

21 00 00

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis,
Coordinadores

Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina



BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 20-11-07
Categoría:
Préstamo:
Código:
Donación: **FLACSO - Ecuador**

REG. 00019318
CUT, 17625
BIBLIOTECA - FLACSO

27427
P. 150 p
1-3

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

IDDR

Institut du développement durable
et des relations internationales
6, rue Général Clergerie
75116 Paris
France
Tel +33 1 53 70 22 35
Fax: +33 1 53 70 21 45
iddri@iddri.org
www.iddri.org

CIRAD

Centre de coopération internationale
en recherche agronomique pour le développement
42 rue Scheffer
75116 Paris
France
Tel +33 1 53 70 20 00
Fax +33 1 47 55 15 30
www.cirad.fr

ISBN: 978-9978-67-144-3
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: octubre, 2007

Índice

Presentación	7
Prólogo:	
Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina	9
<i>Por Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis</i>	
Primera parte	
Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental	
Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña	21
<i>Por Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis</i>	
Estudio de caso	
“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”	57
<i>Por David Dumoulin Kervran</i>	
Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil	79
<i>Por Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia Fragelli y Altair Sancho</i>	
Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña	107
<i>Por Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis</i>	
Estudio do caso:	
“O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”	123
<i>Por Andréa Aguiar Azevedo y Richard Pasquis</i>	

A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança	147
<i>Por Stéphane Guéneau</i>	
Testimonio:	
“El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”	175
<i>Por Carlos Castaño-Uribe</i>	
Segunda parte	
El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental	
Redes verdes e governança na Amazônia	199
<i>Por Benjamin Buclet</i>	
Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador	223
<i>Por Guillaume Fontaine</i>	
Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil	257
<i>Por Eric Sabourin</i>	
Estudio de caso:	
“Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”	279
<i>Por Isaias Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa</i>	
Estudio do caso:	
“As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”	303
<i>Por Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué</i>	
Presentación de los autores	325

Testimonio:

“El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”

Carlos Castaño-Uribe

Introducción

Como sabemos, Colombia es un país en construcción como el resto de países de América Latina, pero como todos ellos tiene particularidades especiales que lo hacen único y excepcional, particularmente cuando se habla del tema de la gobernanza y la gobernabilidad. De hecho, puede decirse que a pesar de las bondades de su oferta natural y cultural, Colombia es un país donde la gestión institucional, la política pública y la administración del Estado ha estado más provista de vicisitudes y “cuellos de botella”, pues los problemas de orden público, la violencia, el regionalismo, el narcotráfico, la corrupción y el profundo deterioro del entorno natural -por la utilización de modelos extractivistas del capital natural y cultural- han ampliado, día a día, más la brecha y la desigualdad social y económica. Esto convierte a Colombia en un lugar excepcional de análisis y un laboratorio propicio para la evaluación de modelos de resolución de conflictos relacionados con el ejercicio de la democracia y de manejo sostenible de los territorios.

Es nuestra opinión que el motor de la gobernabilidad no está en la aplicación de un conjunto simple de variables que puedan indicar factores de éxito tras la diligencia y la aplicación de variables endógenas al territorio, aunque claramente éstas pueden ayudar mucho. De hecho, la siempre consabida causa supuesta de todos los males de América Latina, cifrados en los problemas financieros, fiscales o económicos, como elemento

primordial de la pobreza, han demostrado no ser siempre la principal limitante del desarrollo y, muy por el contrario, puede ser a la hora de la verdad una limitante para alcanzar el éxito necesario. Igual podríamos decir de la tecnología, del acceso a los mercados de capital o del exceso de instrumentos de control y normas.

Las políticas públicas en el tema ambiental están bastante desarrolladas en la región y particularmente en Colombia, donde contamos con instrumentos y marcos de regulación suficientes e innovadores. La ejecución de programas y proyectos, en algunos casos y momentos, con suficientes recursos económicos (ya bien desde la perspectiva de un insumo nacional o internacional) que han permitido inversiones muy cuantiosas sin mayores resultados y esquemas de continuidad una vez que se terminan los recursos.

Los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan crecientes demandas por servicios de salud, problemas de nutrición, vivienda y otras necesidades para su desarrollo. Las comunidades locales están perdiendo el acceso a sus recursos tradicionales y se ha fracasado en compartir beneficios de los bienes y servicios que producen las áreas protegidas. El propósito, entonces, de esta reflexión es entender las bondades de aplicar un buen modelo de ordenación territorial con dimensión ambiental y en el marco del enfoque ecosistémico.

El ordenamiento del territorio se realiza en Colombia desde hace una década a varios niveles y escalas de resolución como un mandato imposter-gable del desarrollo. Los planes de ordenamiento territorial, aplicados a nivel local en todo el territorio nacional consistieron en un proceso básico de planificación del ámbito municipal, y a través de ellos se aspiraba definir la forma en que la tierra sería usada de la forma más acorde con su potencial.

El ordenamiento territorial se entiende, entonces, como un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas con el propósito de disponer de instrumentos eficientes para orientar y ordenar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio.

Por todo lo anterior, se considera fundamental como parte de las políticas públicas, la utilización del ordenamiento como instrumento de construcción del territorio. Para ello no sólo se requiere la participación

en el marco de la descentralización y la democratización, sino como un aspecto estratégico para lograr tres elementos claves de éxito: apropiación; empoderamiento y, autodeterminación.

Estos elementos se derivan, en nuestra experiencia, del fortalecimiento de la identidad del colectivo y se vuelve un elemento neurálgico para justificar la participación activa de los actores comunitarios.

La construcción de un modelo de ordenamiento bajo esta premisa, facilita enormemente la identificación de los conflictos y los intereses y permite construir como parte del proceso de apropiación los acuerdos de resolución de los conflictos. Desde este punto de vista, presentaremos un estudio de caso que logra definir como instrumento articulador: la política y su marco legal; el recurso humano; la definición de una actitud de cambio para la construcción de territorio; la continuidad y el marco financiero para sustentar el desarrollo.

La definición de un modelo aún en construcción para generar valor y capital social

La dimensión ambiental del proceso identifica la necesidad de establecer un procedimiento que facilitara la construcción a partir de la existencia de algunos ecosistemas estratégicos y las particularidades de la sociedad. La aplicación del modelo definido por la autoridad fue lamentablemente menos participativa de lo esperado, con menos criterio ambiental de lo requerido y no generó los resultados previstos en la sumatoria territorial para la construcción de país y de regiones.

En términos de la planificación, el ordenamiento debe ser ante todo un procedimiento que debe partir de la concertación para que sea sostenible y de entender el territorio como una expresión geográfica en la que interactúan las diferentes dimensiones desde lo ecosistémico hasta lo ambiental sino que es ante todo el escenario donde se expresan muy particularmente los intereses y las decisiones políticas que son las que determinan, por último, las virtudes y las contradicciones entre la vocación o la aptitud del uso del suelo y el uso real con sus variables complementarias de potencialidad.

La planificación ambiental es el procedimiento mediante el cual se definen las acciones o actividades de una comunidad o territorio desde el punto de vista ambiental y la planificación ambiental regional es, en consecuencia, un proceso dinámico que le permite a una región orientar de manera concertada el manejo, la administración y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables propendiendo por la construcción y la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible de acuerdo con sus características dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales, pero para que la planificación ambiental tenga éxito debe ante todo estar orientada a construir el territorio, lo cual es muy diferente a que los actores sociales actúen en el espacio geográfico.

Los procesos de descentralización político-administrativa en Colombia, fomentaron la participación comunitaria como derecho fundamental para la formulación y ejecución de cualquier tipo de proyecto investigativo o de intervención. A pesar de más de una larga década de trayectoria, la participación apenas empieza a entenderse en su justa dimensión, ya que aún no existe una definición consensual sobre lo que significa y especialmente sobre cómo debe llevarse a cabo. En la gran mayoría de los casos, es entendida como un formalismo, agotado por el proceso de información a algunos miembros de las comunidades sobre qué es lo que se piensa hacer. Una vez formulados, los proyectos son sometidos a los comentarios y a la crítica, que raras veces son tenidos en cuenta y valorados a tal punto que conduzcan a la modificación o a la reformulación completa del proyecto mismo. En pocas ocasiones, son tomados en serio los desacuerdos vehementes de las comunidades respecto a la propuesta. La sola presencia de estas personas en las reuniones organizadas por los representantes de las entidades ejecutoras, es a veces suficiente para afirmar que el proyecto tuvo un carácter participativo. Prueba de esto aparece – no en escasas ocasiones – una hoja de asistencia con las numerosas firmas de las personas que presenciaron el encuentro (Lockhart, *et.al*, 2004).

Estudios recientes demuestran que los avances en la construcción de marcos jurídicos internacionales y nacionales que reglamentan la consulta y la participación activa y efectiva de las comunidades, en los procesos de toma de decisión sobre las políticas y programas que las afectan, no

siempre han significado profundos cambios en las prácticas institucionales. Continuos debates públicos dirigidos por organizaciones comunitarias y no gubernamentales, fracasos de programas, y evaluaciones de proyectos, han puesto en evidencia que las modalidades de convocatoria, conversación e interacción de las instituciones, no han sido las más apropiadas. Sectores académicos hablan incluso de “un galimatías de los términos”. Funcionarios, juristas, expertos y poblaciones locales, utilizan y comprenden los conceptos de “participación” y “concertación” de distintas maneras. Para unos denotan simplemente “informar”, para otros, “tener en cuenta un punto de vista distinto, guardando la potestad de decidir”, algunos pocos, piensan que son lo mismo.

A todas estas, la participación para el ordenamiento del territorio se ejerce sin el orden necesario y sin que el proceso mismo construya lo más activo del territorio: la identidad y la gobernabilidad (Lockhart, *et.al*, 2004).

De todo lo anterior se colige que el ordenamiento ambiental territorial es, ante todo, la regulación y orientación del proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de acuerdo con el medio ambiente y las tradiciones culturales, que buscan garantizar una adecuada utilización y un uso sostenible. En términos generales, la diferencia de enfoque entre uno y otro está determinada ante todo por el carácter diferencial de la sostenibilidad cuando se incorpora la variable ambiental y el tipo de aproximación a los procedimientos de transformación de los recursos naturales y de los ecosistemas.

Para la definición del modelo se debe entender la diferencia existente entre espacio (territorial), región (en el territorio) y territorio (en el sentido holístico de la complejidad cultural, físico-biótica y ecosistémica). Desde esta perspectiva, diferentes instituciones estatales y organizaciones responsables de la ejecución de proyectos que afectan la vida de las comunidades, reconocen recientemente la necesidad de fortalecer procesos de formación y reflexión crítica acerca de los significados y alcances del concepto de participación, así como la elaboración de herramientas de trabajo y metodologías pedagógicas y de comunicación, que permitan ponerla en práctica.

Por otra parte, la democracia representativa vigente en el país promueve, al elegir representantes, la delegación de responsabilidades frente a

problemas determinados. En una sociedad desigual, con un sistema educativo que en la mayoría de los casos enseña a aprender sin cuestionar y a repetir, en vez de analizar y desarrollar un pensamiento autónomo y crítico, la capacidad y la disposición de las personas para llevar a cabo procesos de reflexión autónoma sobre la realidad, se ve aún más limitada.

Para lograr un proceso de participación efectivo, es necesario considerar el término dentro de un contexto más amplio. La participación no es sólo hacer parte de lo que los demás proponen, ni ayudar u opinar durante su ejecución. La participación debe existir como la capacidad real de las comunidades para pensar sobre su realidad, identificar potenciales, problemas y dado el caso, priorizar cuáles de ellos deben ser mitigados. La comunidad misma debe desarrollar estrategias para la elaboración de planes que contrarresten los problemas identificados y lo que es más importante: debe existir un espacio de negociación y autogestión para poder llevar a cabo sus propuestas.

La metodología apunta a definir, antes que nada, lo siguiente:

- La identidad de los actores en conflicto (capacidad de interrelacionarse sin barreras ni obstáculos y con la posibilidad de generar el tejido socio-cultural del territorio.
- Analizar o definir las formas y el fortalecimiento de la memoria, identidad, tradición y valores para la gobernabilidad.
- Generar los esquemas de encuentro y establecimiento de espacios para el ejercicio de la democracia y la resolución de los conflictos, disminuyendo ostensiblemente las resistencias culturales (locales y regionales).

A partir de complejos ordenamientos, el territorio se debe organizar desde la búsqueda de la apropiación del entorno. Una síntesis entre lugares, historias, valores de mujeres y hombres que se conectan a través de sistemas de apropiación simbólica y tejen hilos invisibles de territorialidades que pueden, incluso, enlazar puntos tan aparentemente distantes, que se pertenecen y se buscan para unirse por la tradición y la afirmación de la realidad local.

A pesar del salto cualitativo, consecuencia de las transformaciones institucionales para la construcción de una democracia participativa, reflejado en inmensos esfuerzos para que las políticas y programas se formulen y ejecuten con la participación de las comunidades, es necesario reconocer que las modalidades de convocatoria, de conversación e interacción, así como los lenguajes y los marcos conceptuales y metodológicos utilizados, invisibilizan en ocasiones, las problemáticas, necesidades y posibles soluciones planteadas desde lo local. Voces, intereses, significados y aspiraciones de sectores campesinos e indígenas, de pobladores urbanos en contextos muy diferentes e interculturales, terminan silenciados, intentando ser traducidos por las nociones de los discursos técnicos de la planificación y el desarrollo.

El estudio de caso

El Plan de gestión socio ambiental del Proyecto de servicios ambientales del río Amoyá se realizó durante el 2003, como parte de los requerimientos técnicos para la estructuración final del proyecto hidroenergético que estaba adelantando la firma Hidroger y Generadora Unión, conjuntamente con el Banco Mundial, en el marco de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) del Fondo Prototipo del Carbón.

El proyecto había iniciado sus gestiones de diseño de ingeniería convencional, estimulado por las características fisiográficas en medio de un contexto muy difícil por los problemas de orden público (presencia de grupos insurgentes armados en la zona), incursiones ocasionales del ejército regular, y un conflicto muy agudo de inestabilidad territorial por la presencia de cultivos ilícitos (amapola, especialmente) que había logrado desestabilizar la región, pues la precaria economía rural con un esquema cafetero, y agropecuario colapsó rápidamente ante la bonanza del narcocultivo, además de la precaria organización campesina que luchaba por subsistir con múltiples dificultades sociales, políticas y económicas.

La caracterización ambiental del área permite considerarla de especial significación. La cuenca del río Amoyá, tributario del río Saldaña y de la confluencia de éste con el río Magdalena un par de kilómetros aguas

abajo, dan a esta región particularidades especiales, pues se trata de un río muy corto de cauce muy pendiente y encañonado que lo hacían óptimo para la construcción de un embalse típico de características andinas (lecho pendiente, profundo y encañonado) que en una buena parte de su curso medio y alto se conoce con el nombre del Cañón de la Hermosas. Este cañón recoge a su vez el nombre del Páramo de las Hermosas (un ecosistema alto andino con superlativos índices, no sólo de generación del recurso hídrico sino también de la fauna y la flora.

Al inicio de las actividades previstas por el proyecto, los ingenieros tuvieron que sortear muchos obstáculos de inseguridad por el conflicto armado (altos índices de muerte violenta), una población poco sensible a los temas ambientales y de conservación de los recursos naturales, una ausencia casi generalizada de los actores institucionales (públicos y privados) para atender los requerimientos de una población marginada y con enormes requerimientos de apoyo y seguridad alimentaria, estos son apenas algunos de los aspectos en los que el proyecto empieza a recomponer su visión y su óptica para tratar de buscar la conformidad de los actores y del entorno natural vulnerable, y crítico.

Con una población de aproximadamente 7200 personas viviendo en el área de influencia directa del proyecto, distribuidas en 28 veredas, explotando inadecuadamente los recursos de la cuenca y poniendo en entredicho el potencial natural del territorio, el proyecto tuvo que ir acoplándose a una serie de situaciones que permitieran el poder concretar la realización del Proyecto y al mismo tiempo establecer los procedimientos necesarios para el favorecimiento de las condiciones sociales y ambientales de la zona. Los formuladores y estructuradores decidieron, entonces, iniciar un proceso de reingeniería conceptual del proyecto desde lo técnico, lo social, lo ambiental y lo político. Fue así, como en el Marco de los mecanismos de desarrollo limpio del Protocolo del Carbón (en la Convención de cambio climático), se inicia el proceso de readecuación para convertirlo en un Proyecto de servicios ambientales, que pretendía no sólo los ajustes a un proyecto ingenieril de tecnologías limpias para la generación hidroeléctrica, sino también que pudiera activar la económica y generar una propuesta y una contribución definitiva a la construcción de “territorio” fortaleciendo el capital social y ambiental de la región y

apuntando además a la conservación del patrimonio natural de las áreas protegidas existentes en la parte más alta de la cuenca.

La elegibilidad del proyecto ante el Gobierno Nacional -a través del Ministerio del Medio Ambiente, como punto focal del Protocolo de Kyoto y el Fondo prototipo del carbón- dio un definitivo impulso a un nuevo esquema de formulación y obtención de la viabilidad. El Banco Mundial financió entonces los estudios de ajuste ambiental (evaluación de impacto ambiental más exigente que para los casos convencionales de proyectos) y un trabajo de planeación y generación de línea de base social, que terminó convirtiéndose en el Plan de gestión socio-ambiental del Proyecto de servicios ambientales. La realización de ese Plan es el estudio de caso que se presenta en esta Parte II del documento, y es el que permitió entrar a dirimir, como esquema y como proceso, buena parte de los conflictos territoriales y generar una nueva cultura local para enfrentar la sostenibilidad del territorio.

Basta decir, que muchos de los esquemas planteados para este proceso han servido para ir construyendo un modelo de “Gobernabilidad para la gestión socio-ambiental” que hoy día se están aplicando a tres proyectos de Ordenamiento de cuencas hidrográficas, un montaje de Sistema regional de áreas protegidas y otros procesos de planificación ambiental para la construcción de instrumentos e incentivos para la conservación de la biodiversidad que requieren el manejo en contextos de complejidad territorial.

El desarrollo del proyecto de generación de energía eléctrica que bajo la dirección de la firma Hidroger S.A. se adelantará en el río Amoyá – Municipio de Chaparral Departamento del Tolima – está prevista la obtención de recursos financieros provenientes de la venta de certificados de compensación por la no emisión de gases efecto invernadero al fondo prototipo del carbono, dentro de los denominados mecanismos de desarrollo limpio (MDL). Dado que con la ejecución y operación del proyecto se contemplan medidas y acciones importantes para las comunidades y habitantes del municipio y a pesar de que el proyecto cuenta con diseños finales de un plan de manejo ambiental elaborado en 1998 por la firma SEDIC S.A. y con una licencia otorgada por la autoridad ambiental regional (CORTOLIMA), es necesario profundizar en la identificación y evaluación de los impactos socioeconómicos con el fin de formular en

detalle los programas y las acciones socioeconómicas y ambientales en el corto, mediano y largo plazo.

En razón a que el proyecto debió ser estructurado y diseñado como un programa de servicios ambientales, se esperaban desarrollar todas las acciones y los procesos constructivos de operación y gestión en las mejores condiciones exigidas no sólo por la ley, sino también previstas por los estructuradores e inversionistas que preveían ejecutar este proyecto como un detonante de sostenibilidad social y ambiental y un modelo de desarrollo sostenible para el país.

Las actividades y acciones desarrolladas en el marco de este programa, debían permitir el asegurar la conservación y protección de los ecosistemas alto andinos y del páramo (particularmente del PNN Las Hermosas) y de la cuenca del río Amoyá, así como lograr un desarrollo armónico y sostenible de las comunidades localizadas en la cuenca y en el área de influencia directa del proyecto. Con este marco de referencia se definió y estructuró entonces el modelo y el plan de gestión.

Síntesis de los conflictos encontrados desde la visión local y comunitaria en la zona del proyecto (Cañón de las Hermosas y Municipio de Chaparral)

- Conflicto armado entre grupos insurgentes de izquierda, grupos insurgentes paramilitares y fuerzas regulares del ejército de Colombia.
- Cultivos ilícitos (apoyados e incentivados por cadenas de mercadeo clandestinas del narcotráfico).
- Fumigaciones esporádicas para la erradicación de cultivos de amapola (aspersión con glifosato).
- Ausencia de programas y proyectos de asistencia del Estado, por tratarse de una zona de extrema violencia y conflicto (con antecedentes históricos muy profundos).
- Marginalidad y abandono en términos de los programas de desarrollo.
- Destrucción progresiva de la oferta ambiental, la biodiversidad y los recursos naturales.
- Incoherencia en la aplicación de programas y proyectos institucionales y en la política pública.
- Falta de gobernabilidad del Estado.

Enfoque metodológico

El Modelo debía construirse sobre los siguientes aspectos claves de articulación:

- El acuerdo de convivencia de los actores en conflicto (capacidad de interrelacionarse sin barreras, obstáculos y con la posibilidad de articular un proceso de paz. La resolución de los conflictos, disminuyendo ostensiblemente las resistencias culturales (locales y regionales).
- Analizar o definir las formas y el fortalecimiento de la memoria identidad, tradición y valores para la gobernabilidad, generando el tejido socio-cultural del territorio.
- Generar los esquemas de encuentro y establecimiento de espacios para el ejercicio de la democracia y el desarrollo sostenible.

Para ello se abordaron los siguientes instrumentos de trabajo:

- Construcción de territorio y ordenamiento territorial.
- Actores sociales e institucionales participando.
- Definición de reglas de organización social, mercado y economía.
- Definición, evaluación y resolución de conflictos.
- Construcción de identidades, patrones y valores.
- Fortalecimiento de capacidades locales e institucionales en gestión del desarrollo humano sostenible con instrumentos económicos de largo plazo.
- Construcción de la gobernabilidad y las políticas públicas.

La formulación del Plan de gestión socio ambiental contó con una amplia participación que permitió mecanismos de validación social e institucional.

Para lograr este esquema se definieron algunos mecanismos fundamentales:

- Las reuniones preparatorias (con Hidroger-Generadora Unión, gobernación, el Municipio, la Unidad de parques nacionales –UAESPNN–, Federación nacional de cafeteros, empresas de servicios públicos de Chaparral, Cortolima, entre otros).
- Talleres de socialización (con representantes de la comunidad de todas las veredas y las instituciones).
- Talleres de trabajo interinstitucionales y comunitarios (con los líderes seleccionados por la comunidad para atender los 7 temas escogidos).
- Reuniones con los otros actores en conflicto.

Durante los talleres veredales el equipo consultor realizó, conjuntamente con comunidades que viven en estas 28 veredas, un trabajo de elaboración de mapas sociales o parlantes en las que más de 200 personas sintetizaron la realidad histórica, actual y futura de las veredas. En este proceso se vio la necesidad de integrar el territorio de las comunidades en el análisis de las potencialidades de sus recursos, así como los sistemas productivos tradicionales para su beneficio a nivel local, y su participación dentro de la estructura de producción regional.

El mapeo participativo se constituyó en una herramienta indispensable para la elaboración del plan y en los procesos subsiguientes de simulación para el ordenamiento de una cuenca hipotética, primero y otra real (la del Amoyá). A través de este procedimiento se logró establecer un mecanismo de socialización de conocimientos entre las personas de las comunidades y la organización de apoyo y de esta forma justificar espacialmente, basándose en las capacidades ecológicas y sociales, las diferentes actividades que se quieran realizar para contribuir en el desarrollo de la comunidad y la conservación de los páramos. Los resultados finales de este proceso, sin embargo, se verán más adelante en el informe final, una vez se concluya el montaje y la superposición de las variables socio ambientales utilizadas.

El plan, después de un amplio esquema de consultas y talleres en los que participaron casi el 50% de los habitantes del Cañón de las Hermosas, dejó definido un marco de planificación e instrumentación que contempla las Líneas Programáticas y los Instrumentos de Gestión.

La apropiación del territorio y transformación del paisaje en la cuenca han derivado, conjuntamente con los problemas de deforestación, los procesos puntuales de erosión, la condición particular de los suelos, el régimen climático y las pendientes pronunciadas en una condición progresiva de pérdida de la sustentabilidad.

En los primeros años el sistema resultó hasta cierto punto adecuado: en términos productivos, los rendimientos del cultivo han satisfecho las necesidades de la población y permiten la ampliación de las áreas cultivadas, sin utilización de insumos externos a la unidad de explotación. Pero dada la escasa posibilidad de rotación de cultivos por las condiciones de propiedad y otros factores económicos y sociales, la fertilidad natural del suelo se ha ido perdiendo, exigiendo la aplicación de insumos externos para poder mantener niveles de productividad aceptables.

Adicionalmente, la simplificación de los ecosistemas, redujo el nivel de controladores naturales propiciando la aparición de plagas y enfermedades desconocidas en la zona, al punto que el sistema de explotación tradicional se tornó insostenible. Cuentan los campesinos que cuando los cultivos se hacían en la montaña recién talada la productividad era mejor. Lo anterior confirma el hecho de que en los ecosistemas altamente intervenidos, la capacidad de automantenimiento, autoreparación y autoreproducción (capacidad de resiliencia) se reduce progresivamente.

Durante los talleres veredales se pudo establecer, del trabajo interactivo con la comunidad, que existen una serie de visiones y expectativas respecto al proyecto hidroeléctrico, pero ante todo existen requerimientos muy sentidos de la población los cuales son ampliamente detallados para los aspectos de educación, salud, medioambiente, productividad, infraestructura y aspectos socio culturales.

Definición del plan

Uno de los propósitos principales de Plan fue la formulación del Modelo de gestión socioambiental del proyecto, que basado en el diagnóstico y en los marcos políticos y legales, así como en los impactos previstos, permitirá identificar las acciones necesarias para prevenir, mitigar, corregir y fortalecer los impactos (positivos y negativos) derivados de la aplicación del proyecto sobre el territorio y ante todo sería el pretexto ideal para iniciar un proceso de construcción colectiva del territorio con miras a la sostenibilidad.

El Plan de gestión socioambiental, incluyó algunas de las acciones definidas conjuntamente con la comunidad, con los actores institucionales y con los ejecutores del proyecto, que tendrían –éstos últimos- la responsabilidad de incorporar las acciones de mitigación y rehabilitación; de compensación y restauración; de seguimiento y monitoreo; de seguridad para la salud humana y ecosistémica, incluyendo las obligaciones de ley. Lo interesante y extraordinario de este proyecto, a diferencia de cualquier otro, fue la forma como se pudieron empezar a construir y a formular las acciones por parte de los actores, con el único propósito de construir entre todos el desarrollo económico, social y ambiental. En ese orden de ideas, surgieron las acciones, programas y proyectos de largo plazo y, ante todo, el convencimiento de los empresarios y de las instituciones estatales y privadas, que se fueron sumando a la causa, hasta constituir un gran paquete de acciones y recursos para atender el desarrollo que iban más allá de lo netamente formal y obligatorio, es decir, un conjunto de acciones independientes, nuevas e interrelacionadas -a las obligatorias de ley- que se convirtieron en acciones voluntarias.

Las acciones voluntarias, construidas por todos los actores, aseguraron así, el compromiso, la transparencia y la idoneidad del proceso. El Plan de gestión ambiental y social, incorporó entonces -hasta donde fue posible- todas las actividades y programas relacionados con el mejoramiento de las condiciones de la comunidad y el entorno natural; con el fortalecimiento de la información y las comunicaciones entre los actores; con la educación ambiental; con la planificación para el corto, mediano y largo plazo. El Plan se convirtió, de pronto para todos los actores, en la bitáco-

ra del proyecto, del territorio y de todos sus actores, pues ellos identificaron en él las posibilidades de construir sus propias expectativas y, ante todo, vitalizar la armonía por el bien común. El Plan definió algunos de los requerimientos de vida y los compatibilizó con los requerimientos de un proyecto que auguraba convertirse en el motor del proceso de cambio y transformación hacia la sostenibilidad para los próximos 50 años (el horizonte de la etapa de construcción y la de operación garantizaban de entrada 14 años de recursos voluntarios y la posibilidad de ampliarlo hasta la finalización de la vida útil del proyecto hidroenergético).

Con base en los alcances proyectados en la de definición del Plan, los actores pudieron construir los instrumentos de implementación y las recomendaciones. En este proceso se definió, gracias al convencimiento de los estructuradores del proyecto, el marco institucional de ejecución y todas aquellas estrategias legales, administrativas, financieras e institucionales necesarias para llevar a feliz término los acuerdos, la concertación colectiva y la definición de los procedimientos de implementación.

La construcción colectiva de los programas para el desarrollo sostenible a partir de los acuerdos institucionales.

Las negociaciones de acuerdos se iniciaron cuando los actores institucionales encontraron la clave de generar valor en el territorio. La visión empresarial con sensibilidad social y ambiental de Generadora Unión-Hidroger, y las instituciones públicas y privadas se fueron concretando en la medida que la comunidad empezaba a mostrar no sólo motivación por el proceso, sino ante todo, un gran compromiso. Las acciones concretas de convivencia social y política en la zona, empezaron a demostrar que sí era posible llegar a grandes transformaciones de la realidad, cuando el proceso se construye con las voluntades compartidas de los actores y cuando los actores van generando los espacios de confianza, transparencia y continuidad necesarios.

El esquema mostraba ya, que durante la construcción del proyecto se efectuarían una serie de programas asociados al Plan de manejo ambiental obligatorio (resultantes del licenciamiento ambiental otorgado por la autoridad) amén de las acciones y proyectos que de forma voluntaria para la inversión social se había venido definiendo por parte de Hidroger S.A. Estas inversiones consolidadas serían destinadas a actividades de refores-

tación y desarrollo sostenible en la cuenca, en programas de salud y saneamiento ambiental y en obras sociales del mayor interés y prioritarias para la comunidad local. Esta actividad será financiada con los recursos de inversión definidos en el presupuesto de ejecución del proyecto, los cuales se han estimado incluyendo imprevistos en \$7483 millones de pesos (2 millones 265 mil dólares aproximadamente) durante los 28 meses previstos para su construcción.

En la etapa de la operación del proyecto, por su parte, y con el fin de garantizar la continuidad de los programas implementados durante la construcción, Hidroger S.A. de común acuerdo con la comunidad y las otras instituciones sociales, habían acordado estructurar los siguientes programas para ser aplicados inicialmente en el Cañón de las Hermosas:

- Generación de trabajo (salarios ambientales) e inversión en saneamiento básico y ambiental.
- Consolidación y garantía de operación y de mantenimiento de la infraestructura educativa conformada durante la etapa de la construcción.
- Consolidación y garantía de operación y mantenimiento de la infraestructura de salud conformada durante la etapa de la construcción.

Se acordó, así mismo que el programa de generación de trabajo fuera financiado a través de los recursos obtenidos del convenio efectuado entre Hidroger S.A. E.S.P., Cortolima, la gobernación del Tolima, la alcaldía de Chaparral y la comunidad local, mediante el cual el 90%, USD 450.000/año, de los recursos a pagar por las transferencias obligatorias del sector eléctrico serán destinadas a la generación de puestos de trabajo remunerados con salarios ambientales. Esto puede significar la generación de 150 empleos mensuales directos permanentes y un número similar de empleos mensuales indirectos.

Los programas de consolidación de las infraestructuras de salud y de educación formal, serán financiados con otro 10% adicional provenientes de la venta de los certificados de reducción de emisiones de carbono. Las cifras para los primeros catorce años pueden estar alrededor de USD 165.000 por año.

El programa de desarrollo ambiental asociado a la construcción y a la operación comercial del proyecto del río Amoyá incluiría una serie de actividades asociadas a aportar en el largo plazo la sostenibilidad del ecosistema de páramo y del parque natural de las Hermosas. Las actividades de conservación y sostenibilidad estudiadas serán desarrolladas en procesos concertados con la comunidad que habita la zona de influencia del Proyecto, siendo en términos generales conformadas por los siguientes aspectos:

- Programas de educación y consolidación de una cultura ambiental de los habitantes de las zonas aledañas al páramo y al parque natural de las Hermosas.
- Promoción y facilitación de microempresas productivas.
- Programas de conservación de la biodiversidad del ecosistema páramo, del parque natural de las Hermosas y de la cuenca del río Amoyá.

Este programa se financia contando con el 10% de los ingresos anuales provenientes de la venta de certificados de reducción de emisiones, USD 165.000/año, y respaldando con este dinero la contrapartida requerida para garantizar similares inversiones, en valor y destinación, de Conservación Internacional, USD 165.000/año, y de la Unidad de parques nacionales del Ministerio del Medio Ambiente (programas de ayuda internacional), US 100.000/año durante los primeros cuatro años de operación comercial. A partir del quinto año, el aporte de dinero por parte de la Unidad de parques nacionales del Ministerio del Medio Ambiente dependerá de las ayudas internacionales que esta unidad consiga para destinar a este programa.

Finalmente, el Proyecto de servicios ambientales del río Amoyá, previó el diseño y la implementación de programas de inversión social con financiación garantizada, con los recursos económicos de largo plazo con el fin de producir una fuente de estímulo para la definición de una serie de eventos positivos en la región, que tendrán una especial influencia en la construcción de opciones de paz y de alternativas de sostenibilidad para

una importante región del Sur del departamento del Tolima. Adicionalmente, la construcción de fuertes estrategias sociales como las propuestas, tendrá un importante efecto positivo en la no-propagación y en la erradicación y control de cultivos ilícitos evitando su fuerte impacto en la conservación y sostenibilidad del medio ambiente y, especialmente en las posibilidades de iniciar el camino hacia el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

En términos muy generales, el proyecto de bienes y servicios ambientales del río Amoyá tiene prevista una inversión de 7.391.991.749.00 (pesos colombianos), equivalentes a unos USD 2.665.000 (dólares americanos), para atender todos los aspectos relacionados con las obligaciones de ley y los recursos voluntarios provenientes de la venta de los Certificados del fondo prototipo del carbón, negociados ya con Holanda. Estos recursos sufragarán durante 17 años aproximadamente (30 meses de construcción y 14 años de venta de certificados en etapa de operación, por el momento), tanto en la etapa de construcción como de operación, no sólo las obligaciones del Plan de manejo ambiental como todos los demás programas previstos para la comunidad y para la conservación del cañón.

Las líneas programáticas se definieron en la estructuración de un conjunto de programas y proyectos que serían la columna vertebral del proceso de desarrollo sostenible. El Centro de desarrollo sostenible del cañón de las Hermosas se ideó para apoyar varios tipos de programas:

- Modelos silviculturales y agrosilvopastoriles.
- Microempresas productivas agrícolas y de zootecnia.
- Ecoturismo comunitario.
- Parcelas demostrativas escolares.
- Servicio médico y odontológico.
- Escuela de educación ambiental.
- Oficina de atención a la comunidad (para la etapa de construcción).
- Radiodifusora cañón de las Hermosas (cultural, educativa y recreativa)

La estructuración del Centro de desarrollo sostenible se previó para iniciar sus actividades durante las etapas de preconstrucción, construcción y operación del proyecto hidroenergético.

Las lecciones aprendidas del proceso

Es posible cambiar las condiciones de inestabilidad de un territorio siempre y cuando los actores quieran comprometerse decididamente con el proceso.

Debe existir un detonante (en este caso el proyecto hidroenergético y de bienes y servicios ambientales) para lograr introducir los procesos de cambio y los correctivos necesarios.

Sin la acción decidida de los actores institucionales y la empresa privada, la comunidad no puede salir adelante. No obstante, se requiere mucho esfuerzo y mucho compromiso por parte de los actores no sociales para romper las resistencias de los actores sociales y otros actores políticos en conflicto.

Un proceso de cambio y transformación, donde el Estado y la gobernabilidad del mismo, puedan tener éxito depende de muchas variables vinculadas a las particularidades de cada territorio. No obstante, es sólo a partir de la construcción de la confianza mutua, que las resistencias históricas pueden disminuir para generar un ambiente de diálogo y deseo de compartir responsabilidades.

La transparencia, la continuidad y el entendimiento de los intereses de los diferentes actores es la única forma en que se puede garantizar el esfuerzo compartido entre los actores para lograr metas comunes.

Los procesos de desarrollo rural y regional tendrán posibilidades de éxito en la medida que las acciones a realizar sean definidas conjuntamente con los actores y no al margen de ellos.

El proyecto hidroenergético tuvo acogida entre todos los actores locales en la medida que su definición como un modelo de servicios ambientales permitió entender las bondades de su realización para la sostenibilidad de la región. Ni el proyecto podría ser factible sin reconvertir las variables de deterioro social y ambiental, ni los actores hubieran podido

sensibilizarse tanto a los requerimientos del proyecto si no hubieran visto como éste era uno de los caminos más cortos para lograr armonizar sus propios requerimientos del uso del suelo.

El fondo prototipo del carbón, como uno de los tantos instrumentos y mecanismos actuales para estructurar nuevos y más adecuados programas de intervención del medio en una mayor armonía con el entorno, fue un gran facilitador de recursos adicionales para generar valor al proyecto, al territorio y a los intereses locales, regionales, nacionales e internacionales. Generar valor adicional, fue la pieza clave de todos los acuerdos y las negociaciones para satisfacer a las partes, dejando siempre presente la necesidad de trabajar por el bien común.

El consabido y siempre esquivo modelo de sostenibilidad es posible, ponerlo en aplicación, si se piensa en seguir generando valor entre las partes y en el largo plazo. La sostenibilidad jamás podrá ser alcanzada en el mediatismo de la política gubernamental (siempre limitada a un cuatrienio como máximo, en Colombia). La continuidad de las inversiones son definitivas, pero éstas deben estar sujetas a otro tipo de mecanismos diferentes a los ideados desde la ejecución gubernamental.

Asegurar la participación del mayor número de actores es vital y definitivo para la validez de las acciones; el proceso es costoso, en términos de aprendizaje, pero deja grandes dividendos al final, cuando es la *participación* la que posibilita la continuidad de los procesos. La llave del éxito es el compromiso de los actores, además del valor incremental que se requiere en los procesos, construir con un mismo lenguaje el discurso y lograr que los actores se lo apropien.

En un proceso de construcción de gobernabilidad del territorio es necesario tener acuerdos. Éstos deben ser a lo largo del proceso, las reglas del juego para los actores. Los acuerdos son la base del avance o retroceso en los logros de la gestión.

Es importante hacer entender a los actores, que la regulación ambiental y la forma cómo funciona el entorno natural, es la base de cómo la sociedad y el ordenamiento del territorio se expresarán después. El no entendimiento de estas interrelaciones entre la base natural (oferta de bienes y servicios ambientales) y la potencialidad para usarlos (demanda) marca las reglas del juego de cualquier sociedad. Una adecuada relación

de la ecuación oferta y demanda de recursos naturales, es la clave del éxito para la sostenibilidad.

Es necesario, en el largo plazo y para efectos de sostenibilidad, lograr que las políticas gubernamentales se fortalezcan y trasciendan como políticas públicas de largo plazo (políticas de Estado), para lograr ese cometido, los actores sociales y las instituciones públicas deben considerar la conveniencia de las mismas y darles expresión propia en el territorio, como parte del proceso de su ordenamiento.

El proyecto busca fortalecer las capacidades de las instituciones públicas en el área. Los programas y proyectos, así como las acciones previstas, no pueden ser ejecutados al margen de la institucionalidad. Las acciones no pueden volverse acciones sueltas, independientes y paralelas, y la acción de la empresa privada no debe duplicar o competir por los esfuerzos del desarrollo.

Es necesario construir desde la base social e institucional símbolos e íconos de interés especial de los actores. Hay que generar referentes propios para que sea más fácil apropiarse del territorio y de su propio destino.

Es fundamental el cambio de actitud del colectivo social e institucional. El proceso, permitió inculcar y reflexionar mucho sobre la integridad, el compromiso, la responsabilidad y el respeto por los demás. Esta es la esencia para valorar las normas y las leyes.

Adendum

Varios meses después de haber concluido el proceso de ordenamiento y gestión del territorio, el Banco Mundial consideró este proyecto como uno de los esquemas de formulación “MDL” más importante a nivel mundial 2003-2004. Igualmente, el proyecto participó en convocatoria mundial de proyectos de Energía durante el 2003 en Austria y se llevó el primer lugar como programa dedicado al Agua y al desarrollo sostenible.

Bibliografía citada

Lochkart, S. *et.al.* (2004). “Patrimonio cultural y memoria histórico territorial de las comunidades campesinas e indígenas de dos áreas piloto SIRAP-CAR (Reserva forestal protectora - Productora de la laguna de Guatavita y Peñas Blancas, y sitios de interés ambiental con potencial ecoturístico en el Municipio de Suesca), para la gestión ambiental participativa ‘Memoria, Territorio y Cultura’”. Sistema regional de áreas protegidas, SIRAP-CAR, Secretaría de Cultura de la Gobernación de Cundinamarca.