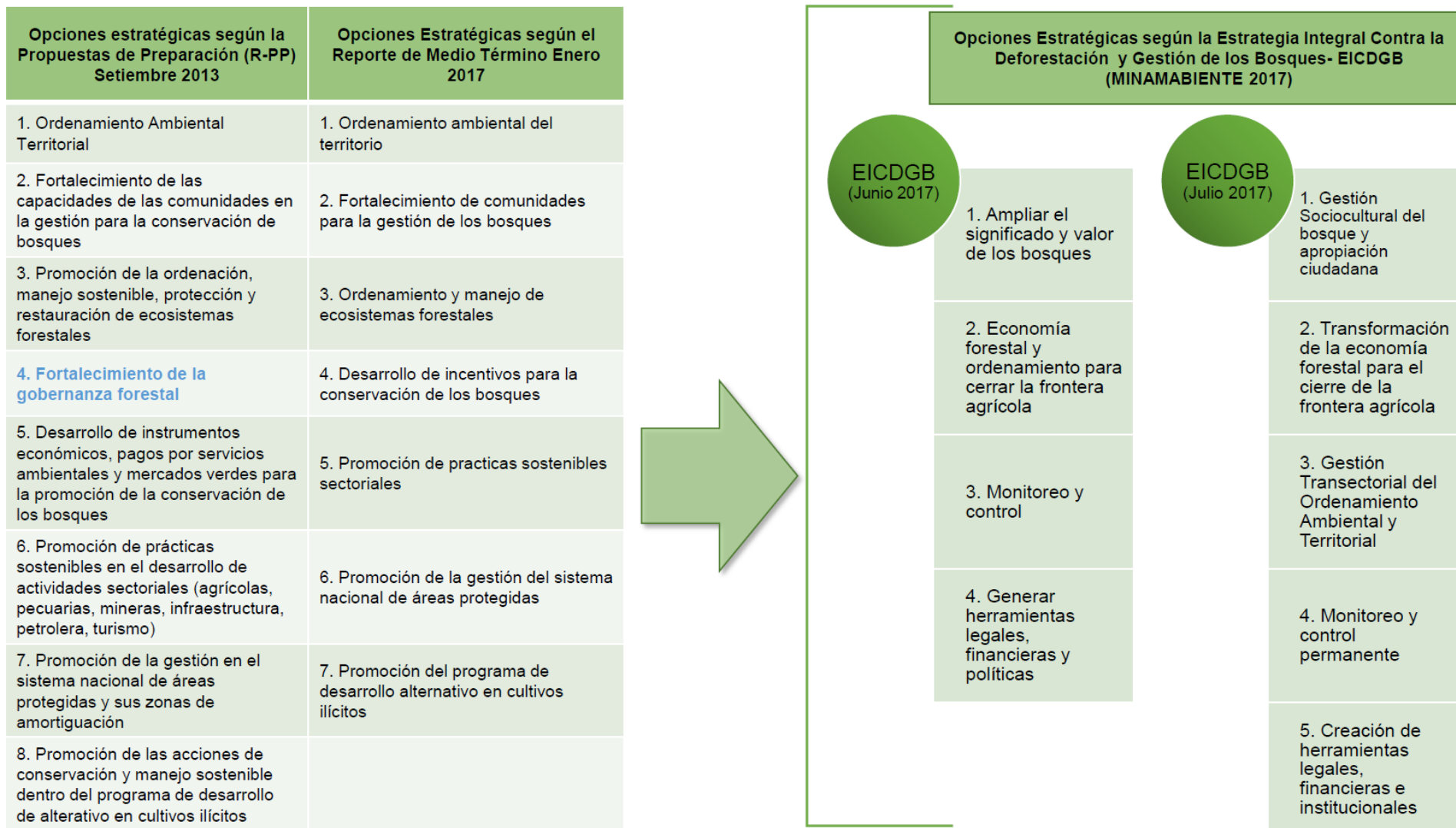


Figura 1. Evolución de las opciones estratégicas REDD+ para Colombia entre 2012 y 2017



Cabe resaltar que, en el primer conjunto de opciones, el *fortalecimiento de la gobernanza forestal* se vuelve un tema transversal en el proceso de transformación de las opciones de EICDGB. Es decir, que la gobernanza forestal es un componente que refuerza las actividades desarrolladas en dicha estrategia. De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal de país resalta el papel de la gobernanza forestal como el enfoque acertado para mejorar la administración del recurso forestal (FCPF, 2017).

Haciendo referencia a las sinergias, las Medidas y Acciones que se han venido fortaleciendo sobre gobernanza forestal, mediante la promoción del Pacto Intersectorial por la Madera Legal - PIMLC, el cual se encuentra en su tercera fase y que ha consolidado la gobernanza del sector forestal (FCPF, 2017), son claves para el avance y consolidación de la EICDGB. Así como lo indica Orozco & Bohórquez (2013), Colombia identifica sinergias operativas entre algunas de las acciones bajo el marco de FLEGT particularmente con el PIMLC y algunos esfuerzos orientados hacia el mejoramiento de los sistemas de control y vigilancia forestal.

Evolución de las acciones FLEGT en Colombia

En el marco de FLEGT, desde el 2007, Colombia ha venido conceptualizando acciones para fortalecer la gobernanza a nivel nacional y local (UE FLEGT, 2017). En el 2009, el Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia (PIMLC) se firmó como un pacto voluntario para contribuir a la implementación de políticas e instrumentos para el mejoramiento en la gobernanza forestal en el país. Asimismo, en el 2010, dio paso al *Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal* (PPGFC) en Colombia liderado por CARDER y la UE. El PPGFC logro avanzar en la mejora de las condiciones de legalidad en el manejo forestal y del comercio de los productos forestales.

Por otro lado, el PIMLC constituye un ejercicio concreto de gobernanza forestal para el gobierno nacional. Tanto así, que la agenda política está alineada hacia el tema de la legalidad forestal (UE FLEGT, 2017). El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sugiere que la reducción de la deforestación se basará en la potencialización de actividades productivas sostenibles y el mejoramiento de los medios de vida locales, buscando convergencia entre el bienestar social, económico y ambiental. De manera que, la primera acción es la promoción de la legalidad de la oferta y la demanda de productos maderables, dada a través de la implementación del *Pacto Intersectorial por la Madera Legal*.

Actualmente se encuentra en su tercera fase y constituye el pilar de las acciones de gobernanza en Colombia. El Pacto contempla una estrategia con 3 acciones principales para el periodo 2016-2020 que son (i) el Reconocimiento de mercados forestales legales; (ii) Fortalecimiento de las autoridades ambientales y apoyo y (iii) Fortalecimiento a los usuarios y actores relacionados con el bosque.

Dentro del reconocimiento de mercados, el PIMLC se contempla la creación de una Guía de compras responsables y el desarrollo de un Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal. Además, se busca



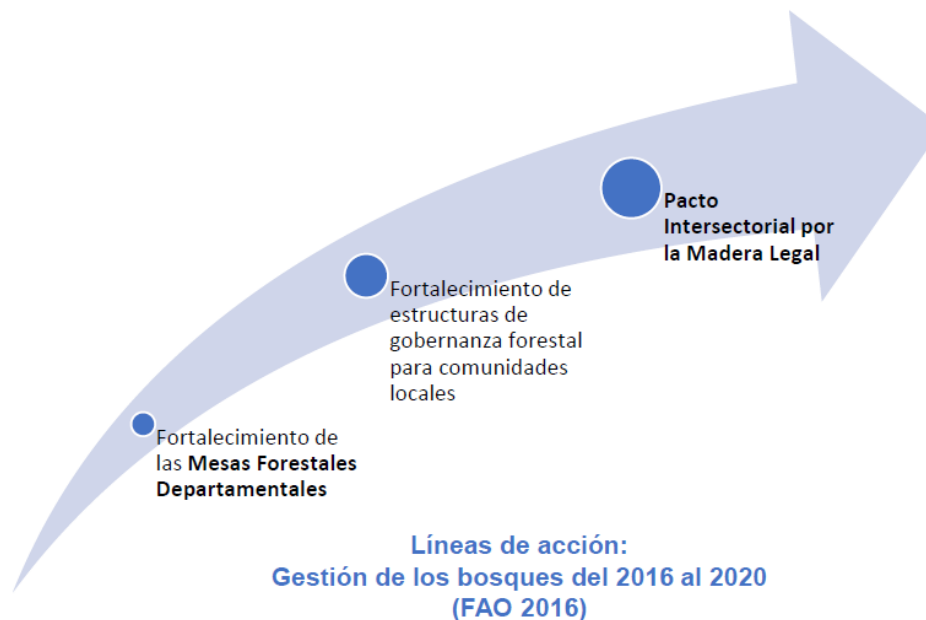
avanzar en la generación de espacios de diálogo y concertación, principalmente con las Mesas Forestales para fortalecer la participación plena de mujeres y grupos vulnerables¹³. Asimismo, las acciones de fortalecimiento de la gobernanza apoyan la inclusión de género dentro sus de las políticas de empresas forestales privadas. Recientemente, un proyecto desarrollado por FEDEMADERAS y FAO-UE FLEGT¹⁴, incorporo procesos de "*verificación de legalidad y equidad de género*" en 31 empresas colombianas. Las empresas recibieron capacitaciones en los procesos operativos y de administración para el uso de madera legal y el manejo del negocio con una perspectiva de género. El 21% de los participantes fueron mujeres, de las cuales 28 pertenecen al área de operaciones y 292 a las áreas, administrativa y de recursos humanos.

A continuación, se presenta un resumen de algunas de las acciones de gobernanza que el gobierno nacional ha implementado a través del PIMLC (2016-2020) y del PPGFC. Estos esfuerzos se pueden tomar como acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal y mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal en Colombia.

13 FAO. 2017. Empresas colombianas fortalecieron sus procesos para el uso de madera legal e incorporación de enfoque de equidad de género. <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/888971/>

14 Los actores o grupos vulnerables incluyen a los jóvenes, mujeres y adultos mayores de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas bajo la perspectiva de género.

Resultados esperados del Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia- 2010 - 2015 (Navarro 2014)
1. Implementación de un sistema de monitoreo y control al aprovechamiento, movilización y comercio de productos del bosque
2. Modernización de la administración forestal en las autoridades ambientales ejecutoras de la acción (CAR)
3. Control y participación social e interinstitucional en el marco de la reducción de la ilegalidad forestal y la promoción del mercado forestal legal.
4. Socialización, sistematización y divulgación de avances, resultados y lecciones aprendidas del proyecto, y articulación con iniciativas regionales
5. Promoción y apoyo de diálogo multi-actoral y multinivel (nacional y regional), para la definición, priorización y articulación de lineamientos de política orientados a la consolidación de la gobernanza forestal.



Acciones del Pacto Intersectorial por la Madera Legal 2016-2020 (PIML 2015)
A. Reconocimiento de mercados forestales legales - Guía de Compras Responsables - Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal
B. Fortalecimiento de las autoridades ambientales y apoyo - Aplicaciones “Especies Maderables” y “Cubimadera” - Fortalecimiento de capacidades para el Control y Vigilancia
C. Fortalecimiento a los usuarios y actores relacionados con el bosque - Fortalecimiento de los espacios de diálogo (Mesas Forestales, Acuerdos Departamentales y Agendas Interministeriales) - Promoción del Manejo Forestal Sostenible - Fortalecimiento de la Estrategia de Comunicación del PIML

Figura 2. Evolución de las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal en el marco FLEGT para Colombia



Según Navarro (2016) los resultados 1, 2 y 3 del PPGFC contienen elementos para la construcción de un *Sistema de Aseguramiento de la Legalidad (SAL)* y su *sub-Sistema de Trazabilidad de la madera legal (ST)*. Asimismo, el PIMLC ha sido el resultado insignia de las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, ya que ha generado un impacto en el paradigma colombiano.

Con respecto a las líneas de acción 2016-2020, varios representantes de sectores forestales de Colombia priorizaron tres líneas de trabajo que fortalecerán los mecanismos para la toma de decisiones sobre el manejo de los bosques, con el respaldo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unión Europea y FAO (FAO, 2016). De manera que, la tercera acción es el Pacto Intersectorial por la Madera Legal 2016-2020 para promocionar la legalidad de la oferta y la demanda de productos forestales a través de tres estrategias (A, B y C), las cuales contienen acciones necesarias para su cumplimiento (PIML 2015)

Cabe aclarar sobre una cuarta estrategia del PILMC, la cual tiene que ver con acciones transversales en el proceso de gobernanza: (i) Comunicación estratégica, (ii) Transparencia y (iii) Educación ambiental. Para esto, la Mesa Nacional Forestal y las Mesas Departamentales Forestales, poseen un fuerte potencial para lograr incidencia en la política desde la base hasta el nivel nacional. Ofreciendo espacios de diálogo para atender las inquietudes de los distintos actores (entes territoriales, autoridades ambientales, instituciones, gremios, ONG, comunidades afro, indígenas y campesinos, sector académico entre otros), resolver conflictos y alcanzar acuerdos para posicionar el sector forestal en los territorios (UE FLEGT, 2017)

Por último, las acciones de fortalecimiento de la gobernanza y la aplicación de la legislación (FLEGT) se enmarcan en el Pacto Intersectorial por la Madera Legal, el cual recoge todos los esfuerzos del gobierno nacional en el tema de la gobernanza y así, constituir un modelo para controlar y mitigar el efecto de la tala y el tráfico ilegal de madera sobre la cobertura y servicios ecosistémicos que brindan los bosques naturales.

Armonización de las acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+

Las bases de la Política Nacional de Lucha Contra la Deforestación¹⁵ (PNLCD) se concentran en promover una gobernanza forestal renovada sobre las causas fundamentales de la pérdida de bosques naturales. Se trata de una gobernanza basada en servicios a la población, presencia gubernamental, facilidades y oportunidades para el uso económico comunitario de los bosques y las tierras (MADS 2017).

¹⁵ Este documento se encuentra en construcción, es decir que está política aún no es adoptada en el país



Con esto, el país ha generado una articulación de los temas ambientales con aspectos sociales y económicos que respondan a los desafíos de la transición que implica el Acuerdo de Paz. Es por ello que la EICDGB como plan de Acción de la PNLCD, integra las acciones de mejoramiento de la gobernanza a través de la implementación del PIMLC y el fortalecimiento de instancias de participación y diálogo como las Mesas Forestales Departamentales y los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC). Además, la EICDGB se complementa con los diferentes actores involucrados en la gobernanza forestal para ser consolidada como un instrumento que le permita a Colombia cumplir con sus metas ambientales y sectoriales apuntando a un desarrollo sostenible bajo en carbono y un crecimiento verde. Tal que, pueda ser ejemplo para el mundo en el planteamiento de un modelo de desarrollo basado en la calidad de vida de sus habitantes de una manera innovadora y sostenible (MADS, 2017).

A continuación, se presenta la armonización que se da entre estos dos procesos, es decir, como las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal (FLEGT) se pueden vincular con las opciones de la EICDGB, las cuales a su vez se alinean con las acciones del Plan Nacional de Desarrollo en torno al tema de la legalidad forestal.

Política de Lucha contra la Deforestación

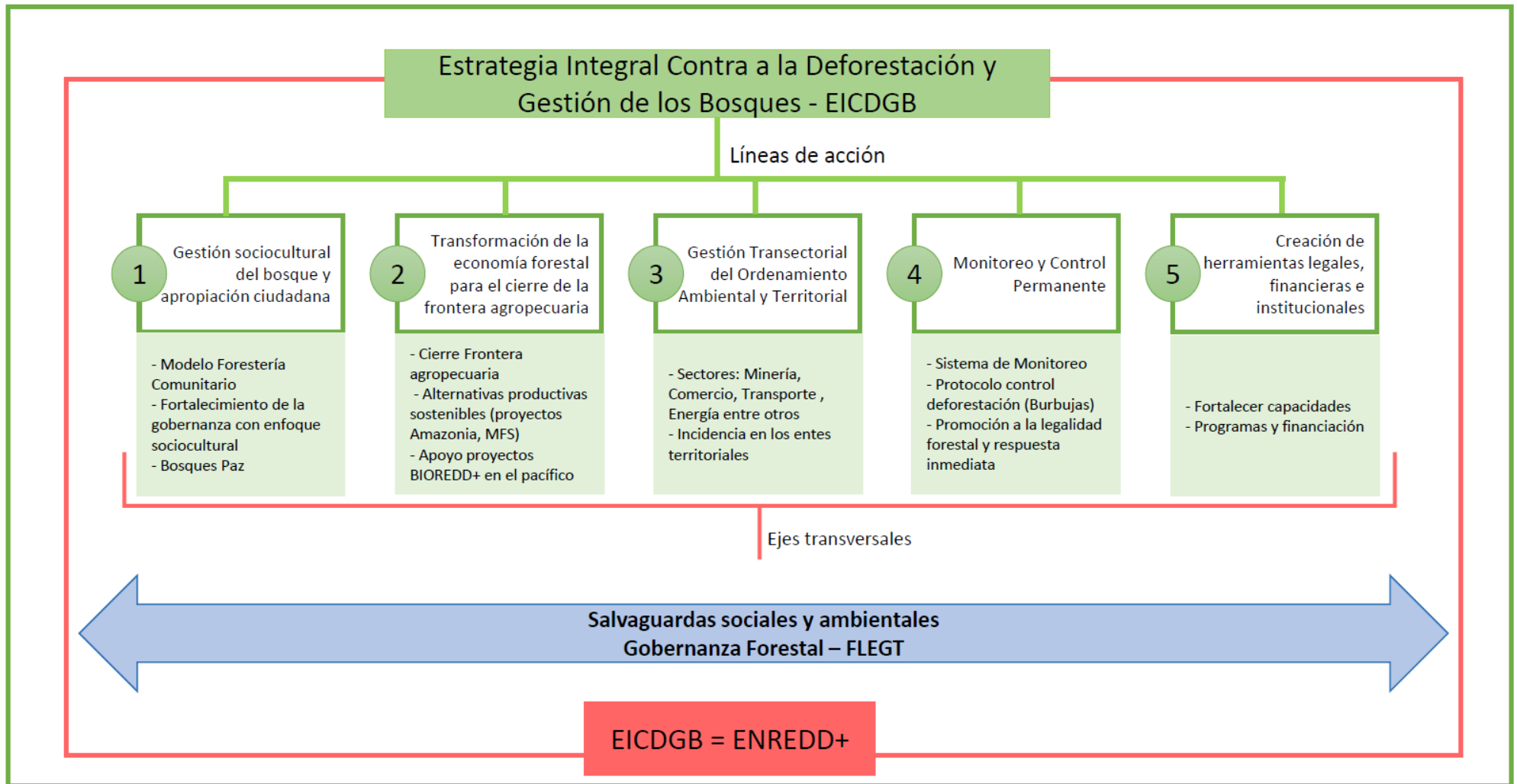


Figura 3. Relación de la EICDGB (= Estrategia Nacional REDD+) con las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal en el marco FLEGT para Colombia, 2017



La gobernanza forestal se desarrolla de manera transversal en las cinco opciones de estrategia REDD+ (líneas de acción EICDGB), y así como lo resalta el PND su enfoque es mejorar la administración de los bosques colombianos. Parte de este esfuerzo es fortalecer las autoridades ambientales, homologando capacidades, procedimientos y protocolos para unir esfuerzos de seguimiento y control forestal (Navarro 2014).

Teoría de cambio: acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+

Para comprender la relación de las acciones para la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio legal de productos forestales (FLEGT) con respecto a las opciones de reducción de la deforestación y la degradación (REDD+) se construyó una Teoría de Cambio (TdC). De manera que, este ejercicio permite identificar sinergias, tensiones y vacíos.

Se trazaron tres líneas de enlace: (i) Garantía de legalidad, (ii) Negocios Forestales Sostenibles y (iii) Tenencia y derechos del bosque. Asimismo, las acciones FLEGT fueron identificadas con el color azul, las opciones de estrategia REDD+ con el color rojo, y las sinergias entre FLEGT y REDD+ de color morado. Los recuadros azules representan los vacíos que surgen entre estas iniciativas y finalmente, los resultados (color verde) que estas actividades van a generar.

A continuación, se presenta la teoría de cambio que traza la articulación de las acciones estratégicas para FLEGT y las opciones REDD+ lograr para alcanzar los cambios deseados.

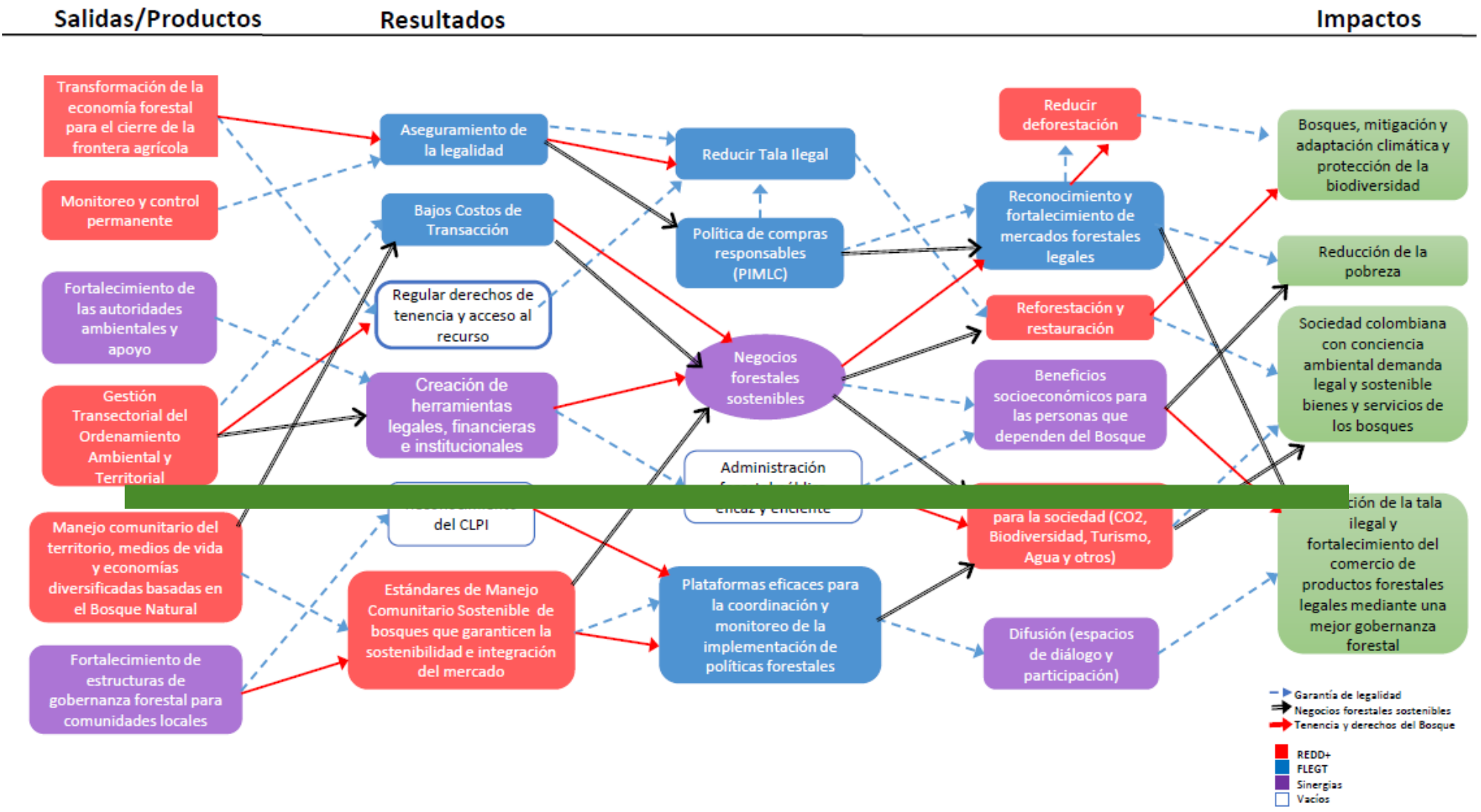


Figura 4. Teoría del cambio de las opciones estratégicas REDD+ con las acciones FLEGT para Colombia, 2017



Brevemente, con el post-conflicto surgen algunas premisas como el cierre de la frontera agropecuaria y la restitución de tierras de las personas que fueron desplazadas durante el conflicto. Además, el gobierno nacional busca incentivar y promover el manejo comunitario del bosque y sus recursos, para contribuir al desarrollo económico nacional bajo un planeamiento de crecimiento verde y bajo en carbono (MADS, 2017).

Asimismo, se evidencia la necesidad de fortalecer la gestión y la administración forestal en los diferentes niveles: nacional, regional y local. La coordinación de las instituciones del sector forestal, específicamente entre las Corporaciones y el Ministerio debe ser simultánea y concurrente. Para así, atender aspectos como la falta de acompañamiento a las comunidades sobre los derechos de acceso al bosque; la debilidad técnica al interior de las Autoridades Ambientales Regionales, los deficientes recursos tecnológicos para el monitoreo de los bosques entre otras (Bohorquez & Vuohelainen, 2017).

De igual manera, se identifica una sinergia relacionada con el fortalecimiento de las autoridades ambientales lo cual contribuye al mejorar la gestión del sector forestal. La promoción de la legalidad es otro aspecto vinculante entre ambos procesos, a través de la difusión y la implementación de políticas forestales como el fortalecimiento de la gobernanza (PIMLC) y el sistema de monitoreo los bosques (a cargo del IDEAM), que brinde herramientas a los tomadores de decisiones y encargados del control (MADS; Ministerio de Defensa, Fiscalía, etc.).

Finalmente, el gobierno busca promover el mercado de productos forestales (maderables y no maderables) legales a través de acciones para fortalecer el acceso a mercados justos de productos y servicios ambientales provenientes de los bosques naturales, y otras fuentes como plantaciones comerciales, sistemas agroforestales y silvopastoriles, entre otros. En general, el fin es mejorar el bienestar y los medios de vida de las comunidades locales y la sociedad fomentando el uso sostenible de los recursos (MADS, 2017), y el reconocimiento y apropiación ciudadana de los bosques, que se traduzca en un consumo responsable de productos forestales que contribuya a la legalidad del sector y posicionamiento del mismo en la economía nacional.

4.2 Análisis de las sinergias y retos entre los procesos FLEGT - REDD+

A continuación, se presenta un análisis de posibles sinergias entre las opciones estrategias REDD+ y las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal (FLEGT) que se trabajan actualmente en Colombia.

Las percepciones sobre las sinergias y los retos entre FLEGT y REDD+ se obtuvieron de la consulta con los actores claves del sector forestal (taller y entrevista). Este proceso de diálogo y consulta generó espacios de discusión en cuatro aspectos principalmente: (i) Percepción de los procesos de FLEGT y REDD+ en Colombia, (ii) Sinergias y retos entre procesos, (iii) Sinergias y retos entre actores FLEGT y REDD+, y (iv) Sinergias y retos en relación con el Manejo Forestal Sostenible.



Percepción de los procesos de FLEGT y REDD+ en Colombia

En Colombia existen conflictos relacionados con el uso y la tenencia de la tierra, y una deuda social enorme. Además, el acceso a la tierra es muy limitado ya que existe una problemática de inseguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos reflejado en la informalidad, los conflictos sobre territorios y la falta de un sistema de catastro (UE FLEGT, 2017). Por otro lado, el postconflicto representa un momento crucial para los bosques dando paso a la dinamización de alternativas de desarrollo en los territorios afectados en el pasado.

En lo que corresponde a los procesos de fortalecimiento de la gobernanza forestal (FLEGT) y la reducción de la deforestación y degradación (REDD+) representan una opción de desarrollo para romper paradigmas y mejorar la gestión de los bosques colombianos.

A continuación, se presentan los aportes de los participantes con respecto a la percepción de los aportes del proceso FLEGT y REDD+ a la mejora de la gobernanza con relación a la tenencia de la tierra y el postconflicto.

Cuadro 2. Percepción de los aportes del proceso FLEGT y REDD+ a la mejora de la gobernanza con relación a la tenencia de la tierra y el postconflicto en Colombia, 2017

	Nacional	Departamental	Comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas
Percepción de los procesos	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso REDD+ ha tenido menor desarrollo, sin embargo la coyuntura del país en los últimos años, ha dado paso a la articulación de los temas ambientales generando la dinamización de instrumentos como la PNLCD y su plan de acción EICDGB que suponen medida y acciones (MADS, 2017). - El proceso FLEGT está más consolidado, ya que en la última década el país ha realizado esfuerzos como el PIMLC el cual es un ejercicio concreto de gobernanza forestal (UE FLEGT, 2017) 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen muchos desacuerdos entre las entidades nacionales y regionales. De igual forma, falta mayor involucramiento de las CAR y faltan estrategias de comunicación para llevar la información a las comunidades y a las entidades estatales del orden regional/local. 	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso REDD+ ha integrado instrumentos de fomento y asistencia para promover actividades económicas en estas comunidades (MADS, 2017) - La mayor debilidad del proceso FLEGT ha sido la falta de vinculación en el acuerdo nacional de los representantes de las comunidades. Esto se ha intentado subsanar a través de los acuerdos departamentales por la madera legal (UE FLEGT, 2017) y a través de la consolidación de las mesas forestales departamentales.
Tenencia de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> - En Colombia, muchas de las tierras no poseen títulos de propiedad. Se estima que muchos hogares no tienen posibilidad de acceso a la tierra, por lo que no pueden disponer y gozar materialmente la tierra para su sustento y bienestar (UE FLEGT, 2017). - La falta de claridad en la tenencia implica mayores costos en la ejecución de planes de manejo. En general existe una problemática de inseguridad en la tenencia de la tierra y acceso a recursos reflejado en la concentración de la propiedad, la informalidad, conflicto sobre territorios y la falta de un sistema de catastro (PNUD 2011) (UE FLEGT, 2017) - Los procesos de FLEGT y REDD+ son clave para solventar la problemática de tierras e implementar estrategias de titulación y ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Muchos de los procesos son excluyentes de las autoridades ambientales departamentales, por lo general suceden a nivel nacional. Las CAR solo implementan las medidas. - Se precisa de instrumentos para facilitar el acceso al bosque y sus recursos considerando la tenencia. Para lo que, un aspecto clave es apoyar el ordenamiento de los territorios y los procesos de formalización de la tenencia tierra para implementar medidas, instrumentos e incentivos orientados al desarrollo rural integral (MADS, 2017) 	<ul style="list-style-type: none"> - c.a 46 % de los bosques de Colombia están en estos territorios y debido a los contextos de cambio y al conflicto armado las poblaciones se han visto vulnerables a la usurpación de tierras y a economías ilícitas (MADS, 2017) - Las comunidades ven los procesos de REDD+ y FLEGT como una oportunidad para solventar los conflictos por tenencia. - En el caso de REDD+, falta aclarar los derechos del carbono.
Postconflicto	<ul style="list-style-type: none"> - El Postconflicto representa una oportunidad para el desarrollo rural integral y un mecanismo para frenar el avance de la frontera agropecuaria. Con el Acuerdo de Paz se busca desarrollar modalidades para formalizar la tenencia de la tierra condicionada a la conservación, a la restauración y al manejo forestal sostenible para contener la frontera agrícola (MADS, 2017) - Asimismo, el proceso de restitución de tierras podría tener un efecto negativo en los terrenos con bosque, ya que con el postconflicto la cobertura forestal del país podría reducirse y generarse cambio de uso del suelo legal (UE FLEGT, 2017), si no se toman medidas oportunas para salvaguardar el recurso en los instrumentos y nuevos programas que emergen con el acuerdo (e.g. PDET, PNIS). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambos procesos han contribuido a través de los ejercicios de gobernanza (talleres) se han visto como espacios de diálogo y concentración. La EICDGB (2017) busca fortalecer las acciones existentes a nivel nacional y territorial favorables para la transición al modelo de desarrollo bajo en deforestación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario fortalecer la institucionalidad en los territorios donde el Estado no hace suficiente presencia dando apoyo técnico a las comunidades que viven de los bosques (FEDEMADERAS, 2017) - Tanto REDD+ como FLEGT deben fomentar la creación de negocios forestales en las comunidades bosque-dependientes y la asistencia técnica forestal requerida para el éxito del proceso.

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el Análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Colombia, 2017/ Taller de expertos FLEGT - REDD+



Sinergias y retos entre los procesos FLEGT - REDD+

En cuanto a las tensiones los participantes indicaron que los espacios de articulación y concertación entre procesos son muy diferentes. Esta situación genera conflictos en la implementación concreta de las actividades y en los enfoques de trabajo. De igual manera, las comunidades que han participado en ambas iniciativas los perciben como procesos diferentes, ya que en muchas de estas comunidades se trabaja de forma independiente generando descoordinación e incertidumbre.

En relación con las sinergias, se menciona que REDD+ puede constituir un proceso a través del cual se catalizan acciones para acompañar el fortalecimiento de la gobernanza forestal en Colombia. Esto se refleja en la generación de espacios regionales de diálogo y participación a través de los cuales se podrían abordar ambos procesos y así, fortalecer la vinculación de actividades, intereses y actores. Igualmente, el proceso REDD+ ha tomado en cuenta los esfuerzos que el gobierno nacional ha hecho en el tema de la gobernanza a través del PIML el cual fue precursor de REDD+ (2007 vs. 2010).

Sinergias y retos entre actores dentro de FLEGT y REDD+

A lo interno de cada proceso se pueden generar sinergias y retos, específicamente entre actores (equipos de trabajo, comités, autoridades ambientales, instituciones gubernamentales, ONGs y comunidades afro, indígenas y campesinas, entre otros). De manera que, una de las tensiones mencionadas por los participantes es que hay un gran desconocimiento entre los equipos de trabajo. Es decir que, en muchos casos las agendas no están alineadas, ya que trabajan bajo diferentes supuestos y no de manera conjunta. Esto en gran medida porque se responde a agendas de cooperación diferente y se carece de un Plan Operativo Institucional y de País que visibilice la articulación y complementariedad de ambos procesos. Actualmente, el Plan de Implementación de la EICDGB está en construcción y se espera que este desafío y cuello de botella sea abordado integralmente.

Asimismo, se hace referencia a la falta de organización a nivel interno debido a que existen vacíos institucionales por competencias en la aplicación de la normativa. Igualmente, en relación con los recursos financieros surgen conflictos por la ejecución de fondos por parte de las entidades posicionadas en los temas de gobernanza y REDD+.

En cuanto a las sinergias, se hace referencia a que el tema de la gobernanza es un eje transversal inmerso en las opciones de estrategia REDD+. De manera que, el proceso FLEGT ha posicionado la gobernanza forestal en entidades del SINA, sector privado y autoridades de apoyo. Esto ha generado instrumentos de gobernanza para que las comunidades tengan acceso y avances en sus actividades contra la tala y el comercio ilegal. Por último, dado que FAO y UE han sido los mayores cooperantes facilita la integración de los actores participando en estos procesos. Sin embargo, el impacto de este avance no se ha visto reflejado en la reducción de la deforestación en los últimos diez años, lo que supone que se deben abordar instrumentos de gobernanza, vigilancia y control más integrales y que



impacten además en las instituciones del orden regional dónde el fenómeno se ha agudizado en los últimos años.

Sinergias y retos entre actores fuera de FLEGT y REDD+

De igual forma, a lo externo de cada proceso se pueden generar sinergias y retos, específicamente con actores antagónicos (sector agrícola, sector minero, ganadero y palma, entre otros) o bien, con situaciones particulares (cambios de gobierno, conflictos fronterizos y narcotráfico entre otros). De tal forma, una situación particular en Colombia se refleja en los Acuerdos de Paz de la Habana firmados en 2016, en cuanto representan un reto para las actividades de fortalecimiento de la gobernanza como para las acciones de reducción de la deforestación y degradación.

En cuanto a los retos, se hace referencia al desafío de mantener los principios de legalidad en áreas donde existe presencia de actores armados y economías ilegales ya que, el flagelo de la corrupción se encuentra en todos los niveles: local, regional y nacional. Asimismo, se menciona que el sector forestal en Colombia tiene muy bajo desarrollo económico y bajos estímulos para un buen desarrollo. Ante esta situación, un proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2018, indica que disminuirá en un 60% los recursos asignados al sector ambiental, de los cuales un 25% corresponde a recursos asignados a las autoridades ambientales regionales. Este recorte dificulta el cumplimiento de las metas de crecimiento verde del PND (Asocars, 2017).

Con respecto a las sinergias, se hace referencia a que con el postconflicto surge una oportunidad para mejorar la situación de los bosques e incluir la participación de otros sectores en la construcción de medidas para el manejo sostenible de los recursos forestales como parte de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas que se deben asumir para compensar las pérdidas ambientales que desde diferentes sectores se han generado. Asimismo, el postconflicto permite tener mayor control de las actividades para mejorar el desarrollo rural de los territorios. Con esto, en los procesos de fortalecimiento de la gobernanza a través del PIMLC, se ha trabajado con actores forestales ilegales para que estos participen activamente en los procesos de formalización de sus actividades y se integren a la formalidad; el gran desafío en este último punto, es replicar dichas experiencias en zonas donde el fenómeno de deforestación es crítico, por la incidencia que tuvo/tiene el conflicto armado.

Sinergias y tensiones en relación con el Manejo Forestal Sostenible

A continuación, se presentan los aportes con respecto a las contribuciones y limitaciones que los procesos de FLEGT y REDD+ atribuyen al manejo sostenible de los bosques. El análisis de los aportes al MFS se realizó desde tres perspectivas: (i) MFS en terrenos privados, (ii) MFS en territorios colectivos y (iii) MFS en terrenos de reservas forestales.

Una línea de acción de la EICDGB es precisamente el cierre de la frontera agropecuaria y transformación de la economía forestal a través del manejo forestal comunitario, que integra los productos forestales (maderables y no maderables) y los servicios socio-ecosistémicos, con el fin de



mejorar la rentabilidad del bosque y disminuir el costo de oportunidad antes otros usos (MADS, 2017)

Por otro lado, el manejo forestal sostenible está relacionado con la prevención, control y vigilancia forestal en el marco de la gobernanza forestal, y la implementación y divulgación del Pacto Intersectorial de la Madera Legal en Colombia (MINAMBIENTE, 2015). Además, el manejo forestal sostenible es un incentivo, es decir, una alternativa económica viable en las áreas con bosques y con presencia de conflicto armado en el país (FCPF, 2017).

Cuadro 3. Contribuciones y limitaciones de los procesos FLEGT y REDD+ al Manejo Forestal Sostenible en Colombia, 2017

	Territorios Privados	Territorios Colectivos	Territorios en Reservas Forestales Nacionales
REDD+	<p>+ REDD+ apalanca acuerdos con cadenas productivas que deben ser cero deforestación (palma, leche, carne) y que permitan la articulación del MFS y comercio asociativo para apoyar al cierre de la frontera agropecuaria (PNLCD 2017)</p> <p>+ También articula proyectos de mitigación (ganadería y forestal - NAMAS)</p> <p>- Definir claramente el MFS a nivel local, como una actividad socialmente aceptable, ambientalmente viable y económicamente rentable (MINAMBIENTE, 2015)</p>	<p>+ Las líneas de acción de REDD+ favorecen el MFS como mecanismo para mejorar la calidad de vida de las poblaciones que dependen del bosque (FCPF, 2017).</p> <p>+ REDD+ contribuye a la defensa y consolidación de la visión étnico-comunitaria sobre los territorios, preservando los valores asociados al bosque y fortaleciendo la capacidad de organización (MINAMBIENTE, 2015)</p> <p>- Inseguridad en el tema de ordenación de los bosques ya que se puede implementar otras alternativas productivas complementarias al MFS como los sistemas agroforestales y silvopastoriles (MADS, 2015)</p> <p>- Contradicción con ideología conservacionista que no permiten tocar los recursos del bosque.</p> <p>- Fortalecimiento de capacidades enfocado en su mayoría a nivel institucional, las comunidades requieren de asistencia técnica permanente para asesorar los procesos en el MFS (MINAMBIENTE, 2015)</p>	<p>+ El mecanismo REDD+ es compatibles con el uso, manejo y conservación de los recursos de las Reservas Forestales lo que es soportado por la normatividad existente.</p> <p>- REDD+ no aplica en comunidades sin propiedad. Los trámites antes las CARs son engorrosos y toman demasiado tiempo, esto desestimula el uso de los recursos y promueve la vía ilegal. Se requiere de un marco legal apropiado que esté acorde con el régimen de propiedad, agilice el acceso a los permisos de aprovechamiento, y en varios casos, pueda dar asistencia técnica al usuario del bosque que quiere aprovechar sosteniblemente los recursos. (MINAMBIENTE, 2015)</p>
FLEGT	<p>+ La gobernanza forestal promueve el consumo de madera legal y asimismo, el PIMLC ha generado un impacto más visible en la promoción de la legalidad en el sector forestal.</p> <p>+ Los procesos de gobernanza permiten el acceso a la formalidad de los pequeños propietarios ilegales.</p> <p>- La formalidad de los procesos genera mayores costos operativos. Además, los conflictos armados en estas zonas han afectado la cadena productiva forestal, limitando la implementación de las acciones de ordenación y MFS (MINAMBIENTE, 2015).</p>	<p>+ Promueve el MFS y la legalidad en las actividades de aprovechamiento de los recursos forestales a través del fortalecimiento de la gobernanza.</p> <p>+ Contribuye al fortalecimiento de la gobernanza forestal enfocada al MFS ya que dinamiza alternativas para detener la deforestación y el comercio ilegal de madera (UE FLEGT, 2017)</p> <p>- Falta internalizar el Manejo Forestal Comunitario para llevarlo a nivel institucional (REDD+ puede contribuir con recursos financieros). La mayoría de los bosques de producción se encuentran en estos territorios, por lo que es relevante incluir el enfoque comunitario (MINAMBIENTE, 2015)</p>	<p>+ Contribuye al desarrollo del MFS en estas zonas donde es legal, inclusive tiene preferencia sobre cualquier otra actividad ya que controla el tráfico ilegal madera y especies (UE FLEGT, 2017)</p> <p>- Exceso de requisitos para el acceso al MFS. Se debe adecuar la normativa forestal en un contexto armónico y ajustado a la realidad (MINAMBIENTE, 2015)</p> <p>- No existen incentivos de ningún tipo para fomentar el MFS. Debido a los costos de operación, escasos ingresos económicos y al comercio ilegal entre otros es necesario la creación de incentivos para el manejo de los recursos (MINAMBIENTE, 2015).</p>

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el Análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Colombia, 2017/ Taller de expertos FLEGT - REDD+



4.3 Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+

Durante las entrevistas y el taller sobre los procesos FLEGT y REDD+, se consultó a los participantes proponer recomendaciones operativas para mejorar las sinergias entre los procesos desde su percepción. Entre las más mencionadas está la necesidad de promover una legislación forestal nacional que sea clara y que se ajuste a la realidad del sector forestal. Además, de institucionalizar el Manejo Forestal Sostenible como modelo de negocios con cadenas productivas enfocado principalmente hacia las comunidades bosque-dependientes.

A continuación, se presentan las propuestas operativas generadas por los participantes con respecto a los procesos de FLEGT y REDD+.

Con respecto al sector forestal

- Posicionar el sector forestal colombiano dando mayor valor a los bienes y servicios de los bosques.
- Impulsar el mercado interno de productos forestales a través del Manejo Forestal Sostenible.
- Fomentar el consumo de madera proveniente de bosques manejados de forma sostenible.
- El sistema de trazabilidad debe ser parte del negocio forestal para posicionar la madera colombiana como producto sostenible y de calidad.
- En relación al post-conflicto, internalizar temas y propuestas forestales para la implementación de acuerdos en áreas rurales (MFS en todas la fases sucesionales del bosque).

Con respecto a la administración forestal

- Fortalecer la gestión institucional en los territorios, es decir, aumentar la presencia activa y directa en los terrenos colombianos con bosque.
- En las departamentales y regionales (CAR): fortalecer las corporaciones brindando apoyo técnico y económico. Asimismo, es importante unificar y estandarizar los procesos en las Corporaciones para haya mayor claridad y transparencia.
- Formalizar las Mesas Departamentales Forestales tomando en cuenta los procesos de FLEGT y REDD+ de manera integrada. Estas mesas representan un ejercicio de gobernanza para una toma de decisiones inclusiva (involucrar a todos los actores).
- Debe existir una integración real del SINA, que se podría visibilizar en planes operativos articulados y con estrategias de implementación trazadas conjuntamente.
- Fortalecer a las instituciones que trabajan apoyando el proceso de fortalecimiento de la gobernanza forestal (FLEGT) y los procesos de control y vigilancia en el marco de la EICDGB, como la policía y el ejército, con el fin de mantener continuidad, ya que el personal



que ha sido capacitado es rotado con mucha frecuencia. La alta rotación debilita las acciones contra la ilegalidad.

- Se debe crear el Servicio Forestal Nacional, y obligatoriedad para que este realice las prácticas de extensionismo en las comunidades, que son acciones de prioridad inmediata para el éxito de un manejo forestal sostenible en el país.

Con respecto al Manejo de los Bosques

- Institucionalizar el Manejo Forestal Sostenible con las comunidades a través de una política y con recursos financieros a largo plazo.
- El país necesita un instrumento financiero que apoye el Manejo Forestal Sostenible para aprovechar y manejar los recursos forestales del bosque.
- Crear una Unidad Forestal Familiar (UFF) que fomente el manejo sostenible del bosque en las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas. Para ello es clave pensar en cómo se transita de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) que es la unidad de planificación rural reconocida a nivel nacional, hacia una UFF, y se crean sinergias claras y duraderas entre los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
- Asegurar la tenencia de la tierra y brindar seguridad jurídica a los propietarios de bosques (en especial terrenos comunitarios) con incentivos para tener acceso al MFS. En este punto el tema de género cobra bastante importancia, debido a que en Colombia, al igual que en el resto del mundo, las mujeres y jóvenes son las más vulneradas.
- Reducir los costos de acceso a planes de manejo ya que las tasas, trámites y regulaciones son un desincentivo para los propietarios.
- Unir los esfuerzos técnicos y financieros de FLEGT y REDD+ para incentivar el MFS (y Manejo Forestal Comunitario) en los terrenos con bosque.
- Avanzar con modelos productivos para el MFS a largo plazo con productos maderables y no maderables del bosque.

4.4 Manejo forestal sostenible dentro de FLEGT y REDD+

El reto del manejo forestal sostenible en Colombia es aprovechar de manera permanente los bosques, para mantener los servicios ecosistémicos y frenar la deforestación, por lo que esto involucra a todos los actores gubernamentales y no gubernamentales y a la sociedad civil, relacionados con el sector forestal (MINAMBIENTE, 2015).

A lo largo de los últimos 10 años, Colombia ha sido pionero en trabajar por mejorar su gobernanza forestal como alternativa para reducir la ilegalidad forestal, mejorar la participación en la toma de



decisiones y en promover el *manejo forestal sostenible*, cuya tendencia en los dos últimos años ha sido el **manejo forestal comunitario** (Bohorquez & Vuohelainen, 2017).

De manera que, el manejo forestal comunitario que promueve el gobierno nacional está enfocado al aprovechamiento de productos forestales maderables y no maderables, especialmente en las regiones de la Amazonía y el Pacífico (MINAMBIENTE, 2015). Es decir, un manejo forestal diversificado que integre los productos forestales y los servicios socio-ecosistémicos y que permita, en la práctica, generar valor al bosque para mejorar la rentabilidad del manejo forestal con respecto a otros usos alternativos (MADS, 2017).

Las experiencias de manejo forestal sostenible relacionadas en el presente documento no contemplan ninguna concesión forestal, debido a que la última, ubicada en el municipio de Buenaventura feneció en 1995 y desde esa época, no se otorgan concesiones forestales en el país.

En este sentido, el gobierno colombiano debe saltar a una política más coherente e integradora del manejo sostenible de sus bosques de manera que a través de su promoción se puedan conservar y restaurar las masas forestales; y que, además se genere bienestar humano (Navarro, 2014) También, garantizar el aumento de áreas de bosques bajo manejo, de la producción legal, de la eficiencia productiva, de la inversión directa en bosques e industrias forestales, y de aumento en el valor de los productos forestales y por ende del valor de los bosques (Navarro, 2014).

Situación del manejo forestal sostenible en Colombia: estudio de caso

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR/CDS) son entes corporativos de carácter público, descentralizados, encargados por ley de administrar los recursos naturales renovables (incluyendo los bosques), y promover un desarrollo sostenible del país desde los territorios bajo su jurisprudencia (Atehortua, Z. 2017).

Colombia no tiene una Ley Forestal vigente; el Decreto 1791/1996, sin embargo, establece entre otras cosas, los requisitos para preparar planes de manejo y planes anuales de aprovechamiento. Cada CAR ha hecho interpretaciones del Decreto 1791/1996 y desarrolla sus propias directrices para la preparación de los planes de manejo, pero en ningún momento deben bajar el mínimo señalado en el decreto (Cordero 2005).

El cuadro 4 muestra la evaluación económica, para varias unidades de manejo forestal analizados en varios estudios hechos en Colombia. Se analizan tres estudios de caso: El caso de las comunidades afrodescendientes habitantes de los corregimientos de Angostura, Playa de Oro, Tabor, Mumbú, Gingarabá y Guarato, pertenecientes al municipio de Tadó, Chocó (Atehortua, 2017); el caso del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera localizado en el suroccidente del Municipio de San Andrés de Tumaco, en el Departamento de Nariño, Colombia, abarcando toda la parte baja de la cuenca del río Mira, en el área fronteriza con la República de Ecuador (Norton, et al 2008); y el caso



del Consejo Comunitario de la Costa Pacífica, ubicado en la cuenca Baja del río Baudó, municipios del Bajo Baudó y del Litoral del San Juan, Departamento del Chocó, Colombia (Norton, et al 2008).

El plan de manejo de forestal de las comunidades afrodescendiente del Chocó, reporta un área de manejo de 400 hectáreas, con un volumen a extraer de $25\text{m}^3/\text{ha}$ con un ciclo de corta de 20 años, bajo la administración forestal de CODECHOCÓ. El lugar de venta de madera en bloque es Santa Cecilia de Risaralda a 50 km. En el estudio de caso asumimos que las comunidades hacen el aprovechamiento y transporte de la madera hasta el sitio de venta para eliminar el efecto intermediario (Atehortua, 2017).

El plan de manejo del consejo comunitario de Bajo Mira y Frontera tiene un área efectiva de bosque para manejo forestal de 5.550 ha, con una unidad de corta anual de 277 ha. Este bosque reporta 5 especies maderables comerciales a aprovechar. El manejo forestal se da con una intensidad de aprovechamiento de 80% en ciclos de corta de 20 años, bajo la administración de CORPONARIÑO (Norton, et al 2008).

El plan de Manejo de Consejo Comunitario de la Costa Pacífica tiene un área efectiva de manejo forestal 9.142 ha con una unidad de corta anual de 350 ha. Este bosque reporta 18 especies maderables comerciales a aprovechar. El manejo forestal se da con una intensidad de aprovechamiento de un 60% en ciclos de corta de 30 años, bajo la administración de CODECHOCO (Norton, et al 2008).

La renta neta se calcula por medio del valor esperado de la tierra (VET) aplicado al bosque bajo manejo. El VET es un indicador de valor presente calculado a partir de un flujo de caja de manejo forestal proyectado al MFS durante el ciclo de corta. La renta neta del bosque es un indicador valioso, ya que permite observar por un lado la eficiencia económica de la actividad con referencia al precio de la tierra o el bosque (tierra + vuelo forestal), así como identificar cuáles son los factores que más afectan esta rentabilidad como los son la productividad, los precios de los productos o insumos, los costos asociados a cumplir con los requisitos de legalidad y las regulaciones del manejo forestal; así como otros factores macroeconómicos, que afectan las condiciones del manejo forestal sostenible como una opción competitiva para el manejo de la tierra.

En el Cuadro 4 se observan los resultados de tres estudios de caso donde se calculó la renta neta del bosque como una forma de observar el efecto de las políticas y normativa en la eficiencia económica del bosque latifoliado como uso competitivo de la tierra para bosques en tierras comunitarias de Nariño y Chocó Colombia. Para que el bosque bajo manejo forestal sostenible sea un uso competitivo de la tierra, su renta neta debe ser superior al precio del bosque.

En la columna E, se muestra el VET para las tres comunidades. El estudio de caso de las comunidades afrodescendientes, ubicado en Chocó, calcula una renta neta del bosque latifoliado bajo MFS en \$188/ha (tasa de descuento real de 8,33%), el Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera en Nariño calcula un VET de -\$126/ha (tasa de descuento real de 8,33%) Asumiendo que las



comunidades manejan, aprovechan y transforman la madera hasta dejarla en puerto. Igualmente, el consejo comunitario de Costa Pacífica en Chocó calcula un VET de -\$116/ha (tasa de descuento real de 8,33%) y vendiendo madera transformada en aserradero. Los resultados indican que los VET calculados para estas 3 unidades de manejo forestal son menores que el precio de la tierra con bosque (\$1.490/ha en columna G), por lo tanto, el manejo forestal no sería una inversión competitiva. Además, para los que están, vendiendo la madera transformada hace pensar que para hacer el negocio rentable deberían aumentar el volumen procesado con madera ilegal.

En el cuadro 4, se muestran algunos factores que pueden afectar la rentabilidad del MFS. La columna B, muestra la ubicación del bosque en el paisaje representado por la distancia al mercado de trozas (industria primaria) que afecta la rentabilidad del bosque por los costos asociados al transporte de insumos y productos. La columna C, muestra la productividad representado por el volumen aprobado. La cantidad producida no solo está determinada por la productividad del sitio, sino también por las regulaciones de manejo y aprovechamiento que restringen la productividad en función de proteger la integridad ecológica del ecosistema y determinan entre otras cosas el ciclo de corta, el diámetro mínimo de corta por especie, la intensidad de aprovechamiento permitido por especie; así como posibles especies vedadas y zonas de protección en la unidad de manejo. En la columna E, también se puede apreciar el costo de capital representado por la tasa de descuento real, se ve afectada no solo por problemas de liquidez de los productores forestales, sino también por problemas del riesgo del negocio forestal y riesgo país que afectan negativamente las tasas de descuento reduciendo sensiblemente el valor del bosque.

La columna D, muestra los costos de acceso a la legalidad (CAL) tanto en \$/m³, \$/ha, y como porcentaje de la estructura de costos del año en que se realiza el aprovechamiento forestal. Los CAL están compuestos de los costos de preparación del plan general de manejo (PGM) y su plan anual operativo (POA), de costos de formalización de la Autorización, y de los costos de funcionamiento legal del aprovechamiento forestal. En el caso de las comunidades afrodescendientes, ubicado en Chocó el CAL es de \$275,38/ha, y \$11,08/m³, mientras que el Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera en Nariño tiene un CAL de 28,66/ha representa 2,62/m³; finalmente el consejo comunitario de Costa Pacífica en Chocó calcula un CAL de 32,19/ha (2,09/m³). Estos dos últimos solo contabilizan un rubro por manejo forestal y no estamos seguros que se incluyeran las otras tasas por evaluación, pago de guías, e impuesto foresta.

**Cuadro 4.** Renta Neta del Manejo de Bosque de tres empresas comunitarias en Nariño y Chocó, Colombia en \$/Ha

(A) Nombre Empresa Forestal Comunitaria (fecha estudio)	(B) Distancia Bosque – Industria km	(C) Volumen aprobado para corta m ³ /ha (% de aprovechamiento del volumen aprobado)	(D) Costo de Acceso a la legalidad \$/ha \$/m ³ (% del flujo de caja)	(E) VET \$/ha (CC) (tasa de descuento real)	(G) Precio de mercado de la tierra \$/ha
Comunidades afrodescendientes Chocó (2017)	50	25 Rollizo (100%)	275,38/ha 11,08/m ³ (21%)	188 (20 años) (@8,33%)	1490
Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera, Nariño (2005)	28	8,97 Aserrado (100%)	28,66/ha 2,62/m ³ (2%)	-126 (20 años) (@8,33%)	1490
Consejo Comunitario de la Costa Pacífica Chocó (2005)	130	12,09 Aserrado (55,36%)	32,19/ha 2,09/m ³ (2%)	-166 (30 años) (@8,33%)	1490

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el Análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Colombia 2017 / Atehortua, Z. 2017 / Norton et al 2008),

Las acciones FLEGT y las opciones estratégicas REDD+ relacionadas con el MFS pueden contribuir a mejorar el acceso al manejo forestal sostenible, legal y competitivo. Es importante trabajar en un vacío de gobernanza tanto en FLEGT y REDD+ ya que se requiere un modelo legal armonizado con incentivos a largo plazo para el manejo forestal que dé a los dueños de bosque, incluyendo los comunitarios, garantía legal para el manejo y aprovechamiento forestal durante múltiples ciclos de corta. Pero además, y como eje dinamizador de este proceso, se requiere fortalecer el capital social de las comunidades interesadas en realizar MFS, de manera que se asegure la apropiación social del proceso y su sostenibilidad a largo plazo.

Existe mucho espacio para mejorar el MFS respecto a estándares de manejo e incentivos. Se requiere facilitar el acceso a los trámites para que los periodos de zafra¹⁶ sean adecuados para sacar todo el volumen aprovechado, evitar las vedas forestales, promover financiamiento, información de mercados, y apoyo en la comercialización para mejorar los precios de la madera en pie, y también el ingreso.

¹⁶ Zafra: periodos de cosecha o aprovechamiento de bosques



Conclusiones

1. Las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal -FLEGT están incorporadas de manera transversal en las opciones de estrategia REDD+. Los esfuerzos del gobierno nacional para reducir la ilegalidad en el sector forestal se han consolidado con la formulación de la Estrategia Integral de Control la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) –Bosques Territorios de Vida, nombre dado por el país a su ENREDD+. La integración de estas iniciativas es una oportunidad para impulsar la buena gobernanza y la gestión sostenible de los recursos forestales en Colombia.
2. El fortalecimiento de la gobernanza forestal y mejora de la aplicación de la ley forestal en Colombia ha generado un impacto más tangible con el PIMLC, sin embargo, falta consolidar el reconocimiento de mercados forestales legales y mejorar el desarrollo de sistemas de control de las actividades forestales. El Gobierno debe mejorar el clima de negocios forestales.
3. La situación de los derechos del carbono en Colombia es poco clara, es decir no hay un instrumento normativo que lo decrete de manera específica. Con la apertura de un mercado de carbono (Decreto Ley 926/2017) aumenta la necesidad de aclarar cómo abordar los riesgos asociados a la propiedad del carbono, ya que esto podría restringir el desarrollo de negocios forestales a muchas comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas que dependen del bosque. Debe haber un instrumento normativo que decrete de manera específica a quién pertenecen los derechos asociados al carbono para que exista una distribución equitativa de los beneficios económicos del almacenamiento y secuestro del carbono.
4. La inseguridad jurídica de las tierras forestales en Colombia podría aumentar la deforestación. Con el postconflicto, las tierras que fueron ocupadas por los grupos armados y abandonadas durante la guerrilla han sido restituidas y esto, ejerce presión sobre los bosques, ya que podrían ser sustituidos por cultivos de uso alternativo. El reconocimiento de la tenencia de la tierra ha quedado rezagado por la desactualización de la legislación forestal.
5. En Colombia, la descentralización del sector forestal en relación con la administración de los recursos forestales está poco articulada. Muchas de las instituciones involucradas en los temas ambientales a nivel nacional, regional y local (SINA, CARs, IDEAM, MADS) trabajan individualmente y tienen sus propios procesos y políticas. Lo que ha generado una disyuntiva sobre el tipo de relación jerárquica entre el Ministerio y las CAR, es decir, no está claro si está en el orden de la descentralización o el federalismo (Ospitia, 2017).
6. El Acuerdo de Paz ha dinamizado acciones de gobernanza a favor de los bosques colombianos como los decreto ley *Fast-track*. De manera que, el postconflicto representa una oportunidad para que la gestión forestal se reactive a través del manejo forestal sostenible, ya que representa una oportunidad para que la economía de las comunidades bosque-dependientes mejore. Sin embargo, las reformas agrarias que dicta el postconflicto pueden aumentar los procesos de deforestación si no se toman medidas interministeriales respectivas, es decir reformular legislación forestal para detener el avance de la frontera agrícola.
7. La creación de negocios forestales debe darse en el contexto habilitador del manejo forestal sostenible. La implementación de una política de compras responsables bajo el PIMLC consolida



- el gobierno colombiano para generar bienestar humano y mantener las funciones ecológicas de los bosques.
8. Las acciones FLEGT y las opciones estratégicas REDD+ relacionadas con el MFS pueden contribuir a mejorar el acceso al manejo forestal sostenible, legal y competitivo. Existen disyuntivas con el manejo sostenible ya que los riesgos del negocio forestal y riesgos país afectan negativamente las tasas de descuento reduciendo sensiblemente el valor del bosque.
 9. El proceso de preparación para la Estrategia Nacional REDD+ ha generado una articulación de los temas ambientales con aspectos sociales y económicos. La valorización de la gobernanza forestal en la EICDGB podría dar repunte a mercados de productores locales a través de cadenas de valor ligadas a un mercado de productos y a una plataforma para compras responsables asociadas al manejo forestal comunitario.
 10. La conceptualización del Marco de Programación País (MPP) de Colombia 2015-2019 es una guía para armonizar las acciones de gobernanza forestal y la estrategia REDD+. FAO ha apoyado a Colombia en la promoción de directrices de gobernanza de la tierra y equidad de género con las comunidades a través del Programa EU FAO FLEGT. En el marco del cambio climático, la implementación de la iniciativa REDD+ ha apoyado el desarrollo de sistemas de monitoreo de recursos naturales y de biodiversidad, los sistemas de monitoreo de especies y el monitoreo del carbono y de las dinámicas de cobertura y uso de la tierra.

Recomendaciones generales

1. La articulación de las acciones de gobernanza forestal con el proceso REDD+ deben estar alineadas para que los recursos económicos y no económicos se aprovechen eficientemente en el desarrollo de actividades conjuntas contra la deforestación y el comercio ilegal de madera, tomando en consideración las salvaguardas ambientales y sociales de REDD+, la gobernanza responsable de la tierra y la apertura de negocios forestales exitosos. La idea es posicionar el sector forestal de Colombia como un modelo para otros países.
2. El alcance de las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza necesita un enfoque de gobernanza efectiva, es decir que genere resultados tangibles y medibles. Los proyectos y programas de gobernanza a nivel nacional, regional y local deben tener un enfoque de apropiación y empoderamiento de parte de los actores involucrados, principalmente en las comunidades para medir el impacto en el bienestar socioeconómico y ambiental de las familias.
3. El gobierno nacional debe crear una normativa que decreta de manera específica a quién pertenecen los derechos sobre el carbono. Y en el contexto de mercados de carbono, esta normativa debe garantizar la distribución equitativa de los beneficios que implica el almacenamiento y secuestro de carbono. Las acciones de gobernanza junto con REDD+ deben contemplarlo en sus opciones de estrategia, formalizando la propiedad del carbono para consolidar los mercados de carbono como una alternativa económica para las comunidades.
4. Las acciones de gobernanza y reducción de la deforestación deben establecer una normativa que regularice las tierras y permita brindar seguridad jurídica. El gobierno nacional debe fortalecer la gobernanza de las tierras y asegurar el reconocimiento legítimo de los derechos asociados a la tenencia de la tierra, con la implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre la



- Gobernanza Responsable de la Tierra y sus guías técnicas, en particular la guía técnica enfocada en Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal.
5. Las acciones de fortalecimiento de la gobernanza deben consolidar la Gobernanza Multinivel, es decir respetar el sistema descentralizado de las instancias regionales y locales que tienen la tutela de los recursos naturales, siempre y cuando se mantenga un sistema armonizado para que la implementación de la normativa no se altere a conveniencia. Existe una evaluación que hace el MADS sobre el índice de desempeño de las CAR que se debería tomar en cuenta para sancionarlas con un bajo rendimiento. Por otro lado, debería reforzarse la integración real entre las CAR (Regional) y MADS (Nacional) para eliminar esa brecha en el cumplimiento y evaluación de los acuerdos políticos e institucionales.
 6. El Acuerdo de Paz debe protagonizar y posesionar a los bosques como una actividad económica rentable. De manera que, este momento trascendental debe promover una economía basada en el manejo forestal comunitario, como sucedió en Guatemala en 1996 con los Acuerdos de Paz. La idea es formular una legislación que promueva el bienestar de las comunidades de los territorios con bosque bajo un enfoque de “*cultura de conservación*” que al mismo tiempo, mejore la productividad económica de los bosques colombianos.
 7. Consolidar una gobernanza a nivel nacional, regional y local que dé lugar al MFS y a una política sustentada en la apertura de espacios para la compra responsable de madera legal con el fin de aumentar el valor de activos forestales y mejorar el bienestar socioeconómico de la comunidad en general, que también debe visibilizar la importancia del accionar ciudadano para la conservación de estos recursos.
 8. Definir un modelo de economía verde en función de modelos de negocios forestales que le permita a los bosques brindar los bienes y servicios que demanda la sociedad colombiana para aumentar su valor y generar mayor desarrollo humano inclusivo. Este modelo debe permitir la restauración productiva de los paisajes forestales dándole un manejo adecuado y adoptando otros sistemas productivos como los sistemas agroforestales.
 9. Promover el desarrollo de un modelo de concesiones forestales con la participación de las comunidades y organizaciones locales. Además, mejorar la gobernanza forestal comunitaria dando acompañamiento (extensión forestal) y fortaleciendo las capacidades para fomentar el manejo comunitario de los bosques.
 10. Seguir vinculando las agendas nacionales con los procesos de gobernanza y lucha contra la deforestación a través de la planificación estratégica con la cooperación internacional. Con el apoyo del Programa UE FAO FLEGT y ONU REDD+ se podrá mejorar la competitividad de los productos forestales legales y con esto, tratar de producir mecanismos que armonicen las políticas y normativas con el interés social y ambiental para minimizar los impactos negativos al bosque.



Referencias bibliográficas

- Asocars. 2017. Tijeretazo del 53.9% a la CAR para inversión ambiental (en línea). El Nuevo Siglo, Bogotá, Colombia; 10 ago. Consultado 20 set. 2017. Disponible en <http://www.elnuevosiglo.com.co/index.php/articulos/08-2017-tijeretazo-del-53-9-a-la-car-para-inversion-ambiental>
- Atehortua, Z. 2017. Estudio exploratorio para definir el modelo de negocio para un núcleo forestal para la región eje cafetero – Pacífico. CARDER. Pereira, Colombia. 90 p.
- Bohorquez, N; Vuohelainen, A. 2017. Evaluación de Referencia de la Gobernanza Forestal en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Cordero, W. 2005. Comparación de normas técnicas y costos para inventarios y censos forestales en 8 países de América tropical. Colombia, Programa Colombia Forestal, USAID. 36 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2016a. El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma, Italia. 138 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2016b. Acuerdan acciones que fortalecerán la gobernanza forestal y el comercio legal de la madera para los próximos cuatro años (en línea). Noticias FAO Colombia, Bogotá, Colombia; 20 oct. Consultado 12 set. 2017. Disponible en <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/en/c/448702/>
- FAO-UE FLEGT (Programa de la FAO y la Unión Europea sobre la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales -FLEGT). 2017. Análisis Situacional de la Gobernanza Forestal en Colombia (documento borrador). Bogotá, Colombia. 34 p.
- FCPF (The Forest Carbon Partnership Facility). 2013. Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP): Colombia (en línea, sitio web). Consultado 18 jun. 2017. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/colombia>
- FCPF. (The Forest Carbon Partnership Facility). 2017. Reporte de Medio Término: Colombia (en línea, sitio web). Consultado 18 jun. 2017. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/colombia>
- Fedemaderas (Federación Nacional de Industriales de la Madera, Colombia). 2017. Propuesta Bosques y Postconflicto en Colombia (documento borrador). Bogotá, Colombia. 11 p.
- IDEAM (Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales, Colombia); ECOFOREST. 2009. Diseño y puesta en marcha del instrumento de captura de datos (subregistro) e información generada por actividades informales en los procesos de extracción, transformación y comercio de productos forestales. Informe Final Ejecutivo. Bogotá, D.C. 78 p.
- IDEAM (Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales). 2017. Monitoreo de los bosques y la deforestación en Colombia (diapositivas). s. l. 41 diapositivas a color.
- MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2017a. Importancia de los bosques, Colombia tercer país de la región en cobertura boscosa (en línea). Sala de Prensa Minambiente, Bogotá, Colombia. Consultado 3 set. 2017. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/2-noticias/1210-el-uso-sostenible-de-los-bosques-prioridad-de-minambiente-513>
- MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2017b. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques –EICDGB (documento de trabajo). Bogotá, Colombia. 194 p.
- MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2017c. Política de Lucha Contra la Deforestación. Artículo 171 Ley 1753, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de Colombia (documento borrador). Bogotá, Colombia. 119 p.
- Minambiente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2015. Descripción de diez experiencias de manejo forestal sostenible en Colombia. Bogotá, Colombia, Otavo, Edgar (Ed.) –ONF Andina. 60p.
- Minambiente. 2017. Corporaciones Autóctonas Regionales (CAR): Instrumentos de Planificación Regional (en línea, sitio web). Consultado 8 set. 2017. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33#enlaces>.
- Navarro, G. 2014. Informe de Evaluación Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Norton, R; Arguello, R; Samacá, H; Martínez H; Acero S; Pardo, E. 2008. Una Perspectiva de Competitividad Forestal de Colombia. Estados Unidos de América, USAID. 219 p.
- Orozco Muñoz, JM; Bohórquez, BN. 2013. Análisis de sinergias entre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal e iniciativas afines en Brasil. Colombia, Ecuador y Perú. s. l. Traffic. 98 p.
- PILM (Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia). 2015. Pacto intersectorial por la madera legal en Colombia 2015-2018. Bogotá, Colombia. l. 55 p. (Edición No. 4 2015-2018).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. Mujeres rurales gestoras de esperanza. Bogotá, Colombia.
- Proforest. 2011. Vínculos FLEGT - REDD+. Oxford, Reino Unido, European Forest Institute–EFI. 16 p. (Nota informativa).
- Proforest. 2014. Introducción a FLEGT. Oxford, Reino Unido, European Forest Institute–EFI. 8 p. (Nota informativa).
- Sanhueza, J; Antonissen, M. 2014. REDD+ en América Latina. Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal. Santiago de Chile, Chile, Naciones Unidas. 70 p.



Anexos

Anexo 1. Preguntas de investigación generales

Primera pregunta	
1	¿Cuáles acciones relacionadas con la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera (FLEGT) podrían constituir o contribuir a las opciones de las estrategias nacionales REDD+ en los países?
1.1	¿Cuáles de estas acciones FLEGT ya están incluidas en las opciones de las estrategias nacionales REDD+; y cuáles acciones FLEGT adicionales deberían considerarse?
1.2	¿Cómo contribuye el fortalecimiento de la gobernanza del sector forestal en la construcción de una gobernanza más amplia en relación a la distribución de los usos de la tierra a nivel de territorio?
Segunda pregunta	
2	¿De qué manera las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y comercio legal de madera (FLEGT) están siendo consideradas e incorporadas en las opciones estratégicas REDD+ en los países?
2.1	¿Cuáles son las condiciones habilitadoras que se requieren para implementar tales acciones FLEGT en las estrategias nacionales REDD+?
2.2	¿Cuáles sería las posibles sinergias y desafíos (vacíos, tensiones, o disyuntivas) de la incorporación de las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera (FLEGT) como parte de las estrategias nacionales REDD+ en los países?
Tercera pregunta	
3	¿Cuáles serían las principales recomendaciones operativas para mejorar las sinergias entre las iniciativas de fortalecimiento de la gobernanza forestal, mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera (FLEGT) y REDD+ en los países?
Cuarta Pregunta	
4	¿Qué acciones FLEGT contribuyen a que el MFS se posicione como una opción de negocio y uso de la tierra sostenible y cómo la interacción entre el MFS y REDD+ crea oportunidades para la conservación a largo plazo de los bosques, su biomasa (carbono) y otros beneficios derivados de los bosques?)
4.1	¿Cómo contribuye el MFS a la conservación y aumento de los stocks de carbono terrestres? (Flujo de carbono a través de la parte inicial de la cadena de valor, Cambio en el stock de carbono en el bosque, Biomasa y carbón hasta primer paso de proceso de cadena: tipo de productos y su longevidad, residuos y su uso
4.2	¿Cuáles son las barreras al MFS que pueden ser superadas por FLEGT y REDD+? (Por ejemplo, Precio del terreno, Políticas del sector no forestal, Procedimientos administrativos, Restricciones al uso forestal, Verificación de la legalidad, Reducir costos de transacción, Certificación Forestal, Competitividad del sector de la transformación) ¿Cuáles son los beneficios y las contribuciones del MFS a la generación de ingresos y empleo a nivel local y nacional?

**Anexo 2.** Preguntas de investigación específicas para Colombia

Primera pregunta	
1.1	¿Cuáles son las acciones relacionadas con gobernanza forestal, mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera que contribuyen en la formulación de la política integral de lucha contra la deforestación en Colombia y su plan de acción la Estrategia Integral de Control de la Deforestación (EICD), y la ENREDD+?
1.2	¿Cómo visualiza Colombia mejorar la gobernanza forestal a la par que desarrolla acciones de reducción de la deforestación/degradación de los bosques y sus emisiones asociadas?
1.3	¿Cómo pueden complementarse las iniciativas que se desarrollan en el marco de FLEGT y REDD+ en los procesos de actualización de la política forestal del país?
1.4	¿Cuáles acciones que se han desarrollado o prevén realizarse en el marco de FLEGT deberían considerarse como acciones adicionales para la ENREDD+ y la EICD?
1.5	¿Son las visiones de FLEGT y la ENREDD+/EICD compatibles en el tiempo (línea de tiempo de hitos respectivos), y cómo se debería garantizar su articulación para que ambos procesos sean coherentes con la política y metas nacionales?
Segunda Pregunta	
2.1	¿Tiene Colombia bien identificadas las causas y agentes de la deforestación y degradación de bosques que permita mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+? ¿Qué hace falta según el nivel de avance?
2.2	¿Cuáles son los usos del suelo que han crecido a costa de los bosques en los últimos años? (ganadería, palma, otra).
2.3	¿Cuáles son las causas subyacentes poco estudiadas como narcotráfico, políticas de promoción y de producción de “ <i>commodities</i> ” agrícolas?
2.4	¿Qué desafíos enfrenta el país para identificar, monitorear y tomar acciones oportunas frente a la tala ilegal?
2.5	¿Cuál ha sido el papel de las comunidades en la identificación de estas causas y agentes?
Tercera Pregunta	
3.1	¿Cuáles han sido aspectos claves para dar impulso a las iniciativas relacionadas en gobernanza forestal, mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera y REDD+?
3.2	¿Cuáles experiencias se han compartido con otros países? ¿Cuáles podrían adaptarse para ser implementadas en otros países? (pacto intersectorial por la madera legal en Colombia, mesas forestales departamentales, protocolos para verificación de legalidad forestal, protocolo de control a la deforestación y otras). ¿Cuáles debilidades tienen estos mecanismos exitosos en función de la deforestación y la degradación?
3.3	¿Qué arreglos institucionales han sido identificados como requeridos para la implementación, monitoreo y verificación de la eficacia/eficiencia de las acciones previstas en el marco de FLEGT y REDD+?
3.4	¿Se ha realizado un análisis de los costos requeridos para que la implementación de las acciones se dé de manera integral? ¿Existe un mapeo de actores, definición de roles y posibles fuentes de financiación?



Anexo 3. Programa de entrevistas para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Colombia, Convenio FAO-CATIE, 2017

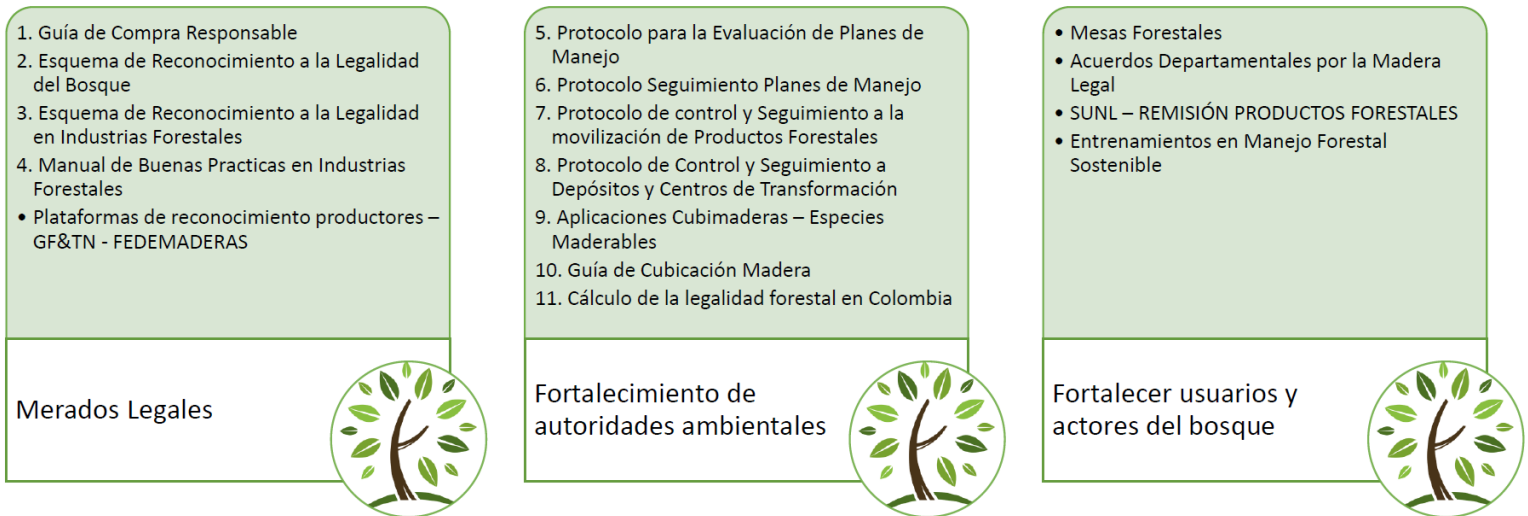
Hora	Lunes 24 de Julio	Martes 25 de Julio	Miércoles 26 de Julio	Jueves 27 de Julio
08:00	Cesar Rey / Rubén	Reunión con Equipo REDD+ y Paola Barbosa del IDEAM - Oficinas del MADS	Viaje a Pereira	
09:00	Darío Guerreiro - MADS		Reunión Equipo Técnico PIMLC - Oficinas de CARDER	Traslado a Manizales
10:00	Leonardo Molina, Luz Stella Pulido y Jafet Bejarano / Mesas Forestales de la Amazonía y Chocó. - MADS	Alejandra Ospitia / FEDEMADERAS - oficinas centrales	Reunión UTP con la Unidad de Planificación e Investigación - Sede Universidad Técnica de Pereira	Reunión Aldea Global - Sede central
11:00			Reunión Equipo Técnico PIMLC - Oficinas de CARDER	
12:00	Almuerzo con Johnny Ariza / UE en Colombia		Reunión con profesionales técnicos de diferentes CAR (CARDER, CVC, Cortolima, CRQ) en sede CARDER	
13:00				
14:00		Fondo Acción y TNC		Reunión CIEBREG / UTP
15:00				
16:00	Paola Andrea García / Programa ONU REDD+	WWF (vía Skype)		Reunión Cierre / CARDER
17:00				Viaje a Bogotá



Anexo 4. Lista de participantes expertos y actores claves en los procesos REDD+ y FLEGT para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Colombia, Convenio FAO-CATIE, 2017

Viernes 28 de Julio		
Hora	Nombre	Institución
09:00 - 12:00	Alejandra Ruiz - Gobernanza	MADS
	David Urrego - REDD+	MADS
	Marlene Velázquez -Gobernanza	Ministerio de Agricultura
	María Ofelia Arboleda	MADS
	Aura RoBayo	GIZ
	Nelson Lozano - Cambio Climático	Ministerio de Agricultura
	Martín Pérez - Cambio Climático	MADS
	Adriana Yepes	FAO ONU-REDD+
	Nhaydú Bohórquez	FAO UE FLEGT

Anexo 5. Instrumentos de gobernanza forestal implementados para el fortalecimiento de las autoridades ambientales y mercados legales en el marco del PIML, Colombia 2017



CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

ISBN: 978-9977-57-708-1

