

## **FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: HACIA LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA DE FAMILIAS GUARDABOSQUES MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL”**

- Universidades participantes: Universidad Autónoma, Universidad Complutense
- Investigadores Principales: Jorge Agudo y Susana Aguilar
- Equipo investigación: Erika Castro, Luz Ángela Garzón Santos, Liliana Másmela, Iván Bustamante y Jaime Correa.

### **INTRODUCCIÓN**

En el presente documento se describen las actividades, la metodología y los objetivos alcanzados en el desarrollo del proyecto de investigación: “Fortalecimiento de la cooperación internacional: hacia la sostenibilidad del programa de familias guardabosques (PFGB) mediante la participación comunitaria y la conservación ambiental”.

### **OBJETIVO GENERAL**

Establecer el estado actual del PFGB en materia de estrategias de participación de las comunidades en proyectos de conservación de áreas de especial importancia ecológica a fin de determinar cómo la cooperación española puede contribuir en el fortalecimiento de este Programa.

Las cuatro primeras actividades que se describen a continuación fueron ejecutadas por el quipo de investigadores en Colombia, habiendo participado el resto de miembros del proyecto en el quinto objetivo.

## I. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, ACTIVIDADES, METODOLOGÍA EMPLEADA Y RESULTADOS.

**PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO:** identificar las zonas geográficas en las que se desarrolla el PFGB y que son consideradas como áreas de especial importancia ecológica por la normativa interna.

**Actividades realizadas:** Para el cumplimiento del primer objetivo específico se inició con actividades de rastreo y compilación de información documental oficial y legal disponible. La información compilada se clasificó en:

- Mapas y listas de los municipios en los que se desarrolla el PFGB.
- Mapas y listas de áreas de especial importancia ecológica localizadas en los municipios de influencia del PFGB.
- Normativa y políticas ambientales sobre áreas de especial importancia ecológica en Colombia.
- Doctrina nacional sobre la interpretación de las áreas de especial importancia ecológica.
- Construcción de una lista de municipios con influencia del PFGB y la identificación de las áreas de especial importancia ecológica para la conservación.

**Metodología:** para llevar a cabo el rastreo y compilación de información se siguió el método deductivo-inductivo, aplicando la técnica documental. En la fase de construcción de la lista de municipios con influencia del PFGB y la identificación de las áreas de especial importancia ecológica se aplicó el método de análisis y síntesis, con apoyo en la técnica documental.

El método hermenéutico jurídico fue empleado en el estudio de la información jurídica y construcción del documento sobre el marco jurídico de la conservación de la

biodiversidad en Colombia, y la regulación de las áreas de especial importancia ecológica.

**Resultados:**

- Lista de municipios con influencia del PFGB y la identificación de las áreas de especial importancia ecológica
- Revisión y análisis de insumos cartográficos escala 1:3.500.000 y 1:2.000.000
- Análisis de la designación de espacios del territorio nacional como zonas equivalentes a lo que en la actualidad se denominan “áreas naturales protegidas” de acuerdo con el Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado por el Estado colombiano.
- Identificación de las denominaciones contenidas en nuestra normatividad ambiental adoptadas por el convenio UICN para determinar las categorías de manejo de áreas naturales protegidas aplicables en todo el territorio nacional.
- Documento que describe el marco jurídico de la conservación de la biodiversidad en Colombia, y la regulación de las áreas de especial importancia ecológica. Documento que serviría de guía para el análisis de la información de la lista de municipios y áreas de especial importancia ecológica.

**Dificultades encontradas:** actualización de la información por parte de Acción Social y de las entidades encargadas de la declaración, administración y gestión de las áreas de especial importancia ecológica.

Ausencia de insumos de línea base para identificar y definir directrices en la declaratoria de nuevas áreas estratégicas con potencial para la conservación.

Información aislada y dispersa en las diferentes entidades ambientales sin un engranaje claro que permita la integración de esfuerzos conjuntos en materia ambiental frente al tema de la implementación de proyectos, planes y programas para la conservación.

Bajos presupuestos destinados por las políticas públicas del saliente gobierno para el tema ambiental en la nación (fin de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez 6 de agosto de 2010).

**SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO:** determinar el número de familias y proyectos desarrollados dentro del PFGB en ecosistemas estratégicos, a fin de determinar el municipio y el grupo de familias que harían parte del objeto de investigación.

**Actividades realizadas:** para el cumplimiento de este objetivo se llevó a cabo la recolección de información a través de fuentes primarias y secundarias relacionadas con el PFGB y los insumos desarrollados por las autoridades ambientales (Ministerio de ambiente vivienda y desarrollo territorial, MAVDT; corporaciones autónomas regionales CAR; y entidades territoriales delegadas y ONG de carácter ambiental para la conservación).

- Revisión de fuentes secundarias:
  - Informes de Gestión anuales publicados por Acción Social.
  - Revisión de Planes de Ordenamiento Territorial (POT); y Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) Departamentales.
  - Compilación de información en áreas de importancia ecológica.
  - Revisión de Diagnósticos Biofísicos ambientales de Departamentos en los cuales se ejecutó el programa.
  - Revisión de fuentes documentales frente al tema de conservación y áreas naturales protegidas
  - Revisión de insumos cartográficos biofísicos y programas de conservación propuestos e implementados para el territorio colombiano.
- Definición del área designada para la ejecución y aplicación del trabajo de campo y su respectivo análisis, a partir de parámetros donde la conservación sea el eje transversal traducido en áreas naturales protegidas bajo alguna categoría de manejo declarada por las autoridades ambientales y que el PFGB este ejecutando sus programas respectivos.

**Metodología:** en el rastreo y compilación de información se siguió el método deductivo-inductivo, análisis y síntesis aplicando la técnica documental.

**Resultados:**

- Elección del municipio Valle del Guamuez por cumplir con los parámetros de análisis para el presente estudio. Los criterios para elegir este municipio fueron: territorios donde actualmente está activo el proyecto, zonas con potencial de conservación declarada o no oficialmente por las autoridades competentes. En el año 2010 el PFGB ha culminado sus actividades en casi todo el territorio nacional, quedando vigente en unos pocos municipios, uno de éstos es el Valle del Guamuez, la hormiga en el Departamento del Putumayo. Teniendo en cuenta lo anterior y a partir del análisis cartográfico hecho y las consultas bibliográficas establecidas, el valle de Guamuez entra bajo la categoría de reserva forestal protectora; *“Zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En esta área prevalece el efecto protector y solo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque”* La norma que ampara esta categoría es la ley 99 de 1993, pero no establece en forma explícita qué entidad tiene la facultad para declarar áreas naturales protegidas en esta categoría de manejo, pero se asume que al no haberse reservado por el MAVDT esta función, ella le compete a las CAR.
- Contacto y proceso de concertación con las comunidades y familias pertenecientes al PFGB de la zona elegida para el estudio

**TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO:** Identificar las estrategias y acciones implementadas por el PFGB en los proyectos que desarrollan la capacidad participativa de las familias en la gestión del territorio, la toma de decisiones en materia ambiental y la creación de proyectos de conservación en áreas de especial importancia ecológica.

**Actividades Realizadas:** Para el cumplimiento de este objetivo se estableció la recolección de información a través de fuentes primarias y secundarias relacionadas al PFGB.

- Trabajo de campo en el municipio seleccionado para la investigación (Valle del Guamuez, la hormiga departamento del Putumayo).
- Entrevistas con Funcionarios que hicieron parte del Programa FGB en el municipio elegido.
- Entrevistas con representantes gubernamentales del municipio seleccionado para el Estudio.
- Entrevistas con autoridades ambientales del municipio y las ONG frente al tema de ejecución de planes y programas encaminados a la conservación ambiental.
- Conversatorios con grupos focales con representantes líderes de la comunidad, de las veredas participantes del PFGB en el municipio de Valle del Guamuez
- Conversatorios con grupos Focales con representantes líderes ambientales del municipio seleccionado, relacionados con la ejecución del PFGB.
- Revisión de Documento de política CONPES 3218 de Marzo de 2003.
- Revisión de Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 –Hacia un estado comunitario -
- Revisión del Plan de Ordenamiento territorial POT para el municipio de Valle del Guamuez, La Hormiga.
- Revisión del Diagnóstico Biofísico Ambiental para el municipio del Valle, elaborado por el ente operador del PFGB.
- Revisión de Documentos, informes finales y de gestión elaborados por operadores del PFGB y la Acción Social.
- Elaboración del instrumento metodológico para el levantamiento y la recolección de Información frente al tema de conservación ambiental y mecanismos de participación social.

**Metodología:** para el logro del objetivo trazado se implementó el método inductivo, análisis y síntesis. Se empleó la técnica de investigación en campo mediante los instrumentos de entrevistas, cuestionarios y grupos focales (varios grupos focales con las familias participantes en el proyecto, revisión de documentos oficiales y entrevistas con funcionarios en la zona).

### **Resultados:**

- Esquema de proceso de selección de municipios en el PFGB y selección de familias participantes por parte de la Agencia gubernamental.
- Análisis de la información contenida en el plan de gestión ambiental municipal, PGAM, y el POMCA de la Hormiga Putumayo 2003.
- Análisis de la información contenida en los diagnósticos biofísicos desarrollados por el programa PFGB para el municipio.
- Modelos de Planes Operativos Anuales –POAS- y Planes de Acompañamiento Técnicos Ambientales Sociales -PATAS-.
- Estrategias sociales y ambientales implementadas por el PFGB para la consecución de sus objetivos.
- Evaluación, nivel de educación y competencias adquiridas frente al tema de conservación por los grupos focales encuestados para el presente estudio

### **Dificultades encontradas:**

El PFGB es un programa gubernamental que se enmarca dentro de una estrategia del PCI (Programa Contra Cultivos Ilícitos) para la erradicación manual; nace en el 2003 y hasta el 2010 se encontraba operando en algunos municipios del territorio colombiano, lo que genera desde la perspectiva de muchos entrevistados un enfoque particular frente al tema de conservación ambiental como componente directo del PFGB, mucho más centrado en el diseño e implementación de proyectos alternativos productivos.

El tema de conservación no es el eje fundamental del PFGB; es más bien una temática paralela para el cumplimiento de unos objetivos puntuales pero no el fin último del programa, lo que dificulta de alguna manera evaluar técnicamente las actividades en materia de conservación que se adelantaron por los agentes del Gobierno.

Por otro lado, frente al tema de compromisos asumidos por los entes municipales dentro el PFGB, encontramos que algunas personas, representantes o delegados de ellas, sí colaboran entregando testimonios pero sin autorización de registrarlos en formato audio digital. Esto se convierte en una dificultad, en la medida en que sus

testimonios comprometen o juzgan el accionar de los entes municipales y del mismo Acción Social, pero sin pruebas o argumentos que lo fundamenten.

En los conversatorios desarrollados se evidencia la necesidad urgente de adquirir recursos de financiación en proyectos productivos, generando que los grupos focales tuviesen posiciones “convenientes” frente al tema de conservación siendo este el pretexto para adquirir fondos y no un objetivo concreto para desarrollar programas específicos en esta área.

**CUARTO OBJETIVO ESPECÍFICO:** analizar si las estrategias y acciones implementadas por el PFGB para fortalecer la capacidad participativa de las familias son suficientes y eficaces en las acciones de gestión y conservación del territorio y viables para el desarrollo de proyectos de conservación en áreas de especial importancia ecológica.

**Actividades Realizadas:** Para el cumplimiento de este objetivo se estableció la recolección de información a través de fuentes primarias y secundarias relacionadas al PFGB.

- Revisión de 5 Diagnósticos Biofísicos de uno de los Operadores del PFGB.
- Revisión de Planes de Ordenamiento territorial POT para varios municipios colombianos en los cuales se desarrolló el PFGB.
- Revisión de Documentos, informes finales y de gestión elaborados por operadores del PFGB y la Acción Social.
- Análisis y evaluación de los Planes operativos de algunos operadores del PFGB.
- Aplicación del Instrumento metodológico para el levantamiento y la recolección de Información frente al tema de conservación ambiental
- Conversatorios con los grupos focales frente a la visión, perspectiva y nivel de educación que presentan frente a temas de conservación
- Entrevistas con Funcionarios que hicieron parte del Programa FGB en el municipio elegido



- Visita, observación y verificación de los programas y actividades puntuales desarrolladas específicamente en temas de gestión ambiental orientados hacia la conservación.

**Metodología:** para el logro del objetivo trazado se implementó el método inductivo-deductivo, análisis y síntesis.

Conversatorios grupos focales-La Hormiga Putumayo-

#### **Resultados:**

- Documento de evaluación y sistematización de la gestión realizada por los actores intervinientes en el desarrollo del PFGB en zonas de impacto o influencia con comunidades participantes.
- Evaluación, educación y competencias adquiridas frente al tema de conservación por los grupos focales encuestados para el presente estudio.

**QUINTO OBJETIVO ESPECÍFICO:** Identificar qué tipo de cooperación es necesaria para el fortalecimiento del PFGB en materia de participación en la gestión de proyectos de conservación y gestión del territorio.

#### **Actividades Realizadas:**

- El análisis jurídico del PFGB desde la perspectiva de la participación ha necesitado de la realización de las siguientes actividades:
  - Búsqueda de la normativa que constituye el marco jurídico del programa.
  - Búsqueda y análisis de la documentación oficial, tanto a nivel de organizaciones internacionales, como a nivel del Gobierno colombiano, acerca del programa.
  - Búsqueda y análisis de la bibliografía especializada existente sobre el PFGB.

- Búsqueda y análisis de bibliografía jurídica especializada española y alemana sobre Derecho Administrativo entendido como ciencia de la dirección, teoría de las formas jurídicas y actuación informal de la Administración y procedimiento administrativo.
- Calificación jurídica de la acción estatal en la materia desde los parámetros del Derecho Administrativo entendido como ciencia de la dirección y aplicación de las directrices de la gobernanza sobre participación, cooperación y concertación de los agentes sociales.

### **Metodología:**

La búsqueda documental acerca del PFGB se ha realizado fundamentalmente a través de internet, en webs especializadas y oficiales. La bibliografía jurídica especializada española y alemana ha sido buscada en los fondos de la Biblioteca de Derecho de la UAM.

### **Resultados:**

- La regulación del PFGB es inexistente y se limita a amplias previsiones en Leyes nacionales que aprueban programas a nivel estatal y en el que los términos en que es previsto y regulado el programa son tan vagos que puede decirse que se limitan a constatar la existencia de un programa, unos objetivos y una financiación.
- Estas premisas ubican al PFGB al margen de las formas de actuación tradicionales de la Administración, como actuación vinculada a la Ley que como programa condicional establece los términos en que la Administración está legitimada a intervenir. Sin embargo, el PFGB no es tanto un ejemplo de la pérdida de la capacidad directiva de la Ley, como de ausencia regulativa. Así pues, puede decirse que el PFGB es un ejemplo de cómo una amplísima previsión legal en un plan nacional, sin regulación alguna sobre procedimiento y técnicas a aplicar, “entrega” a la Administración por completo el modo de alcanzar los objetivos del programa.

- Nos encontramos ante una actuación en buena medida material y no formalizada, que sin embargo se concreta en contratos de los que surgen relaciones jurídico-públicas cuyo régimen jurídico es prácticamente inexistente.
- En el marco previo de estas relaciones jurídicas, ni la concertación, ni la negociación preparatoria, como mecanismos de actuación informal, puede decirse que sea una realidad. A pesar de que el PFGB se ha creado como ejemplo de participación, lo cierto es que en el seno del PFGB no se ha adoptado un enfoque de gobernanza; así, las relaciones de la Administración estatal con las comunidades en temas como los de participación en programas ambientales, continúa basándose en una relación de imposición, pues la Administración no concierta o acuerda los términos de la aplicación del programa, sino que interviene sobre la esfera privada, imponiendo las reglas del programa. Así pues, la participación de las comunidades es vista como algo marginal, y casi como una obligación, una consecuencia de la “solidaridad” del Estado para con las comunidades vulnerables.
- El enfoque del gobierno no corresponde de esta manera a garantizar el derecho fundamental a la participación consignado en la Constitución colombiana, razón por la que todavía hablar de gobernanza, al menos en el PFGB es imposible en las actuales condiciones.

#### **Dificultades:**

Se ha de poner de relieve la dificultad existente para encontrar algún material estrictamente jurídico sobre el PFGB. No existe, como ya hemos señalado, apenas documentación y la legislación es inexistente salvo alguna referencia legal escueta y sin casi contenido.

El tratamiento jurídico de la actuación de la Administración desde estos parámetros también ha sido problemático, pues nos adentramos en un ámbito de acción no procedimentalizado, no formalizado, cuyo régimen jurídico es por tanto incierto, y donde la discrecionalidad de la Administración para articular el programa es enorme.

Siendo el objetivo de esta parte del proyecto fortalecer la participación en el seno del PFGB, lo cierto es que el punto de partida ha sido muy reducido y el futuro atiende más a una actuación puramente informal.

Para el cumplimiento de este objetivo también se realizaron las siguientes actividades referidas al análisis de la situación de la Cooperación Internacional en Colombia:

- Se identificó y estudió la estrategia de Cooperación internacional en Colombia 2007-2010.
- Se estableció y analizó el régimen jurídico de la Cooperación internacional en Colombia.
- Identificación de las Agencias de Cooperación internacional que actualmente están operando en Colombia y en qué temas.
- Levantamiento y procesamiento de la información en cuanto los antecedentes y el estado actual en la lucha contra cultivos ilícitos en materia de Cooperación donde tuvo sus inicios en la Convención de las Naciones Unidas Contra las Drogas en 1961.
- Identificación de las agencias de cooperación que actualmente se encuentran trabajando en el PFGB, y en qué temas.
- Revisión el estado de los ODM en la región identificada para el estudio, en especial el ODM1 y ODM7.

#### **Metodología:**

Para el logro de este objetivo, se hizo necesario recopilar información de diferentes medios entre ellos, el Ministerio de Acción Social, concertación con las Agencias de Cooperación, que actualmente están operando. Gestionar entrevistas para tener una visión actual y clara para poder alcanzar el objetivo.

#### **Resultados:**

- Diagnostico general del Estado de la Cooperación en Colombia.
- Identificación de la Clase de Cooperación
- Cifras en Cooperación.
- Tema predominante de Cooperación
- Un panorama general de los Actores de Cooperación

- Estado del ODM1 y ODM7.
- Estado actual de la Convección contra Cultivos Ilícitos
- Eficacia o ayuda en la Cooperación para el desarrollo
- Resultados de la Cooperación para el desarrollo en la región estudiada

### Actividades Realizadas:

- I. En relación al PFGB, las actividades que se ejecutaron para cumplir este objetivo fueron las siguientes
  - Búsqueda y análisis de la documentación oficial, tanto a nivel de organizaciones internacionales, como a nivel del Gobierno colombiano, acerca del programa.
  - Análisis socio-político de las técnicas informales (no institucionalizadas) de relación/cooperación entre la administración y los grupos afectados.
  - Búsqueda y análisis de la bibliografía especializada existente sobre el PFGB.
  - Búsqueda y análisis de bibliografía especializada (Estados Unidos, Europa...) en materia de concertación/cooperación.

### Metodología:

Aplicación de metodologías cualitativas (grupos de discusión, focales...) y cuantitativas (estudio de censos...).

### Resultados:

- El principal cometido ha sido el análisis socio-político de las técnicas informales (no institucionalizadas) de relación/cooperación entre la administración y los grupos afectados (siendo los target groups principales las familias de guardabosques). Como queda perfectamente documentado en el análisis de políticas públicas, muchos objetivos de muy variadas políticas no son en realidad conseguidos por la falta de cooperación por parte de los grupos afectados. Éstos, al no haber sido consultados por las autoridades o promotores de los proyectos,

realizan estrategias de boicot que desembocan en déficits de implementación, los cuales conllevan en numerosos casos problemas económicos (de pérdida de presupuestos), políticos (deslegitimación de las autoridades) y sociales (clima de enfrentamiento social entre detractores y grupos sociales de apoyo a los proyectos o medidas).

- Más allá de la calidad legislativa y política de las medidas, las administraciones deben realizar un esfuerzo deliberado por hacer partícipes de sus objetivos a los colectivos que *in situ* están encargados (*de iure* o *de facto*) de la realización de los mismos.
- La participación (junto con el empoderamiento y la transparencia en las decisiones, entre otros asuntos) se convierte, además, en mandato imperativo en los asuntos de desarrollo sostenible e informa los mecanismos de gobernanza, ambos inextricablemente unidos tanto en el Programa Medioambiental de Naciones Unidas como en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.
- En las políticas medioambientales (sobre todo en aquellas relacionadas con asuntos complejos) existe una literatura internacional importante con respecto a metodologías de resolución de conflictos basada en técnicas informales de participación y cooperación. Esa literatura se inicia en Canadá y, desde ese país, se traslada a EE.UU, Japón y Europa principalmente. Sin embargo, no hay una evidencia robusta de su aplicación en países en vías de desarrollo y en temas de protección de espacios naturales. Por ello, el caso de Colombia y de su programa de familias guardabosques necesita de una adaptación *ad hoc* de estas metodologías.

## OBSERVACIONES FINALES

Como ha sido puesto de manifiesto en diversas ocasiones a lo largo de este documento, en relación con la información documental oficial se identificó que una de las debilidades del PFGB es la falta o insuficiente literatura sobre las actividades ambientales en campo, las estrategias participativas y la información estadística sobre los municipios en que se ha desarrollado el programa, su vigencia en cada población, las acciones y proyectos implementados, los resultados en materia de conservación, entre otros datos de interés para la investigación.

IV CONVOCATORIA DE INVESTIGACIÓN 2009  
*INFORME DE RESULTADOS*

La lista más actualizada de municipios y familias participantes publicada por el PFGB es de 30 de mayo de 2009, con lo cual no es posible soportar por medio de un documento oficial actualmente en qué municipios opera el Programa y cuántas familias son beneficiadas. No obstante, la investigación constató por medio de entrevistas a los operadores contratados por Acción Social, que en la actualidad el Programa ha concluido sus fases en la mayoría de municipios en la país, por lo que solo unos cuantos municipios continuaron con actividades en 2010, entre ellos el Valle del Guamez en el departamento de Putumayo.

Igualmente, el acceso directo a la información ha sido un gran obstáculo para el proyecto de investigación. Aún con todas las dificultades mencionadas, el objetivo general propuesto, así como los objetivos específicos señalados, han sido positivamente realizados y los resultados alcanzados derivados de éstos quedarán debidamente reflejados en el Informe Final de contenidos de esta investigación.