

El plan de gestión ambiental regional del Tolima (2013-2023): ¿lineamientos para políticas sectoriales?

The regional environmental management plan of Tolima (2013-2023): guidelines for sectorial policies?

Elizabeth Rodríguez Holguín

Magíster en Estudios y Gestión del Desarrollo, Profesora catedrática Facultad de Ciencias
Humanas y Artes, Universidad del Tolima, Ibagué, Altos de Santa Elena.

erodriguezh@ut.edu.co

Resumen

La formulación y construcción del Plan de Gestión Ambiental Regional (2013-2023) constituye un proceso de planeación prospectiva para el Departamento del Tolima. Este tiene como objetivo principal cumplir con las directrices del Decreto 1200 de 2004, dimensionar las condiciones ambientales e identificar las potencialidades del territorio para crear escenarios de desarrollo regional sostenible. El documento elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima, en coordinación con otras entidades públicas, se estructuró a partir del marco normativo y de referencia frente a política ambiental, planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, visiones regionales y objetivos de desarrollo del milenio. El Plan incluye el diagnóstico ambiental del Departamento, principalmente frente al estado, oferta y gestión de los recursos naturales; presenta una visión regional y los lineamientos estratégicos para alcanzarla. Finalmente establece los instrumentos de seguimiento y evaluación del plan. Si bien tiene aciertos, también presenta vacíos, los cuales se analizan en este artículo de reflexión.

Palabras clave: análisis ambiental, agroforestería, brechas.

Abstract.

The design and construction of the Regional Environmental Management Plan (2013-2023) is a process for prospective planning for the Department of Tolima. The main objective is to meet the guidelines of Decree 1200 of 2004, measure environmental conditions and identify the region's potential to create scenarios for sustainable regional development. The document prepared by the Corporación Autónoma Regional del Tolima, in coordination with other public entities, was structured from the regulatory framework and benchmark against environmental policy, plans for national, departmental and municipal development, regional visions and millennium development goals. The Plan includes environmental assessment of the Department, mainly against the state, supply and management of natural resources; presents a regional vision and strategic guidelines to achieve it. Finally provides the tools for monitoring and evaluation plan. While taking hits, also has gaps, which are analyzed in this article of reflection.

Keywords: environmental analysis, agroforestry, gaps

Introducción

Resulta indiscutible para muchas personas que el deterioro ambiental afecta considerablemente la calidad de vida de los habitantes de un territorio, poniendo en peligro el bienestar de las futuras generaciones. Colombia es un país afortunado en disponibilidad de recursos naturales, pero ignorante en el aprovechamiento adecuado de los mismos. El Estado, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, ha generado algunos espacios e instrumentos de política ambiental para garantizar un marco de gestión, que permita conciliar los procesos de desarrollo con el mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad ambiental.

Así, la gestión ambiental constituye una herramienta técnica de planeación, fundamentada en una perspectiva multidimensional e interdisciplinar de la vida de los habitantes de un territorio y el uso que éstos hacen de los recursos allí existentes. Considera que el territorio tiene diferentes factores que se interrelacionan haciéndolo un sistema complejo, lo que requiere un ejercicio prospectivo integral que ordene los procesos para evitar que entren en conflicto. Este ejercicio prospectivo se materializa a través de Planes que deben caracterizarse por ser participativos, e involucrar a los diferentes actores en cada una de las etapas, diseño, ejecución y evaluación de los mismos.

Un Plan de Gestión Ambiental se formula a través de una serie de etapas progresivas: etapa de formulación, que incluye el análisis de la situación actual a través de un diagnóstico que dé cuenta de los procesos, ventajas, conflictos y problemáticas del territorio. Una vez se tenga un diagnóstico integral, la etapa siguiente consiste en determinar la visión y objetivos territoriales y a partir de allí definir las actividades operativas para alcanzarlos. Finalmente, se tiene la etapa de seguimiento y evaluación que consiste en la verificación del cumplimiento de los programas y

proyectos, los costos, y demás aspectos estipulados.

Cabe resaltar que las líneas de acción que se proyectan se presentan como la mejor alternativa para fomentar las potencialidades naturales y enfrentar los problemas ambientales identificados, más aun, cuando se formulan con una alta participación de los actores involucrados, ya que en él se plasman sus perspectivas e intereses. Del mismo modo, estas líneas deben articularse con las políticas y planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, y presentar las metas, indicadores y costos estipulados por cada una, y la manera en cómo se controlarán y evaluarán. Bajo este esquema, el presente documento pretende realizar un análisis del Plan de Gestión Ambiental para el Departamento del Tolima, en especial resaltar sus aciertos y advertir sobre sus vacíos.



Figura 1. PGAR para el Departamento del Tolima

Estructura General del PGAR para el Departamento del Tolima

La formulación y construcción del Plan de Gestión Ambiental Regional (2013-2023) constituye un proceso de planeación prospectiva para el Departamento del Tolima.

Este tiene como objetivo principal cumplir con las directrices del Decreto 1200 de 2004, dimensionar las condiciones ambientales e identificar las potencialidades del territorio para crear escenarios de desarrollo regional sostenible. El documento elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima, en coordinación con otras entidades públicas, se estructuró a partir del marco normativo y de referencia frente a política ambiental, planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, visiones regionales y objetivos de desarrollo del milenio.

El Plan incluye el diagnóstico ambiental del Departamento, principalmente frente al estado, oferta y gestión de los recursos naturales; presenta una visión regional y los lineamientos estratégicos para alcanzarla. Finalmente establece los instrumentos de seguimiento y evaluación del plan.

El PGAR constituye un instrumento de planificación ambiental que permite a una región orientar de manera coordinada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, para contribuir desde lo ambiental a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales (Decreto 1200/2004). El documento parte de la construcción de una Visión Regional, que en apariencia recoge las propuestas de múltiples actores, que desde el análisis de las problemáticas y las potencialidades del territorio proyectan una imagen compartida del futuro regional.

Para el caso del Departamento del Tolima, el PGAR fue producto de un proceso aparentemente participativo, en el que la contribución de los actores regionales es discutible: 817 participantes producto de una convocatoria en el marco de once (11) talleres de trabajo, con cinco (5) mesas temáticas (Gestión integral del recurso hídrico, Gestión del Riesgo y Cambio

Climático, Desarrollo Ambiental Urbano y Regional, Desarrollo Sectorial Sostenible, Ecosistemas Estratégicos, Áreas Protegidas y Biodiversidad). Como resultado de estos encuentros, se priorizó como mayores problemas ambientales: la falta de educación ambiental, la deficiente aplicación normativa y de autoridad ambiental, la contaminación hídrica, la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola y pecuaria.

En un esfuerzo por sintetizar los aportes de la consulta sectorial, se determinó como Visión Regional:

“El Departamento del Tolima en el 2023 será un territorio reconocido por su productividad y competitividad en un marco de Desarrollo Sostenible; con sus cuencas hidrográficas, áreas protegidas y ecosistemas estratégicos ordenados y con procesos de manejo y administración eficientes y participativos en marcha; con un ordenamiento territorial que reconoce como determinantes la protección y conservación de los recursos naturales que sustentan el desarrollo regional y restringe la ocupación en zonas de alto riesgo. La Región del Tolima tendrá una sociedad comprometida con el ambiente; con sectores productivos responsables implementando agendas de producción limpia, con comunidades líderes en procesos de educación ambiental y Municipios empoderados del gestión del riesgo de desastres y del saneamiento de sus aguas residuales y residuos sólidos; con una Autoridad Ambiental reconocida por su gobernabilidad y liderazgo.” (PGAR, 163).

Para el alcance de la visión regional, se generaron siete (7) líneas estratégicas con sus respectivas metas, las cuales constituyen la base el PGAR para toda una década, y las pautas de actuación para los actores productivos, sociales y político-administrativos del territorio:

- Gestión Integral del Recurso Hídrico
- Protección, Conservación y uso sostenible de la Biodiversidad,

ecosistemas estratégicos y áreas protegidas

- Gestión del Riesgo y de una estrategia regional para la mitigación y adaptación al Cambio Climático
- Promoción de un Desarrollo Sectorial Sostenible
- Ordenamiento Ambiental Urbano y Regional
- Consolidación de una Cultura Ambiental Comprometida
- Gestión Institucional Transparente, Eficiente y de Calidad

Finalmente, el documento establece que las estrategias de seguimiento y evaluación al PGAR, se dispondrán con las diferentes instituciones y sectores productivos y sociales. Sin embargo, los informes de seguimiento al avance se presentarán articulados a otros informes de gestión de las entidades anualmente, bajo la coordinación de CORTOLIMA. El informe relacionará el avance en cuanto al cumplimiento de las metas e indicadores del estado ambiental del PGAR, teniendo en cuenta los diseñados para atender los lineamientos internacionales y nacionales de los objetivos del milenio, plan de desarrollo nacional, políticas ambientales del país, especialmente los indicadores de desarrollo sostenible del decreto 1200 de 3004.

Por otra parte, se mencionan audiencias públicas y rendición de cuentas para el control social a los avances del PGAR para abril de cada año, junto con la rendición de cuentas del plan de acción de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, y procesos de socialización y divulgación de la gestión ambiental al público.

A pesar de la organización sistemática del PGAR, es necesario resaltar que este plan resulta débil frente algunos aspectos claves. El primero de ellos y el más importante si se quiere, tiene que ver con el desconocimiento de la relación inminente

entre el ordenamiento ambiental territorial como eje fundamental para los planes de gestión ambiental, en ninguna parte del documento se menciona la correspondencia de las líneas estratégicas y los planes de ordenamiento territorial a nivel departamental y municipal, ya que lo ideal es que a partir de esta relación y desde un enfoque sistémico se analice la compatibilidad de las actividades de las unidades territoriales con las características ecológicas, sociales y económicas de las mismas, para el logro de un desarrollo sostenible. Es poco viable pensar y decidir sobre la gestión ambiental de un territorio de manera independiente, sin reconocer otros instrumentos de planeación creados para la complementariedad e integralidad del proceso.

El segundo aspecto, corresponde al nivel de participación en el proceso de formulación del plan. Solo participaron de 817 personas, muestra que ni siquiera alcanza el 1% del censo electoral para el Departamento, si se tiene en cuenta que la población en edad de decidir es de 999.201 habitantes (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2010). Esta cantidad es bastante deficiente si se tiene en cuenta la diversidad de actores políticos, económicos y sociales que habitan y recrean sus dinámicas en el ámbito regional y local. Ante esto, generar un proceso incluyente con la creación de espacios políticos para la negociación entre un número cada vez más creciente de actores, es un elemento esencial para la gestión de la relación naturaleza – sociedad, esta participación debe darse bajo el principio de equidad, donde a cada uno se le reconozca como interlocutor válido y tenga la misma opción de expresar, proponer y ejercer su ciudadanía.

En tercer lugar, la última sección presenta los instrumentos de seguimiento y evaluación del plan, donde se establecen diferentes metas e indicadores para cada una de las líneas estratégicas, los cuales están estructurados para medir la gestión y el impacto de lo propuesto. Sin embargo el

esfuerzo por relacionarlos con las metas e indicadores de los lineamientos internacionales, el plan de desarrollo nacional, y las políticas ambientales del país, dificultan una lectura clara y concisa de los mismos. El PGAR del departamento del Tolima no define las técnicas que se utilizarán en el seguimiento y evaluación, para que los habitantes del territorio puedan adelantar los procesos de retroalimentación, que permitan un mejoramiento continuo de la gestión ambiental.

La evaluación de la gestión debe considerar los siguientes elementos: determinar el grado de cumplimiento de las estrategias, utilizando preferiblemente indicadores reducidos en cantidad y fáciles de medir. Para ello, estimar la diferencia entre la línea base, consolidada con el diagnóstico inicial, y la situación esperada es indispensable; distinguir a los responsables del alcance de las metas, las funciones y competencias de cada uno y los mecanismos de coordinación entre ellos, y por supuesto, definir indicadores con exactitud y consistencia, fáciles de interpretar y que puedan ser comparables espacial y temporalmente, teniendo como soporte las fuentes de verificación de los mismos (DNP, 2009).

Para finalizar, el componente financiero es indispensable en la construcción de cualquier plan, allí se concentran las proyecciones de ingresos y gastos para el alcance de las metas fijadas, desagregados la mayoría de veces por los proyectos formulados. No queda claro en el documento del PGAR Tolima, qué proyectos responderán a las líneas estratégicas y cuáles son los rubros destinados para tal fin, las fuentes de financiación y la sostenibilidad de los mismos. El Plan debe establecer los recursos financieros, físicos y técnicos necesarios para asegurar su cumplimiento, así los diferentes actores podrán reconocer el nivel de compromiso y prioridad de inversión en el proceso de gestión ambiental del territorio.

¿Sirve el PGAR como lineamiento para la política pública sectorial?: El caso del sector forestal.

De acuerdo con el estudio de zonificación de áreas de aptitud forestal para el Departamento, elaborado por CORTOLIMA, las zonas aptas para los diferentes tipos de actividad forestal corresponden a 2.398.121,19 hectáreas, clasificadas en cinco núcleos con aptitud forestal (Aptitud comercial sin restricciones, aptitud comercial con restricciones menores, aptitud productora – protectora, aptitud para restauración de ecosistemas, y zonas de exclusión a plantaciones forestales). Estos datos son resaltados por el PGAR, donde se insiste en considerar la conservación y recuperación de los bosques como ecosistemas vitales por tratarse de un bien público y común que incluye servicios ambientales de importancia local y regional.

Sin embargo, frente a las actividades económicas de la región en el periodo 2013-2023, el Plan limita su alcance a una línea estratégica ideada para el desarrollo sectorial sostenible, la cual tiene como objetivo fomentar el desempeño ambiental de los sectores productivos mediante la implementación de prácticas responsables y tecnologías de producción limpia y consumo sostenible, que reduzcan el impacto en el uso y contaminación de los recursos naturales del departamento.

Para el alcance de dicho objetivo se plantean dos estrategias básicas. Por un lado, diagnósticos sectoriales y fomento a las agendas de producción limpia y consumo sostenible, y por otro, la prevención y control de los factores de deterioro ambiental en el departamento. Las metas propuestas son: 40 Convenios y proyectos piloto de producción limpia en los sectores agrícola, pecuario, industrial y minero, y 20 procesos productivos con 80 % de cumplimiento o certificación en gestión ambiental.

Es oportuno señalar, que el PGAR no hace mención alguna al **Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2000)**, ni al **Plan Estratégico para la Restauración y Establecimiento de los Bosques (1998)**. Tampoco se hace alusión al **Plan General de Ordenación Forestal para el departamento del Tolima**, elaborado en el 2007 como producto de un contrato interadministrativo entre CORTOLIMA y la Universidad del Tolima.

De acuerdo con lo anterior, sería ambicioso responder afirmativamente a la pregunta planteada al inicio del apartado. Si bien, el PGAR constituye un instrumento indispensable para la planeación del territorio y las actividades que en él se desarrollan, se queda corto al momento de delinear los aspectos claves para formular política pública para la regulación, uso y promoción de los bosques como actividad económica, así como la oferta de bienes y servicios ambientales. Menos se menciona las estrategias agroforestales, de hecho ya manejadas por familias rurales, con posibilidades de ampliarse si tuviesen el respaldo de políticas sectoriales.

La importancia de la agroforestería radica su contribución a la seguridad alimentaria del país, el mejoramiento de los ecosistemas mediante el almacenamiento de carbono, evitando la deforestación e incentivando el aumento de la biodiversidad, la protección de los recursos hídricos y la reducción de la erosión. A pesar de esto, su potencial en la contribución a la economía y los objetivos de desarrollo sostenible no ha sido plenamente reconocido en las políticas nacionales, por tanto no se han dado las condiciones necesarias para el desarrollo agroforestal. Lo anterior se perpetúa por algunas situaciones en especial, para empezar el énfasis en la agricultura comercial, los incentivos como exenciones de impuestos o facilidad para créditos se destinan al fomento de sistemas de monocultivos o la producción agrícola industrial, el poco conocimiento sobre los mercados y

productos forestales, y las restricciones legales en la gestión multifuncional de la tierra.

Es indiscutible que el sector forestal genera servicios ambientales importantes, como la protección de cuencas, conservación de suelos y la biodiversidad, y también minimiza los riesgos climáticos. Sin embargo, estas ventajas no servirán si no se generan estrategias que las potencialicen como herramientas de gestión ambiental, y como factores de mejoramiento en su dinámica como sector económico.

En conclusión, los Planes de Gestión Ambiental no tendrán el impacto esperado si no existe previamente una armonización y sincronización con otros instrumentos de planeación, el análisis de los factores ambientales no representa un avance en términos de desarrollo del territorio, si se desconoce su interrelación con factores sociales, culturales y económicos, y la manera en como de dicha interrelación puede surgir lineamientos de política pública que crean un entorno político, institucional y administrativo para mantener el enfoque sistémico y sinérgico en la promoción de los sectores económicos y el respeto por el ambiente.

Referencias bibliográficas.

Minambiente-DNP. 1996. Política De Bosques. Documento CONPES No. 2834 República de Colombia. UPA. Santafé de Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2000. Plan Nacional De Desarrollo Forestal. Proyecto ICFES - Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá. 63p.

Ministerio del Medio Ambiente. 1998. Plan Estratégico para la Restauración y Establecimiento de los Bosques en Colombia Plan Verde. Bogotá. 81 p.

CORTOLIMA - Universidad del Tolima. 2007. Plan General de Ordenación Forestal para el Departamento del Tolima. Ibagué.

DNP 2009. Elementos Básicos para la Planeación y el Desarrollo Territorial. Bogotá.

CORTOLIMA 2013. Plan de Gestión Ambiental Regional del Tolima 2013-2023. Ibagué. 195 p.

FAO. 2013. Advancing Agroforestry on the Policy Agenda. A guide for decision-makers. Rome. 35p.

Registraduría Nacional del Estado Civil. 2010. Censo Electoral. <http://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,2910-.html>

