

## LA MEJOR ORINOQUIA QUE PODEMOS CONSTRUIR

### PRIMER FORO: YOPAL

#### SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### ANTECEDENTES

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia), la Universidad de los Andes, el Foro Nacional Ambiental y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, están organizando una serie de foros y debates con el propósito de propiciar y estimular el diálogo social sobre el presente y el futuro de la Orinoquia colombiana. Se quiere con esta iniciativa estimular al país y a la región para que respondan, en forma creativa y a partir del conocimiento científico y tecnológico existente, a los enormes retos que está detonando el proceso de transformación económica, social y ecológica que vive la región.

Se dieron cita en la ciudad de Yopal más de doscientos cincuenta personas de los sectores más significativos de la región, para discutir el documento *La mejor Orinoquia que podemos construir: elementos para la sostenibilidad ambiental del desarrollo*. Estudio realizado por iniciativa de Corporinoquia, por un grupo de investigadores de la Facultad de Administración

de la Universidad de los Andes, dirigidos por el profesor Manuel Rodríguez Becerra<sup>1</sup>.

La amplia respuesta a esta convocatoria es reflejo del interés suscitado por el trabajo previo de Corporinoquia y la Universidad de los Andes, con diversos actores regionales. Muchos de los participantes hicieron entrega de ponencias escritas, preparadas como contribución a los debates del foro. Estas ponencias fueron elaboradas en respuesta a la iniciativa de la Secretaría Técnica encargada de la coordinación del foro y pueden ser consultadas en Corporinoquia, en donde reposan como parte de la memoria completa de este evento.

En esta síntesis se presentan los principales puntos de vista y propuestas expresados en este primer foro de discusión y debate. Inicialmente se reseña la forma en que una iniciativa

---

<sup>1</sup> Los resultados de este estudio pueden consultarse en la publicación Rodríguez Becerra, Manuel (Director) *La mejor Orinoquia que podemos construir*. Corporinoquia, Universidad de los Andes, Foro Nacional Ambiental, Fescol, Bogotá, octubre de 2009.

de esta naturaleza se ubica en el marco institucional regional. A continuación se presentan las principales ideas planteadas al foro por la Universidad de los Andes. Y, finalmente, se sintetizan los aportes a la discusión formulados por los distintos sectores participantes.

## INTRODUCCIÓN

En la instalación del Foro y a manera de introducción al mismo intervine en primer lugar la Dirección de Corporinoquia, señalando que esta iniciativa ha despertado el interés desde múltiples perspectivas. Y resalta cómo empieza a arrojar sus primeros resultados: con el respaldo financiero del sector productivo se dan los primeros pasos de un observatorio de la Orinoquia, con la creación de dos maestrías de investigación que avanzarán en el conocimiento de Casanare, de Arauca y del resto de la región de los llanos orientales.

Orientada hacia la conservación y el uso razonable de los recursos naturales, la Corporación entiende de la Orinoquia como un sistema complejo que, con sus grandes humedales y llanuras, vincula el bosque montano tropical con la selva húmeda del Amazonas. La Orinoquia requiere una propuesta de desarrollo que sea sostenible, reconociendo la gran

fragilidad de los ecosistemas y manteniendo el agua como eje central de los mismos. Propuesta que debe entender la compleja dinámica de los 156 ecosistemas de la región, con sus enormes sabanas tropicales y sus humedales, asociados con los ecosistemas de montaña, en una amplia variedad de climas. Y que logre asumir, de manera responsable, el manejo de más del 32% del agua del país que le ha sido asignada por la naturaleza.

Una propuesta que convoque a agricultores, a ganaderos, a petroleros y al resto del sector productivo para aprovechar las enormes oportunidades que brinda la región. Que cuente con el respaldo de las autoridades municipales, de las gobernaciones y de las corporaciones autónomas regionales, para responder un interrogante central: hasta donde se puede y se debe llevar este desarrollo, para que sea

compatible con los frágiles ecosistemas que dan soporte a la actividad productiva.

Se reconoce la necesidad de discutir diversas visiones: desde quienes creen que se deben modificar estructuralmente las condiciones del humedal, pasando de los actuales nueve meses de duración para reducirlos a solo tres; hasta quienes reconocen la necesidad de mantener este ecosistema en su ciclo natural, acogiendo recomendaciones formuladas, entre otros, por expertos de la Comunidad Europea y de las Naciones Unidas. Es claro que la solución de este tipo de divergencias no puede dejarse al azar. De todas formas, en cualquiera de los escenarios posibles, el llanero ancestral no es ajeno al nuevo desarrollo y acoge siempre al empresario foráneo, con un profundo respeto por su persona y por su vida.

La Gobernación del Casanare, entendiendo el desarrollo sostenible como un compromiso institucional, expresa su voluntad de participar en la discusión, resaltando el acierto de construir una propuesta a partir de la discusión de diferentes visiones y recogiendo las distintas percepciones que las comunidades tienen al respecto.

Expresa el valor que tiene para el departamento del Casanare, y para los demás departamentos de la región, contar con una autoridad ambiental que, en medio de sus múltiples funciones, actúa con criterio objetivo. Otra sería la realidad de la región si no tuviera esta autoridad que hace cumplir las normas ambientales a los agentes productivos y al sector público.

La Procuraduría General de la Nación se suma a este esfuerzo regional. Entiende que, además de sus funciones disciplinarias y de intervención en procesos judiciales, tiene una función menos conocida, pero no menos importante: la acción preventiva. La Procuraduría reconoce la necesidad de fortalecer esta función, formulando recomendaciones y sugerencias que apoyen la construcción de la política pública. En esta dirección, el plan de acción del Procurador General incorpora explícitamente dos ecosistemas estratégicos: la cuenca del río Cauca, desde su nacimiento en Nariño hasta su desembocadura en el Magdalena; y la cuenca del río Orinoco, en toda su extensión en territorio colombiano.

En el caso específico de la Orinoquia, el Procurador General y el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios expresan su voluntad de participar en este tipo de debates. Quieren así concentrarse en este momento en oír a la región, participando en los foros en donde se discuten los resultados

**Una propuesta que convoque a agricultores, a ganaderos, a petroleros y al resto del sector productivo para aprovechar las enormes oportunidades que brinda la región. Que cuente con el respaldo de las autoridades municipales, de las gobernaciones y de las corporaciones autónomas regionales, para responder un interrogante central: hasta donde se puede y se debe llevar este desarrollo, para que sea compatible con los frágiles ecosistemas que dan soporte a la actividad productiva.**

del estudio y las recomendaciones formuladas por la Universidad de los Andes. Con los elementos de juicio adecuados, la Procuraduría podrá presentar a futuro su propia visión de la Orinoquia, desde un organismo de control y en ejercicio de su función preventiva. Y ofrece además, desde ya, su colaboración para presentar ante el Gobierno Nacional los resultados de este debate, cuando la región lo estime conveniente. Todo ello para contribuir a que los resultados del mismo se traduzcan en decisiones de planeación y de asignación presupuestal, adecuadamente orientadas hacia la protección de los ecosistemas de la región.

### LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO LA MEJOR ORINOQUIA QUE PODEMOS CONSTRUIR

La Universidad de los Andes manifiesta su preocupación por el acelerado e intenso proceso de transformación que atraviesa la región. Llama la atención sobre el riesgo de que se produzca de manera desordenada y desbordada, generando daños irreparables en el terreno económico, social, ambiental y cultural.

Reconoce que existen indiscutibles oportunidades económicas, identificadas por el Gobierno Nacional y por el sector empresarial, en la agricultura, la explotación de hidrocarburos y la minería. Pero pone de presente que existen riesgos severos, especialmente sobre las condiciones naturales de los llanos y de la cordillera. Señala el riesgo de que se genere una mayor inequidad social, por la compra de tierras y el consecuente desplazamiento de pequeños y medianos propietarios hacia la condición de trabajadores asalariados de las grandes empresas.

Resalta que es posible aprovechar estas nuevas oportunidades, pero bajo la condición de respetar el ciclo del agua. Si se afecta sustancialmente la naturaleza de este ciclo, se generará escasez para el consumo humano en las épocas secas, con el riesgo de frustrar la actividad económica que se vislumbra. Para construir una Orinoquia competitiva, es preciso garantizar la sostenibilidad ambiental y la equidad social, cumpliendo al menos con los siguientes prerrequisitos:

- Reconocer que estas transformaciones no tiene precedentes. Se debe iniciar un diálogo que conduzca a nuevos acuerdos sociales entre la población de la región, el sector público, los productores locales y los inversionistas nacionales y extranjeros.

- Comprender que la ampliación de la frontera agrícola del país hacia la Orinoquia no es solo un asunto de índole nacional. Diversos actores internacionales tienen intereses específicos en esta dinámica y es imprescindible establecer un diálogo fluido con ellos.
- Resaltar la importancia de hacer visibles y transparentes las distintas iniciativas, para avanzar hacia un desarrollo sostenible. Se requiere hacer un seguimiento continuo a las distintas decisiones de política pública que afectan a la región.
- Desarrollar el conocimiento como condición obligada del desarrollo sostenible. Es preciso articular lo que ya conoce Corporinoquia sobre la región, con los aportes que pueden hacer el sector productivo local y los inversionistas que vienen de fuera.

El país enfrenta un enorme reto. Los diferentes sectores que interactúan en la Orinoquia deben establecer nuevos acuerdos que les permitan reordenar la región, de manera ordenada y planificada. Sin repetir errores catastróficos que se cometieron con la desordenada ampliación de la frontera agrícola en regiones como el Caquetá, Urabá y buena parte de la cuenca del Magdalena-Cauca.

Colombia ya no es un país pobre. Tiene además mucho más conocimiento científico acumulado. Puede por tanto dar ejemplo a los propios habitantes de la Orinoquia, al país y al resto del mundo, de cómo se puede transformar uno de los ecosistemas más importantes de la humanidad, en una región ambientalmente sostenible, socialmente equitativa y competitiva para el disfrute de sus nuevas oportunidades económicas. Los siguientes puntos sintetizan los principales aportes de la Universidad de los Andes a esta discusión.

### LA ORINOQUIA Y EL CICLO DEL AGUA

El estudio propone una visión de región desde dos perspectivas: el conocimiento aportado por la ciencia y las percepciones de los distintos actores involucrados. Resalta la gran

**Reconoce que existen indiscutibles oportunidades económicas, identificadas por el Gobierno Nacional y por el sector empresarial, en la agricultura, la explotación de hidrocarburos y la minería. Pero pone de presente que existen riesgos severos, especialmente sobre las condiciones naturales de los llanos y de la cordillera. Señala el riesgo de que se genere una mayor inequidad social, por la compra de tierras y el consecuente desplazamiento de pequeños y medianos propietarios hacia la condición de trabajadores asalariados de las grandes empresas.**



**La Orinoquia es un sistema que gira alrededor del agua, un recurso abundante, pero heterogéneamente distribuido en el tiempo y en su geografía. Una región rica en recursos, pero profundamente sensible a cambios que afectan a la sociedad. El ciclo del agua es especialmente vulnerable. Es necesario, en consecuencia, establecer límites a su afectación para evitar transformaciones masivas y severas, indeseables e irreversibles.**

riqueza de la Orinoquia y su alta vulnerabilidad. Una región que, en el imaginario, puede aparecer como un enorme espacio plano, uniforme y vacío; un territorio con grandes oportunidades y sin restricciones. Pero que la evidencia lo muestra con una enorme diversidad biológica, cultural y social; diversidad que se expresa en altos niveles de complejidad.

La Orinoquia es un sistema que gira alrededor del agua, un recurso abundante, pero heterogéneamente distribuido en el tiempo y en su geografía. Una región rica en recursos, pero profundamente sensible a cambios que afectan a la sociedad. El ciclo del agua es especialmente vulnerable. Es necesario, en consecuencia, establecer límites a su afectación para evitar transformaciones masivas y severas, indeseables e irreversibles.

Es necesario concebir las transformaciones que afectan el ciclo del agua, manteniendo su sistema ecológico y los servicios que el mismo presta. En particular, deben construirse soluciones técnicamente adecuadas y socialmente aceptadas, que equilibren las presiones humanas con la fragilidad de este ciclo. Se puede decir sí al desarrollo, pero solo supeditado a un amplio conceso social sobre los cambios que se quieren producir.

### **LA ECONOMÍA Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA REGIÓN**

La dotación natural de la región ha sido el soporte de procesos productivos durante siglos: la ganadería, la agricultura de vega y la pesca han estado sincronizados con los ciclos ecológicos; la relación entre la base natural y las intervenciones humanas ha permitido satisfacer las necesidades de la población. Pero todo esto está cambiando. Se cree que se puede intervenir drásticamente la naturaleza, sin mayores consecuencias. Esto no es cierto. La sostenibilidad del desarrollo económico en la Orinoquia depende de la capacidad de los nuevos sistemas productivos de reconocer sus propios límites.

Muchas de las transformaciones actuales se están gestando fuera de la región, en muchos casos fuera del país, por actores exter-

nos que no reconocen la realidad regional y que toman decisiones sin participación de los actores locales. Es necesario reorientar estas decisiones, para se tomen de manera ordenada y prestando atención a los costos de las externalidades de los daños sobre los ecosistemas.

El uso desordenado de los recursos naturales genera escasez y conflictos de uso que solo pueden manejarse con una institucionalidad sólida, capaz de ordenar las intervenciones sobre el territorio. Las regalías de la explotación de los hidrocarburos deben invertirse en esta dirección, fortaleciendo la ordenación del territorio, garantizando la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y defendiendo los derechos de la población.

Las transformaciones que atraviesa la Orinoquia se ubica en un escenario marcado por el cambio climático, con altos niveles de incertidumbre. Enfrentar adecuadamente este escenario, obliga a disponer de información y conocimiento como insumos básicos para orientar las decisiones. Quien tiene la información, posee la capacidad de incidir en la toma de las decisiones, asumiendo el futuro con mayores niveles de certeza. Corporinoquia debe, por tanto, administrar adecuadamente la información y el conocimiento, colocándolos a disposición de la administración pública y del sector productivo, para incrementar su capacidad de intervenir en la planificación del desarrollo.

### **LOS CONFLICTOS Y LOS DERECHOS**

La concurrencia de múltiples actores con diversidad de intereses, genera conflictos por el uso de los recursos. La tendencia a resolver estos conflictos por las vías de hecho atenta contra la sostenibilidad y la equidad; y genera nuevos factores de violencia. En este escenario se requieren reglas del juego claras, que permitan abordar pacíficamente los conflictos, y que defiendan los derechos adquiridos por quienes ejercen el legítimo derecho sobre la tierra.

En una región tan extensa, la regulación ambiental que recurra solo instrumentos de comando y control, tiene alcances muy limitados. La organización comunitaria es entonces un factor clave, determinante para solucionar pacíficamente los conflictos de uso de los recursos naturales, especialmente en un escenario en donde la quinta parte del territorio es de resguardos indígenas. Se propone la constitución de un consejo comunal de desarrollo sostenible de la Orinoquia para generar un

espacio que permita la participación activa de los distintos actores, tomando decisiones colectivas en medio de las diferencias, se propone la constitución de un consejo comunal para el desarrollo sostenible de la Orinoquia).

## LA REGIÓN, LAS INSTITUCIONES Y LA PLANIFICACIÓN

Existe un desbalance entre la complejidad de los ecosistemas, del territorio y de las comunidades, y la institucionalidad ambiental determinada por la ley para administrar los recursos naturales de la Orinoquia.

En una región tan extensa, la actual estructura institucional es insuficiente para administrar adecuadamente los recursos. La integralidad del manejo del territorio se vio además seriamente afectada por la sustracción del departamento del Meta de la jurisdicción de Corporinoquia. Sin embargo, a pesar de sus restricciones financieras, la Corporación tiene acumulada una importante experiencia en el ejercicio de sus funciones como autoridad ambiental. En ejercicio del rigor subsidiario, Corporinoquia es visionaria al establecer planes de manejo obligatorios a los proyectos agrícolas de más de 100 hectáreas; y al exigir condiciones especiales a la exploración petrolera, aplicando criterios más estrictos que los fijados por la legislación nacional. Sin embargo, todavía es mucho el camino por recorrer para modificar los múltiples instrumentos de planificación disponibles, los cuales están concebidos de manera desarticulada, para poder abordar el ordenamiento del territorio alrededor de un único eje integrador.

Se reconoce el papel de los páramos, pero no se conciben como uno de los componentes constitutivos de un sistema ecológico principal, más amplio y complejo. A los humedales se les otorga importancia estratégica, pero se manejan como ecosistemas aislados. En fin, no se actúa reconociendo las múltiples interacciones entre los diversos componentes de los ecosistemas que operan en un mismo territorio; y se siguen aplicando herramientas de planificación aisladas para cada uno de ellos.

Se deben aprender las lecciones negativas que aportan otras experiencias del país, tales como la región Caribe que no tomó la precaución de conservar su enorme riqueza natural. En la Orinoquia se tiene todavía la oportunidad de enfrentar este gran reto, identificando los grandes determinantes ambientales

constitutivos de la estructura ecológica regional. Reto que implica orientar el proceso de transformación en las zonas asignadas al desarrollo, pero manteniendo la infraestructura ecológica que suministra servicios básicos a las actividades económicas. Y concibiendo un desarrollo urbano que aproveche adecuadamente las ventajas que todavía ofrecen los ecosistemas, para crear ciudades humana y ambientalmente sostenibles. Todo esto alrededor de acuerdos sociales que construyan una sólida red de interesados en aprovechar la riqueza de la región, en un escenario de alta complejidad y gran vulnerabilidad de los ecosistemas.

## EL DEBATE

Desde el Consejo Directivo de Corporinoquia, se resaltan los principales aportes del estudio de la Universidad de los Andes:

- Recoge un importante conocimiento que se tiene de la región, con valiosa información sobre la forma en que los recursos naturales han sido manejados por distintos actores productivos, bajo diversos escenarios de gestión de los mismos. Se resalta la existencia de una estructura ecológica compleja, con diversos ecosistemas de montaña, de vegas, de ríos y de sabanas. Todos ellos articulados para suministrar un conjunto de servicios ambientales básicos para la población y los sistemas productivos.
- Plantea cómo los ecosistemas han sido transformados en la región durante cientos de años, satisfaciendo las necesidades de su propia población y respondiendo a los requerimientos del país. Especial mención se hace a la tradicional ganadería extensiva y a la producción de arroz, que se establece en las vegas de los ríos y aprovecha la infraestructura vial desarrollada por la actividad petrolera desde los años setenta. Escenario que empieza a modificarse de manera acelerada, con una actividad ganadera más intensiva que afecta la capacidad de carga de las praderas; y, más recientemente, con la incursión del cultivo de palma en grandes extensiones, en proyectos que no siempre están claramente definidos y direccionados.

**En una región tan extensa, la actual estructura institucional es insuficiente para administrar adecuadamente los recursos. La integralidad del manejo del territorio se vio además seriamente afectada por la sustracción del departamento del Meta de la jurisdicción de Corporinoquia**



LA MEJOR ORINOQUIA QUE PODEMOS  
CONSTRUIR. PRIMER FORO: YOPAL

- Identifica a Corporinoquia como una autoridad ambiental en formación, con escasa información para bordar la planificación, pero que dispone de una amplia gama de instrumentos de planificación tales como el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción Trienal (PAT) y los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas (POMCA). Entidad conformada inicialmente para una unidad territorial integral, pero posteriormente fragmentada por el Plan de Desarrollo de la primera administración del presidente Álvaro Uribe. Institución que enfrenta retos en una gran territorialidad, sin recursos adecuados proporcionales a dicha área; y que no ha podido integrar las zonas de frontera a los procesos de planificación. Pero que se desempeña de manera adecuada, de acuerdo con sus posibilidades, en la promoción de la participación comunitaria; y en la atención corporativa a las entidades territoriales, especialmente en la gestión del agua y en la educación ambiental.

Se resalta cómo este estudio sirve para orientar a las autoridades sobre la forma de enfrentar retos de control al uso de los recursos naturales; impulsando modelos de desarrollo de actividades económicas amigables con el ambiente, en el particular contexto de la compleja Orinoquia.

\* \* \*

Desde la Administración Departamental de Casanare se reconoce la importancia del estudio al resaltar el concepto de fragilidad de los ecosistemas de la región. Frente a este aspecto se resalta la necesidad de no descuidar los temas relacionados con el cambio climático. Al respecto, el departamento estudia la posibilidad de regular el ciclo del agua, embalsando algunos ríos, para controlar la estacionalidad del agua y generar el equilibrio que la naturaleza no proporciona.

En términos de financiación de la inversión ambiental, se debe prestar especial atención a las oportunidades que brindan los mecanismos de desarrollo limpio (MDL). Los certificados de reducción de emisiones están empezando a tener un mercado dinámico,

con precios sustancialmente mayores que los vigentes hace diez años. Esto abre posibilidades, especialmente para captar recursos con proyectos de generación de energía hidroeléctrica.

En el Departamento de Casanare se debe aprovechar la oportunidad de la segunda fase del ordenamiento territorial de los municipios, para revisar cuidadosamente los determinantes ambientales de ese ordenamiento. Especial atención se debe prestar al estilo de vida de los habitantes de Casanare y a sus preferencias de vivienda: una casa grande, con patio amplio y con frutales. Se debe analizar el riesgo que genera la especulación de la tierra, obligando a pasar a una estructura urbana con predominio de apartamentos de propiedad horizontal. Al respecto se resaltan las referencias del estudio al tema urbano; y a las consecuencias que la transformación desordenada de la Orinoquia pueda tener sobre el desarrollo de las ciudades.

\* \* \*

Desde el Congreso de la República, un grupo de cuatro senadores y catorce representantes por los departamentos de Casanare, Arauca, Vichada, Meta, Boyacá y Cundinamarca, se unen al debate, presentando una declaración conjunta<sup>2</sup>. Llamam la tención sobre la necesidad de conformar un capítulo de política de Estado, que permita afrontar adecuadamente la dinámica de expansión de la frontera agrícola y petrolera en los Llanos Orientales. De dotar a la región de investigación, de tecnología y de usos en conservación, para convertirla en un emporio de riqueza de largo alcance. Y de asumir una estrategia, conjuntamente con la Nación, los departamentos, los municipios, los gremios y la comunidad regional, orientada hacia la integración de efectivos organismos regionales de planificación, de investigación y de desarrollo tecnológico.

Se comprometen los parlamentarios a promover, desde el poder legislativo, iniciativas para un desarrollo sostenible de los Llanos Orientales, construyendo la mejor Orinoquia para el país, creciendo y conservando la riqueza cultural y natural, en la vía propuesta por la Corporación. Finalmente, invitan a la comunidad regional y a la opinión pública nacional, a participar en la construcción de un horizonte ambiental, alimentaria y socialmente seguro, convirtiendo la región en una promesa de desarrollo energético, alimentario, forestal y de

2 Ver esta declaración en el Apéndice de esta síntesis.

**En términos de financiación de la inversión ambiental, se debe prestar especial atención a las oportunidades que brindan los mecanismos de desarrollo limpio (MDL). Los certificados de reducción de emisiones están empezando a tener un mercado dinámico, con precios sustancialmente mayores que los vigentes hace diez años.**

agrocombustibles para el país; que mire no solo hacia el Llano, sino también hacia su gente, los llaneros.

\* \* \*

Distintas personas de la administración pública, de la academia y de los colegios, de los gremios profesionales, de los gremios de productores, de las asociaciones de usuarios de riego, productores independientes y, en general, miembros de la sociedad civil, expresaron sus apreciaciones y puntos de vista sobre los temas planteados en este foro.

A continuación se presenta una síntesis de los principales planteamientos allí expuestos<sup>3</sup>.

- La Orinoquia no es solo el Casanare, el Meta, Arauca, Vichada, Guainía y Guaviare; también incluye regiones de montaña de Cundinamarca y Boyacá. Los Llanos Orientales están directamente relacionados con los departamentos de la cordillera oriental; desde allí, de sus páramos, viene el agua que alimenta a toda la región. En las estribaciones de esa cordillera vive una población íntimamente relacionada con el Llano. Más aún, por la importancia de sus ríos, la Orinoquia es una región que compromete a todo el país y a buena parte del continente.
- El estudio es un instrumento muy propicio para orientar las acciones que se realizan en la Orinoquia. Es una expresión de cómo Corporinoquia, como autoridad ambiental, va más allá de la vigilancia y el control. Pero igualmente es muy útil para mostrar lo que usualmente no se quiere ver desde el centro del país. Debe ser tomado como referente por el Gobierno Nacional, para orientar las decisiones que afectan a la región.
- La autoridad ambiental no puede estar fraccionada en varias instituciones. Es necesario contar con una institución sólida, con visión integral y con capacidad para administrar los recursos naturales en este gran territorio.
- Se necesita una visión de región, de largo plazo. Las visiones fraccionadas en cada circunscripción electoral, inmediatistas y sin horizonte de largo plazo, impiden construir una región. La Orinoquia y el país

3 Mayores detalles de estas ideas pueden ser consultadas en las ponencias escritas presentadas por los participantes, disponibles en Corporinoquia.

requieren, con urgencia, la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial que permita crear una real autonomía regional.

- Desde los años setenta, una misión de la Universidad de Nebraska llamó la atención sobre el potencial de Casanare, Meta y Arauca como una de las pocas despensas alimentarias que quedan en América. Se identificaron en la Orinoquia entre 28 y 30 millones de hectáreas susceptibles de ser cultivadas, con grandes oportunidades de fácil mecanización (se contrasta con la situación en los Estados Unidos, en donde en total hay 28 millones de hectáreas cultivadas en maíz, que producen 220 millones de toneladas al año). La pregunta que surge ahora es cómo aprovechar este potencial, para pasar a engrosar las "grandes ligas" de la producción mundial de alimentos. Se plantea que estas oportunidades no han sido adecuadamente aprovechadas, principalmente por el excesivo centralismo que rige en el país en los procesos de planificación. Se sugiere explorar las posibilidades que brinda el artículo 306 de la Constitución Nacional para crear en la Orinoquia una región administrativa y de planificación, con instrumentos legales y presupuestales propios, como instrumento para consolidar una visión regional de largo plazo.
- En la Orinoquia es necesario lograr un equilibrio entre el crecimiento de la producción y el medio ambiente. La producción más limpia, en equilibrio con la naturaleza, es un requisito para que el desarrollo productivo sea sostenible: "Dios, siempre perdona. Los hombres, a veces perdonan. La naturaleza... nunca perdona".
- Los palmicultores, representados por Fedepalma, respaldan los planteamientos del estudio como un punto de partida adecuado para impulsar el desarrollo sostenible en la región. Reconocen que la actividad productiva no puede desarrollarse si no hay una fuerte interacción con la autoridad ambiental, estableciendo acuerdos

**Se necesita una visión de región, de largo plazo. Las visiones fraccionadas en cada circunscripción electoral, inmediatistas y sin horizonte de largo plazo, impiden construir una región. La Orinoquia y el país requieren, con urgencia, la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial que permita crear una real autonomía regional.**



LA MEJOR ORINOQUIA QUE PODEMOS CONSTRUIR. PRIMER FORO: YOPAL

**Entender el bosque como un recurso rentable, es una verdad a medias. El bosque hay que verlo, también, desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Los distintos tipos de bosque tienen múltiples funciones: los bosques de galería cumplen un papel fundamental en los ecosistemas; los bosques productores-protectores, producen madera y suministran diversos servicios ambientales; y las plantaciones forestales de sabana, si no compiten con los corredores biológicos, producen madera y disminuyen las presiones sobre el bosque natural.**

sólidos de producción más limpia. La certificación de la producción con responsabilidad social y ambiental es un requisito mínimo para el desarrollo competitivo de la palma. En esta dirección, el sector está comprometido con la mitigación de emisiones y el tratamiento de aguas residuales, con el proyecto de certificación más grande del país en el marco del mecanismo de desarrollo limpio (MDL).

- El sector ganadero, representado por Fedegán, resalta que el estudio aporta fundamentos requeridos para el impulso del desarrollo sostenible en la región. El

gremio se ha comprometido con la reconversión de diez millones de hectáreas ganaderas, para incrementar la productividad y propiciar un desarrollo ambientalmente sostenible del sector. En Casanare, donde hay 300 mil hectáreas susceptibles de ser transformadas hacia modelos productivos más sostenibles, se están iniciando los primeros acercamientos con Corporinoquia para trabajar en esta dirección. Se llama la atención sobre discrepancias con las cifras que presenta el estudio sobre la producción ganadera de la región; al respecto, la Universidad de los Andes aclara que se emplearon cifras de la Encuesta Anual Agropecuaria, pero que de todas formas este documento es todavía provisional y susceptible de ajustes.

- La producción de arroz, una actividad de gran relevancia en todo el piedemonte del Casanare, no ha logrado fortalecer

su desarrollo. Sin desarrollo, no puede haber desarrollo sostenible. Una de las principales restricciones a este desarrollo es el impedimento que tiene la ley de regalías para que estos recursos se inviertan en el sector productivo; y, en particular, en los distritos de riego. Las regalías hay que sembrarlas, incrementando la capacidad productiva de la región a futuro. Un manejo centralizado de estos recursos, desde Bogotá, genera serias restricciones para cumplir con este objetivo. Las regalías deben ser proyectadas con una visión regional, de largo plazo, enmarcada en un plan de desarrollo para toda la región. Se

propone modificar la Ley de Regalías, para posibilitar la inversión en el sector productivo y en carreteras terciarias.

- El sector de fumigación aérea está trabajando intensamente en mejorar la sostenibilidad de esta actividad, especialmente en el manejo de empaques usados, el manejo de residuos y la adecuación de instalaciones. De todas formas, llama la atención sobre la necesidad de llegar a acuerdos con los agricultores, para el cumplimiento de normas de delimitación de áreas críticas (rondas de los cuerpos de agua) en donde se debe restringir la fumigación; y en incrementar la divulgación de planes de manejo de los empaques usados. Se refiere al crecimiento acelerado de la fumigación terrestre, de carácter informal, y al mal manejo que le da este subsector a los plaguicidas. En relación con los planes de manejo obligatorios para cultivos de más de 100 hectáreas, proponen que se establezcan por sector y no por empresa, de tal forma que cada agricultor adopte el plan de manejo sectorial. Resalta la necesidad de integrar a las universidades a la investigación en sistemas de producción más limpia y en el impacto de la fumigación sobre las aguas subterráneas.
- Entender el bosque como un recurso rentable, es una verdad a medias. El bosque hay que verlo, también, desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Los distintos tipos de bosque tienen múltiples funciones: los bosques de galería cumplen un papel fundamental en los ecosistemas; los bosques productores-protectores, producen madera y suministran diversos servicios ambientales; y las plantaciones forestales de sabana, si no compiten con los corredores biológicos, producen madera y disminuyen las presiones sobre el bosque natural.
- El sector petrolero puede hacer grandes contribuciones a la construcción de una mejor Orinoquia, especialmente con sus aportes al conocimiento de los recursos biológicos y de los recursos del subsuelo. Los estudios de impacto ambiental que se desarrollan en la actividad petrolera, aportan valiosa información; pero no siempre se utiliza de manera adecuada en los respectivos planes de manejo. En el caso particular del Vichada, el futuro promisorio de la actividad petrolera permitirá apalancar proyectos ambientales orientados a construir una mejor Orinoquia.



- El turismo debe ser contemplado con una de las opciones de desarrollo de la Orinoquia. El turismo ecológico y cultural puede tener un buen mercado, especialmente en una región con la identidad cultural del llanero
- Desde las universidades de la región se debe impulsar la investigación científica, especialmente en dirección a la definición e identificación de la estructura ambiental de la Orinoquia. Esto tiene especial importancia en la construcción de una visión de una Orinoquia sostenible, que defina con claridad cuáles son los límites del crecimiento y cómo éste se puede dar con equidad social.
- La incorporación de una visión de la mejor Orinoquia que podemos construir y, en general, de la educación ambiental, en el sistema educativo formal de la región, se plantea como una condición básica para que las futuras generaciones dirijan la región hacia un desarrollo sostenible. En relación con los conflictos ambientales, es necesario consolidar el criterio de que educar es mejor que castigar.
- El Instituto Humboldt y Ecopetrol identificaron las principales áreas que deben ser consideradas en las estrategias de conservación en la Orinoquia, resaltando que en esta región se encuentra más de la cuarta parte de las áreas prioritarias para la conservación que se han identificado en el país. Este insumo debe ser tenido en cuenta en los procesos de planificación regional, definiendo los lineamientos y acciones requeridas para incorporar estas áreas dentro del sistema nacional y los sistemas regionales de áreas protegidas.
- Parques Nacionales, como coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas,

resalta que el mejor instrumento para la conservación son estas áreas protegidas. Llama la atención sobre el hecho de que, aunque en la gran cuenca del Orinoco hay varios parques nacionales tales como Chingaza, Los Pichachos, Sumapaz y el Cocuy, entre otros, en la región de los Llanos propiamente dicha solo existe el Parque Nacional Tuparro. Frente a esto señala la urgencia de intensificar actividades para integrar otras áreas al Sistema de Parques Nacionales y para impulsar la construcción de un sistema regional de áreas protegidas. Resalta la necesidad de involucrar en este proceso a los diversos actores regionales, ya que estas iniciativas solo tienen futuro con la debida apropiación por parte de la comunidad local. Llama la atención sobre cómo en otras regiones del país existen mesas consolidadas para la definición y gestión de sistemas regionales de áreas protegidas, punto crucial en la implementación de sistemas de conservación en la región. Recomienda que esta iniciativa sea impulsada en la Orinoquia.

- ASOCARS reconoce la acción pionera de Corporinoquia al impulsar una iniciativa de esta naturaleza; y resalta cómo esta experiencia marca un reto que debe ser asumido por todo el SINA en su conjunto. Resalta la necesidad de intensificar la participación de la comunidad en estos procesos; y manifiesta que la propuesta de la Universidad de los Andes de constituir un consejo de desarrollo sostenible de la Orinoquia es perfectamente viable. Ofrece su colaboración para facilitar la proyección de esta iniciativa hacia otras corporaciones, especialmente hacia Corpamazonia, Cormacarena, Corpoboyacá, Corponor y la CAR.

## APÉNDICE

### DECLARACIÓN POLÍTICA REGIONAL DE LA ORINOQUIA COLOMBIANA AL FORO LA MEJOR ORINOQUIA QUE PODEMOS CONSTRUIR

Los abajo firmantes, Senadores de la República y Representantes a la Cámara de la Región de los Llanos Orientales y de otras regiones de Colombia presentes, hemos considerado de la mayor importancia presentar a la Opinión Pública Nacional, eco de las fundamentales discusiones y proposiciones como las que se han ventilado en Yopal, Casanare en el marco del Foro “La mejor Orinoquia que podemos construir” auspiciado por Corporinoquia y presentado a través de la guía de interpretación del escenario ambiental, institucional y de desarrollo, propuesta por la Universidad de los Andes.

En pocas ocasiones han existido escenarios en la Orinoquia donde el interés colectivo y la comunión de propósitos regionales sean tan visibles. A lo largo del ejercicio de reflexión realizado en el día de hoy, se ha constatado que existen propuestas y conceptos desde diferentes “visiones” que pueden ser integrados en un marco de política pública más amplio y acorde con los intereses del país. Es posible prever mediante variadas alternativas, un qué y cómo del desarrollo productivo regional con sostenibilidad del patrimonio natural, de la riqueza de biodiversidad natural y cultural regional pues son las bases que las sustentan. Así muy seguramente será también en los Foros de Arauca, Puerto Carreño y Bogotá.

Por eso, nosotros como expresión política congresional consideramos esencial señalar las siguientes propuestas integradoras y de voluntad política unificada, que orientará la presentación de un gran proyecto general de conformación de esta región en: Región Administrativa y de Planificación de los Llanos Orientales de Colombia como organismo regulador del desarrollo, tal como lo pensó la Constitución Nacional. Los Llanos Orientales requieren con urgencia manifiesta que la integren orgánicamente a la medida de las políticas nacionales sectoriales, y que en el Gobierno Nacional la apropie para promocionar un desarrollo económico más justo y equitativo; que el empleo de los esfuerzos en lo ambiental de la Corporinoquia sean como se debe de todo el Sistema Nacional Ambiental para la región pues prevén, un solidario camino de sostenibilidad y de equidad social para todos.

Estamos en el vértice del desarrollo internacional sobre la cuenca del Orinoco, por ello ampliar nuestras fronteras con el pueblo venezolano tal y como lo dispone naturalmente un mismo territorio que marca la cuenca es estratégico; pero también del pueblo brasileño y los pueblos suramericanos que ya se han unido, con ellos vincularnos, en la integración internacional que nos garantizará ser una comunidad moderna y próspera. Los ojos del mundo miran hacia el Gran Orinoco, al llano y sus sabanas aluviales, no hay duda.

Sin más preámbulos:

Como bien lo señala el párrafo final del Documento de Trabajo de los Foros realizado por la Universidad, las discusiones y propuestas que se abren en estos debates públicos deberán considerarse y desarrollarse en “los procesos de elaboración de los Documentos CONPES, de los proyectos institucionales, de las políticas sectoriales y gremiales, y en la adecuación de los protocolos internacionales que sean relevantes para los Llanos Orientales”.

Deseamos advertir esencialmente:

Hay urgencia en conformar un capítulo de política de Estado para los Llanos Orientales de Colombia, con el fin de afrontar con justas medidas la acelerada dinámica de expansión de la frontera agroindustrial y petrolera; vemos con preocupación que sin adopción del debido conocimiento y manejo ambiental propio de la región nuestro futuro está en peligro como lo anunció un medio informativo nacional. Los riesgos de crecer sin planificación socioambiental de los impactos de la producción, efectivamente pueden ser excesivamente grandes para el país, no solo para la región.

Tenemos la potencialidad en la región es verdad, pero debemos convertirla en probabilidad efectiva y duradera. Las características del paisaje regional, de los llamados Llanos de Colombia, de la extensa y rica red de ríos y humedales que se desprenden desde los páramos andinos hasta el Orinoco y que constituyen la denominada “red hídrica”, y sus suelos de bosques y sabanas requieren efectivamente de mayor investigación, tecnología y usos de conservación para convertirse en emporio de riqueza, pero emporio para largo rato.

Es cierto que no hemos consolidado las oportunidades de la economía petrolera y de sus regalías para estructurar un desarrollo sostenible y humanamente más equitativo, pero un adecuado manejo de una estrategia conjunta entre la nación, los departamentos, los municipios, los gremios y la comunidad regional llanera en su conjunto puede allanar las dificultades de la integración regional afectada por la ausencia de organismos propiamente regionales en planificación, investigación y desarrollos tecnológicos de largo aliento.

Nos comprometemos desde el legislativo a la cabeza de las iniciativas de promocionar un desarrollo sostenible para los Llanos Orientales. Es posible construir “la mejor Orinoquia” para el país; crecer conservando nuestra riqueza cultural y natural es la vía como lo propone la Corporación; ese paisaje natural y cultural invaluable que recientemente se prevé reivindicar también con la celebración del Bicentenario de la Independencia a través del Plan de Desarrollo Regional de los Llanos Orientales.

Invitamos entonces, a la comunidad regional, a la opinión pública nacional a participar activamente en la promoción de ésta nueva búsqueda un horizonte seguro ambientalmente, alimentaria y socialmente para la región, ahora que nos estamos convirtiendo en una de las mayores promesas de desarrollo energético, alimentario, forestal y de agrocombustibles para el país.

Finalmente, declaramos lo fundamental e histórico de reconocer y respaldar nacional e internacionalmente este potencial que tiene Corporinoquia, como la única entidad del país con jurisdicción, administración, control y autonomía sobre el patrimonio natural de toda la región Orinocense; de manera que, hoy se empieza a esbozar otro papel fundamental de la Corporación en la historia de la región: el de la integración regional a través, de la necesaria integralidad ecosistémica, y de los espacios propios de la red hídrica natural de la región.

Con estos foros se demuestra como la Corporación está pasando de ser la simple autoridad ambiental, para convertirse además en el eje articulador y orientador de la Política del Desarrollo Regional Sostenible de la Orinoquia, un nuevo reto al que se le declara también todo el respaldo y consideración de éxitos para que la entidad siga fortaleciéndose y consolidándose en estos nobles propósitos.

Como constancia de nuestra expresa posición de apoyo y respaldo a la iniciativa de la Corporación, para promover una región desarrollada y sostenible, se firma en Yopal, Casanare, en la sede de Corporinoquia, a los 15 días del mes de octubre de 2009, la presente Declaración Política Regional, por quienes consienten en ella:

Carlos Cárdenas Ortiz	Senador de la República
Jorge Hernando Pedraza	Senador de la República
Tulio César Bernal	Senador de la República
Édgar Espíndola	Senador de la República
Liliana Barón Caballero	Representante a la Cámara Departamento de Casanare
Violeta Niño Morales	Representante a la Cámara Departamento de Casanare
Néstor Homero Contrina	Representante a la Cámara Departamento de Arauca
César Londoño	Representante a la Cámara Departamento de Arauca
Julián Silva Meche	Representante a la Cámara Departamento de Vichada
Hernando Betancourt	Representante a la Cámara Departamento de Vichada
Jorge Carmelo Pérez	Representante a la Cámara Departamento de Meta
Fabiola Olaya	Representante a la Cámara Departamento de Meta
Miguel Ángel Galvis	Representante a la Cámara Departamento de Meta
Ignacio Antonio Javela	Representante a la Cámara Departamento de Guaviare
Juan Carlos Granados	Representante a la Cámara Departamento de Boyacá
Gustavo Puentes	Representante a la Cámara Departamento de Boyacá
Buenaventura León	Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
Teléfono Pedraza	Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca



## Policy papers



### 32. CHINGAZA. MAS QUE AGUA PARA BOGOTÁ. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO DE NATURALEZA PARA EL ORIENTE DE BOGOTÁ

Las Áreas Protegidas (AP) en inmediaciones de centros urbanos han adquirido importancia mundial<sup>2</sup>. En zonas de influencia de Bogotá se encuentran AP del orden nacional, regional y local, y el beneficio más reconocido de estos espacios es el agua de Chingaza. Sin embargo, estas áreas tienen potencial de uso público, recreativo y ecoturístico para el conglomerado urbano más grande del país. Este es un reto para la política pública que permitiría, además, la retribución de beneficios a una población rural y campesina que quedaría así vinculada con un mercado equitativo de conservación. En este documento, se presentan situaciones de municipios en la influencia del Parque Nacional Chingaza (Guasca, La Calera, Choachí y Fúmeque) y reflexiones para promover una política pública de turismo de naturaleza en el Oriente de Bogotá, como resultado del trabajo que desde 2006 han realizado la Fundación Humedales, la Asociación Ceamos e Interpretemos, en convenios con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Corpoguavio y las alcaldías de La Calera y Choachí.



### Nº 31. BOGOTÁ - SABANA. ¿GOBERNABILIDAD POSIBLE? REFLEXIONES DE LA MESA DE EXPERTOS

El Foro Nacional Ambiental, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional y con la participación de numerosos expertos del Distrito Capital y de la Gobernación de Cundinamarca, de organizaciones no gubernamentales, del sector privado, del sector académico y de muchos quienes han participado en la gestión pública y en el debate sobre la relación entre Bogotá y la Sabana en los últimos años, organizó la mesa de trabajo 'Bogotá y la Sabana ¿governabilidad posible?' para abordar el tema de los conflictos de gobernabilidad en la expansión urbanística de la ciudad. Este documento sintetiza los principales temas debatidos y los aportes de los participantes.

#### El presente documento fue elaborado por Guillermo Rudas.

FORO REALIZADO EN YOPAL EL 15 DE OCTUBRE DE 2009

El Foro Nacional Ambiental es una alianza entre Ecofondo, la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol, la Fundación Natura, Tropenbos Internacional Colombia, la Wwf Colombia, la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario, que inició sus actividades en 1997, como una instancia de carácter permanente. El Foro es un espacio para la reflexión que busca la integración de la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo en Colombia.

Consejo directivo: Camila Botero, Martha Cárdenas, Ligia Arregoces (e), Elsa Matilde Escobar, Ximena Barrera, Gloria Amparo Rodríguez, Carlos Rodríguez, Manuel Rodríguez Becerra (presidente).

Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

[www.foronacionalambiental.org.co](http://www.foronacionalambiental.org.co)