

¿Cómo gestionar la deforestación y la degradación de bosques en el noroccidente amazónico y el medio río Atrato en Colombia?



IDEAS
Tejiendo paisajes sostenibles



Carla Segard y Valentina Fonseca Cepeda

Acerca del estudio

Esta nota de política se realizó en el marco del proyecto "IDEAS: Investigación y Desarrollo para la estabilización de la frontera agrícola en el Guaviare y en el Pacífico - Colombia", financiado por el programa DeSIRA (*Digitisation: Economic and Social Impacts in Rural Areas*) de la Unión Europea. El proyecto es ejecutado en conjunto entre ONF Andina, la Pontificia Universidad Javeriana y el CIRAD.

Sobre las autoras

Carla Segard, MSc. Cooperación Internacional y Desarrollo, analista en políticas públicas ambientales - ONF Andina, csegard@onfandina.com

Valentina Fonseca Cepeda, MSc. Conservación y Uso de la Biodiversidad, coordinadora en gobernanza - ONF Andina, vfonseca@onfandina.com

La deforestación y la degradación son los principales procesos de transformación de bosques en Colombia. A través de dos estudios de caso, uno de deforestación en el departamento del Guaviare (Amazonía) y otro de degradación en el medio río Atrato en el municipio de Vigía del Fuerte (Pacífico), se indagó por los problemas de gobernanza en la implementación de las políticas públicas relacionadas con los dos procesos en cada uno de los territorios (Caja 1).



Vigía del Fuerte, Antioquia, Colombia

Caja 1. Resumen de los problemas de interés público.

Puntos clave sobre la deforestación en el Guaviare:

- Ocurre de manera muy acelerada (80% del departamento deforestado en 38 años).
- Las causas directas han cambiado a lo largo de la historia: desde la bonanza cauchera y de pieles, a la colonización campesina y luego a la ganadería extensiva y la bonanza cocalera (Molano 1987). Sin embargo, las causas subyacentes permanecen: la búsqueda por el acceso a la tierra y la construcción de nación/Estado a través de la colonización de baldíos (Velásquez 2017, Herrera 2017).
- La falta de seguridad jurídica de la tierra es un elemento fundamental para entender y abordar la deforestación.
- La deforestación tiene un alcance global en la medida en que es la principal fuente de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Puntos clave sobre la degradación de bosques en el medio río Atrato:

- Ocurre lentamente (2% del municipio degradado en 38 años).
- Aunque existe seguridad jurídica de la tierra bajo la figura de territorio colectivo, los conflictos territoriales interétnicos y con los actores armados, evidencian problemas en la gobernanza local, regional y nacional que impiden la gestión sostenible de los ecosistemas.
- Al igual que la deforestación, aunque en menor magnitud, la degradación de bosques tiene un alcance global en la medida en que es fuente de GEI.

A pesar del amplio desarrollo en materia de instrumentos de política pública para abordar la transformación de los bosques en el país (Política Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, CONPES 4021, CONPES 3886, Política Nacional de Cambio Climático, Plan Nacional de Desarrollo Forestal, Leyes 139 y 160 de 1994, Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques, actualización de la NDC de Colombia del 2020, Ley 2111 de 2021, Plan de Contención de la Deforestación incluido en el PND 2022-2026, entre otros), las cifras de deforestación en el Guaviare (Figura 1) muestran que, independientemente de estos instrumentos, la deforestación continúa en aumento, especialmente desde inicios del siglo XXI. La Figura 1 muestra que hay un aumento sostenido en la deforestación anual

desde 1995 hasta 2022, donde al final alcanza una cifra de deforestación acumulada de poco menos de 450.000 hectáreas, representando más del 80% de la superficie del departamento y evidenciando la falta de efectividad de las políticas públicas. Cabe resaltar que la disminución radical de la deforestación del 2022 (Figura 1) tiene varios factores explicativos. Por un lado, pueden ser los efectos tardíos de políticas implementadas y del apoyo de la cooperación internacional en años anteriores. También el Gobierno redireccionó su política hacia la contención de la deforestación como prioridad nacional e impulsó la implementación de los acuerdos de paz. De igual manera, las comunidades locales han realizado grandes esfuerzos hacia una reconversión productiva (Botero, 2023).

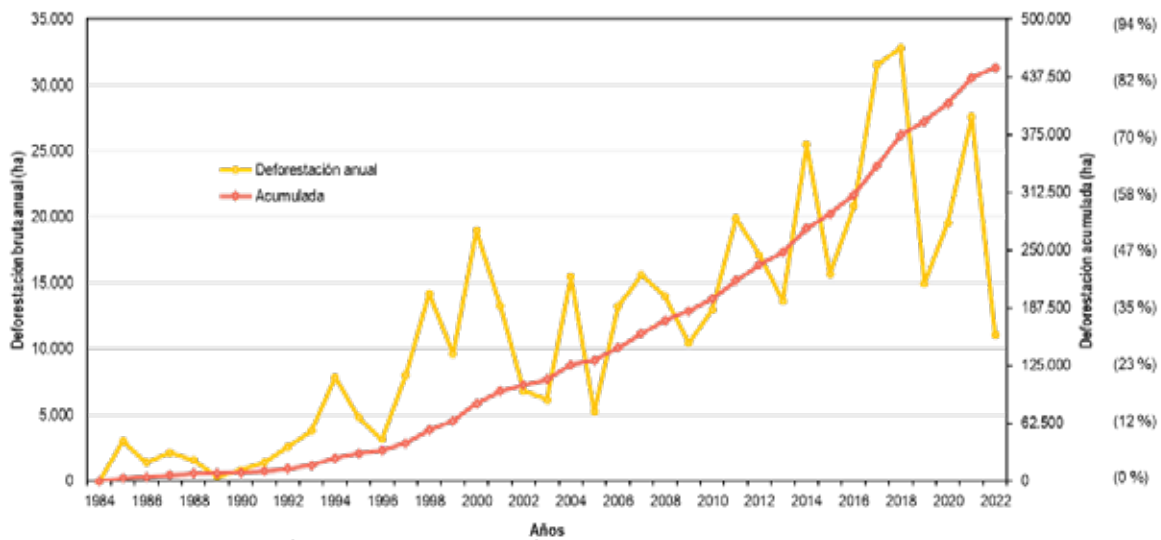


Figura 1. Deforestación bruta anual en hectáreas para el departamento del Guaviare 1984 - 2022 (Fuente: Vancutsem, C. et. al. 2021).

Sin embargo, para el caso de Vigía del Fuerte, el problema parece ser menos crítico (Figura 2). La degradación es lenta, donde solamente a partir del año 2000 se inicia un proceso moderado hasta el 2017 en el que la degradación se incrementa. La diferencia más marcada con Guaviare, además de que se trata de dos

extensiones distintas (534.600 hectáreas del departamento del Guaviare frente a 178.000 hectáreas del municipio de Vigía del Fuerte, correspondiente a un área 30 veces menor), es que hasta el 2022 la degradación alcanzó cerca de 3.700 hectáreas acumuladas, que representan apenas el 2% de la superficie del municipio.

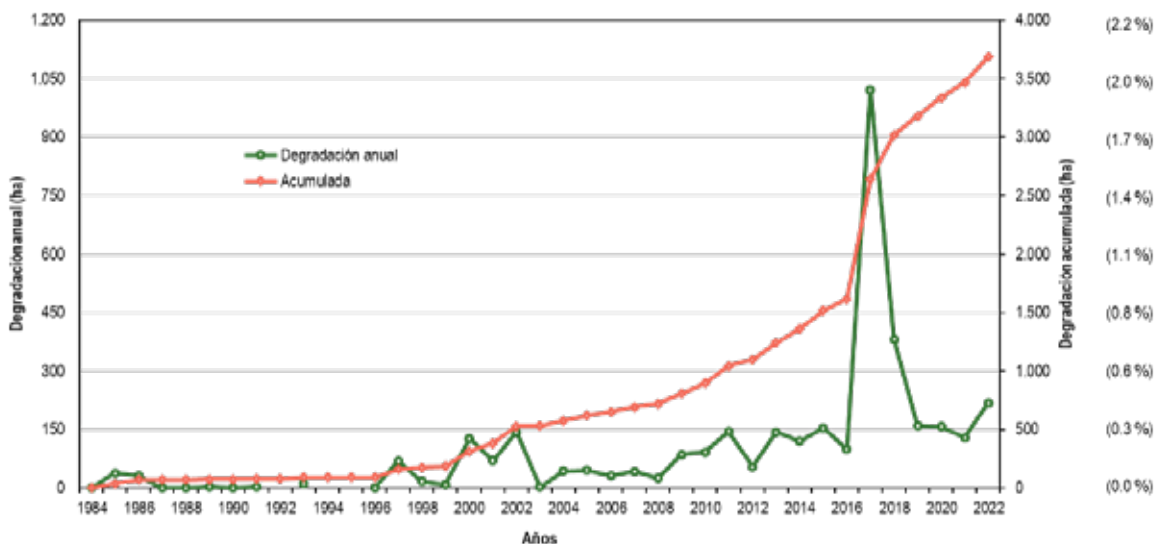


Figura 2. Degradación anual en hectáreas para el municipio de Vigía del Fuerte 1984 - 2022 (Fuente: Vancutsem, C. et. al. 2021).

Esta diferencia en la magnitud entre la deforestación y la degradación en ambas zonas, indica no sólo causas distintas, sino también condiciones particulares de cada territorio que provocan que los efectos de las políticas sean diferentes. Esta característica es la modalidad de propiedad de la tierra. En el Guaviare, las figuras de propiedad individual están muy arraigadas y existe conflictividad por la tierra como legado de reformas agrarias inconclusas, con una marcada falta de seguridad jurídica de la tierra. En Vigía del Fuerte, la tenencia de la tierra es colectiva, la cual está reconocida legalmente y donde además existe una noción de defensa del territorio no sólo como espacio físico, sino también como representación cultural (Ortiz-Guerrero et al. 2017). Esto sugiere que la seguridad jurídica de la tierra, especialmente bajo modelos colectivos, contribuye a que la transformación de los bosques sea menor. Sin embargo, en Vigía del Fuerte existe el reto de gestionar un problema que, aunque es menos acelerado, continúa latente.

Problemas identificados

- Hay un exceso de instrumentos de política pública, lo cual hace que la mayoría sean inoperativos y se agote a las entidades implementadoras. De igual manera, la gran cantidad de entidades implementadoras se suma a la inoperatividad que impide el cumplimiento efectivo de las políticas.

- Existe desarticulación entre niveles de toma de decisiones (nacional, regional, local) y entre sectores (ambiental, desarrollo rural, defensa). Se plantean soluciones para abordar la deforestación y la degradación desde una perspectiva sectorial y no integral.

- Existen instrumentos clave para la gestión de bosques (Ley 70 de 1993, Ley 160 de 1994, Sentencias T-622 y 4360), que todavía no han sido reglamentados en su totalidad y no cuentan con los medios normativos ni financieros para su aplicación plena.

- Hay una baja implementación de las políticas e instrumentos, con bajos impactos en los sistemas sociales y políticos. Existe una dificultad de acceso a los sistemas de monitoreo para conocer el avance en la aplicación de los instrumentos. Esto, combinado con la falta de claridad desde las instituciones sobre el presupuesto asociado a cada línea de acción, influye en un bajo seguimiento y provoca potenciales bajas ejecuciones de las políticas.
- Existe baja legitimidad de las políticas y de los entes implementadores en territorio, provocada por la desconfianza de las comunidades locales hacia las entidades.
- Es baja la inclusión social en el diseño e implementación de políticas públicas. Hay poca apropiación de los instrumentos de política pública a escala local.
- La velocidad de transformación de los bosques es mayor a la velocidad de respuesta de la institucionalidad.
- Hay discontinuidad en los procesos que se derivan de las políticas públicas y de proyectos de cooperación internacional.
- La información técnica no fluye abiertamente entre actores y no todos pueden acceder a ella.
- La presencia de actores armados, derivada de la implementación parcial del Acuerdo de Paz, dificulta el desarrollo de las políticas y erosiona el tejido social en los territorios.
- Se formulan metas que no son acordes con los plazos de la planeación, sin cumplir con la prospección y genera que las acciones no alcancen los objetivos.



Guaviare, Colombia

Recomendaciones para las políticas

1. Se debe evaluar la eficiencia de las políticas existentes por medio de metodologías sistemáticas, contrastando resultados esperados con resultados obtenidos, así como efectos colaterales de la implementación.
2. La inclusión social debe ser activa y ocurrir a lo largo de todo el proceso de las políticas (identificación del problema, formulación, implementación, evaluación, espacios de toma de decisiones), considerando los siguientes puntos:
 - Generar puentes para la retroalimentación desde lo local hacia lo nacional. La formulación de políticas debe incluir las perspectivas, necesidades y propuestas locales.
 - Proporcionar los medios para que las comunidades puedan interpretar las políticas y entender con claridad los efectos en sus territorios. Se deben brindar las capacidades jurídicas y administrativas para la comprensión plena y la apropiación a nivel local.
 - Los funcionarios públicos deben contar con herramientas técnicas para promover la participación activa, establecer diálogos y negociaciones, transmitir información clara, y aplicar enfoques diferenciales, con el fin de generar procesos transparentes y exitosos con las comunidades locales.
 - Las políticas deben incluir mecanismos de fortalecimiento de organizaciones comunitarias y de liderazgos locales desde diferentes frentes para promover la autonomía y garantizar la continuidad de los procesos en el largo plazo, independientemente de la presencia institucional.

Las movilizaciones sociales son la principal fuente de cambios visibles en los sistemas políticos y sociales. En el marco de los derechos constitucionales, es importante reconocer su importancia en los procesos de construcción y retroalimentación de las políticas públicas.
3. Se debe priorizar la articulación entre:
 - Sectores: agricultura, ambiente, transporte, defensa y el sector académico. La articulación debe ser operativa, pero también técnica.
 - Niveles: entre comunidades e instituciones que toman decisiones desde los niveles local, regional y nacional.

Periodos de gobierno: la articulación también debe darse en el tiempo. La continuidad de las políticas públicas es necesaria para poder alcanzar los objetivos que se plantean en el largo plazo.
4. Las políticas deben adoptar enfoques integrales que combinen lo ambiental y lo agrario, y que articulen lo socioeconómico con lo ecológico.
5. Se deben abordar las siguientes causas subyacentes:
 - La ANT debe enfocarse en resolver el problema de la seguridad jurídica de la tierra en el Guaviare y el Ministerio de Ambiente en fomentar las economías locales basadas en productos forestales no maderables en ambas regiones.
 - La Agencia Nacional de Tierras (ANT) debe avanzar con la adjudicación de títulos en la Zona de Reserva Campesina - ZRC/Distrito de Manejo Integrado del Guaviare que ya estaban aprobados y que tienen represados desde 2015, cuando se creó la agencia.

La ANT debe reactivar la ZRC del Guaviare, poniendo en funcionamiento las estructuras de gobernanza propias y su instrumento de planeación.
 - La ANT y la Gobernación del Guaviare deben escuchar las propuestas de declaraciones de nuevas ZRC en el Guaviare.
 - El Ministerio del Interior de la mano de la ANT deben resolver los conflictos interétnicos por el acceso al territorio en Vigía del Fuerte.

- Terminar de reglamentar la Ley 70 de 1993 de manera expedita.
 - El Gobierno Nacional debe abordar de manera directa el problema con los grandes acaparadores de tierra para resolver el problema del mercado ilegal de tierras, especialmente en las zonas no sustraídas de la Zona de Reserva Forestal.
 - Los generadores de políticas deben abordar las principales limitantes de la implementación de las políticas, tales como: limitados recursos financieros, la inconformidad social y la desconfianza que resulta de la falta de concertación con las comunidades locales, la poca legitimidad de las instituciones formales en territorio, la presencia de actores armados ilegales -para lo cual resulta crítica la implementación de los acuerdos de paz-, y la falta de voluntad política.
6. Disminuir las brechas temporales entre la expedición de instrumentos y la velocidad de cambio de los ecosistemas:
- Anticipar conflictos y efectos colaterales indeseados, e incluir mecanismos de adaptación y respuesta rápida.
 - Reducir la burocracia en la expedición y puesta en marcha de los instrumentos, incluyendo los proyectos de cooperación internacional.
 - Apoyarse en los institutos de investigación y la academia, con el fin de tener información científica rápida sobre la transformación de los ecosistemas.
 - Fomentar mecanismos de monitoreo que permitan realizar los análisis prospectivos de manera oportuna.
7. Se debe democratizar la información derivada de investigaciones y experiencias en territorio. Esta debe fluir abiertamente entre actores y ser de libre acceso para los tomadores de decisiones, lo cual propiciará relaciones de confianza y la toma de decisiones informada.
8. Documentar de manera sistemática y rigurosa la implementación de proyectos en los territorios. Esto permitirá identificar cuáles estrategias están siendo efectivas, y que los próximos implementadores puedan recoger las experiencias previas para no duplicar esfuerzos ni repetir errores.

Referencias

Botero, R. (2023). Deforestación, luces y sombras del año 2022. Revista Cambio.

Herrera, J. (2017). Estado actual de la tenencia de tierras colectivas en Colombia: datos y tendencias. CIFOR.

Molano, A. (1987) Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare. Bogotá: Ancora Editores.

Ortiz-Guerrero, C., Arango, J.H., Solórzano, V.G. y Barón, P.R. (2017). Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia. Documento de trabajo 233. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Vancutsem C., F. Achard, J.F. Pekel, G. Vieilledent, S. Carboni, D. Simonetti, J. Gallego, L.E.O.C. Aragão, R. Nasi. (2021). Long-term (1990-2019) monitoring of forest cover changes in the humid tropics. Science Advances.

Velásquez, M. A. (2017). Antecedentes y situación actual de la protección legal a la tenencia colectiva de la tierra en Colombia. CIFOR.