

La Orinoquia. ¿Frontera de crecimiento o escenario para un desarrollo económico y social ambientalmente sostenible?

Manuel Rodríguez Becerra, (coordinador del proyecto),
Germán Andrade Pérez, Eduardo Uribe Botero y Eduardo Wills.

Bogotá, Marzo 5 de 2009

1. ANTECEDENTES

En cumplimiento de su misión, CORPORINOQUIA ha solicitado a la Universidad de los Andes la preparación de un documento que permita definir una posición institucional con respecto al futuro ambiental de la región tomando en consideración sus características biogeográficas y socioculturales dominantes y las tendencias e iniciativas para el aprovechamiento de la región que están actuando sobre el territorio en especial en los últimos meses. Esas tendencias bien podrían generar impactos ambientales negativos y afectar de forma severa la utilización sostenible del territorio y de sus atributos; o podrían también dirigirse y canalizarse de tal manera que se convirtieran en vehículos para promover formas equitativas de desarrollo ambientalmente sostenible en la región.

Este documento será la base para realizar una serie de eventos participativos en los que se ausculte y analice el futuro de la región y se propongan lineamientos de política que permitan dirigir y orientar las tendencias actuales hacia un desarrollo regional ambientalmente sostenible

2. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

En los últimos años se han acrecentado los procesos de ocupación y transformación de los ecosistemas naturales de la cuenca del río Orinoco en Colombia. Se trata de un vasto territorio que en Colombia tiene 347.713 km², el 35% de la cuenca internacional que comparte con Venezuela, y que representa el 30.4% del territorio continental nacional del país. Los niveles de transformación de los ecosistemas y de la estructura ambiental de la región vienen aumentando considerablemente¹.

El discurso político predominante que promueve la ocupación se refiere a la región como un vasto territorio lleno de potencialidades para el establecimiento de extensas plantaciones forestales y prosperas agroindustrias, haciéndose especial énfasis en el último caso en los agrocombustibles. Estas nuevas actividades empresariales se sumarían a la actividad ganadera de la región (de corte extensivo, en su mayor parte), a la ocasional actividad agroindustrial moderna allí establecida, y al ya probado potencial de los hidrocarburos en proceso de explotación y expansión en la región.

Sin embargo, los procesos de apropiación y crecimiento económico que se anuncian, se basan en varios supuestos, explícitos o implícitos, acerca de los atributos de la región:

- La Orinoquia no presenta grandes limitantes biofísicos para el desarrollo agropecuario convencional.
- La ocupación agro-empresaria de la Orinoquia puede hacerse “sin talar un solo árbol”, queriendo con ello decir que no se causaría un impacto ambiental similar al que ocurriría en un proceso similar en zonas como la Amazonia.

¹ En especial en algunas zonas de la misma, tales como el piedemonte, las sabanas inundables y la porción occidental de la altillanura; teniendo como referencia el mapa oficial de los ecosistemas del país (IDEA, IGAC, IAvH, INVEMAR, I Sinchi e IIAP 2007).

- Los valores naturales de la Orinoquia, pueden protegerse en unas áreas de parque o reserva; el resto del territorio puede transformarse sin ocasionar pérdida de biodiversidad.
- La Orinoquia es un territorio casi vacío, cuya ocupación causaría desarrollo y bienestar a la población.

Cada uno de las anteriores afirmaciones, puede sin embargo ser objeto de controversia sustancial. Está claramente documentado que la Orinoquia presenta grandes superficies con suelos con grandes limitantes edáficos, para el desarrollo agropecuario convencional, en especial en áreas de sabanas inundables o de altillanura². De otra parte, si bien es claro que la ocupación de la sabana no tiene los mismos efectos que la del bosque en los trópicos, también es cierto que los ecosistemas de sabana en su conjunto no carecen de valor de conservación como ecosistemas naturales (ver en Instituto Humboldt³). En efecto, no solamente poseen una biodiversidad característica (una de los mayores niveles de diversidad en el ámbito mundial de especies de gramíneas o pastos, por ejemplo), sino que su transformación masiva podría generar efectos ambientales importantes en otros ecosistemas contiguos como selvas y aguas continentales.

Los ríos de la Orinoquia no solamente son excelentes vías naturales para el desarrollo, sino que el conjunto del sistema hídrico superficial (ríos mayores y menores, caños, humedales, etcétera) posee una de las concentraciones más altas del mundo en biodiversidad acuática continental, sobresaliendo la altísima diversidad de especies de peces. Una parte sustancial de la Orinoquia está compuesta por “ecosistemas estratégicos”, esto es áreas naturales o semi-naturales relativamente localizadas y de la cual la sociedad deriva beneficios sustanciales. Entre ellos están los ecosistemas de las montañas, en las cuencas superiores de los ríos de la región, grandes complejos de ríos de llanura y humedales asociados (madreviejas, morichales, esteros, zurales, bosques inundables, etc.). Estos ecosistemas no solamente juegan un papel fundamental en el equilibrio ambiental regional, sino que algunos de ellos poseen una alta biodiversidad característica además de grandes concentraciones de vida silvestre⁴. Adicionalmente, es importante mencionar, que las tendencias actuales de transformación en la región, no solamente pueden acarrear cambios que exacerbaban riesgos ambientales actuales (incendios, erosión y deslizamientos, irrupciones de plagas, etcétera), sino que los mismos se podrían ver severamente exacerbados en los escenarios de acentuación de la variabilidad climática⁵. De otra parte, es importante también mencionar que una parte importante de la

² En especial el documento de zonificación de potencialidades y conflictos de uso de la tierra del país, presentado por IGAC y Corpoica en 2001.

³ Romero, M., Galindo, G., Otero J., Armenteras, D. 2004. Ecosistemas de la cuenca del Orinoco colombiano. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Bogotá, Colombia. 189 p.

⁴ De especial importancia para la región es la urgente aplicación del “Plan de Acción en Biodiversidad de la cuenca del Orinoco de Colombia (2005 – 2001)” formulado por Corporinoquia, Cormacarena, el Instituto Humboldt y otras entidades privadas y académicas.

⁵ Ver la “Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (IDEAM, Ministerio del Medio Ambiente, PNUD 2001), en la cual se establece claramente una vulnerabilidad relativamente alta en la región de la Orinoquia en aspectos tales como afectación de escorrentía; algunas zonas con vulnerabilidad alta y muy alta en cuanto al régimen hidrológico; vulnerabilidad entre media y alta en cuanto a afectación de la coberturas vegetales; y sobretodo una muy alta y alta susceptibilidad a la desertificación de grandes extensiones de la Orinoquia, en especial la altillanura y las llanuras eólicas inundables (en escenarios de duplicación del CO₂). Lo anterior corroborado adicionalmente por el Gobierno Nacional, en su

Orinoquia, en especial en los departamentos de Meta y Vichada, ha sido reconocida como propiedad colectiva de comunidades indígenas, en la forma de resguardos. También, en las sabanas naturales existen formas de ocupación y uso que han generado la conocida cultura llanera, en la cual la naturaleza y la cultura del ganadero han generado una convivencia armónica, que algunos quisieran no ver sucumbir a las fuertes presiones del crecimiento económico.

En síntesis, la conservación de los valores naturales y ambientales, no es solo cuestión de definir unos parques o reservas, para dejar el resto del territorio abierto a la transformación sin restricciones ambientales, sino que el conjunto del territorio debe ser objeto de un adecuado examen de manera a generar un nuevo equilibrio entre las fuerzas que actúan en dirección de su ocupación y transformación y la necesidad de definir y mantener una base ambiental que permita un desarrollo ecológica y socialmente sostenible. Lo anterior, con enorme vigencia, en los escenarios actuales de Cambio Climático.

Sin duda, la región de la Orinoquia presenta grandes potenciales para el desarrollo económico y social del país, y estos podrían ser maximizados en la medida en que a un mismo tiempo se reconozcan las oportunidades y las restricciones que ofrece su base natural, buscando que el desarrollo de la región sea ambientalmente sostenible.

Los retos institucionales

Por otra parte, es necesario señalar que existe una evidente debilidad institucional y organizacional en la mayoría de las entidades encargadas de velar por la gestión ambiental en la Orinoquia lo cual repercute de manera directa en la efectividad con que se aplican las políticas públicas ambientales y la forma como se desarrolla la gestión ambiental. Sin embargo, es necesario hacer énfasis que la institucionalidad ambiental regional se ha fortalecido desde 1993, con la ley de creación del SINA, toda vez que hasta esa fecha solo existían en la región unas pequeñas oficinas del Inderena, tal como fue subrayado en los diez años de celebración de la creación de Corporinoquia:

La Ley 99 de 1993 previó una Corporación para la región de la Orinoquia, incluyendo los municipios de la cordillera oriental que pertenecen a esta gran cuenca. En síntesis, se concibió que la unidad geográfica de la cuenca colombiana del río Orinoco (que en forma general se podría considerar como uno de los grandes ecosistemas de Colombia), debiera ser jurisdicción de una sola Corporación como medio para desarrollar una gestión ambiental integrada. Evidentemente la construcción de CORPORINOQUIA, con un área geográfica tan amplia bajo su jurisdicción, y con cuatro departamentos de la planicie orinocense y un conjunto de municipios de Cundinamarca a su interior, constituía una innovación en la gestión pública colombiana, pero al mismo tiempo un complejo reto por sus complejidades que le eran inherentes. Desafortunadamente, en el año 2003 se desmembró el departamento del Meta de su jurisdicción, incorporándolo en la de CORPOMACARENA, sin que mediara una evaluación sobre la conveniencia de tal reestructuración. La dinámica política que dominó la creación de las corporaciones

“Plan de Acción nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequia PAN” (Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, UNCCD y PNUD 2005).

en 1993, de generar una CAR para cada departamento, explicaría esa precipitada decisión. Sin embargo, CORPORINOQUIA mantiene su jurisdicción sobre la mayor parte de la región orinocense lo cual la habilita para incidir en forma integrada sobre su destino ambiental⁶.

Pero además, la situación socioeconómica de la región ha sufrido profundos cambios en los últimos quince años, como consecuencia de la expansión agrícola y la explotación de hidrocarburos, que han generado nuevos retos para CORPORINOQUIA algunos de los cuales eventualmente no ha estado en capacidad de afrontar. Una situación aún mas crítica a este respecto la deben estar enfrentando los municipios en relación con las funciones en materia de protección ambiental de las cuales son responsables.

Además, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como ente rector del sistema nacional ambiental, y en virtud de las funciones con que cuenta, entre otras, en materia de ordenamiento ambiental del territorio y de protección de la biodiversidad y de las fuentes de agua, está también llamado a jugar un papel central en el proceso de buscar la sostenibilidad ambiental de la Orinoquia, en relación con las nuevas presiones generadas por la gran transformación productiva que se avizora en la región, así como por los movimientos poblacionales y cambios sociales asociados.

En este contexto, la labor que vienen adelantando actualmente las autoridades ambientales de la región, en especial Corporinoquia (que tiene la mayor jurisdicción territorial en el área), debe ser reforzada ampliamente para que sea entendida y apreciada por la sociedad, en especial por los actores y sectores interesados en el crecimiento económico en la región.

3. PROPUESTA

La Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y Corporinoquia, se proponen unir esfuerzos encaminados a promover esquemas de sostenibilidad ambiental para la Orinoquia colombiana, con el objetivo general de aumentar la conciencia pública, en especial entre los tomadores de decisiones, acerca de las oportunidades y limitantes ambientales de la Orinoquia colombiana, frente a un desarrollo sostenible.

Para este fin, la presente propuesta comprende:

⁶ Rodríguez Becerra, Manuel. 2007. "Mirada Nacional de la Gestión Ambiental Regional y sus Perspectivas. Presente y futuro de CORPORINOQUIA" en En Salcedo Quevedo, Lucía y Omar Baquero Riveros, Editores. *Memorias: Una década de gestión ambiental corporativa en la Orinoquia Colombiana: 1995-2005*, Agosto 22 al 26 de 2005, Yopal Casanare, 2007, págs. 19-30

1. Documento Estratégico: La Orinoquia. ¿Frontera de crecimiento o escenario para un desarrollo económico y social de gran dinamismo ambientalmente sostenible?

Se elaborará un Documento sobre la evolución de la Orinoquia en la última década, su situación actual, y sus perspectivas que incorporará la sostenibilidad ambiental de la región como su principal eje articulador, y que terminará con unos lineamientos de política y unas recomendaciones.

Constará de cuatro capítulos, así:

Capítulo 1. Diagnóstico Estratégico Estado actual de los ecosistemas de la región que se elaborará a partir de las bases técnicas y científicas producto del conocimiento actual disponible sobre la misma, que incorporará un análisis de las dinámicas de la transformación del territorio generadas por los procesos productivos y de ocupación acontecidos en la última década. El objeto de este capítulo es el de hacer una síntesis del conocimiento relevante para la toma de decisiones.

Capítulo 2. Ocupación y dinámicas en los últimos 10 años. Identificación y análisis de las variables, (políticas públicas, incentivos económicos etc.) dominantes que actúan sobre la ocupación y aprovechamiento de la región en los últimos 10 años. Descripción y, en la medida de lo posible, dimensionamiento de esas variables y de sus efectos. Se harán explícitas las políticas de desarrollo en curso, haciendo énfasis en las políticas sectoriales en los campos agrícola (en particular las de agrocombustibles), forestal, de explotación minera y de hidrocarburos, y de transportes. Con el fin de hacerlas explícitas se examinarán los documentos oficiales, declaraciones y discursos de altos funcionarios públicos nacionales, regionales y locales, y diversas acciones no documentadas y que están siendo implementadas por parte del gobierno, inversionistas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil, entre otras. En este capítulo se analizarán también las actuales políticas ambientales relacionadas con la Orinoquia -del nivel nacional, regional y local- y su relación con las políticas sectoriales.

Capítulo 3. Análisis Institucional. Este capítulo se examinará la evolución y situación actual de la institucionalidad y la política ambiental y de desarrollo regional y nacional. Se analizará su capacidad para enfrentar los retos planteados por la acción de las variables identificadas y analizadas en el capítulo anterior. Lo anterior a la luz de los siguientes temas: i) las relaciones de coordinación y cooperación entre Ministerio MAVT y Corporinoquia, ii) las fortalezas y debilidades organizacionales de Corporinoquia, iii) el gobierno corporativo de Corporinoquia, iv) las relaciones entre Corporinoquia y Corpomacarena; v) el rol y papel de los Departamentos y municipios en la gestión ambiental, vi) la participación ciudadana y los mecanismos de control social.

Capítulo 4. Recomendaciones y lineamientos . El documento concluirá en la presentación de las principales restricciones y oportunidades ambientales y las principales líneas de acción frente a las variables (políticas públicas, incentivos económicos, etc.) que están actuando sobre la región, para encaminar los actuales procesos de crecimiento económico en la región, hacia un desarrollo ambientalmente más sostenible.

Contendrá una sección orientada a efectuar unas recomendaciones sobre los posibles ajustes de la institucionalidad ambiental que sean necesarios para enfrentar los nuevos retos para la sostenibilidad ambiental.

2. Movilización de la conciencia pública y de los tomadores de decisiones. Una vez aceptado por la Corporación se realizarán cinco talleres o foros, cuatro en la región y uno en Bogotá, en los cuales se presentarán los resultados del diagnóstico técnico y se socializarán y discutirán los requerimientos para el desarrollo ambientalmente sostenible en la región. A estos talleres se invitará a participar a los actores más relevantes, de los sectores público y privado, para el desarrollo de la región.

Los talleres serán dirigidos por el director de Corporinoquia y los cuatro investigadores principales. Serán convocados conjuntamente por Corpoinoquia y el Foro Nacional Ambiental.

3. Divulgación. Publicación del documento final, que será ajustado de conformidad a las recomendaciones y conclusiones alcanzadas en los talleres e incluirá una síntesis de la discusión (memorias) adelantada en los mismos.

