Imprimir

Colombia: sinónimo de biodiversidad (y leyes)
Con 60 millones de hectáreas de su tierra cubiertas por bosques, lo que equivale al 52% de su territorio, Colombia es el tercer país en términos de superficie forestal de América del Sur y es considerado un país mega biodiverso. Según el gobierno colombiano, la mayor superficie de bosques del país se encuentra en la Amazonía con más de 39 millones de hectáreas (66%) y los Andes con más de 11 millones de hectáreas (19%), seguida por las regiones Pacífico, Orinoquía y Caribe con más de 5 millones de hectáreas (9%), 2 millones de hectáreas (4%) y 1 millón de hectáreas (3%) respectivamente.

Colombia cuenta con numerosos antecedentes normativos y de políticas, sistemas de información e instituciones para trabajar, entre otros, en el manejo y conservación forestal, economía forestal, cambio climático y control de delitos ambientales. Por ejemplo, el país ha establecido figuras diferentes, a veces superpuestas, de manejo y conservación forestal, entre las que destacan las Zonas de Reserva Forestal (ZFR) de la Ley 2 de 1959, el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), los territorios étnicos y las zonas de reserva campesina, cada una con un nivel diferente de protección y manejo, diversidad de contextos socioeconómicos y causas que derivan en la transformación de coberturas naturales.

La primera, las ZFR de la Ley 2 de 1959 son áreas protegidas orientadas a desarrollar la economía forestal y proteger suelos, aguas y vida silvestre. La segunda, las áreas pertenecientes al SPNN, distribuidas en 59 áreas protegidas que cubren el 16% del territorio, tienen mayores restricciones en su mayoría relacionadas con la prohibición de la agricultura y la extracción de recursos naturales. La tercera, los territorios étnicos, donde se encuentran aproximadamente el 53% de los bosques naturales del país, están divididos en reservas indígenas (46%) y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas (7%). La última figura, las zonas de reserva campesina ocupan el 1,9% de los bosques de Colombia. En general, estos grupos sociales tienen altos niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 39,9% de las personas que habitan en zonas rurales vivieron en pobreza multidimensional en 2019, y en 2020, el 42,9% vivían en pobreza monetaria y el 18,2% en pobreza extrema.

Más recientemente, en enero, el presidente Iván Duque eligió a Leticia (Amazonas) para lanzar la nueva política de deforestación de Colombia, el CONPES 4021. Esta política analiza el marco legislativo y político, sus deficiencias, así como los actores y motores de la deforestación y combina todo esto en una hoja de ruta para los próximos 10 años (2020-2030). La hoja de ruta contiene 66 acciones propuestas (intersectoriales) y la inversión estimada para implementar dichas acciones identificadas en esta política se estima en 714.144 millones de pesos colombianos (alrededor de 156 millones de euros). Pero por el momento no se han asignado ni asegurado recursos.

La información es poder… ¿suficiente?

En lo que respecta a la generación de información ambiental oportuna, en 2008 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñó el Programa Nacional de Monitoreo y Seguimiento de Bosques y Áreas de Aptitud Forestal (PMSB), que tiene como principal objetivo contribuir a mejorar el estado de los recursos naturales y el medioambiente, para promover el desarrollo sostenible del país y mejorar la gestión ambiental por parte de las entidades gubernamentales. Con base en el PMSB, se estructuraron y pusieron en funcionamiento herramientas de información forestal, mediante el Decreto 1655 de 2017, para organizar y poner en marcha el Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario Forestal Nacional y el Sistema de Monitoreo Forestal y de Carbono que forman parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia.

Si bien el Decreto 1655 establece que la información forestal debe estar disponible públicamente, los datos oficiales presentados a nivel nacional no siempre están disponibles o no son fáciles de entender y contrastar, careciendo de mecanismos que faciliten el acceso y análisis de los datos a la mayoría de la sociedad civil. Además, estos datos se reportan periódicamente y no hay información sobre la degradación forestal ni de fuentes oficiales ni independientes a nivel local o internacional.

La producción de datos en tiempo real y la difusión pública de los datos sobre la deforestación y degradación ocurrida en los bosques colombianos, implementando sistemas

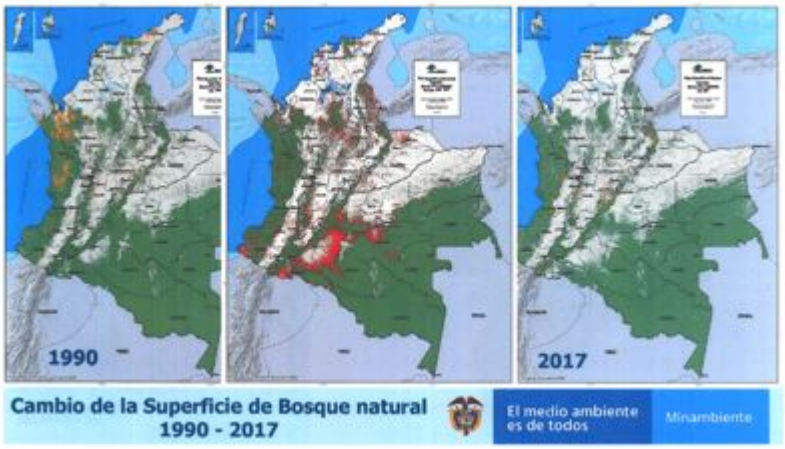
de alerta temprana, son necesarias para mejorar el monitoreo y vigilancia de los bosques y asegurar reacciones oportunas. Hacer que la información esté disponible públicamente para las diferentes partes interesadas, especialmente la sociedad civil, puede conducir a soluciones conjuntas. Incluso los actores que tienen intereses económicos (expresados en términos de sostenibilidad), como los sectores de aceite de palma o ganadería, podrían beneficiarse de información más precisa que refleje la magnitud de la deforestación que se puede atribuir a esas actividades productivas y podría ayudarlos a identificar productores que podrían ser retirados de la cadena de suministro (formal) ya que serían actores de deforestación.

La tragedia de los comunes (verdes)

A pesar de los diferentes sistemas de información, políticas e instituciones relacionadas con el manejo y conservación forestal, entre los años 2000 y 2020 se perdieron cerca de 3 millones de hectáreas de bosque, siendo 2017 el año en que se produjo la mayor deforestación (alrededor de 219.000 hectáreas). Paradójicamente, la deforestación aumentó drásticamente después de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la ex guerrilla de las FARC en 2016, especialmente en áreas remotas donde las FARC solían ejercer control territorial como la Amazonía, que ahora concentra más del 60% de la deforestación de Colombia.

Según el gobierno colombiano, en 2019, el 67% de la deforestación total se concentró en 12 Núcleos de Mayor Deforestación (NAD). Las 66 acciones propuestas en la política de deforestación están dirigidas hacia estos NAD, lo que implícitamente implica que un tercio de la deforestación actual puede quedar fuera de este ámbito de acción. No obstante, la política reconoce que la deforestación tiene sus raíces en conflictos socioeconómicos y tiene lugar principalmente en regiones aisladas donde la falta de presencia estatal se ve agravada por factores como el desplazamiento y el crecimiento de la población, la pobreza y las limitadas oportunidades (legales) de generación de ingresos. En consecuencia, actividades ilícitas como la minería ilegal, los cultivos de uso ilícito (coca) y la tala ilegal son motores de deforestación que llenan ese vacío. Otros motores son la conversión de suelos a pastizales –

también para la acumulación de tierras y/o la especulación – la ganadería extensiva, la expansión de la infraestructura (laboratorios, pistas y vías informales pero también formales) y la expansión de la frontera agrícola. Por último, pero no menos importante, las políticas existentes que promueven el uso insostenible de la tierra y la corrupción también desempeñan un papel.



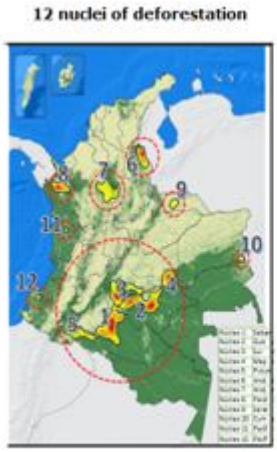
Informalidad en la tenencia de la tierra y deforestación: El círculo vicioso.

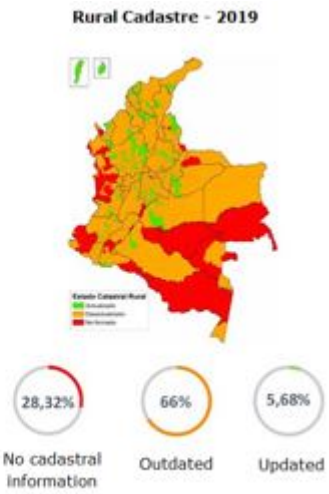
Los problemas relacionados con la tenencia de la tierra son causas subyacentes importantes de la deforestación. La distribución inequitativa de la tierra, la informalidad en la tenencia de la tierra y el acaparamiento de tierras alimentaron el conflicto de 57 años y fueron temas centrales en la mesa de negociaciones en La Habana. A pesar de priorizar los programas de formación y actualización catastral con el único fin de recaudar impuestos, actualmente el 66% del catastro colombiano tiene 10 años de desactualización en promedio. Esto, en combinación con la falta de continuidad y efectividad de los programas de formalización de tierras, ha resultado en un mercado de tierras ineficiente y en un índice de informalidad de tenencia de la tierra estimado en un rango amplio entre 20% y 59,5%. Al mismo tiempo, no se dispone de información adecuada sobre la extensión de los baldíos de la nación ni su ubicación, que puede incluir áreas para el manejo y conservación de bosques.

Los impactos de la informalidad de la tenencia de la tierra sobrepasan el enfoque habitual en

sus efectos económicos y el vínculo entre el acceso / tenencia de la tierra y la pobreza. De hecho, la inseguridad en la tenencia de la tierra es un factor favorable para el acaparamiento de tierras y el desplazamiento forzado, ya que las personas sin títulos de propiedad son más propensas a ser desposeídas que aquellas con títulos de propiedad. Como consecuencia, las áreas donde la propiedad de la tierra sigue siendo incierta son caldo de cultivo para ocupaciones (ilegales) de tierras en busca de ganancias. Como reconoce el gobierno colombiano, estas ocupaciones van de la mano de actividades informales o incluso ilegales que son, a su vez, los mismos motores de deforestación antes mencionados. Por lo tanto, cuando los ingresos provienen de productos ilícitos (como la coca, los minerales o la madera), la ilegalidad refuerza la informalidad de la tenencia de la tierra, pues menos lazos vinculantes con la tierra (como un título de propiedad) facilitan más el traslado de un área de producción a otra en cualquier momento.

Sin embargo, incluso en aquellas regiones aisladas muy distantes de los centros urbanos (y mercados) donde se pueden legalizar activos (como ganado, aceite de palma u otros cultivos), la tenencia de la tierra podría tender más hacia la formalidad. Esto puede explicarse por el hecho de que la regularización de la tenencia de la tierra ha demostrado obstaculizar la expropiación y el acaparamiento de tierras. Entonces, incluso si estas actividades productivas no son rentables en el corto plazo, evitar la expropiación o el acaparamiento de tierras son incentivos para regularizar la tenencia de la tierra, porque es una forma de asegurar inversiones (a largo plazo) con fines productivos o de especulación de tierras.





Los guardianes invisibles de la biodiversidad y la naturaleza

Las regiones donde se produce la deforestación también son el hogar de las comunidades indígenas y afrodescendientes, altamente amenazadas por actores ilegales, con tenencia comunal o reclamos de tierras. A pesar de ser reconocidos en la política de deforestación como el grupo de mayor efectividad en la conservación de los bosques y como guardianes de la biodiversidad y la naturaleza, especialmente en áreas remotas con escasa o nula presencia estatal, en el documento se concluye que durante el período 2000 – 2018, un sustancial 20% de la deforestación total tuvo lugar en reservas indígenas (13%) y en áreas comunales afro (7%). Por lo tanto, puede haber una superposición de la deforestación en estas áreas con la de los 12 núcleos, tal vez incluso una considerable.

No obstante, el documento de política no analiza los factores subyacentes de la deforestación en las reservas indígenas y los consejos comunitarios afro. Sin embargo, cualquier intervención del gobierno colombiano, al igual que las acciones propuestas en la política de deforestación, debe ser sometida a procesos de consulta previa con cada comunidad, los cuales toman algún tiempo, y deben superar las tensiones existentes y la desconfianza entre las distintas partes. Esto es particularmente cierto para los pueblos indígenas, luego de la renuencia del gobierno tanto a negociar con la Minga indígena durante las pasadas huelgas nacionales como a ratificar el acuerdo de Escazú, un tratado internacional sobre los derechos

de acceso a la información sobre el medio ambiente, participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, y la justicia ambiental que incluye disposiciones sobre los derechos de los defensores del medio ambiente, incluidos los grupos étnicos.

Soluciones actuales: más represivas que persuasivas

A principios de 2019, el presidente Duque lanzó la operación “Artemisa”, una estrategia principalmente militar, que busca detener la deforestación, recuperar la selva tropical y enjuiciar a los responsables de la tala y la quema de bosques. En consonancia con esto, el pasado 4 de agosto, el presidente Duque anunció la nueva ley para sancionar los delitos ambientales. Esta nueva ley es un paso importante para asegurar que se endurezcan las penas por crímenes contra el medioambiente y con ella se crearon seis nuevos delitos: 1) Tráfico de vida silvestre; 2) Deforestación; 3) Promoción y financiamiento de la deforestación; 4) Financiamiento de la invasión de áreas de especial importancia ecológica; 5) Apropiación ilegal de baldíos de la nación; y, 6) Financiamiento de la apropiación ilegal de baldíos.

Respecto a la primera, los resultados a la fecha muestran que los últimos responsables y financiadores de la deforestación han podido evadir la justicia, pues en algunos casos, por un lado, se ha filtrado la información sobre las operaciones y solo se capturan ejecutores y, por otro lado, la presencia de las fuerzas militares es temporal y los agentes de deforestación tienden a regresar después de que el ejército se ha ido. Estos dos factores combinados han aumentado la desconfianza de las comunidades hacia las intervenciones del Estado.

En relación con el segundo, el estrecho vínculo entre los nuevos delitos y la propiedad de la tierra probablemente exacerbará los conflictos de antaño. El caso común en Colombia de campesinos que utilizan tierras ubicadas dentro de los límites de los parques naturales ejemplifica un antiguo problema relacionado con la tenencia de la tierra, es decir, algunos campesinos pueden tener reclamos sobre parcelas que han ocupado durante muchos años. Estas parcelas nunca se formalizaron en el pasado y ahora no se pueden legalizar porque son “territorios de importancia ecológica”. Hoy en día, con estos nuevos delitos contra la naturaleza, estos ocupantes probablemente enfrentarán sanciones pecuniarias o

encarcelamiento debido a situaciones de tenencia no resueltas del pasado.

La jurisdicción agraria: una utopía antigua

Conforme a lo establecido en la política de deforestación, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) juega un papel importante para la ejecución de las acciones incluidas en el segundo objetivo de esta política en cuanto al ordenamiento social de la propiedad en los municipios priorizados por la ANT y parte de los NAD; desarrollando procesos para el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos ubicados en FRZ; desarrollando una estrategia para la implementación de procedimientos agrarios (para aclarar la propiedad de la tierra) en áreas con alta deforestación; y continuando con la formalización de territorios étnicos, incluidas áreas dentro de los NAD.

Con un mandato inicial de regularizar la tenencia de la tierra de 7 millones de hectáreas hasta 2026 teniendo en cuenta los posibles conflictos con los ocupantes, esta agencia probablemente estará desbordada. Al mismo tiempo, otro agravante son las reducciones presupuestales en 2021 para las entidades creadas por el tratado de paz, como la ANT. Y además, parece contradictorio que el proyecto de ley de creación de una jurisdicción agraria encuentre su mayor oposición por parte del partido político del presidente. El proyecto de ley rechazado proponía la creación de jueces especiales para resolver los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, priorizando los municipios más afectados por la violencia y el abandono del Estado que podrían ser atendidos por oficinas itinerantes (móviles) con un conciliador adjunto. Asimismo, este proyecto de ley favorecía el uso de métodos de resolución de conflictos y estableció la figura del “facilitador”: un líder social capacitado para orientar a las comunidades en los mecanismos de acceso a la justicia o resolución de conflictos. Sin duda, esta propuesta que encuentra un antecedente en la Ley 200 de 1936, de aprobarse, habría aliviado la carga de este sistema (altamente) centralizado.

En conclusión, la deforestación y la degradación del suelo en Colombia son temas ambientales muy complejos, que responden a diferentes dinámicas y actores. Considerando los hallazgos de la UNODC que muestran que a pesar de una reducción en el número de

hectáreas con coca, la producción de cocaína aumentó debido a un incremento en la productividad, se podría esperar una disminución en la deforestación. Esto no refleja necesariamente una victoria en la lucha contra la deforestación, sino una derrota en la lucha contra las drogas. Por ende, las soluciones a la deforestación y la degradación deben ser inclusivas (de múltiples partes interesadas) e integrales, con el objetivo de a) aclarar la tenencia de la tierra y resolver los conflictos en torno a la propiedad de la tierra; b) mejorar los medios de vida de las comunidades locales y étnicas, fortaleciendo las actividades productivas existentes y las alternativas de ingresos derivadas de empresas comunitarias, cadenas de valor basadas en la biodiversidad (incluidos productos maderables y no maderables), ecoturismo, entre otros; y c) implementar planes de manejo forestal sostenible (incluyendo uso y conservación), al tiempo que se crean incentivos financieros para que las comunidades locales conserven y usen la naturaleza de manera sostenible a través de, por ejemplo, mecanismos financieros inclusivos como los créditos de carbono forestal como Redd + y otros tipos de pagos por servicios ecosistémicos.

Andrés Santana Bonilla

Foto tomada de: Larepublica.co