Imprimir

En este artículo analizo la reglamentación de la figura de Concesiones Forestales Campesinas (CFC) por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), que se da en cumplimiento del artículo 55 del Plan Nacional de Desarrollo. Como las CFC otorgan el derecho al manejo y uso sostenible del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos al interior de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) de Ley 2 de 1959, para comenzar, haré un breve recuento sobre los procesos de regularización del acceso a la tierra en Colombia y las acciones que viene adelantando la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en baldíos clasificados como inadjudicables, por ubicarse en ZRF de la Ley 2 de 1959. Podrá notar más adelante el lector que, a mi parecer, esta propuesta de reglamentación es una muestra más de la falta de articulación entre los sectores de agricultura y ambiente que no contribuirá sustancialmente a solucionar los problemas de las comunidades campesinas.
Procesos de regularización de la propiedad de la tierra de la ANT

En Colombia no basta con firmar un contrato de venta o tener la posesión material de un predio para adquirir el derecho real de dominio sobre el mismo. Es necesario cumplir con todas las formalidades prescritas por la ley para tal fin. Para adquirir el derecho real de propiedad sobre un predio se requiere tener tanto el título como cumplir con las formalidades; sin ese cumplimiento no habrá “modo”, sólo un título generador de obligaciones personales, lo que se traduce en informalidad en la tenencia de la tierra. En Colombia, el título y el modo se obtienen a través de procesos de regularización de la propiedad de la tierra.

El 6 de diciembre de 2023, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) anunció la aprobación de una modificación del Acuerdo Ley 58 que regula la ocupación campesina de baldíos en predios ubicados dentro de las ZRF de Ley 2 de 1959. Desde la década de 1970, se prohibió formalizar la tenencia de la tierra a los campesinos que ocupaban áreas dentro de las ZRF, tal como lo establecen el Decreto 2811 de 1974 y la Ley 877 de 1976. Solo hasta 2018, la expedición del Acuerdo 58 permitió otorgar a los campesinos que venían ocupando áreas dentro de las ZRF (individual o colectivamente) el “derecho de uso” a través de contratos con la ANT, pero sin conducir a la titulación. Después de cinco años sin resultados bajo el Acuerdo

58, con la última modificación en 2023 se ha pasado de otorgar “derechos de uso” vía contratos a “regularizar las ocupaciones de tierras”.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Concesión Forestal Campesina

El PND de la administración Petro fue aprobado mediante la Ley 2294 de 2023. En su artículo 55 el PND introdujo la figura de la Concesión Forestal Campesina (CFC) como una nueva modalidad para otorgar el uso de los recursos del bosque y la biodiversidad en los baldíos dentro de las ZRF. La CFC no perjudicará las demás establecidas para el aprovechamiento forestal y estas concesiones no podrán otorgarse dentro de resguardos indígenas ni dentro de consejos comunitarios de comunidades negras, así como territorios con pretensiones de constituir o ampliar estas propiedades colectivas étnicas.

El objetivo de la CFC es conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus medios de vida. Para ello, se promoverá la economía comunitaria forestal y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, para contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos de deforestación activa y la degradación de los ecosistemas naturales.

Para otorgar una CFC, las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y los beneficiarios deberán celebrar un convenio de conservación y planeación ambiental participativa, en las áreas de contención de la deforestación, que serán priorizadas por el MADS. Los beneficiarios serán organizaciones y familias campesinas asociadas (incluyendo mujeres y excombatientes), quienes deberán cumplir con los criterios de arraigo territorial y vulnerabilidad (definidos por el MADS). Estas concesiones se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años, prorrogables.

La resolución conjunta presentada a consulta pública para la creación de la Concesión Forestal Campesina

La propuesta de reglamento[1] desarrolla los elementos del acuerdo de conservación y

planificación ambiental participativa, los criterios de arraigo territorial y vulnerabilidad, las áreas de contención de la deforestación y el servicio de asistencia técnica forestal. Sobre el acuerdo, la propuesta señala que su propósito es planificar, implementar y monitorear las actividades permitidas en la CFC, así como desarrollar las capacidades organizativas y técnicas de las organizaciones beneficiarias. El acuerdo incluirá la identificación de las partes, la identificación cartográfica del área, la descripción de los usos y actividades forestales, la descripción de las acciones necesarias por parte de la entidad del SINA para desarrollar las capacidades técnicas y organizativas de las organizaciones beneficiarias y los compromisos entre las partes.

El arraigo territorial se define en el proyecto de reglamentación como la relación de la organización campesina beneficiaria con su territorio, incluyendo la gestión y uso de los recursos forestales y de la biodiversidad. Sus criterios son los siguientes: ser una organización con presencia en el territorio antes del 24 de noviembre de 2016 (firma del Acuerdo de Paz con las extintas FARC), tener un área de intervención dentro o parcialmente dentro de las ZRF, y haber realizado o tener el interés de realizar actividades relacionadas con el uso de recursos naturales renovables, forestales o de biodiversidad.

Para cumplir con los criterios de vulnerabilidad las organizaciones deben estar compuestas por: comunidades campesinas habitantes de municipios PDET; pequeños cocaleros que hagan parte del PNIS, pequeños productores de acuerdo con la Ley 16 de 1990 y en lo previsto al respecto por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario; sujetos de Reforma Agraria en los términos del Decreto Ley 902 de 2017; integrantes pertenecientes a grupos poblacionales tales como, adultos mayores, jóvenes, mujeres, personas en situación de discapacidad y víctimas del conflicto armado; sujetos de reparación colectiva según Ley 1448 de 2012; sujetos reconocidos como segundos ocupantes por un juez de restitución de tierras, conforme a lo estipulado en el artículo 56 de la Ley 2294 de 2023.

Y, por último, en relación con el servicio de asistencia técnica forestal, la propuesta establece que las autoridades ambientales formularán “planes de asistencia técnica forestal” y tomarán en consideración los lineamientos de la dirección de bosques, biodiversidad y

servicios ecosistémicos del MADS sobre dichos planes. Los planes deben contener las acciones para desarrollar las capacidades organizacionales y técnicas de la organización beneficiaria para implementar a) el acuerdo de conservación y planificación participativa; b) el plan de manejo forestal; c) el estudio técnico o protocolo de manejo sostenible y demás acciones definidas en la concesión.

Las Concesiones Forestales Campesinas y la articulación entre el sector ambiental y agropecuario

La figura, tal y como está en el documento de consulta pública, suscita muchas preguntas e inquietudes. La principal inquietud es, quizás, si realmente el sector ambiente y el de agricultura están coordinados para la regulación de la ocupación y el uso del suelo dentro de las ZRF. A diferencia del Acuerdo 58 y sus modificaciones, las Concesiones Forestales Campesinas son otorgadas a colectivos y no individuos, lo cual considero positivo. Sin embargo, la figura como tal, a mi juicio, no parece ser lo suficientemente atractiva para los campesinos ubicados en ZRF y los siguientes puntos deberían ser tenidos en cuenta por el MADS antes de emitir la reglamentación definitiva:

- No está claro cuál es el valor añadido de esta nueva figura para las comunidades en comparación con otras existentes. Es urgente que el MADS aclare cuáles son los beneficios de esta figura frente a otras como la del Acuerdo 58 de 2018 (y sus modificaciones). Según se entiende del proyecto de reglamentación las dos figuras no son incompatibles, pero, la Concesión Forestal Campesina no brinda seguridad jurídica a los ocupantes de los baldíos y el principal anhelo de muchas comunidades campesinas ocupantes de baldíos al interior de ZRF es acceder a la propiedad (o, por lo menos, tener seguridad jurídica sobre sus predios).
- Llama la atención que el proyecto de reglamentación no hace referencia los esfuerzos del Gobierno en la actualización del Catastro Multipropósito y la regularización de la tenencia de la tierra, en cumplimiento del acuerdo de paz. Esto podría generar más conflictos entre las comunidades por el acceso a la tierra y a sus recursos, al crear una nueva figura que permite el aprovechamiento del recurso forestal pero no brinda seguridad jurídica en la ocupación del baldío, frente a figuras como la del Acuerdo 58, especialmente entre comunidades vecinas.

Por lo tanto, la asignación de estas concesiones debería ir de la mano de los ejercicios de actualización del Catastro Multipropósito (IGAC y gestores catastrales) y de la regularización de la tenencia de la tierra (ANT).

- La identificación cartográfica del área de la Concesión Forestal Campesina debería tener en cuenta los límites establecidos por los artículos 34 y 35 del Acuerdo 58 de 2018 que utilizan la UAF (medida del sector agrícola para los procesos de acceso a la tierra y uso de sus recursos) o un equivalente. Así mismo, la temporalidad de los procesos de regularización del Acuerdo 58 (artículo 36) son entre 1 y 10 años, mientras que los de la concesión forestal son de máximo 30 años. La propuesta de reglamentación desconoce estas diferencias en medidas y tiempos pueden generar confusiones o incluso conflictos por asignación de extensiones que no tengan en cuenta el ordenamiento con el que ya cuenta el sector agricultura.
- Los criterios de arraigo y vulnerabilidad son superficiales y giran alrededor de la cobertura de la concesión y el interés por el aprovechamiento del bosque. Es más, los criterios de vulnerabilidad no contemplan los niveles de riesgo a los que se enfrentan las comunidades. El documento sometido a consulta pública parece desconocer los requerimientos para los beneficiarios de los procesos de regularización contenidos en los artículos 5, 6 y 7 del Acuerdo 58 de 2018, los cuales están mucho más elaborados.
- El servicio de asistencia técnica forestal será asignado a las entidades del SINA, las cuales tienen muy baja capacidad tanto en términos financieros como técnicos, que no podrán prestar dicho servicio en las inmensas áreas que abarcan. La propuesta de resolución deja por fuera a entidades del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) del sector agricultura, me refiero a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA's). Las EPSEA's pueden ser empresas o universidades, entre otras, que cuentan con la capacidad técnica y la experiencia para prestar este servicio. La extensión forestal debería apalancarse del SNIA y sus entidades.
- En relación con lo anterior, el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los compromisos contenidos en los acuerdos en la propuesta recae sobre las entidades del SINA firmantes de la CFC. El artículo 11 del Acuerdo 58 de 2018 crea la figura de "Juntas de Baldíos Inadjudicables" como una instancia colectiva con representación de las comunidades y varias entidades del sector público para el monitoreo de los acuerdos, entre otras funciones. Las

CFC podrían ser monitoreadas por esta figura que aún no se ha estrenado en el país.

- Además, no hay claridad sobre la sostenibilidad financiera de los aprovechamientos forestales que los campesinos podrían hacer bajo concesión y falta claridad sobre los modelos de negocio y rentabilidad que los campesinos podrían obtener de estas actividades. Esto, debido a que los campesinos deberán pagar las tasas compensatorias de aprovechamiento forestal y las visitas hechas por las entidades del SINA firmantes de la CFC, lo cual puede llevar a la inviabilidad financiera de los aprovechamientos forestales.

_____

[1] Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/consultas-publicas/

Andrés Santana Bonilla

Foto tomada de: Radio Nacional de Colombia