

FORMALIZAR EFECTIVAMENTE LA ACTIVIDAD GANADERA EN EL GUAVIARE

Plataforma de Información y
Diálogo para la
Amazonía Colombiana



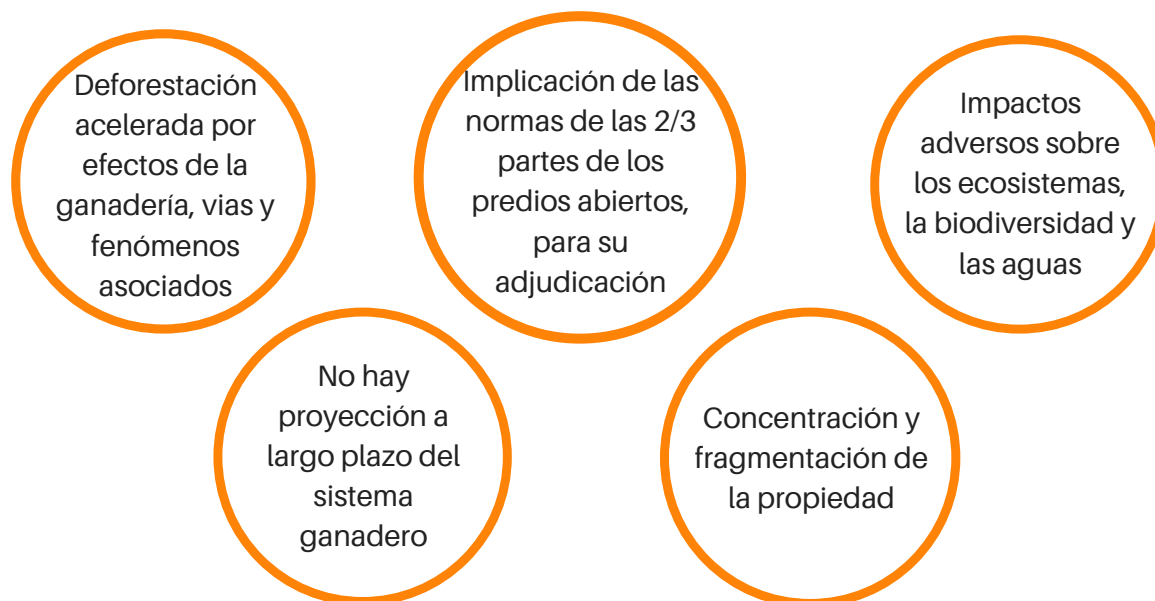
Supported By



ANEXOS

ARGUMENTACIÓN LEGAL PARA PLANTEAMIENTOS QUINTA REUNIÓN MULTIACTOR Y ANÁLISIS DE PREGUNTAS

PROBLEMÁTICA



ARGUMENTOS LEGALES

- Distrito de manejo integrado
- Zonas de reserva forestal
- Amazonía colombiana y ecosistemas estratégicos
- Zona de reserva campesina

LEGISLACIÓN

De acuerdo con la legislación ambiental Colombiana, la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, es una tarea conjunta y coordinada del estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Mediante la ley 99 de 1993 se creó el Sistema Nacional Ambiental – SINA, que es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales. La jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental es la siguiente en orden descendente:

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y Corporaciones de Desarrollo Sostenible, departamentos, y distritos o municipios (Ramírez, M.2007). (CIPAV)

La legislación ambiental colombiana tuvo su origen en los postulados de la Convención de Estocolmo de 1972, que fueron acogidos en la ley 23 de 1973 y posteriormente desarrollados en el Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente (decreto ley 2811 de 1974) y en el Código Sanitario Nacional (ley 9 de 1979). (OP.CIT.)

A partir de estas normas se expidieron reglamentos para el uso, aprovechamiento y protección de los recursos naturales renovables y del ambiente; establecimiento del sistema de parques nacionales; definición de los tipos de áreas de reserva forestal, entre otros. No obstante, sólo hasta la expedición de la nueva constitución política nacional se incorporó la dimensión ambiental, elevándola a la categoría de derecho colectivo; posteriormente la ley 99 de 1993, desarrolló los postulados ambientales de la constitución. Uno de los más importantes corresponde al desarrollo ambiental sostenible, dentro del cual se enmarca toda la política ambiental colombiana.

La estructura del derecho ambiental Colombiano incluye: (i) los convenios internacionales multilaterales y bilaterales aprobados y ratificados por Colombia, en el país se han aprobado y ratificado cerca de 112 convenios; (ii) la Constitución Política de Colombia; (iii) la ley 99 de 1993 y las disposiciones reglamentarias y complementarias; (iv) el código nacional de recursos naturales renovables y de protección del medio ambiente; (v) el código sanitario nacional; y (vi) las regulaciones ambientales y los procedimientos.

Autoridades ambientales

En Colombia existen los siguientes tipos de autoridades ambientales: El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en Colombia. Al Ministerio le corresponde, entre otras funciones, fijar las políticas nacionales, apoyado por entidades de carácter científico y técnico; éstas se ejecutan con un criterio de descentralización administrativa regional, a través de las CARs y de las entidades territoriales. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del MAVDT. La autonomía administrativa y financiera además de la independencia que la ley ha otorgado a estas autoridades, así como la participación de los entes territoriales asentados dentro del territorio de la respectiva jurisdicción, les confiere alta influencia y capacidad de dirección del desarrollo regional. Las CAR regulan y formulan la política ambiental dentro del área de su jurisdicción; otorgan los permisos y licencias para el uso o afectación de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, y ejercen el control sobre el cumplimiento de las normas ambientales. Tienen la facultad de ejecutar proyectos de inversión para la protección y restauración ambiental, debido a la autonomía que tienen y a su capacidad de autofinanciación.

Actualmente existen en el país 33 CAR, de las cuales 11 tienen jurisdicción en las zonas del proyecto.

Las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS), tienen como encargo principal, además de las funciones propias de la CAR, promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de su jurisdicción, ejercer actividades de promoción e investigación científica y transferencia de tecnología, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuadas del territorio. Las funciones de cada una de las CDS se encuentran señaladas por la particularidad de unidades naturales específicas y están definidas en la ley 99 de 1993. El Plan de Gestión Ambiental Regional es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las CAR y CDS para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia el sostenimiento ambiental de las regiones.

Legislación Nacional sobre uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la protección del medio ambiente en Colombia

- Constitución Nacional de Colombia 1991 La constitución nacional cuenta con más de 30 artículos específicos referidos a temas ambientales y de conservación de los recursos naturales
- Decreto Ley 2811 de 1974 la Presidencia de la República Código nacional de los recursos naturales renovables y de protección del medio ambiente

Leyes

- Ley 79 de 1986 Por la cual se prevé a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones
- Ley 99 de 1993 Por medio de la cual se crea el MAVDT y se establece formalmente el SINA, con el que se responsabiliza a cada uno de los actores del desarrollo de la tarea de conservar y aprovechar de manera racional los recursos naturales y el ambiente. Define las autoridades que serán las responsables de formular y verificar el cumplimiento de las políticas y normas ambientales.
- Ley 388 de 1997 Esta ley define el marco general del ordenamiento territorial que debe ser aplicado por los entes territoriales y en el que se debe incluir la variable ambiental dentro del escenario de desarrollo urbanístico.
- Ley 388 de 1997 Reglamentación del uso del suelo y ordenamiento del territorio municipal
- Ley 1021 de 2006 Ley general forestal

Decretos

- Decreto 1449 de 1977 Reglamenta el decreto 2811 de 1974, donde se establece la obligación de los propietarios de predios de conservar la cobertura mínima en las nacientes de agua y orilla de los cauces.
- Decreto 1541 de 1978 Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973. Trata sobre concesiones de aguas entre otros temas. Modificado por el Decreto 2858 de 1981.
- Decreto 1608 de 1978 Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre.
- Decreto 2857 de 1981 Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1753 de 1994 Ministerio del Medio Ambiente Reglamenta el proceso de licenciamiento ambiental de proyectos. Establece el tipo de proyectos que requieren de licencia ambiental, las autoridades competentes para otorgarlas, los tipos de estudios que deben adelantarse, los espacios de participación ciudadana en el proceso y los costos asociados al trámite de la licencia.
- Decreto reglamentario 2300 de 2006 Se reglamenta parcialmente la ley forestal, se definen entre otros aspectos las funciones del MADR en materia de certificado de incentivo forestal.
- Decreto 1791 de 1996 Régimen de aprovechamiento forestal. Derogado parcialmente por la Ley 1021 de 2006.
- Decreto 1608 de 1978 Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre.

Política Agropecuaria Nacional

La política agropecuaria nacional desarrollada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) incluye el componente ambiental y tiene como principio fundamental el sostenimiento ambiental, entendida como “una condición para mantener la competitividad de los procesos de producción, por tanto el crecimiento económico se sustentará en el uso apropiado de los recursos naturales, con una visión a largo plazo, y en el marco de los compromisos internacionales, garantizando el equilibrio entre las necesidades sociales y económicas de los productores y la capacidad de los ecosistemas naturales para satisfacerlas”.

El MADR ha desarrollado con el MAVDT una agenda conjunta de trabajo, que integra las acciones interinstitucionales para avanzar en el desarrollo de los siguientes temas (i) conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, que incluye la gestión en recursos genéticos, gestión en recursos forestales, gestión en ecosistemas estratégicos y agrobiodiversidad, gestión en bioseguridad y gestión en servicios de mitigación de cambio climático; (ii) manejo integral del agua; (iii) sostenimiento ambiental de la producción nacional que incluye gestión en sistemas alternativos de producción agropecuaria sostenible, gestión ambiental para la producción agropecuaria, gestión en plaguicidas, gestión integral de residuos y manejo integral del suelo; (iv) planificación y ordenación ambiental.

PREGUNTAS ORIENTADORAS Y RESPUESTAS

1. ¿Por qué cree usted que están sucediendo los fenómenos de deforestación y destrucción de ecosistemas en el departamento?

RESÚMEN DE LO EXPRESADO: Las apreciaciones efectuadas por los asistentes asignan a factores culturales (5 apreciaciones), como el de mayor incidencia en los fenómenos de deforestación y destrucción de ecosistemas. De otro lado, expresan que la falta de control y de presencia del Estado es otro elemento que incita a que estos fenómenos se presenten, lo que estaría íntimamente ligado con el planteamiento de que las normas existen pero no se cumplen (3 apreciaciones). Otras manifestaciones fueron: Búsqueda de satisfacción de intereses económicos desmedidos y poder (3), como también la ausencia de promoción de modelos alternativos sostenibles (3). Igualmente se expresó como factor incidente la marginalidad del territorio (1)

2. ¿Usted estima que la institucionalidad está cumpliendo, efectivamente, su rol para evitar este tipo de acciones? ¿por qué?

RESÚMEN DE LO EXPRESADO: Sobre 14 respuestas, 3 de ellas evidencian de una forma u otra que sí hay un cumplimiento institucional para evitar estas acciones vandálicas sobre los recursos naturales. La gran mayoría de las respuestas, por el contrario, expresan el no cumplimiento de las misiones institucionales para enfrentar los fenómenos de deforestación por razones que van desde la falta de coherencia y competencia de las entidades, hasta razones de conveniencia particular, pasando por factores de seguridad, desconocimiento de acciones sancionatorias y falta de acompañamiento gubernamental. De igual forma se remite también a las limitantes que arroja la no aplicación de la ley, no presentación de quejas y falta de voluntad política, así como la ausencia de acompañamiento por parte de las instituciones civiles y militares con autoridad sobre la materia. Así mismo se refieren al manejo politiquero de estos casos de destrucción ambiental y, finalmente, a la actuación de algunas entidades nacionales en el territorio, que desconocen y entorpecen los procesos de articulación locales.

3. ¿Cree usted que la legislación colombiana está diseñada para evitar este tipo de acciones sobre territorios ecosistémicamente frágiles? ¿por qué?

RESÚMEN DE LO EXPRESADO: Para esta pregunta la mayoría de las respuestas refirieron que sí hay una legislación diseñada para orientar las acciones de los campesinos y otros actores para el manejo adecuado de los ecosistemas en el territorio, pero no hay socialización de las normas establecidas y por ende no hay conocimiento de las mismas. Igualmente la existencia de intereses personales y políticos que condiciona una ausencia de voluntad política y que incide en que los gobiernos locales se hagan los de la "vista gorda" ante los atropellos contra los recursos naturales, como también la no aplicación y cumplimiento de las normatividad establecida. Una respuesta se dio como negativa, pero aduciendo falta de claridad en las normas, que se puede deducir como una ausencia de socialización de las normas. La otra respuesta negativa se relaciona con las características y particularidades del territorio, las dinámicas sociales y las figuras legales del departamento que impedirían el darle el marco legal de manejo de los recursos naturales, por la complejidad del territorio.

4. ¿De ser positiva la respuesta anterior, a que, cree usted, se debe el hecho de que se sigan sucediendo estas acciones predatorias sobre el territorio, independientemente de los planteamientos expresados en la ley y las normas?

RESÚMEN DE LO EXPRESADO: Las causas de que las cosas sigan en el mismo estado, a pesar de la normatividad, se resumen en que no hay una política ambiental establecida, consistente y persuasiva (Falta de programas ambientales). No socialización de las normas para un adecuado manejo de los recursos naturales. Ausencia de elementos persuasivos y coercitivos (Zanahoria y garrote). Negligencia de las autoridades e intereses creados, además de un persistente no cumplimiento de las normas conózcense o no las mismas, tanto por quienes tienen la obligación de hacerlas cumplir, como los que tienen que cumplirlas. Doble moral, en el sentido de que en el momento en que se presenta una situación como la de las quemas continuadas en el Guaviare y la visita del presidente Santos al territorio todo el mundo demuestra alarma, pero posteriormente no se ven autoridades ejerciendo el control para evitar más afectaciones. La difícil situación económica de los campesinos. No existe gobernabilidad. No hay voluntad política. Debilidad institucional. Recursos insuficientes. Necesidad de ajuste de algunas normas a las particularidades del territorio.

Conclusiones de las preguntas 1-4

Se evidencia que el aspecto cultural es visto como uno de los principales elementos que originan la problemática ambiental. Esto se evidencia en el comportamiento productivo que ha adoptado prácticas de otras regiones (Andina, Llanos), lo que ha creado daños ambientales y extensa praderización.

Lo anterior significa que de los 53.460 Km² de superficie departamental, rápidamente se está acercando a 1/3 del territorio intervenido con prácticas no adecuadas al suelo amazónico. Se evidencia también la **falta de presencia y control del Estado**, que no ha tenido un papel orientador y de apoyo a los procesos de ocupación amazónica. Esa falta de presencia se refleja en el bajísimo **cumplimiento de las normas de ley** establecidas para darle un manejo adecuado al territorio.

Factores como: **marginalidad del territorio**, debilidad del Estado, presencia de grupos armados ilegales, deficientes condiciones de vida, baja densidad poblacional, etc., han llevado al acaparamiento masivo de tierras. A todo lo anterior hay que sumarle la ausencia de **promoción de modelos alternativos sostenibles**, que se vienen planteando hace más de 30 años, pero no se ha presentado la voluntad política para cristalizarlos. Esto se basa en la idea equivocada de que la tierra del Guaviare es fértil para la agricultura convencional.

Las instituciones del territorio son débiles y no tienen el conocimiento ni las herramientas para efectuar controles efectivos sobre acciones en contra de los recursos naturales. Tampoco hay un **acompañamiento de las fuerzas del estado** para poder cumplir su misión de forma apegada a la normatividad.

Es demasiado notorio el **desconocimiento de la ley** y no hay políticas dirigidas a fomentar su conocimiento e implementación efectiva. Socializar las normas en Guaviare es esencial para lograr una verdadera transformación ciudadana. Se deben usar medios persuasivos y también coercitivos para mejorar el manejo de los recursos naturales, involucrando a los encargados de hacer cumplir la ley.

En definitiva, se puede inferir que la **falta de presencia y control del Estado** en los territorios amazónicos, es el factor fundamental para el origen y consolidación de la problemática socio ambiental. Para alcanzar una mejor presencia estatal es fundamental la Sensibilización y capacitación a todos los niveles (Central, Regional, Local e Internacional) de las particularidades (limitantes y potencialidades) de los territorios amazónicos. Recalcar que el territorio amazónico es diferente al interior del país. Que su principal riqueza reside en su BIODIVERSIDAD y no en sus suelos. Que requiere un trato diferencial y especializado.

Conclusiones de la pregunta 5

5. ¿Cree usted que la aplicación de un sistema productivo silvopastoril en el territorio, manteniendo las rondas hídricas en los términos de ley, y la distribución de especies forestales en cercas y praderas, brindaría una salida económica rentable al campesino al tiempo que una recuperación positiva de los ecosistemas y la biodiversidad? ¿por qué?

De las 13 respuestas procesadas, se encuentra un equilibrio entre los que están de acuerdo en la formulación, gestión e implementación directa de un sistema silvopastoril y los que manifiestan que debe estar acompañado de una estrategia de manejo más integral.

Esta estrategia de manejo integral incluiría elementos como: buenas prácticas de manejo ganadero, agroforestales, productos no maderables del bosque, protección de reductos de bosques, etc., que involucren a los productores campesinos, desde una visión de lo local a lo departamental y nacional, fundamentado en el desarrollo integral y sostenible de su predio.

Es importante aclarar que para cualquier propuesta que salga de estas actividades siempre se tendrá un enfoque integral. **La implementación de un sistema silvopastoril es el primer paso** debido a la gran incidencia que tiene la ganadería en la deforestación del territorio.

Se necesita parar toda la deforestación asociada a la ganadería extensiva y hacer restauración ambiental en áreas estratégicas. Crear una implementación integral va a tomar tiempo y compromiso local y estatal. Por ahora, se pueden usar los recursos disponibles de diferentes proyectos como PNIS, Visión Amazonía, GEF-6, PDET, PISDA, etc. Algunos de estos programas entregan recursos a campesinos para transformación productiva pero no permiten la inversión en Ganado. Es entendible, pero deberían permitir la inversión en reconversión ganadera e incluso ser un requisito obligatorio.

Debido al esfuerzo en mano de obra y tiempo que involucra hacer cambios profundos en predios ganaderos (transformación del sistema ganadero, introducción de sistemas agroforestales, recuperación de rondas hídricas), es importante empezar por un solo aspecto: los sistemas silvopastoriles. Debemos empezar por el problema más incidente que es la **deforestación para ganadería** y en la medida en que el productor se vaya adecuando al nuevo sistema, empezar a introducir otros elementos del esquema que lo vaya llevando a una producción integral, ambientalmente sostenible y económicamente rentable. Seguramente llevará años hacer este cambio, pero es necesario empezar ya.

Las personas que participaron en esta actividad y respondieron a estas preguntas fueron: Milton Salamanca, Nicolás González, Alfonso González, Raúl Gómez, Bernardo Betancourt, Martha Aguirre, Duwan Ocampo, Mauricio Martínez, Jaime Poveda, Pedro Salazar Castillo, Carlos Romero, Hernando Restrepo, Mauricio Zubieta, Oscar Pulido,