

**ANALISIS DEL ESTADO DE LA GOBERNANZA FORESTAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE
UN PROYECTO REED+ EN LA SUBREGIÓN VALLES DE SAN NICOLÁS
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – COLOMBIA**

Estudio de Caso

Rolando Albeiro Castaño Vergara
Abogado miembro RELADEFA – Colombia
Corporación de Estudios Ambientales y Jurídicos CEAJURIDICOS
ceajuridicos@une.net.co – racastao@gmail.com

1. LOCALIZACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL ÁREA.

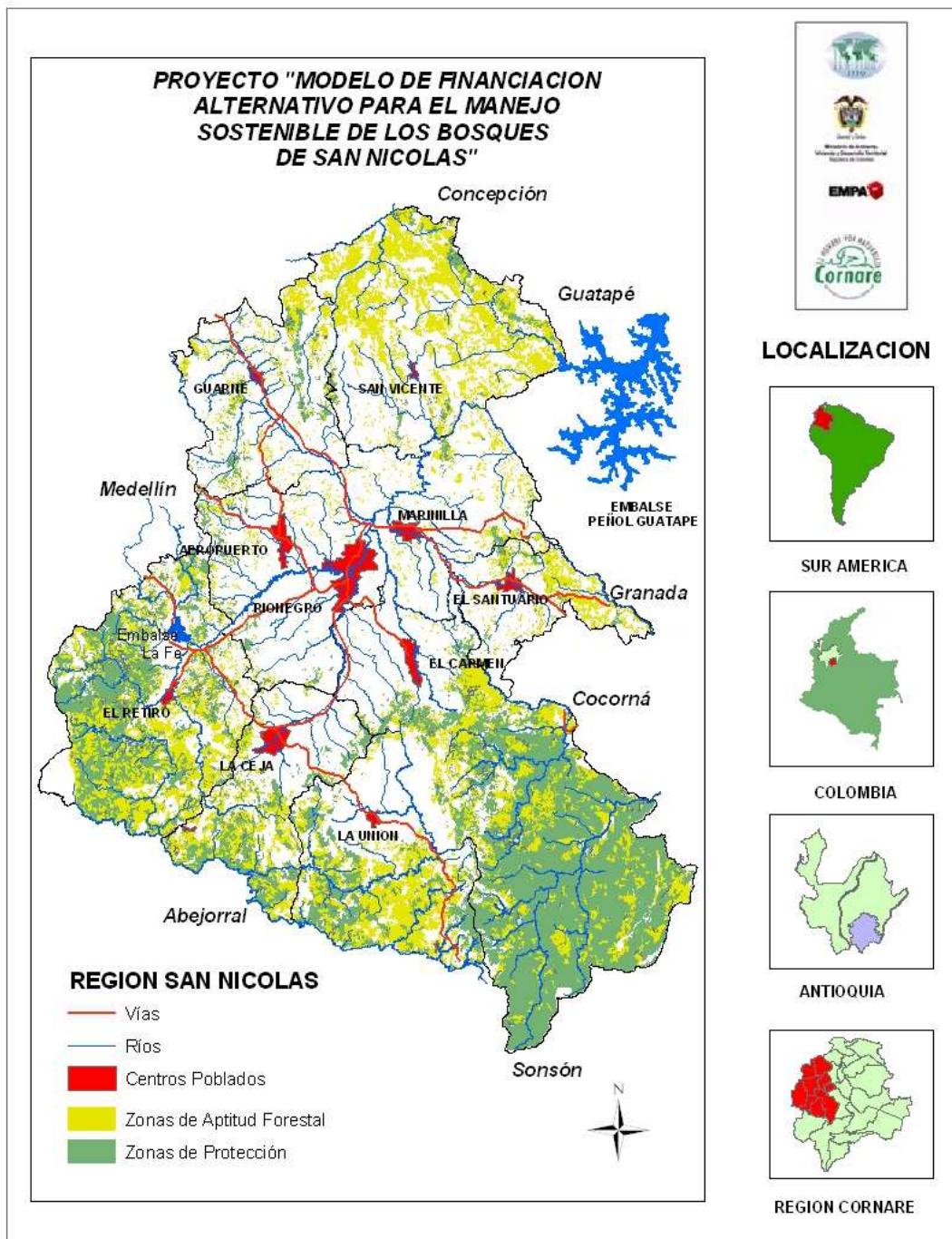
El área correspondiente a la subregión de los Valles de San Nicolás de acuerdo al Plan de Manejo para Áreas de Restauración Ecológica Concertadas (CORNARE¹, 2006), está localizada entre los 5° 48' 51" y los 6° 24' 19" N y los 75° 07' 09" y los 75° 34' 03" E, en el departamento de Antioquia y pertenece en su totalidad a la Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Río Negro-Nare (CORNARE); comprende los municipios de Guarne, Rionegro, Marinilla, La Ceja, El Retiro, El Carmen de Viboral, El Santuario, San Vicente Ferrer y La Unión.

Las actividades de conservación, restauración, conexión de áreas boscosas y rehabilitación del territorio forestal fueron formuladas sobre bases técnicas para las áreas que cubre el proyecto PD 54/99 Rev. 2 (F) y concertadas con la comunidad mediante el Foro Regional, es decir las áreas de protección y de aptitud forestal definidas en el Acuerdo 016/98 expedido por el Consejo Directivo de CORNARE² en las cuales no se pueden llevar a cabo actividades dentro del componente MDL.

Figura 1: Zonas de protección y de aptitud forestal del Acuerdo 016 de 1998:

¹ Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare.

² A través de este Acuerdo se expedieron determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, las cuales conforme al artículo 10 de la Ley 388 de 1997 deben ser incorporados en los planes de ordenamiento territorial que todos los municipios y distritos del país deben adoptar mediante Acuerdo Municipal.



Fuente: CORNARE, 2006

Desde el punto de vista de su infraestructura ésta es una zona estratégica por cuanto es la que abastece de agua al sistema de embalses y centrales hidroeléctricas que suministran una tercera parte de la hidroelectricidad Nacional. Es atravesada por la autopista Medellín – Bogotá, la cual conecta los principales centros urbanos e industriales del país; así mismo, se encuentra allí el Aeropuerto Internacional José María Córdoba.

La dinámica de urbanización y metropolización del Valle del Aburrá³, ha moldeado una comunidad regional dependiente de la onda de expansión por la ocupación y oferta de servicios que ofrece el Oriente de Antioquia al Valle de Aburrá y al resto del departamento de Antioquia, inclusive a departamentos vecinos: agua, alimentos, bosques, energía hidroeléctrica, insumos para la transformación industrial y belleza escénica del paisaje para la recreación y el turismo.

2. ANTECEDENTES

Conscientes de la importancia local y global de los productos y servicios forestales CORNARE como autoridad ambiental en la Subregión Valles de San Nicolás emprendió con el apoyo de la OIMT, EMPA y la comunidad de los Valles de San Nicolás, el desarrollo de un proyecto piloto con el objetivo de poner a prueba un novedoso sistema de financiación que combina el manejo sostenible de los bosques tropicales con el potencial que el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto (MDL) ofrece al sector forestal⁴.

Como resultado del proyecto PD 54/99 (F) “*Modelo de Financiación Alternativo para el Manejo Sostenible de los Bosques de San Nicolás*” en su primera fase, se estructuró un plan de manejo forestal concertado con la comunidad que incluye las actividades elegibles dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y otras igualmente importantes para la región, pero que no son elegibles dentro de dicho mecanismo (ejemplo conservación, restauración del territorio forestal y explotación sostenible de productos forestales no tradicionales).

La primera fase del proyecto se concentró en explorar el potencial que el MDL puede ofrecer al manejo sostenible de los bosques, se establecieron los respectivos flujos de carbón y un modelo que establece el potencial de financiación de actividades de reforestación⁵ a través de la venta de Certificados de Reducción de Emisiones (CER's por su sigla en inglés) derivados de la puesta en marcha del Protocolo de Kyoto en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

³ Valle en el cual se localiza la capital del Departamento de Antioquia, Medellín.

⁴ Proyecto OIMT PD 54/99 (F) Rev. 2 “*Modelo de Financiación Alternativo para el Manejo Sostenible de los Bosques de San Nicolás*”.

⁵ Reforestación se entiende en este contexto de acuerdo a la definición de la CMCC.

Estos resultados dieron origen a la creación de la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques de San Nicolás - MASBOSQUES, la cual reúne a los sectores público, privado y a los representantes de la sociedad civil, estructurando la venta del servicio de fijación de carbono mediante la venta de los CER's.

Sin embargo, aquellas prácticas de manejo que no cumplen con los requerimientos para el MDL quedan por fuera de la posibilidad de obtener financiación vía venta de créditos de carbono (CER's). En este caso se trata de prácticas de manejo que permitirían la explotación sostenible de productos no maderables, la restauración de corredores biológicos y rehabilitación de importantes funciones de los bosques.

Estas actividades son de gran importancia no solamente por su potencial técnico sino porque la comunidad local ve en ellas una alternativa necesaria para generar nuevos ingresos en la región, mientras se restauran y rehabilitan territorios que han sido enmarcados como prioritarios para la conservación dentro de los planes de ordenamiento territorial de cada uno de los nueve (9) municipios que integran la Subregión.

La importancia de los servicios ecosistémicos, así como el papel que juegan la restauración y rehabilitación forestal y la conservación de bosques en la generación de los mismos, ha sido reconocida a nivel internacional. Por ello CORNARE a través de las entidades financieras al formular el PLAN DE MANEJO PARA ÁREAS DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA CONCERTADAS en el marco del MODELO DE FINANCIACIÓN ALTERNATIVO PARA EL MANEJO SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES DE SAN NICOLÁS, SEGUNDA FASE - ÁREAS NO-KYOTO DE RESTAURACIÓN, va más allá en la creación de instrumentos financieros y propone la articulación de los elementos anteriormente mencionados sobre un ejercicio real y concreto de restauración y rehabilitación del territorio forestal y conservación de bosques.

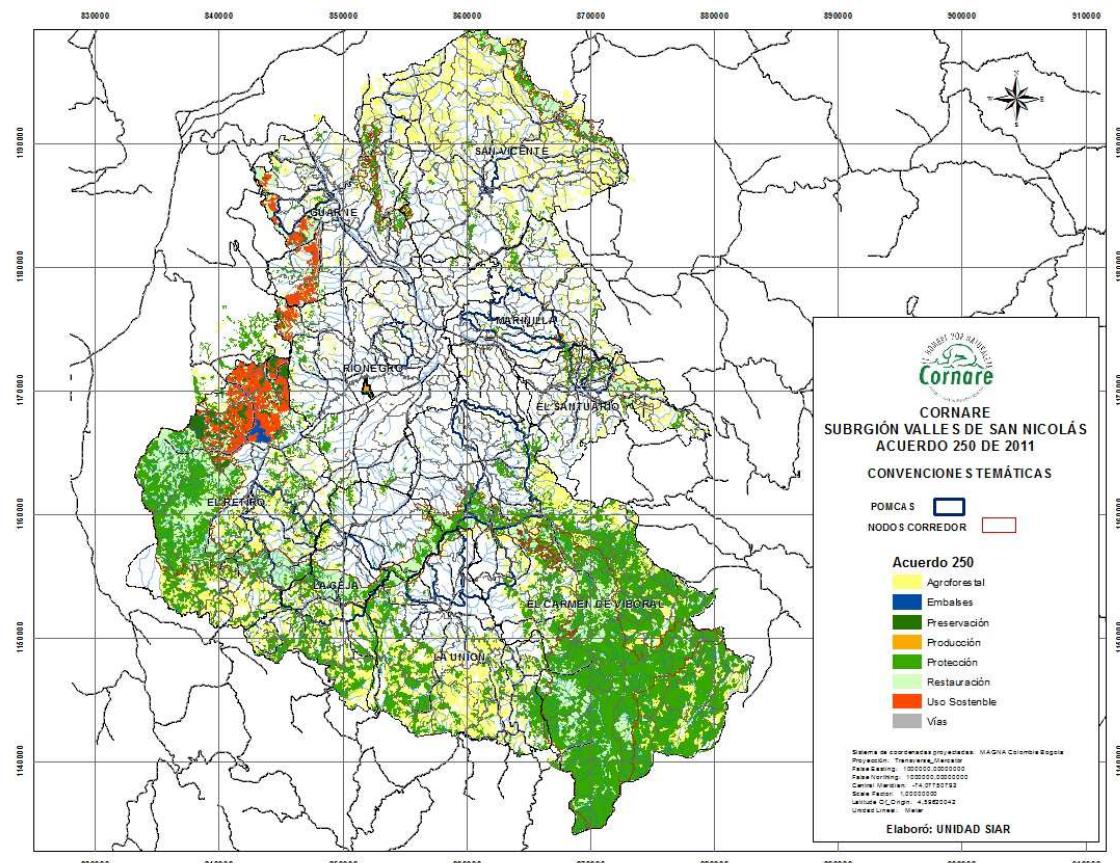
Fruto de este trabajo la Corporación CORNARE emprendió la revisión del Acuerdo 016 de 1998, expidiendo en el año 2011 el Acuerdo 250, en el cual actualiza las determinantes ambientales que los municipios de la Subregión Valles de San Nicolás deben incorporar en sus Planes de Ordenamiento Territorial, ello por cuanto en el año 2012 todos estos municipios deben hacer revisiones estructurales de estos Planes municipales. En dicho Acuerdo se definen seis (6) zonas de restauración ecológica denominadas nodos o corredores biológicos, para las cuales se regulan sus usos⁶.

Para CORNARE “*Por nodo se entiende el área objeto de conservación y protección forestal, en el cual se pueden encontrar fragmentos de bosque primario degradados y/o secundarios, así*

⁶ Estas zonas de restauración son: Nodo Guarne, Nodo Santa Isabel – Los Cachos – Municipio de San Vicente, Nodo Alto de Los Cedros, Nodo Cañones, Nodo Retiro y Corredor El Retiro – Carmen de Viboral.

como otros usos de la tierra que logran contribuir, en su totalidad, a la conservación de la fauna y flora y a la promoción de servicios ambientales que ofrecen los recursos. El nodo constituye por lo tanto, el núcleo donde se concentran las actividades de restauración forestal; en cuanto al corredor biológico, éste tiene la función de conectar dos o más nodos”⁷. Nodos que se identifican y delimitan en la siguiente figura.

Figura 2: Acuerdo 250 de 2011



Fuente: CORNARE, 2011

3. REDD + EN VALLES DE SAN NICOLÁS

Con fundamento en los insumos obtenidos del Plan de Manejo para Áreas de Restauración Ecológica Concertadas - Modelo de Financiación Alternativo para el Manejo Sostenible de

⁷ CORNARE, 2006. Plan de Manejo para Áreas de Restauración Ecológica Concertadas - Modelo de Financiación Alternativo para el Manejo Sostenible de los Bosques de San Nicolás. Segunda Fase. Áreas No-Kyoto de Restauración. Pag. 13.

los Bosques de San Nicolás, Segunda Fase, Áreas No-Kyoto de Restauración, elaborado por CORNARE en el año 2006, la Corporación Más Bosques⁸ con cofinanciación de CORNARE y con el apoyo técnico de la Corporación Ecoversa, adelantó una primera aproximación a la posibilidad de estructurar una proyecto REDD en los Bosques de los Valles de San Nicolás, priorizando para tal efecto los Nodos Santa Isabel - Los Cachos en el municipio de San Vicente Ferrer y El Retiro en el municipio del mismo nombre.

Fruto de este ejercicio preliminar se identificaron los actores más importantes de la región que deben ser considerados en todas las etapas del proyecto REDD+, entre los cuales tenemos:

- ◆ CORNARE: Autoridad Ambiental de la región.
- ◆ CEO: Corporación Empresarial del Oriente.
- ◆ MASORA: Asociación de Municipios del Oriente Antioqueño.
- ◆ Corporación MAS BOSQUES: Entidad sin ánimo de lucro, creada para implementar reforestación y conservación de bosques en la región. Proyecto de captura MDL y otras iniciativas.
- ◆ Juntas de acción comunal: asociaciones de campesinos para gestionar y adelantar proyectos de beneficio comunal: ej. Acueductos veredales, proyectos productivos etc.
- ◆ Universidades.

Se identificaron para cada Nodo objeto de estudios los procesos de deforestación, degradación, reforestación y recuperación para el periodo comprendido entre los años 1986 – 2000. También se identificaron algunas estrategias para evitar o reducir la deforestación, siendo ellas:

- A. Enriquecimiento con especies forestales económicas nativas: Alternativa con aplicación en bosques primarios degradados, bosques secundarios y rastrojos altos. Puede ser en grupos pequeños o individualmente, con especies adaptadas y plántulas fuertes. Necesita una buena preparación del dosel del rodal huésped.

⁸ La Corporación tiene por objeto la conformación de un sistema de trabajo interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario que permita, a través de la concertación, el análisis y la ejecución de proyectos promover en las diferentes regiones el manejo sostenible de los bosques y realizar la implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio de acuerdo a las reglamentaciones derivadas del Convenio de Marco Climático y el Protocolo de Kyoto, y los demás acuerdos que sobre el tema se celebren y hayan sido ratificados por el Gobierno de Colombia. Así como apoyar la creación, el fomento, el desarrollo y el financiamiento de empresas que incorporen innovaciones de infraestructura, científicas o tecnológicas aplicables a la producción Nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales; propiciando principalmente la conservación de los bosques, el manejo adecuado de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las regiones que se encuentran vinculadas a las actividades de la Corporación.

- B. Enriquecimiento biológico con especies de recuperación o de valor ecológico: Propicia para bosques primarios degradados, bosques secundarios y rastrojos altos. La siembra individual o en grupos beneficia a pequeñas zonas de perturbación del dosel, recupera suelos o introduce valores ecológicos específicos (por ejemplo: flores para insectos y pájaros, frutos que atraen mamíferos). Se utilizan especies pioneras y especies forestales de valor particular; siendo de gran importancia la reintroducción de especies raras y extintas en los rodales forestales naturales.
- C. Tratamientos silvícolas: Aplicable en bosques primarios degradados y en bosques secundarios en varios estados de sucesión. Son básicamente intervenciones de tipo selectivo en el dosel de los rodales escogidos y promoción de la regeneración en varios estados de desarrollo.
- D. Conservación (protección) activa: Propicio en bosques naturales primarios degradados, bosques secundarios y en rastrojos altos. Las actividades incluyen una buena descripción de la situación inicial del rodal y eventualmente un aislamiento de los bosques con alambre de púas para impedir que el ganado se coma los rebrotes.

4. ESTADO DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN VALLES DE SAN NICOLÁS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROYECTO REDD+:

Entendiendo que “gobernanza” (Mayntz, 1998⁹), significa una forma de gobernar más cooperativa donde los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas, o que ésta se define como los medios y capacidades de acción colectiva mediante las cuales una sociedad define sus metas y prioridades promoviendo la cooperación alrededor de ellas, siendo un elemento esencial la movilización de diferentes actores hacia metas comunes respecto a las cuales todos acceden a trabajar¹⁰. Definiciones que han evolucionado hasta establecer enfoques de gobernabilidad, entre los cuales tenemos el **Ambiental**, el cual entendemos como el escenario en el que participan personas y entidades (actores) de niveles que van desde lo local, hasta el mundial, pasando por el regional y nacional; enfoque en el que el Estado ya no es el único actor considerado capaz de hacer frente a las externalidades ambientales.

⁹ Mayntz, 2001 Mayntz, R. (1993): “Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm”, en Kooiman, J. (dir): Modern governance. New government-society interactions, London, Sage.

¹⁰ GIZ y CATIE, 2012. Gobernanza y gestión forestal con énfasis en REDD+ - Manual didáctico para la formación de capacitadores.

De acuerdo al enfoque de la “gobernanza ambiental” en el cual es necesario que actores públicos y privados participen y cooperen en la formulación y aplicación de políticas, regulaciones y proyectos ambientales; y que se logre una movilización de diferentes actores hacia metas comunes, es necesario advertir la existencia de barreras para la gobernanza en el contexto REDD+ que deben ser consideradas no solo en la etapa de ejecución de un proyector de esta naturaleza, sino desde la formulación o estructuración mismo.

Entre las barreras tenemos las asociadas a los procesos de participación y la inclusión de las comunidades étnicas y campesinas bajo el concepto de consentimiento libre, previo e informado; participación que comporta aspectos como la distribución de beneficios y el reconocimiento de los derechos sobre los bosques y el carbono. Este proceso de participación debe acogerse a los lineamientos definidos por ONU – REDD (2009).

Otra barrera para la gobernanza en el contexto REDD+ está referida al esquema mismo de REDD+ y su implementación, en especial el monitoreo, registro y verificación (MRV) tanto del flujo y stocks de carbono como de los aspectos socioeconómicos y ecológicos (SESA) e incluyendo el establecimiento de una línea base o de referencia.

Una tercera barrera, está asociada a las distorsiones de los precios en los mercados de productos madereros debido a la oferta barata de manera de fuentes no autorizadas como una barrera para llegar a un buena gobernanza, lo cual exige de las autoridades, que en su conjunto, bajo el liderazgo de la ambiental, que para la subregión Valles de San Nicolás es CORNARE realice una apuesta por tener un territorio en el cual toda la madera que se comercialice y se utilice provenga de un sitio autorizado, bien sea de una plantación forestal debidamente registrada ante el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA o ante la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA para el caso de las plantaciones forestales comerciales, o con permiso o autorización de aprovechamiento forestal y los respectivos salvoconductos de movilización en el caso de la madera o demás productos primarios o secundarios de los bosques y de las plantaciones forestales protectoras.

Finalmente, la buena gobernanza forestal (GIZ y CATIE 2012, U6 p. 8) sufre de “*una deficiencia de los marcos normativo y jurídico; de una débil aplicación de la legislación forestal; de la carencia de información sobre recursos forestales y la corrupción y falta de transparencia*” (FAO y OIMT 2010, p. 8), consecuente con ello es claro que en el Oriente del Departamento de Antioquia, al igual que en la mayoría del territorio nacional, es necesario fortalecer la aplicación de la legislación forestal no solo por parte de la Autoridad Ambiental, sino también de las demás entidades e instituciones que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental, como los municipios y la Policía Nacional, de

manera especial en lo que respecta al control al tráfico ilegal de madera y productos secundarios del bosque, adelantar los procesos sancionatorios a que haya lugar de manera ágil y ejemplarizante, exigir el registro de las industrias forestales y realizar control y seguimiento a las diferentes actividades asociadas a la cadena forestal. Igualmente es imperativo fortalecer la información sobre los recursos forestales con el fin de poder establecer las áreas con mayor presión de deforestación y/o degradación, las causas de la deforestación, las especies con mayor demanda del mercado, el estado de las especies y sus poblaciones, entre otros aspectos, que permitan la toma de decisiones administrativas por parte de la Autoridad Ambiental, como el establecimiento de vedas, la declaratoria de áreas forestales protectoras o de reservas forestales protectoras, la ubicación de retenes para el control al tráfico ilegal de especies de fauna y flora.

Pensar en la subregión Valles de San Nicolás en un proyecto de reducción de emisiones por deforestación y degradación evitada (REDD+), supone para la región involucrar en este proceso a los actores públicos, privados y comunitarios con el fin de hacerlos partícipes e involucrarlos en la iniciativa y poder así introducir cambios en la cultura de la ilegalidad, hacer reformas en las instituciones públicas, dar aplicación a la legislación forestal, reducir la ocurrencia de conductas corruptas en los servidores y funcionarios responsables de la administración y control forestal y hacer que la gestión forestal sea lo más transparente posible, que haya claridad en la información y en los intereses de las partes.



CEA
Jurídicos

REFERENCIAS:

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO – NARE – CORNARE. 2006. Plan de Manejo para Áreas de Restauración Ecológica Concertadas - Modelo de Financiación Alternativo para el Manejo Sostenible de los Bosques de San Nicolás, Segunda Fase, Áreas No-Kyoto de Restauración. Rionegro (Antioquia), Colombia.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO – NARE – CORNARE. 2011. Acuerdo No. 250 “Por el cual se establecen determinantes ambientales para efectos de la ordenación del territorio en la Subregión Valles de San Nicolás, en el Oriente del Departamento de Antioquia”. El Santuario (Antioquia), Colombia.

CORPORACIÓN ECOVERSA. 2010. REDD en Bosques de San Nicolás. Presentación en PP.

FAO (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN). 2010. La observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales. FAO Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/al044s/al944s00.pdf>.

GIZ y CATIE. 2012. “Gobernanza y gestión forestal con énfasis en REDD+ - Manual didáctico para la formación de capacitadores”.

MASBOSQUES. Estatutos de la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques “MASBOSQUES”.

MAYNTZ, 2001 Mayntz, R. (1993): “Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm”, en Kooiman, J. (dir): Modern governance. New government-society interactions, London, Sage.

UN-REDD Programa. 2009. Directrices operativas para el Programa ONU-REDD: Participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques.